

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 143° — Numero 22

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 giugno 2002

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. 218. Sentenza 22 - 29 maggio 2002.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Camere di commercio - Ordinamento del personale - Qualifiche dirigenziali - Accesso dei capiservizio alla qualifica immediatamente superiore (dirigenziale) - Deroga ingiustificata alla regola concorsuale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure.

- Legge 11 maggio 1999, n. 140, art. 12, comma 1.
- Costituzione, art. 97 Pag. 19

N. 219. Sentenza 22 - 29 maggio 2002.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Scuole di specializzazione - Corsi di formazione specialistica in medicina e chirurgia - Divieto di accesso ai titolari di altra specializzazione già conseguita o di diploma di formazione in medicina generale - Contrasto con il diritto agli studi e all'esercizio di attività professionale liberamente scelta - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di altre censure.

- D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368, art. 34, comma 4.
- Costituzione, artt. 34, primo e terzo comma, 35, primo comma, 2, 3 e 4 (e art. 76).

Università - Scuole di specializzazione - Corsi di formazione specifica in medicina generale - Divieto di accesso ai titolari di diploma di specializzazione o di dottorato di ricerca - Illegittimità conseguenziale (ex art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

- D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368, art. 24, comma 1 » 23

N. 220. Sentenza 22 - 29 maggio 2002.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Privilegio - Privilegio generale sui mobili - Mancato riconoscimento al credito del lavoratore subordinato per danni patiti a causa di malattia professionale, della quale sia responsabile il datore di lavoro - Omogeneità di tale credito rispetto a quello relativo ai danni per infortunio sul lavoro (assistito dal privilegio, a seguito di una precedente sentenza di incostituzionalità) - Contrasto con il principio di eguaglianza - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Cod. civ., art. 2751-bis, numero 1.
- Costituzione, art. 3 » 30

N. 221. Sentenza 22 - 29 maggio 2002.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Presidenza del Consiglio dei ministri - Strutture generali - Determinazione con decreto del Presidente del Consiglio - Ricorso della Corte dei conti per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Lamentata sottrazione del decreto al controllo preventivo di legittimità - Integrale sostituzione dell'atto - Cessazione della materia del contendere.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 aprile 2000.
- Costituzione, artt. 100 e 76.

Atto introduttivo del conflitto - Riferibilità all'organo ricorrente (Corte dei conti) nella sua unità - Reiezione della eccezione di inammissibilità prospettata dalla controparte.

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Prospettazione nei confronti di un atto legislativo - Configurabilità di questioni di legittimità costituzionale - Esclusione.

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Ricorso della Corte dei conti - Interesse alla difesa delle attribuzioni costituzionali di controllo - Sussistenza.

Presidenza del Consiglio dei ministri - Ordinamento - Garanzia dell'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria - Delega legislativa al Governo - Esercizio del potere delegato - Sottrazione ai controlli di legittimità di atti attribuiti alla competenza del Presidente del Consiglio - Non spettanza al Governo - Violazione della delega legislativa, con lesione della posizione costituzionale della Corte dei conti - Accoglimento del ricorso proposto - Conseguente annullamento della disposizione legislativa impugnata.

- D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 303, art. 9, comma 7, primo periodo.
- Costituzione, art. 76 in relazione agli artt. 11, comma 1, lettera *a*), e 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (e 100, secondo comma).

Presidenza del Consiglio dei ministri - Ordinamento - Atti emanati dal Presidente del Consiglio dei ministri - Mancata sottoposizione al controllo preventivo di legittimità - Ricorso della Corte dei conti, per conflitto di attribuzione nei confronti del Governo - Annullamento della disposizione legislativa che è a fondamento degli atti - Richiesta di dichiarazione di inefficacia - Inammissibilità.

- D.P.C.M. 23 dicembre 1999; d.P.C.m. 4 agosto 2000; d.P.C.m. 12 settembre 2000.
- Costituzione, artt. 76 e 100, secondo comma

Pag. 32

N. 222. Ordinanza 22 - 29 maggio 2002.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Reati puniti con la pena dell'ergastolo - Giudizio abbreviato - Richiesta - Facoltà degli imputati di formularla alla prima udienza utile (successiva all'entrata in vigore della legge denunciata) e prima della conclusione dell'istruttoria dibattimentale - Lamentata disparità di trattamento tra imputati, con lesione del diritto di agire e resistere in giudizio - Questione già decisa - Assenza di profili nuovi - Manifesta infondatezza.

- D.L. 7 aprile 2000, n. 82 (convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2000, n. 144), art. 4-ter, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24

» 43

- N. 223. Ordinanza 22 - 29 maggio 2002.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Giustizia amministrativa - Controversie in materia di accesso - Diniego di accesso ai documenti della pubblica amministrazione - Istruttoria - Richiesta di atti e informazioni alla autorità giudiziaria competente (anche in deroga al divieto stabilito dall'art. 329 cod. proc. pen.) - Esclusione - Limiti alla addizione richiesta - Manifesta inammissibilità della questione.
- Cod. proc. pen., art. 117, comma 1; legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 25, comma 5; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 44, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 113 Pag. 45
- N. 224. Ordinanza 22 - 29 maggio 2002.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Tutela delle acque - Depenalizzazione - Non retroattività della sanzione amministrativa - Assunto contrasto con i criteri direttivi della delega legislativa, comportanti il divieto di degradare condotte qualificate come reati - Sopravvenuta normativa - Restituzione degli atti al giudice rimettente.
- D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, artt. 63 e 59, commi 5 e 6.
- Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma » 48
- N. 225. Ordinanza 22 - 29 maggio 2002.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Esecuzione forzata - Stipendi e salari - Limite alla pignorabilità - Mancata possibilità che il giudice valuti le esigenze del debitore esecutato, comprese quelle relative alla tutela del diritto alla salute - Manifesta infondatezza della questione.
- Cod. proc. civ., art. 545.
- Costituzione, art. 32, primo comma. » 50
- N. 226. Ordinanza 22 - 29 maggio 2002.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Danni di guerra - Indennizzo - Determinazione - Inadeguatezza del previsto coefficiente moltiplicatore - Omessa considerazione della rivalutazione monetaria ad opera del giudice - Prospettato contrasto con il principio di ragionevolezza e con quello di solidarietà - Evidente difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.
- Legge 27 dicembre 1953, n. 968, art. 25, primo comma.
- Costituzione, artt. 2 e 3. » 53
- N. 227. Ordinanza 22 - 29 maggio 2002.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Infortunati sul lavoro e malattie professionali - Infortunati sul lavoro - Trattamenti assicurativi di previdenza e assistenza - Divieto di cumulo di pensioni e assegni (a carico dell'assicurazione generale obbligatoria INPS) con rendita vitalizia (a carico dell'assicurazione INAIL) - Prospettata menomazione del diritto alla tutela previdenziale, nonché irragionevolezza e disparità di trattamento - Manifesta infondatezza della questione.
- Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 1, comma 43.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 38 » 55

N. 228. Ordinanza 22 - 29 maggio 2002.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regione Piemonte - Assistenza sanitaria e ospedaliera - Trattamenti di psicoturgia - Terapia elettroconvulsivante, lobotomia prefrontale e transorbitale, e altri interventi - Disposizioni limitative - Ricorso in via principale del Presidente del Consiglio dei ministri - Prospettata compressione dell'autonomia scientifica e professionale dei sanitari, del principio della natura volontaria dei trattamenti sanitari, nonché invasi-
vità delle competenze statali in materia - Sopravvenuta modifica costituzionale in ordine al controllo governativo di leggi regionali - Improcedibilità del ricorso.**

- Legge Regione Piemonte riapprovata il 29 febbraio 2000.
- Costituzione, artt. 2, 32, 117 e 127; legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 8; legge 13 maggio 1978, n. 180, artt. 1, 2, 3 e 5; legge 23 dicembre 1978, n. 833, artt. 33, 34 e 35; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 1 e 14; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 112, 113, 114 e 115

Pag. 58

N. 229. Ordinanza 22 - 29 maggio 2002.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Impiegati delle imprese di spedizione e agenzie marittime - Contributi versati all'apposito Fondo di previdenza - Esonero, per la quota a carico dei lavoratori, dall'obbligo contributivo nei confronti della previdenza generale obbligatoria - Prospettato privilegio, in contrasto con il principio di ragionevolezza e di solidarietà - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.L. 1° marzo 1985, n. 44 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 26 aprile 1985, n. 155), art. 1, quarto comma.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 38

» 61

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 23. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2002 (della Regione Emilia-Romagna).

Credito (Istituti di) - Disciplina delle fondazioni «bancarie» - Norme introdotte dalla legge finanziaria 2002 - Attribuzione all'Autorità di vigilanza del potere di modificare con regolamento i settori di attività ammessi e di emanare regolamenti attuativi delle nuove disposizioni - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di «casse di risparmio», nonché della potestà (concorrente o residuale) delle Regioni nelle materie in cui ricadono le attività svolte dalle fondazioni - Esorbitanza dai limiti della potestà regolamentare dello Stato.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11 (modificativo degli artt. 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 25 del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153).
- Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2002 in materia di assunzioni di personale - Divieto di assunzioni a tempo indeterminato per le province, i comuni e le comunità montane che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno 2001 - Denunciata previsione irragionevole di una sanzione retroattiva - Contrasto con il principio di efficienza amministrativa degli enti locali.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 19, comma 1.
- Costituzione, art. 118, primo comma.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2002 - Previsione secondo cui le amministrazioni pubbliche promuovono iniziative di «alta formazione» del personale e finanziano borse di studio per l'iscrizione dei dipendenti ai corsi di laurea triennali - Riferibilità anche ad amministrazioni diverse da quelle statali - Denunciata arbitrarietà ed invasività - Esorbitanza dalla competenza legislativa statale.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 19, comma 14.
- Costituzione, art. 117

Istruzione pubblica - Disposizioni della legge finanziaria 2002 in materia di organizzazione scolastica - Previsioni relative alla determinazione delle dotazioni organiche da parte dell'ufficio scolastico regionale ed all'impiego orario dei docenti - Lesione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche - Violazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza - Compromissione della sperimentazione scolastica - Incidenza sul futuro esercizio delle potestà regionali.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 22, commi 3 e 4.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2002 - Patto di stabilità interno per province e comuni - Fissazione di limiti percentuali alle spese correnti ed ai pagamenti per spese correnti degli enti locali - Prevista definizione, altresì, con decreto ministeriale, di prospetti e modalità di trasmissione delle informazioni contabili - Denunciata introduzione di norme di principio irragionevoli e di norme di dettaglio in materia assegnata alla potestà legislativa regionale concorrente - Contrasto con il principio di proporzionalità - Illogicità - Mancato bilanciamento delle esigenze della stabilità finanziaria con l'interesse dell'autonomia - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 24, commi 2, 3, 4 e 13.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 118, primo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza decentrata - Norme della legge finanziaria 2002 - Modificazione dei meccanismi di calcolo degli acconti e dei conguagli che il Ministero dell'interno versa annualmente ai comuni e alle province a titolo di addizionale comunale all'IRPEF - Contestuale previsione per gli anni 2002 e 2003 di un regime transitorio di compartecipazione al gettito IRPEF - Denunciata violazione del principio di certezza delle risorse finanziarie - Lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 25, commi 1 (sostitutivo dell'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360) e 5 (modificativo dell'art. 67 della legge 23 dicembre 2000, n. 388).
- Costituzione, art. 119, comma secondo.

Enti pubblici - Trasformazione, fusione e soppressione - Poteri all'uopo attribuiti dalla legge finanziaria 2002 a successivi regolamenti governativi - Riferibilità anche ad enti diversi da quelli di ambito nazionale, in relazione ai quali lo Stato ha competenza legislativa esclusiva - Denunciata violazione della competenza legislativa residuale delle Regioni.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 28, commi 1, 5, e 6.
- Costituzione, art. 117, in particolare comma secondo, lettera g).

Enti pubblici - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Prevista applicazione ad essi, in via sperimentale, della norma della legge finanziaria 2002 che attribuisce a successivi regolamenti governativi poteri di trasformazione, fusione e soppressione di enti pubblici - Denunciata oscurità e contraddittorietà di tale applicazione - Esorbitanza dai limiti della competenza legislativa statale concorrente in materia di ricerca scientifica e tutela della salute.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 28, comma 8.
- Costituzione, art. 117.

Enti pubblici - Enti competenti in materia di approvvigionamento idrico primario per uso plurimo e per la gestione delle relative infrastrutture, opere ed impianti - Possibilità, prevista dalla legge finanziaria 2002, di avvalersi degli enti preposti al prevalente uso irriguo della risorsa idrica attraverso apposite convenzioni - Denunciata disposizione di mero dettaglio, oltretutto priva di contenuto normativo, in materia non spettante alla competenza legislativa propria dello Stato.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 28, comma 11.
- Costituzione, art. 117.

Lavoro - Attività di supporto al Ministero del lavoro previste dalla legge finanziaria 2002 - Avvalimento di «Italia Lavoro s.p.a.» nel campo delle politiche attive del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego - Denunciata esorbitanza dalle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato - Invasione della competenza residuale delle Regioni - Contrasto con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 30.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Patrimonio storico e artistico (tutela del) - Servizi dei beni culturali - Possibilità, prevista dalla legge finanziaria 2002, che siano dati in concessione a soggetti diversi da quelli statali, secondo modalità, criteri e procedure determinati con regolamento ministeriale - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale concorrente - Esorbitanza dalla potestà regolamentare dello Stato.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 33, comma 1, che aggiunge la lett. *b-bis*) all'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.

Comuni e province - Servizi pubblici locali - Distinzione, nella legge finanziaria 2002, fra servizi di rilevanza industriale e privi di rilevanza industriale, disciplina delle rispettive forme di organizzazione e gestione (ivi comprese le procedure di gara), ed attribuzione al Governo di poteri regolamentari di attuazione (anche in ordine alla fissazione di un periodo di transizione) - Denunciata esorbitanza dalle competenze legislative dello Stato in materia di coordinamento finanziario, attuazione della normativa comunitaria e tutela della concorrenza - Lesione dell'autonomia regolamentare e statutaria degli enti locali.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 35, che tra l'altro sostituisce l'art. 113 e modifica l'art. 42, comma 2, lettera *e*), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- Costituzione, art. 117, in particolare, comma secondo, lettera *e*).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2002 relative alla finanza degli enti territoriali - Potere del Ministro dell'economia e delle finanze di coordinare l'accesso al mercato dei capitali degli enti locali e delle Regioni, nonché di regolare con proprio decreto le modalità del coordinamento - Denunciata invasione di potestà regionali - Esorbitanza dal potere regolamentare dello Stato - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 41, comma 1.
- Costituzione, art. 117; legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 8, comma 1.

Ambiente (tutela del) - Norme della legge finanziaria 2002 finalizzate al potenziamento del settore della ricostruzione dei pneumatici usati - Obbligo delle Regioni, degli enti locali e dei gestori di pubblici servizi di riservare ai pneumatici ricostruiti una quota dell'acquisto dei pneumatici di ricambio - Denunciata limitazione dell'autonomia regionale - Esorbitanza dalla competenza legislativa statale - Irragionevolezza.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 52, comma 14.
- Costituzione, art. 117.

Fiere e mercati - Norme della legge finanziaria 2002 - Esclusione delle fiere a carattere religioso, benefico o politico dall'ambito di applicazione della legge n. 426/1971 e s.m., relativa all'esercizio dell'attività commerciale - Denunciata invasione di competenza regionale residuale - Incertezza sul significato della disposizione censurata - Violazione del principio di certezza del diritto.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 52, comma 17.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2002 - Istituzione del Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali, nonché del Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale - Devoluzione a regolamento ministeriale della disciplina dei relativi interventi - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale nel settore delle opere pubbliche di interesse regionale e locale - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, artt. 54 e 55.
- Costituzione, artt. 117 e 119, comma quarto.

Industria e commercio - Norme della legge finanziaria 2002 a favore dei settori tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero - Concessione di contributi in conto capitale nei limiti degli aiuti *de minimis*, con particolare riferimento a progetti per la formazione e la valorizzazione degli stilisti - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale (residuale o concorrente) - Mancato trasferimento alle Regioni di risorse finanziarie di loro spettanza.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 59.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Agricoltura e foreste - Programmazione negoziata in agricoltura - Norme della legge finanziaria 2002 relative al finanziamento di patti territoriali e di contratti di programma - Denunciata invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di agricoltura - Mancato trasferimento alle Regioni di risorse finanziarie di loro spettanza.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 67.
- Costituzione, art. 117.

Previdenza e assistenza sociale - Disposizioni della legge finanziaria 2002 in materia di asili nido - Istituzione di un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Denunciata invasione di materia spettante alla competenza regionale residuale - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 70.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 119, comma quarto.

Demanio e patrimonio dello Stato - Trasferimento di beni demaniali ai comuni per la successiva cessione ai privati - Applicabilità, disposta dalla legge finanziaria 2002, della legge 177/1992 alle aree demaniali ricadenti nel territorio nazionale e non destinate all'esercizio della funzione pubblica, sulle quali siano state eseguite opere di urbanizzazione e di costruzione prima del 31 dicembre 1990 - Denunciata sanatoria generalizzata di abusi edilizi - Violazione delle competenze regionali in materia di governo del territorio - Impugnazione proposta a scopo meramente cautelativo (per l'ipotesi di rinvio al Parlamento della legge di conversione del decreto-legge n. 452/2001, il cui art. 16-bis ha abrogato la disposizione censurata, ponendone nel nulla gli effetti).

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 71.
- Costituzione, art. 117

- n. 24. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2002 (della Regione Umbria).

Credito (Istituti di) - Disciplina delle fondazioni «bancarie» - Norme introdotte dalla legge finanziaria 2002 - Attribuzione all'Autorità di vigilanza del potere di modificare con regolamento i settori di attività ammessi e di emanare regolamenti attuativi delle nuove disposizioni - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di «casse di risparmio», nonché della potestà (concorrente o residuale) delle Regioni nelle materie in cui ricadono le attività svolte dalle fondazioni - Esorbitanza dai limiti della potestà regolamentare dello Stato.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11 (modificativo degli artt. 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 25 del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153).
- Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.

Impiego pubblico - Contrattazione integrativa di comparto - Previsione, nella legge finanziaria 2002, di controlli e rilevazioni del Governo in merito alle implicazioni finanziarie dei contratti integrativi - Denunciata introduzione di norme statali di dettaglio in materia («coordinamento della finanza pubblica») assegnata alla legislazione concorrente - Attribuzione al Governo di attività di controllo spettante alla Corte dei conti.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 17, comma 2, che introduce l'art. 40-*bis* nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.
- Costituzione, art. 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza decentrata - Norme della legge finanziaria 2002 - Istituzione presso il Ministero dell'interno di un Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni ed attribuzione ad un regolamento governativo del compito di disciplinare le modalità degli interventi e la ripartizione del Fondo fra gli enti interessati - Denunciata violazione delle attribuzioni legislative regionali - Previsione di poteri regolamentari non spettanti allo Stato - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 25, comma 10.
- Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 119, comma quinto.

Patrimonio storico e artistico (tutela del) - Servizi dei beni culturali - Possibilità, prevista dalla legge finanziaria 2002, che siano dati in concessione a soggetti diversi da quelli statali, secondo modalità, criteri e procedure determinati con regolamento ministeriale - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale concorrente - Esorbitanza dal potere regolamentare di spettanza statale - Violazione del principio di sussidiarietà.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 33, comma 1, che aggiunge la lett. *b-bis*) all'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, e 118.

Comuni e province - Servizi pubblici locali - Distinzione, nella legge finanziaria 2002, fra servizi di rilevanza industriale e privi di rilevanza industriale, disciplina delle rispettive forme di organizzazione e gestione, ed attribuzione al Governo di poteri regolamentari di attuazione (anche in ordine alla fissazione di un periodo di transizione) - Denunciata esorbitanza dalle competenze legislative dello Stato in materia di coordinamento finanziario, attuazione della normativa comunitaria e tutela della concorrenza.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 35, che tra l'altro sostituisce l'art. 113 e modifica l'art. 42, comma 2, lettera *e*), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- Costituzione, art. 117, in particolare, comma secondo, lettera *e*).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2002 relative alla finanza degli enti territoriali - Potere del Ministro dell'economia e delle finanze di coordinare l'accesso al mercato dei capitali degli enti locali e delle Regioni, nonché di regolare con proprio decreto le modalità del coordinamento - Denunciata invasione di potestà regionali - Esorbitanza dal potere regolamentare dello Stato - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 41, comma 1.
- Costituzione, art. 117; legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 8, comma 1.

Fiere e mercati - Norme della legge finanziaria 2002 - Esclusione delle fiere a carattere religioso, benefico o politico dall'ambito di applicazione della legge n. 426/1971 e s.m., relativa all'esercizio dell'attività commerciale - Denunciata invasione di competenza regionale residuale - Incertezza sul significato della disposizione censurata - Violazione del principio di certezza del diritto.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 52, comma 17.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Agricoltura e zootecnia - Norme della legge finanziaria 2002 in materia di quote latte, contributi a favore degli allevamenti ippici per lo sviluppo dell'ippoterapia, e fondo per la copertura assicurativa dei rischi in agricoltura - Denunciata invasione di materia di competenza regionale - Costituzione di fondi settoriali a gestione ministeriale in assenza di competenza legislativa statale - Contrasto con il principio di sussidiarietà.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 52, commi 10, 39 e 83.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Agricoltura e foreste - Norme della legge finanziaria 2002 - Attribuzione al Ministro delle politiche agricole e forestali del potere di definire, con proprio decreto, le tipologie di investimenti per le imprese agricole e per quelle di prima trasformazione ammesse agli aiuti di Stato - Denunciata invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni - Attribuzione di potere regolamentare allo Stato fuori delle materie di spettanza statale esclusiva.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 60, comma 1, lett. *d*) (che aggiunge il comma 7-*bis* all'art. 8 della legge 23 dicembre 2000, n. 388).
- Costituzione, artt. 117, comma quarto e comma sesto.

Agricoltura e foreste - Regime sanzionatorio e regolarizzazione dei vigneti impiantati abusivamente - Modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2002 - Differente disciplina a seconda che gli impianti siano anteriori o successivi al 1993 - Denunciata invasione della potestà legislativa residuale esclusiva delle Regioni.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 64 (che sostituisce il comma 3 ed aggiunge i commi 3-*bis* e 3-*ter* all'art. 2 del decreto legislativo 10 agosto 2000, n. 260).
- Costituzione, art. 117.

Zootecnia - Interventi previsti dalla legge finanziaria 2002 per la protezione dall'influenza catarrale dei ruminanti - Previsione di finanziamenti alle aziende zootecniche e alle cooperative di allevamento - Denunciata invasione di potestà spettante alle Regioni.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 66.
- Costituzione, art. 119.

Agricoltura e foreste - Programmazione negoziata in agricoltura - Norme della legge finanziaria 2002 relative al finanziamento di patti territoriali e di contratti di programma - Denunciata invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di agricoltura - Mancato trasferimento alle Regioni di risorse finanziarie di loro spettanza.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 67.
- Costituzione, art. 117.

Previdenza e assistenza sociale - Disposizioni della legge finanziaria 2002 in materia di asili nido - Istituzione di un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Denunciata invasione di materia spettante alla competenza regionale residuale - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 70.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. *p*), e quarto, e 119, comma quarto.

- N. 248. Ordinanza del Tribunale di Savona del 28 dicembre 2001.
Notaio - Violazioni di obblighi professionali - Sanzioni disciplinari - Ammenda - Misura - Mancato adeguamento - Lamentata irrisorietà degli importi - Asserita disparità di trattamento rispetto ai provvedimenti disciplinari relativi ad altre categorie di professionisti e a quelli previsti dall'art. 138-bis della legge notarile per la richiesta di iscrizioni nel registro delle imprese di deliberazioni di società di capitali, verbalizzate dallo stesso notaio, in assenza delle condizioni richieste dalla legge - Incidenza sul principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché sul dovere per il cittadino, cui sono affidate funzioni pubbliche, di adempierle con disciplina ed onore.
 - Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 137.
 - Costituzione, artt. 3, 54 e 97 Pag. 95
- N. 249. Ordinanza del Giudice di pace di Sondrio del 25 marzo 2002.
Circolazione stradale - Guida sotto l'influenza dell'alcool - Accertamenti sullo stato di ebbrezza - Mancata previsione dell'obbligo (anziché della facoltà) degli organi accertatori di sottoporre il fermato all'accertamento secondo gli strumenti e le procedure previsti dal regolamento - Mancata previsione della possibilità, su richiesta del fermato e nel caso in cui non sia particolarmente difficoltoso, di effettuare il prelievo ematico - Dedotta violazione di parametri costituzionali numericamente indicati.
 - Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 186.
 - Costituzione, artt. 24, comma secondo, e 111, comma secondo » 96
- N. 250. Ordinanza del Giudice di pace di Rimini del 14 febbraio 2002.
Circolazione stradale - Sospensione provvisoria della validità della patente di guida - Potere del Prefetto nei casi previsti dall'art. 223 del codice della strada - Limitazione ai soli conducenti di veicoli per i quali il possesso della patente di guida è obbligatorio - Mancata previsione - Contrasto con il principio di ragionevolezza.
 - Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 223, comma 2. » 97
- N. 251. Ordinanza del Tribunale di Savona del 9 gennaio 2002.
Processo penale - Dibattimento - Contestazioni nell'esame testimoniale - Dichiarazioni precedentemente rese, lette per le contestazioni e valutate ai fini della credibilità del teste - Acquisizione e valutazione quale prova dei fatti in queste affermati - Mancata previsione - Contrasto con il principio del libero convincimento del giudice, in relazione al principio di legalità.
 - Codice di procedura penale, art. 500, commi 2 e 4, come introdotto dalla legge 1° marzo 2001, n. 63.
 - Costituzione, artt. 101, comma secondo, e 25, comma secondo » 98
- N. 252. Ordinanza del Tribunale di S. Angelo dei Lombardi del 5 febbraio 2002.
Processo civile - Mancata comparizione delle parti costituite - Estinzione del processo condizionata alla mancata riassunzione entro un anno dalla cancellazione della causa dal ruolo - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.
 - Codice di procedura civile, artt. 181, 309 e 307.
 - Costituzione, art. 111, comma secondo, come modificato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2.
In linea subordinata: Processo civile - Mancata comparizione delle parti costituite - Dovere del giudice di fissare un'udienza successiva - Cancellazione della causa dal ruolo solo in caso di mancata comparizione delle parti alla nuova udienza - Contrasto con il principio della ragionevole durata del processo.
 - Codice di procedura civile, artt. 181, primo comma, e 309.
 - Costituzione, art. 111, comma secondo, come modificato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 » 101

n. 253. Ordinanza del Tribunale di Verona sez. distaccata di Soave del 19 ottobre 2001.

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Giudice che abbia respinto, nella fase degli atti preliminari al dibattimento, istanza di applicazione della pena - Incompatibilità a partecipare al giudizio - Irragionevole disparità di trattamento tra situazioni analoghe ed irragionevole identità di disciplina di situazioni non comparabili processualmente - Lesione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Violazione del principio di buona amministrazione.

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 97

Pag. 104

n. 254. Ordinanza del T.a.r. del Lazio dell'8 gennaio 2002.

Sanità pubblica - Professori e ricercatori universitari afferenti alla facoltà di medicina e chirurgia - Esercizio o rinnovo dell'opzione per l'attività assistenziale intramuraria, ovvero per l'attività libero professionale extramuraria - Termine perentorio di quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo censurato - Previsione dell'equivalenza legale della mancata comunicazione dell'opzione entro il termine predetto, alla scelta dell'attività assistenziale esclusiva - Mancata subordinazione dell'esercizio dell'opzione alla previa concreta disponibilità di strutture adeguate in cui esercitare l'attività assistenziale intramuraria - Irragionevolezza - Contrasto con il principio di buon andamento della P.A.

- D.Lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 5, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Sanità pubblica - Professori e ricercatori universitari afferenti alla facoltà di medicina e chirurgia - Previsione, quale requisito necessario per l'attribuzione di incarichi di direzione di struttura nonché dei programmi, della scelta per l'attività assistenziale esclusiva - Lesione del principio di autonomia didattico-scientifica e di compenetrazione tra attività sanitaria assistenziale e attività didattica e di ricerca scientifica - Eccesso di delega.

- D.Lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 5, comma 7.
- Costituzione, artt. 33 e 76.

Sanità pubblica - Professori e ricercatori universitari afferenti alla facoltà di medicina e chirurgia - Irretrattabilità, salvo limitate eccezioni, della scelta per l'attività assistenziale intramuraria - Lesione del principio di autonomia didattico-scientifica.

- D.Lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 5, comma 10.
- Costituzione, art. 33.

Sanità pubblica - Norme relative all'organizzazione interna delle aziende sanitarie e in materia di personale delle stesse - Assoggettamento dell'attività assistenziale del sanitario universitario alle determinazioni organizzative del Direttore generale dell'Azienda ospedaliera - Attribuzione al Direttore generale del potere di conferimento e revoca degli incarichi di strutture semplici e di natura professionale, su proposta del responsabile della struttura complessa di appartenenza del sanitario, nonché degli incarichi di direzione di strutture complesse sulla base di mera intesa con il Rettore - Incidenza delle determinazioni del Direttore generale sulle attribuzioni in materia didattica e scientifica riservate all'Università - Lesione del principio della libertà di insegnamento in relazione all'attribuzione di un incarico assistenziale che non consente un'adeguata e proficua utilizzazione di strutture e personale per esigenze di didattica e ricerca - Eccesso di delega.

- D.Lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, artt. 3 e 5, commi da 1 a 6 e da 8 a 11.
- Costituzione, artt. 33 e 76

» 106

N. 255. Ordinanza del T.a.r. del Lazio del 22 novembre 2001.

Sanità pubblica - Professori e ricercatori universitari afferenti alla Facoltà di medicina e chirurgia, nominati in ruolo successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo censurato - Previsione della possibilità di svolgere unicamente l'attività assistenziale esclusiva e di optare per l'attività professionale extramuraria nei casi e modi stabiliti dal decreto legislativo stesso - Previsione, altresì, fino all'entrata in vigore della legge di riordino dello stato giuridico universitario, che lo svolgimento dell'attività extramuraria comporta l'opzione per il tempo definito - Incidenza sul principio di autonomia universitaria e sullo stato giuridico del sanitario universitario - Irragionevolezza - Lesione dei principî di imparzialità e buon andamento della P.A. - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, art. 5, comma 12.

- Costituzione, artt. 3, 33, 76 e 97

Pag. 113

N. 256. Ordinanza del T.a.r. del Lazio del 22 novembre 2001.

Sanità pubblica - Professori e ricercatori universitari afferenti alla Facoltà di medicina e chirurgia, nominati in ruolo successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo censurato - Previsione della possibilità di svolgere unicamente l'attività assistenziale esclusiva e di optare per l'attività professionale extramuraria nei casi e modi stabiliti dal decreto legislativo stesso - Previsione, altresì, fino all'entrata in vigore della legge di riordino dello stato giuridico universitario, che lo svolgimento dell'attività extramuraria comporta l'opzione per il tempo definito - Incidenza sul principio di autonomia universitaria e sullo stato giuridico del sanitario universitario - Irragionevolezza - Lesione dei principî di imparzialità e buon andamento della P.A. - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, art. 5, comma 12.

- Costituzione, artt. 3, 33, 76 e 97

» 119

N. 257. Ordinanza del T.a.r. del Lazio del 22 novembre 2001.

Sanità pubblica - Professori e ricercatori universitari afferenti alla Facoltà di medicina e chirurgia, nominati in ruolo successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo censurato - Previsione della possibilità di svolgere unicamente l'attività assistenziale esclusiva e di optare per l'attività professionale extramuraria nei casi e modi stabiliti dal decreto legislativo stesso - Previsione, altresì, fino all'entrata in vigore della legge di riordino dello stato giuridico universitario, che lo svolgimento dell'attività extramuraria comporta l'opzione per il tempo definito - Incidenza sul principio di autonomia universitaria e sullo stato giuridico del sanitario universitario - Irragionevolezza - Lesione dei principî di imparzialità e buon andamento della P.A. - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, art. 5, comma 12.

- Costituzione, artt. 3, 33, 76 e 97

» 125

N. 258. Ordinanza del T.a.r. del Lazio del 22 novembre 2001.

Sanità pubblica - Professori e ricercatori universitari afferenti alla Facoltà di medicina e chirurgia, nominati in ruolo successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo censurato - Previsione della possibilità di svolgere unicamente l'attività assistenziale esclusiva e di optare per l'attività professionale extramuraria nei casi e modi stabiliti dal decreto legislativo stesso - Previsione, altresì, fino all'entrata in vigore della legge di riordino dello stato giuridico universitario, che lo svolgimento dell'attività extramuraria comporta l'opzione per il tempo definito - Incidenza sul principio di autonomia universitaria e sullo stato giuridico del sanitario universitario - Irragionevolezza - Lesione dei principî di imparzialità e buon andamento della P.A. - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, art. 5, comma 12.

- Costituzione, artt. 3, 33, 76 e 97

» 131

- N. 259. Ordinanza del Tribunale - Sezione per il riesame, di Napoli dell'8 gennaio 2002.
- Misure cautelari - Arresti domiciliari - Autorizzazione ad assentarsi dal luogo di detenzione per lo svolgimento di una attività lavorativa - Possibilità per il giudice di effettuare il giudizio sull'opportunità di concedere tale autorizzazione soltanto qualora il detenuto non possa altrimenti provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita ovvero versi in situazione di assoluta indigenza - Irragionevolezza a fronte del diverso regime previsto per il rilascio dell'autorizzazione del lavoro all'esterno per il detenuto ristretto in carcere o per il condannato in stato di detenzione domiciliare - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Lesione del diritto al lavoro - Contrasto con il principio di obbligatorietà della motivazione dei provvedimenti giurisdizionali.**
- Codice di procedura penale, art. 284, comma 3.
 - Costituzione, artt. 1, 2, 3, 4, 13, comma secondo, 27, comma terzo, e 35 Pag. 137
- N. 260. Ordinanza del Tribunale di Milano del 1° marzo 2002.
- Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Regione Lombardia - Alloggi di edilizia residenziale pubblica recuperati o restaurati dopo il 31 dicembre 1975 - Determinazione del canone secondo criteri diversi da quelli stabiliti dalla legge n. 392/1978 per gli alloggi nelle stesse condizioni - Ingiustificata diversa disciplina di situazioni analoghe - Invasione della sfera di competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio dello Stato.**
- Legge della Regione Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91, art. 27.
 - Costituzione, artt. 2, 3 e 117, comma secondo » 143
- N. 261. Ordinanza del Tribunale di Trani del 3 dicembre 2001.
- Processo penale - Dibattimento - Rinnovazione a causa del mutamento del giudice persona fisica - Regime della ripetizione delle prove orali già assunte nella precedente istruzione dibattimentale - Disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista dall'art. 190-bis cod. proc. pen. - Contrasto con il principio della ragionevole durata del processo.**
- Codice di procedura penale, artt. 511, comma 2, 525 e 526.
 - Costituzione, artt. 3 e 111, comma secondo, ultima parte » 144
- N. 262. Ordinanza della Corte di assise di Messina del 12 febbraio 2002.
- Processo penale - Prove - Testimonianza - Facoltà di astensione dal testimoniare dei prossimi congiunti - Estensione di tale facoltà ai prossimi congiunti dell'imputato di procedimento connesso o collegato (il quale possa a sua volta avvalersi della facoltà di non rispondere nell'ambito del processo in cui dovrebbe essere raccolta la testimonianza del prossimo congiunto) - Mancata previsione - Disparità di trattamento tra situazioni assimilabili - Lesione del diritto di difesa.**
- Codice di procedura penale, art. 199.
 - Costituzione, artt. 3 e 24 » 148
- N. 263. Decreto del Tribunale di Catanzaro del 22 febbraio 2002.
- Misure di prevenzione - Obbligo di soggiorno - Autorizzazione ad allontanarsi dal comune di residenza (o dimora) coatta, ai fini dell'esercizio, in forma associata, del diritto di professione della fede religiosa - Mancata previsione - Lesione del diritto di professione della fede religiosa.**
- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 7-bis.
 - Costituzione, art. 19 » 150

- N. 264. Ordinanza del giudice di pace di Lecce del 15 febbraio 2002.
- Sanzioni amministrative - Sanzioni pecuniarie per infrazioni al codice della strada - Richiesta di pagamento a mezzo di cartella esattoriale - Possibilità, senza il dovuto provvedimento, in conseguenza dell'esecutività del verbale di accertamento - Dedotta violazione di parametri costituzionali numericamente indicati.**
- Costituzione, artt. 25, 101, 102 e 111. Pag. 153
- N. 265. Ordinanza del T.a.r. del Lazio del 20 marzo 2002.
- Università - Concorsi riservati a posti di ricercatore universitario - Limitazione della riserva al solo personale (in servizio alla data di entrata in vigore della legge e che abbia svolto alla stessa data almeno tre anni di attività di ricerca) assunto in ruolo per lo svolgimento di funzioni tecniche o socio-sanitarie che prevedevano quale requisito d'accesso il diploma di laurea - Incidenza sui principi di eguaglianza e di imparzialità e buon andamento dalla pubblica amministrazione.**
- Legge 14 gennaio 1999, n. 4, art. 1, comma 10.
– Costituzione, artt. 3 e 97 » 153
- N. 266. Ordinanza del T.a.r. del Lazio del 20 marzo 2002.
- Università - Concorsi riservati a posti di ricercatore universitario - Limitazione della riserva al solo personale (in servizio alla data di entrata in vigore della legge e che abbia svolto alla stessa data almeno tre anni di attività di ricerca) assunto in ruolo per lo svolgimento di funzioni tecniche o socio-sanitarie che prevedevano quale requisito d'accesso il diploma di laurea - Incidenza sui principi di eguaglianza e di imparzialità e buon andamento dalla pubblica amministrazione.**
- Legge 14 gennaio 1999, n. 4, art. 1, comma 10.
– Costituzione, artt. 3 e 97 » 157
- N. 267. Ordinanza del T.a.r. del Lazio del 20 marzo 2002.
- Università - Concorsi riservati a posti di ricercatore universitario - Limitazione della riserva al solo personale (in servizio alla data di entrata in vigore della legge e che abbia svolto alla stessa data almeno tre anni di attività di ricerca) assunto in ruolo per lo svolgimento di funzioni tecniche o socio-sanitarie che prevedevano quale requisito d'accesso il diploma di laurea - Incidenza sui principi di eguaglianza e di imparzialità e buon andamento dalla pubblica amministrazione.**
- Legge 14 gennaio 1999, n. 4, art. 1, comma 10.
– Costituzione, artt. 3 e 97 » 159
- N. 268. Ordinanza del T.a.r. del Lazio del 3 aprile 2002.
- Impiego pubblico - Accordi di comparto di cui alla legge n. 93/1983 e successive modificazioni - Proroga fino al 31 dicembre 1993 - Blocco per l'anno 1993 degli incrementi retributivi derivanti da automatismi stipendiali - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, della non incidenza della proroga stessa sulla data del 31 dicembre 1990, già stabilita per la maturazione delle anzianità di servizio prescritte ai fini delle maggiorazioni delle retribuzioni individuali di anzianità (R.I.A.), salva l'esecuzione dei giudicati alla data di entrata in vigore della legge interpretativa - Incidenza sui principi di certezza del diritto e di affidamento dei cittadini - Lesione del diritto di azione e del principio di tutela giurisdizionale - Interferenza sulla funzione giurisdizionale.**
- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 51, comma 3.
– Costituzione, artt. 3, 24, 101, 102, 103, 104, 108 e 113 » 161

N. 269. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 21 marzo 2002.

Imposte e tasse - Tasse sulle concessioni governative - Tassa per il mantenimento dell'iscrizione nel registro delle imprese - Diritto al rimborso - Assoggettamento a termine di decadenza triennale - Mancata diversificazione del diritto al rimborso sorgente dall'indebito, rispetto a quello sorgente dall'errore.

– D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, art. 13, comma secondo.

– Costituzione, art. 3 *Pag.* 164

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 218

Sentenza 22 - 29 maggio 2002

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Camere di commercio - Ordinamento del personale - Qualifiche dirigenziali - Accesso dei capiservizio alla qualifica immediatamente superiore (dirigenziale) - Deroga ingiustificata alla regola concorsuale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori censure.

- Legge 11 maggio 1999, n. 140, art. 12, comma 1.
- Costituzione, art. 97.

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, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 11 maggio 1999, n. 140 (Norme in materia di attività produttive), promosso con ordinanza emessa il 24 aprile 2001 dal Tribunale di Siena nel procedimento civile vertente tra F. C. ed altro e la Camera di commercio, industria e artigianato di Siena, iscritta al n. 586 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, 1^a serie speciale, dell'anno 2001.

Visti gli atti di costituzione di F. C. ed altro e della Camera di commercio, industria e artigianato di Siena, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2002 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Uditi gli avvocati Enrico de Martino e Andrea Pisaneschi per F. C. ed altro, Fabio Pisillo per la Camera di commercio, industria e artigianato di Siena e l'Avvocato dello Stato Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Siena, in composizione monocratica e in funzione di giudice del lavoro, solleva, con ordinanza del 24 aprile 2001, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 [*recte*: art. 12, comma 1] della legge 11 maggio 1999, n. 140 (Norme in materia di attività produttive), in riferimento all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

2. — Nel giudizio *a quo* due dipendenti della Camera di commercio, industria e artigianato di Siena (*infra*, Camera di commercio) hanno chiesto di essere inquadrati nella qualifica dirigenziale *ex* art. 12, comma 1, della legge n. 140 del 1999, deducendo che la Camera di commercio non ha accolto la relativa domanda, sia in quanto l'organico prevede un solo posto di dirigente, sia in quanto contesta che questa norma attribuisca un «diritto» a siffatto inquadramento.

L'ordinanza di rimessione premette che la norma impugnata derogherebbe all'art. 28, comma 1, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, secondo il quale «l'accesso alla qualifica di dirigente di ruolo nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene esclusivamente a seguito di concorso per esami», attribuendo ai ricorrenti una «legittima aspettativa tutelabile» all'inquadramento nella qualifica dirigenziale. Ad avviso del tribunale rimettente, la Camera di commercio potrebbe respingere la relativa domanda esclusivamente in presenza di «specifiche situazione negative concernenti la persona e il *curriculum* degli istanti», inesistenti nel caso in questione, e neppure potrebbe rigettarla per l'eventuale mancanza del posto dirigenziale nella pianta organica. In ogni caso, l'unica funzione dirigenziale prevista dalla pianta organica della Camera di commercio dovrebbe essere assegnata «sulla base di una successiva scelta meritocratica discrezionale, con apposito contratto», costituendo l'ampliamento delle qualifiche dirigenziali «un atto dovuto in conseguenza della legge n. 140/1999».

Secondo il rimettente, la norma, così interpretata, realizzerebbe «un indiscriminato passaggio alla qualifica dirigenziale, senza selezione alcuna» e, quindi, si porrebbe in contrasto con l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione. La giurisprudenza costituzionale, sostiene il giudice *a quo* ha infatti affermato che i principi di efficienza, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione richiedono che la progressione nella carriera avvenga all'esito di procedure selettive o di verifiche attitudinali (sentenze n. 1 del 1999; n. 1 del 1996), imponendo la norma costituzionale «forme di effettiva selezione nella attribuzione delle qualifiche, con esclusione di qualsiasi generalizzato "scivolamento verso l'alto"».

3. — Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

Secondo la difesa erariale, sarebbe infatti possibile dare della norma impugnata un'interpretazione conforme al principio costituzionale che si ritiene leso. A suo avviso, il verbo «può» dimostrerebbe che il legislatore ha fatto salvo il potere di autorganizzazione delle Camere di commercio, le quali non sarebbero obbligate né ad attuare generalizzate promozioni, né ad ampliare la pianta organica. La norma si limiterebbe ad attribuire alle Camere di commercio la facoltà di non applicare le procedure ordinarie per la nomina dei dirigenti e, così interpretata, non prevederebbe un avanzamento automatico alla qualifica dirigenziale, ma sarebbe giustificata dall'esigenza di permettere che gli incarichi dirigenziali siano attribuiti a dipendenti che, per l'esperienza e la professionalità acquisita, appaiono in grado di assicurare funzionalità ed efficienza del servizio al quale sono preposti.

4. — Nel giudizio innanzi alla Corte si sono costituiti i ricorrenti nel processo principale, chiedendo, anche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, che la questione sia dichiarata infondata.

Secondo le parti la disposizione impugnata si sarebbe limitata a riconoscere ai capi servizio la qualifica che loro avrebbe dovuto essere attribuita sulla base di una corretta equiparazione con i dipendenti dello Stato. Nella realizzazione del passaggio dal sistema delle carriere a quello delle qualifiche funzionali i dipendenti delle Camere di commercio, in una prima fase, sono stati provvisoriamente inquadrati con il decreto interministeriale del 12 luglio 1982, secondo il nuovo criterio. L'inquadramento definitivo, attuato dall'art. 3 del d.l. 23 settembre 1994, n. 547, convertito nella legge 22 novembre 1994, n. 644, sulla base delle corrispondenze stabilite per gli

impiegati civili dello Stato dalla Commissione prevista dall'art. 10 della legge 11 luglio 1980, n. 312, a causa della mancata previsione della qualifica di direttore di divisione, alla quale era equiparata quella di capo servizio, avrebbe fatto sì che chi rivestiva quest'ultima qualifica è stato inquadrato all'ottavo livello, analogamente ai capi reparto, che svolgevano mansioni di livello inferiore.

La norma impugnata non prevederebbe, quindi, un avanzamento senza concorso, bensì realizzerebbe quella corretta equiparazione che, in passato, non era stata attuata.

5. — Nel giudizio innanzi alla Corte si è, altresì, costituita la Camera di commercio di Siena, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la parte sostiene che la norma impugnata dovrebbe essere interpretata escludendo che essa stabilisca l'obbligo di attribuire ai capi servizio la qualifica dirigenziale. In linea gradata, la Camera di commercio insiste affinché la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della disposizione, qualora non sia possibile offrirne una lettura conforme all'art. 97 della Costituzione.

6. — All'udienza pubblica l'Avvocatura generale dello Stato e le parti hanno chiesto l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Siena riguarda l'art. 12 (*recte*: art. 12, comma 1) della legge 11 maggio 1999, n. 140 (Norme in materia di attività produttive), che dispone che il personale delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura in servizio alla data di entrata in vigore del d.l. 23 settembre 1994, n. 547 convertito nella legge 22 novembre 1994, n. 644 che, alla data del 12 luglio 1982, rivestiva la qualifica di capo servizio, conseguita secondo l'ordinamento camerale vigente alla predetta data, «può essere inquadrato nella qualifica immediatamente superiore con effetti giuridici ed economici decorrenti dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Secondo il giudice *a quo* la norma attribuirebbe ai capi servizio una «legittima aspettativa tutelabile» all'inquadramento nella qualifica dirigenziale, che non potrebbe essere negato dalla Camera di commercio neppure per mancanza di posti nella pianta organica, ma soltanto con riferimento a specifiche circostanze negative concernenti la persona o il *curriculum* degli aspiranti. Così interpretata la disposizione, essa violerebbe l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione, in quanto determinerebbe «un indiscriminato passaggio alla qualifica dirigenziale, senza selezione alcuna», in contrasto perciò con i principi di efficienza e di buon andamento dell'amministrazione, i quali invece esigono che l'accesso ad una qualifica superiore avvenga attraverso «forme di effettiva selezione», essendo vietato qualsiasi generalizzato «scivolamento verso l'alto».

2. — Va premesso che il giudice *a quo* interpreta, con motivazione specifica non implausibile, la disposizione impugnata nel senso che essa disporrebbe, in linea generale, l'inquadramento, a semplice domanda, dei dipendenti che rivestivano la qualifica di capo servizio, nella qualifica immediatamente superiore, cioè dirigenziale, al di fuori di qualsiasi procedura concorsuale ed indipendentemente dall'esistenza di una vacanza nella relativa pianta organica. Secondo il rimettente, pertanto, non è possibile pervenire ad una lettura della norma che escluda la lesione dell'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

3. — La questione è fondata.

L'interpretazione delle complesse vicende normative che hanno caratterizzato il passaggio dei dipendenti delle camere di commercio in particolare di quelli che rivestivano la qualifica di capo servizio dall'ordinamento per carriere all'ordinamento per qualifiche funzionali e profili professionali ha costituito oggetto di un consolidato indirizzo della giurisprudenza amministrativa. Sono stati così ripetutamente esplicitati i motivi che in relazione sia alle prescrizioni dell'inquadramento definitivo attuato dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 547 del 1994 convertito nella legge n. 644 del 1994, sia al criterio delle mansioni svolte, hanno giustificato sul piano logico-

sistematico l'inquadramento dei capi servizio delle camere di commercio nella ottava qualifica funzionale e non già in una qualifica superiore, e cioè la qualifica VIII *bis*, riservata ai vicesegretari (art. 2 del d.i. 12 luglio 1982), o la qualifica IX, peraltro non riferibile al personale delle camere di commercio. E, secondo questo stesso indirizzo giurisprudenziale, soltanto una disposizione specifica come quella censurata ha potuto prevedere, come appunto sostiene il giudice *a quo*, il reinquadramento automatico e generalizzato dei capi servizio in una qualifica superiore alla VIII, e cioè dirigenziale.

3.1. — Ai fini dello scrutinio di legittimità della predetta norma, occorre tenere presente che questa corte ha costantemente affermato che nell'accesso a funzioni più elevate, ossia nel passaggio ad una fascia funzionale superiore, nel quadro di un sistema, come quello oggi in vigore, che non prevede carriere o le prevede entro ristretti limiti, deve essere «ravvisata una forma di reclutamento». Tale forma di reclutamento è perciò soggetta alla regola del pubblico concorso, che, in quanto «meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci», resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità, costituendo ineludibile momento di controllo, funzionale al miglior rendimento della pubblica amministrazione (*ex plurimis*: sentenze n. 1 del 1999, n. 320 del 1997, n. 1 del 1996). E proprio per la contraddizione con questi principi, la giurisprudenza costituzionale è costante nel censurare norme che stabiliscono il passaggio a fasce funzionali superiori, in deroga alla regola del pubblico concorso, o comunque non prevedono alcun criterio selettivo, o verifiche attitudinali adatte a garantire l'accertamento dell'idoneità dei candidati in relazione ai posti da ricoprire, realizzando così una sorta di automatico e generalizzato scivolamento verso l'alto del personale (sentenze n. 1 del 1999, n. 320 del 1997, n. 478 del 1995, n. 314 del 1994).

In questo quadro giurisprudenziale, la norma impugnata appare pertanto in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, in quanto deroga ingiustificatamente alla regola del pubblico concorso, senza neppure prevedere alcuna verifica del possesso dei requisiti richiesti per l'attribuzione della qualifica superiore. Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale, sotto questo profilo, dell'art. 12, comma 1, della legge n. 140 del 1999, restando così assorbita ogni ulteriore censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge 11 maggio 1999, n. 140 (Norme in materia di attività produttive).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2002.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: CAPOTOSTI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 maggio 2002.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 219

*Sentenza 22 - 29 maggio 2002*Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Scuole di specializzazione - Corsi di formazione specialistica in medicina e chirurgia - Divieto di accesso ai titolari di altra specializzazione già conseguita o di diploma di formazione in medicina generale - Contrasto con il diritto agli studi e all'esercizio di attività professionale liberamente scelta - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di altre censure.

- D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368, art. 34, comma 4.
- Costituzione, artt. 34, primo e terzo comma, 35, primo comma, 2, 3 e 4 (e art. 76).

Università - Scuole di specializzazione - Corsi di formazione specifica in medicina generale - Divieto di accesso ai titolari di diploma di specializzazione o di dottorato di ricerca - Illegittimità conseguenziale (ex art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

- D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368, art. 24, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 4, del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE), promossi con ordinanze emesse l'11 luglio e il 26 settembre 2001 dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, iscritte ai nn. 880 e 952 del registro ordinanze 2001 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, 1^a serie speciale, nn. 43 e 49 dell'anno 2001.

Visti l'atto di costituzione di Giovanna Maria Gatti nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 26 marzo 2002 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi l'avvocato Fabrizio Figorilli per Giovanna Maria Gatti e l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso del giudizio introdotto da un medico, specialista in radioterapia, nei confronti dell'Università degli studi di Perugia e del Ministero della ricerca scientifica e tecnologica per l'annullamento del bando di concorso per l'ammissione alla Scuola di specializzazione in chirurgia generale della facoltà di medicina e chirurgia di quell'ateneo per l'anno accademico 2000-2001, nonché del provvedimento che la escludeva dal concorso in applicazione dell'art. 34, comma 4, del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE), disposizione che non consente l'accesso ai corsi di formazione specialistica a chi sia già in possesso di un diploma di spe-

cializzazione, il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, con ordinanza emessa l'11 luglio e pervenuta l'8 ottobre 2001 (reg. ord. n. 880 del 2001), su eccezione della ricorrente, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del detto art. 34, comma 4, del d.lgs. n. 368 del 1999, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, in relazione alla legge delega 24 aprile 1998, n. 128 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 1995-1997), nonché in riferimento agli artt. 3, 34 e 35 della Costituzione.

L'autorità remittente premette, in ordine alla rilevanza, che i provvedimenti impugnati costituiscono puntuale e corretta applicazione della norma denunciata e che, non avendo l'esclusione della ricorrente dal concorso altra giustificazione che il divieto posto dalla citata disposizione, qualora quest'ultima fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, ne conseguirebbe necessariamente l'ammissione al concorso.

Quanto alla non manifesta infondatezza, la norma denunciata, secondo la quale «l'accesso alla formazione specialistica [dei laureati in medicina e chirurgia] non è consentita [*recte*: consentito] ai titolari di specializzazione conseguita ai sensi del [precedente] art. 20 o di diploma di formazione specifica in medicina generale», ponendo un divieto *a priori*, avrebbe, a giudizio del remittente, come effetto pratico non solo di inibire ai suoi destinatari nuove conoscenze scientifiche e il relativo nuovo titolo accademico, ma anche di precludere, di fatto se non di diritto, la libertà di mutare il campo dell'esercizio professionale, non avendo un medico, pur laureato ed abilitato, alcuna *chance* di inserirsi in un settore professionale per il quale non sia specializzato. Né il medico specializzato che non possa o non voglia intraprendere o proseguire l'attività professionale nel settore corrispondente può proporsi come medico di base nel servizio sanitario nazionale, atteso che tale attività è riservata a chi è in possesso dell'apposito diploma di formazione, equiparato dalla norma impugnata, ai fini del divieto di cumulo, ad una specializzazione.

L'effetto dell'art. 34, comma 4, è dunque, ad avviso del giudice *a quo*, di rendere irrevocabile, a vita, la prima scelta professionale compiuta dal giovane medico.

Nella norma viene anzitutto ravvisata violazione dell'art. 76 della Costituzione. L'oggetto ed i relativi criteri della delega, contenuta nella legge 24 aprile 1998, n. 128, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, sono infatti precisati dal legislatore mediante il riferimento alla direttiva 93/16 e successive modificazioni: ma né la direttiva, né la stessa legge di delega toccano il tema dell'eventuale cumulo di specializzazioni. Escluso che possa trattarsi di semplice esplicitazione di un principio comunque insito nel sistema delle direttive comunitarie, o che si tratti di norma «tecnica» di dettaglio necessaria per assicurare l'integrità e la funzionalità dell'ordinamento, l'art. 34, comma 4, del decreto legislativo sarebbe evidentemente frutto di una scelta pienamente autonoma del legislatore delegato. Ma se è vero che nel silenzio delle direttive comunitarie il legislatore nazionale avrebbe avuto, in via di principio, la facoltà di dettare autonomamente ulteriori e più restrittivi criteri per l'ammissione alle scuole, tale potere — incidente in modo così pesante sulle libertà individuali — sarebbe spettato, semmai, al legislatore ordinario, e non al legislatore delegato, in mancanza di espressa delega.

In secondo luogo, secondo il giudice *a quo*, la norma inciderebbe sul diritto allo studio, inteso come diritto di accedere, secondo le proprie libere scelte, ad un determinato corso di studi, e sul diritto al lavoro, inteso come diritto a svolgere, di nuovo secondo le proprie libere scelte, una determinata attività professionale, in violazione, rispettivamente, degli artt. 34 e 35 della Costituzione.

Infine, verrebbe in rilievo il principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost., perché la disposizione impugnata introduce una discriminazione fra i laureati in medicina, a svantaggio di chi, fra di essi, possieda un diploma di specializzazione. È pur vero, osserva l'autorità remittente, che tanto il diritto allo studio che quello al lavoro non sono garantiti in modo assoluto e incondizionato, come è stato affermato nella sentenza di questa Corte n. 383 del 1998, in tema di limitazione degli accessi a determinate facoltà universitarie e scuole di specializzazione; tali limitazioni debbono però essere ragionevoli. E mentre, nella materia in esame, è ragionevole una selezione basata su idoneità e merito, non altrettanto potrebbe dirsi della discriminazione dei candidati esclusivamente a motivo del possesso di una diversa specializzazione, titolo che dovrebbe semmai essere valutato come merito.

Neppure, ad avviso del remittente, il divieto potrebbe rinvenire la sua *ratio* nella finalità di prevenire «l'accaparramento» delle specializzazioni, in quanto una buona efficacia dissuasiva, in tal senso, avrebbe la previsione dell'impegno a tempo pieno, per tutta la durata dei corsi, con trattamento economico sicuramente deteriore rispetto a quello di cui godrebbe il medico già specializzato se mettesse a frutto la propria specializzazione. Ciò circoscriverebbe ad una ristretta minoranza di specializzati, seriamente motivati, il novero di coloro che scelgono di concorrere per una seconda specializzazione.

Né, in conclusione, la disposizione sembrerebbe diretta a prevenire lo spreco di risorse pubbliche determinato ogni volta che taluno, acquisita a spese della collettività una specializzazione, non la utilizzi, per dedicarsi invece ad un nuovo e diverso corso di specializzazione. L'argomento, apparentemente suggestivo, porterebbe, però, per coerenza, ad obbligare chiunque abbia conseguito, mediante il sistema pubblico di istruzione, un titolo di studio, a metterlo a frutto esercitando la relativa attività professionale, cosa manifestamente impossibile sul piano pratico e su quello giuridico.

2. — Si è costituita in giudizio la ricorrente nel giudizio *a quo*, che, condividendo nella sostanza gli argomenti svolti nell'ordinanza di rimessione, ha chiesto che la questione sia accolta.

La parte sottolinea, in particolare, come il divieto censurato non favorisca l'interdisciplinarietà, di particolare importanza proprio nell'ambito medico-chirurgico, settore in cui la ricerca scientifica e le tecniche terapeutiche hanno fatto progressi continui e costanti, proprio grazie allo stretto collegamento fra ambiti specialistici affini o complementari. Al contrario, la preparazione interdisciplinare dovrebbe essere incentivata, costituendo espressione di un principio superiore di rango costituzionale, ove si consideri che è interesse della Repubblica garantire l'«elevazione professionale dei lavoratori» (art. 35 Cost.). Le limitazioni al diritto allo studio così introdotte non risponderebbero al criterio della ragionevolezza.

Gravemente discriminatoria, poi, ad avviso della parte, apparirebbe la disposizione del comma 4 del successivo art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, che, in deroga al divieto introdotto, consentirebbe ai medici specializzati dipendenti del servizio sanitario nazionale ed ai sanitari provenienti da altri paesi dell'Unione europea di conseguire, nella misura del 10% dei posti disponibili nelle scuole, altro titolo di specializzazione.

Ciò dimostrerebbe che l'unica finalità perseguita dalla disposizione impugnata è di non permettere allo stesso soggetto di usufruire surrettiziamente di un trattamento economico destinato a sostituire un trattamento stipendiale proprio del rapporto di lavoro dipendente: esigenza questa comprensibile, ma che potrebbe essere ben salvaguardata indipendentemente da un siffatto divieto assoluto.

Viene poi richiamata la sentenza n. 383 del 1998 di questa Corte, resa in tema di «numero chiuso» delle iscrizioni a determinate facoltà universitarie, che con riguardo al diritto allo studio, garantito dagli artt. 33 e 34 Cost., ha affermato che l'intera materia, stante la sua delicatezza, non può essere regolata che da fonti di rango primario, costituendo principio generale informatore dell'ordinamento democratico quello secondo il quale «ogni specie di limite imposto ai diritti dei cittadini abbisogna del consenso dell'organo che trae da costoro la propria diretta investitura», e che «la conclusione che ne deriva è che i criteri di accesso all'università, e dunque anche la previsione del *numerus clausus*, non possono legittimamente risalire ad altre fonti, diverse da quella legislativa». Sarebbe di tutta evidenza il richiamo costante al principio della riserva di legge che informa l'intera disciplina dell'accesso ai corsi di istruzione universitaria, tra i quali devono necessariamente ricomprendersi anche le scuole di specializzazione riservate ai titolari di diploma di laurea in medicina e chirurgia.

Ogni specifica limitazione in materia di accesso ai corsi di studio, quindi, non potrebbe che essere posta dalla legge, che deve contenere le linee essenziali attraverso cui viene assicurato e garantito il diritto allo studio del medico che intende ottenere il diploma di specializzazione. Ancora, tra aspiranti all'iscrizione ad un corso di laurea e laureati in medicina che intendano approfondire le proprie conoscenze ad un livello superiore non sarebbe ammissibile alcun tipo di differenziazione in ordine alla fonte normativa in grado di disciplinarne diritti e obblighi.

La limitazione posta dalla norma impugnata, prosegue la difesa della parte, incide direttamente (viene richiamata in proposito la sentenza n. 4 del 1962, citata dalla menzionata sentenza n. 383 del 1998) sul diritto di iniziativa economica, tutelato dall'art. 41 Cost., collegato alla libertà riconosciuta dagli artt. 2 e 4 Cost. ad ogni cittadino di scegliere la professione da svolgere quale strumento per lo sviluppo della propria personalità.

Dalla preclusione in esame, poi, discenderebbe un'ulteriore disparità di trattamento con riferimento a quanto stabilito dalle direttive comunitarie n. 98/21 e n. 93/16 — aventi ad oggetto la libera circolazione dei medici ed il reciproco riconoscimento in ambito comunitario dei loro diplomi —, dal momento che ai soli medici italiani in possesso di una specializzazione è inibita la possibilità di essere ammessi ad un nuovo corso di studi attraverso il quale perfezionare ed approfondire le necessarie conoscenze per meglio inserirsi nel mercato del lavoro. Nel caso di specie, infatti, la ricorrente (specializzata in radiologia) aspira a conseguire una specializzazione costituente la prosecuzione logica, sul piano delle tecniche operatorie alle quali si sta già dedicando presso una struttura specializzata in oncologia, di studi già compiuti in precedenza, allo scopo di acquisire una professionalità nuova, a carattere interdisciplinare, richiesta per lo svolgimento dell'attività chirurgica in materia oncologica.

Il mantenimento del divieto censurato, in conclusione, oltre che comprimere la situazione soggettiva della ricorrente, comporterebbe un impoverimento delle stesse strutture sanitarie, le quali potrebbero contare su professionisti che hanno conseguito una sola specializzazione, con dispendio di risorse laddove si rende necessario l'impiego di professionalità a carattere interdisciplinare.

3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata.

La difesa erariale osserva che l'iscrizione alle scuole di specializzazione in medicina e chirurgia avviene, a norma dell'art. 37, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 368 del 1999, contestualmente alla stipulazione di un contratto annuale di formazione e lavoro, che prevede, come contropartita di una attività a tempo pieno, un compenso in danaro in sostituzione della tradizionale borsa di studio.

Poiché l'aspetto economico del rapporto contrattuale è inscindibile dall'iscrizione, il denunciato art. 34 del decreto, inibendo l'accesso alla scuola a coloro che sono già titolari di specializzazione medica, non farebbe che ribadire un principio già espresso con precedenti disposizioni di legge a proposito del cumulo tra borse o assegni di studio: quello del necessario limite che il legislatore deve tenere presente nell'intento di consentire ai meritevoli, ma privi di mezzi, il proseguimento degli studi, il che si risolve in definitiva nella razionale distribuzione delle risorse disponibili.

La tutela di tale interesse di rilievo costituzionale non potrebbe dunque conciliarsi con un accesso indiscriminato alle scuole.

4. — Nel corso di analogo giudizio promosso da altro medico, specializzato in medicina nucleare, per l'ammissione al concorso per la specializzazione in radiodiagnostica, indetto dalla medesima Università di Perugia, il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, con ordinanza (reg. ord. n. 952 del 2001) emessa il 26 settembre e pervenuta il 1° dicembre 2001, dello stesso tenore di quella di cui *supra*, al n. 1, ha sollevato la medesima questione di legittimità costituzionale.

5. — Anche in tale giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con memoria di tenore testuale identico a quello dell'atto depositato nel giudizio rubricato con il n. 880 del 2001 del reg. ord., concludendo per l'infondatezza della questione.

6. — In prossimità dell'udienza ha depositato memoria la parte già costituita nel giudizio incidentale reg. ord. n. 880 del 2001, insistendo nelle conclusioni rassegnate.

Illustrando nuovamente gli argomenti svolti nel primo atto difensivo, la parte in particolare osserva, in ordine alla violazione dell'art. 76 Cost., che l'indagine sull'eccesso di delega va compiuta, da un lato, interpretando le norme che determinano i principi e criteri direttivi tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità che ispirano la delega; dall'altro, interpretando le disposizioni emanate in attuazione della delega, leggendole nel significato compatibile con i principi della stessa delega. La direttiva di cui si dispone il recepimento ha come oggetto l'agevolazione della circolazione dei medici all'interno della Comunità europea e la libera prestazione dei servizi di medico, nonché il reciproco riconoscimento, in ambito comunitario, dei certificati e degli altri titoli inerenti alla formazione specialistica, e non disporrebbe nulla di più, non prevedendo alcun limite nel senso introdotto dal legislatore delegato in ordine all'acquisizione di più specializzazioni. Analogamente, neppure nella legge delega sarebbe rinvenibile alcuna indicazione in tal senso, che neanche potrebbe essere implicitamente desunta dalla *ratio* sottesa alla legge, o alla direttiva, ovvero dal relativo contesto normativo.

Quanto all'incidenza del divieto sulla formazione professionale, la parte rileva come, in conseguenza dello sviluppo della ricerca, vengono continuamente istituite nuove scuole di specializzazione, che spesso costituiscono evoluzione sempre più specifica di una più «generica» specializzazione. Chi ha conseguito la più generica specializzazione in un'epoca in cui non esisteva quella più specifica si vede inibita la possibilità di acquisire una professionalità specifica, richiesta dalla stessa evoluzione scientifica.

Correlativamente, i vecchi specializzati nella branca «generica» si vedrebbero penalizzati rispetto ai nuovi specializzati, in possesso di un titolo più specifico, ancorché provvisti di minore esperienza.

Replicando a quanto dedotto dall'Avvocatura dello Stato, la difesa della parte privata osserva che la disciplina della retribuzione di coloro che frequentano i corsi di specializzazione non ha alcuna rilevanza al fine della soluzione della questione in esame, che attiene al diritto allo studio.

7. — Ha altresì depositato memoria illustrativa, nel primo dei due giudizi incidentali (reg. ord. n. 880 del 2001), il Presidente del Consiglio dei ministri, rilevando che il divieto di conseguire più specializzazioni è finalizzato ad assicurare a tutti i cittadini la possibilità di accedere al mondo del lavoro, condizionata al possesso di

una specializzazione o di un diploma di medicina generale; esso tende ad evitare che, nel regime del numero chiuso per le scuole di specializzazione, vi siano, come nel passato ordinamento, da una parte professionisti privilegiati ai fini lavorativi in quanto plurispecializzati, e dall'altra semplici laureati in medicina e chirurgia immancabilmente penalizzati ai fini dell'inserimento nel mondo del lavoro.

La considerazione secondo cui il divieto in esame vincola irrevocabilmente il giovane medico alla prima scelta professionale non sarebbe priva di pregio. Tuttavia, il legislatore avrebbe ritenuto preminente, nella generale valutazione degli interessi dei cittadini, quello di assicurare un posto di lavoro a tutti, a fronte di quello di chi ritiene di aver diritto a più opzioni lavorative. Sotto questo profilo, non sarebbe ravvisabile violazione degli artt. 3, 33 e 34 Cost., perché, anzi, proprio la mancata introduzione del divieto potrebbe configurare violazione delle norme costituzionali in tema di diritto di tutti i cittadini al lavoro.

Neppure sussisterebbe violazione del diritto allo studio, in quanto la tutela costituzionale riguarderebbe l'istruzione inferiore, nonché la possibilità che lo Stato offre ai più meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi.

In ordine all'eccesso di delega, non occorrerebbe verificare se la norma denunciata ha fondamento nella legislazione comunitaria, in quanto il divieto in esame rientrerebbe nelle valutazioni socio-economiche del legislatore di ciascun Paese membro.

La memoria richiama l'art. 2, lettera *b*), della legge di delega n. 128 del 1998, il quale prevede che «per evitare disarmonia con le discipline vigenti per i singoli settori interessati alla normativa da attuare, saranno introdotte le occorrenti modifiche o integrazioni alle discipline stesse». Con tale disposizione, rileva la difesa erariale, il legislatore delegato è stato invitato a introdurre norme che rendessero il decreto conforme alle discipline vigenti per i singoli settori interessati. In tale contesto, sarebbe fondamentale il riferimento all'art. 6 della legge n. 398 del 30 novembre 1989 (Norme in materia di borse di studio universitarie), il quale, al primo comma, sancisce che «le borse di studio di cui alla presente legge non possono essere cumulate con altre borse di studio a qualsiasi titolo conferite, tranne che con quelle concesse da istituzioni nazionali o straniere utili ad integrare, con soggiorni all'estero, l'attività di formazione o di ricerca dei borsisti», ed al secondo comma aggiunge che «chi ha già usufruito di una borsa di studio non può usufruirne una seconda volta allo stesso titolo».

8. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato identica memoria illustrativa in relazione al giudizio rubricato con il n. 952 del reg. ord. 2001.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, con due ordinanze di identico contenuto, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 4, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE), il quale, nell'ambito della disciplina della formazione dei medici specialisti, e in particolare dell'ammissione alle scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia, stabilisce che «l'accesso alla formazione specialistica non è consentita [*recte*: consentito] ai titolari di specializzazione conseguita ai sensi dell'art. 20 o di diploma di formazione specifica in medicina generale». L'art. 20 disciplina i requisiti e la durata minima della formazione che permette di ottenere un diploma di medico chirurgo specialista nelle specializzazioni indicate negli allegati *B* e *C* del decreto legislativo; a sua volta l'art. 21 prevede che per l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale è necessario il possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale, che si consegue (art. 24) a seguito di un corso di formazione specifica della durata di due anni ed è riservato «ai laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio professionale e non ai possessori di diploma di specializzazione di cui all'art. 20, o di diploma in formazione specifica in medicina generale o di dottorato di ricerca».

Secondo il remittente, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 76 della Costituzione, in quanto, in sede di legislazione delegata, avrebbe introdotto un nuovo più restrittivo criterio di ammissione alle scuole di specialità, in mancanza di una espressa delega, che sarebbe stata necessaria nel silenzio, in proposito, delle direttive comunitarie, non trattandosi di una norma tecnico-organizzativa necessaria per assicurare l'integrità e la funzionalità della disciplina, bensì di una regola incidente sulla libertà individuale; con l'art. 34 della Costituzione, in quanto introdurrebbe una limitazione irragionevole al diritto allo studio, inteso come diritto di accedere, secondo

le proprie libere scelte, e sulla base della capacità e del merito, ad un determinato corso di studi; con l'art. 35 della Costituzione, in quanto, impedendo il conseguimento di una seconda specializzazione, renderebbe irrevocabile, a vita, la prima scelta professionale fatta dal giovane medico, così introducendo una limitazione irragionevole al diritto al lavoro, inteso come diritto di svolgere, secondo le proprie libere scelte, una determinata attività professionale; con l'art. 3 della Costituzione, in quanto darebbe vita ad una discriminazione irragionevole fra i laureati in medicina, a svantaggio di chi già possiede un diploma di specializzazione.

2. — Le due ordinanze sollevano la medesima questione, onde i due giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica pronunzia.

3. — La questione è fondata, sotto il profilo della violazione del diritto di accedere ad un corso di studi e conseguentemente di intraprendere un'attività professionale di propria scelta.

Non viene in questione qui, come avverte lo stesso remittente, la legittimità della limitazione numerica degli accessi alle scuole di specializzazione medica, risultante dall'art. 35 del decreto legislativo in esame (e dall'art. 25, per quanto riguarda i corsi di formazione specifica in medicina generale): limitazione prevista non da oggi dalla legislazione, e correlata anche alla disciplina comunitaria che richiede la disponibilità di strutture e risorse per adeguare la formazione agli standard minimi imposti, comportanti attività cliniche o, in genere, operative svolte nel corso dei periodi di formazione (*cfi.* sentenza n. 383 del 1998).

Si discute qui unicamente della legittimità costituzionale del divieto imposto, a chi sia già in possesso di un diploma di specializzazione o di formazione specifica in medicina generale, di accedere alla formazione in vista del conseguimento di una ulteriore specializzazione. In sostanza il legislatore delegato, nel dettare la nuova disciplina delle scuole di specializzazione medica nonché dei corsi di formazione specifica in medicina generale, ha inteso stabilire un rigido criterio di non cumulabilità in capo allo stesso medico di due o più di tali *curricula* formativi. Il medico in possesso di un diploma di specializzazione non può accedere ad altra specialità, né ai corsi di formazione specifica in medicina generale (in tal senso è da intendersi la non felice formula, sopra citata, dell'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 1999); a sua volta il medico in possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale non può accedere alle specializzazioni.

Il divieto appare dettato nell'intento di evitare che lo stesso medico possa, cumulando più diplomi di specializzazione (e, forse, usufruendo del vantaggio che gli proviene dal possedere già una specializzazione), «accaparrarsi» più di uno spazio di formazione nell'ambito e a spese delle strutture a ciò deputate, a danno di altri aspiranti, il cui diritto a perseguire, a loro volta, una chance di inserimento professionale potrebbe esserne pregiudicato.

Tale intento non è privo di una sua ragionevolezza, in quanto miri a tutelare gli interessi di chi non abbia ancora avuto accesso ad una formazione medica specialistica, e a rendere razionale l'impiego delle risorse pubbliche. Da questo punto di vista, non apparirebbe in sé irragionevole che il legislatore, ad esempio, riservasse quote dei posti disponibili ai medici non ancora in possesso di specializzazione, o prevedesse quote di posti cui ammettere in soprannumero candidati che siano già in possesso di altra specializzazione (sul modello di quanto già prevedono rispettivamente, in relazione ad altre categorie di aspiranti, i commi 3 e 4 dell'art. 35 dello stesso decreto legislativo); o dettasse modalità specifiche, diverse da quelle previste per i non specialisti, per la disciplina della posizione anche economica degli aspiranti che già operino nell'esercizio di altra specializzazione.

Ma la questione è se sia legittimo, sia pure in vista di siffatte finalità, precludere totalmente a chi abbia già conseguito un diploma di specializzazione l'accesso ad un nuovo *curriculum* formativo e ad un nuovo titolo di specializzazione, che a sua volta costituisce condizione imprescindibile per lo svolgimento di una specifica attività professionale medica. Non è infatti irrilevante ricordare, a tal proposito, che la disciplina vigente dell'accesso alle funzioni di dirigente medico nelle strutture del servizio sanitario nazionale prevede, tra i requisiti indispensabili, il possesso del diploma di specializzazione specificamente inerente all'attività svolta dalla struttura in cui il medico intende operare (artt. 24 e 28 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483; art. 5 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 484); così come per l'esercizio dell'attività di medico di medicina generale nell'ambito del servizio sanitario nazionale è necessario il possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale (art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999).

4. — Sotto questo riguardo, un divieto di tale assolutezza e rigidità non può ritenersi compatibile con i principi costituzionali.

Il diritto allo studio comporta non solo il diritto di tutti di accedere gratuitamente alla istruzione inferiore, ma altresì quello — in un sistema in cui «la scuola è aperta a tutti» (art. 34, primo comma, della Costituzione) — di accedere, in base alle proprie capacità e ai propri meriti, ai «gradi più alti degli studi» (art. 34, terzo comma): espressione, quest'ultima, in cui deve ritenersi incluso ogni livello e ogni ambito di formazione previsti dall'ordi-

namento. Il legislatore, se può regolare l'accesso agli studi, anche orientandolo e variamente incentivandolo o limitandolo in relazione a requisiti di capacità e di merito, sempre in condizioni di eguaglianza, e anche in vista di obiettivi di utilità sociale, non può, invece, puramente e semplicemente impedire tale accesso sulla base di situazioni degli aspiranti che — come il possesso di precedenti titoli di studio o professionali — non siano in alcun modo riconducibili a requisiti negativi di capacità o di merito.

A tale diritto si ricollega altresì quello di aspirare a svolgere, sulla base del possesso di requisiti di idoneità, qualsiasi lavoro o professione, in un sistema che non solo assicuri la «tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, primo comma, della Costituzione), ma consenta a tutti i cittadini di svolgere, appunto «secondo le proprie possibilità e la propria scelta», un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società (art. 4, secondo comma, della Costituzione): ciò che a sua volta comporta, quando l'accesso alla professione sia condizionato al superamento di un *curriculum* formativo, il diritto di accedere a quest'ultimo in condizioni di eguaglianza.

Il diritto di studiare, nelle strutture a ciò deputate, al fine di acquisire o di arricchire competenze anche in funzione di una mobilità sociale e professionale, è d'altra parte strumento essenziale perché sia assicurata a ciascuno, in una società aperta, la possibilità di sviluppare la propria personalità, secondo i principi espressi negli artt. 2, 3 e 4 della Costituzione.

5. — Resta assorbito ogni altro profilo di censura prospettato dal remittente. In particolare, il riconoscimento della incompatibilità sostanziale della norma impugnata con gli articoli 34 e 35 della Costituzione esime questa Corte dall'esaminare il profilo di censura relativo al denunciato eccesso di delega.

6. — L'accertamento della illegittimità del divieto, per chi sia già in possesso di altro diploma di specializzazione o di formazione specifica in medicina generale, di accedere ad una nuova specializzazione, comporta altresì come conseguenza l'estensione della dichiarazione di incostituzionalità, ai sensi dell'art. 27, secondo periodo, della legge 11 marzo 1953, n. 87, alla norma — avente portata e *ratio* corrispondenti, e perciò affetta dallo stesso vizio — che, parallelamente, dispone il divieto di accedere al corso di formazione specifica in medicina generale per chi sia in possesso di diploma di specializzazione o di dottorato di ricerca (art. 24, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 368 del 1999).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 4, del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE);

b) dichiara, ai sensi dell'art. 27, secondo periodo, della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 368 del 1999, nella parte in cui esclude dall'accesso al corso di formazione specifica in medicina generale i possessori di diploma di specializzazione di cui all'art. 20 del medesimo decreto, o di dottorato di ricerca.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2002.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 maggio 2002.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 220

*Sentenza 22 - 29 maggio 2002*Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Privilegio - Privilegio generale sui mobili - Mancato riconoscimento al credito del lavoratore subordinato per danni patiti a causa di malattia professionale, della quale sia responsabile il datore di lavoro - Omogeneità di tale credito rispetto a quello relativo ai danni per infortunio sul lavoro (assistito dal privilegio, a seguito di una precedente sentenza di incostituzionalità) - Contrasto con il principio di eguaglianza - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Cod. civ., art. 2751-*bis*, numero 1.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;*Giudici:* Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2751-*bis*, numero 1, del codice civile promosso con ordinanza emessa il 16 gennaio 2001 dal Tribunale di Alessandria, sezione fallimentare, nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Negrini Silvano ed altro e la Davidson S.p.a., iscritta al n. 179 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, 1^a serie speciale, dell'anno 2001.

Visto l'atto di costituzione di Schiavon Alfredo;

Udito nell'udienza pubblica del 26 marzo 2002 il giudice relatore Annibale Marini;

Udito l'avvocato Sergio Vacirca per Schiavon Alfredo.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Alessandria, sezione fallimentare, con ordinanza emessa il 16 gennaio 2001 e depositata il 19 gennaio 2001, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2751-*bis*, numero 1, del codice civile, «nella parte in cui non munisce del privilegio generale sui beni mobili del datore di lavoro il credito del lavoratore dipendente derivante da malattia professionale contratta dal lavoratore e rispetto alla quale sia stata accertata la responsabilità del datore di lavoro».

Il rimettente espone che, nel giudizio *a quo*, due ex dipendenti di una società per azioni in concordato preventivo hanno chiesto l'ammissione nella procedura, con il privilegio di cui all'art. 2751-*bis*, numero 1, del codice civile, dei crediti vantati nei confronti della società, in virtù di sentenze passate in giudicato, a titolo di risarcimento del danno biologico patito a causa di malattie professionali contratte nello svolgimento dell'attività lavorativa.

Ad avviso dello stesso rimettente, ai crediti vantati dai ricorrenti non potrebbe essere riconosciuto il privilegio richiesto, poiché le norme che prevedono i privilegi, in quanto eccezionali rispetto al principio generale di pari trattamento dei creditori, non potrebbero applicarsi oltre i casi ed i tempi in esse considerati.

Rileva tuttavia il giudice *a quo* che questa Corte, con la sentenza n. 326 del 1983, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, del citato art. 2751-*bis*, numero 1, del codice civile «nella parte in cui non munisce del privilegio [...] il credito del lavoratore subordinato per danni conseguenti ad infortunio sul lavoro, del quale sia responsabile il datore di lavoro».

In considerazione dell'assoluta omogeneità tra l'ipotesi considerata nella suddetta sentenza e quella oggetto del giudizio *a quo*, il rimettente invoca una pronuncia che estenda il privilegio generale sui mobili anche ai crediti vantati dai lavoratori subordinati per danni conseguenti a malattie professionali, delle quali sia responsabile il datore di lavoro.

2. — Si è costituito in giudizio Alfredo Schiavon, creditore istante, il quale ha concluso per l'accoglimento della questione, sulla scorta delle medesime considerazioni svolte nell'ordinanza di rimessione.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Alessandria dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, numero 1, del codice civile, nella parte in cui non munisce del privilegio generale sui beni mobili il credito vantato dal lavoratore dipendente a titolo di risarcimento del danno derivante da malattia professionale rispetto alla quale sia stata accertata la responsabilità del datore di lavoro.

Ad avviso del rimettente, tale mancata previsione si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza, considerato che, a seguito della sentenza di questa Corte n. 326 del 1983, il suddetto privilegio è stato riconosciuto al credito, del tutto omogeneo a quello che viene in considerazione nella specie, del lavoratore subordinato per danni conseguenti ad infortunio sul lavoro del quale sia responsabile il datore di lavoro.

2. — La questione è fondata.

2.1. — Nella sentenza n. 326 del 1983, richiamata dal rimettente, questa Corte è pervenuta alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, numero 1, del codice civile, per contrasto con il principio di eguaglianza, sul rilievo che la norma — ispirata ad una finalità di *ampliatio*, a favore del lavoratore dipendente, della disciplina positiva del privilegio generale sui mobili — muniva del suddetto privilegio il credito per il risarcimento del danno subito per effetto di un licenziamento inefficace, nullo o annullabile ed il credito del lavoratore per i danni conseguenti alla mancata corresponsione da parte del datore di lavoro dei contributi previdenziali ed assistenziali, ma non anche il credito per risarcimento del danno spettante al lavoratore a seguito di infortunio sul lavoro cagionato dal datore di lavoro.

In relazione alla medesima esigenza di attribuire trattamenti equipollenti a situazioni omogenee, non può non ravvisarsi un'ulteriore, palese violazione dell'art. 3 della Costituzione nella mancata attribuzione del privilegio generale sui mobili al credito risarcitorio per danni patiti dal lavoratore a causa di una malattia professionale contratta nello svolgimento dell'attività lavorativa e rispetto alla quale sia stata accertata la responsabilità del datore di lavoro.

Nessun dubbio sussiste, infatti, sulla assoluta omogeneità di tale credito rispetto a quello — cui si riferisce la sentenza n. 326 del 1983 — relativo ai danni conseguenti ad infortunio sul lavoro, trattandosi, in entrambi i casi, di crediti per il risarcimento di danni, imputabili al datore di lavoro, arrecati alla persona del lavoratore nello svolgimento della prestazione lavorativa e non soddisfatti attraverso la percezione di indennità previdenziali o assistenziali obbligatorie riferite al medesimo evento dannoso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, numero 1, del codice civile nella parte in cui non munisce del privilegio generale sui mobili il credito del lavoratore subordinato per danni conseguenti a malattia professionale, della quale sia responsabile il datore di lavoro.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2002.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: MARINI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 maggio 2002.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 221

Sentenza 22 - 29 maggio 2002

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Presidenza del Consiglio dei ministri - Strutture generali - Determinazione con decreto del Presidente del Consiglio - Ricorso della Corte dei conti per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Lamentata sottrazione del decreto al controllo preventivo di legittimità - Integrale sostituzione dell'atto - Cessazione della materia del contendere.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 aprile 2000.
- Costituzione, artt. 100 e 76.

Atto introduttivo del conflitto - Riferibilità all'organo ricorrente (Corte dei conti) nella sua unità - Reiezione della eccezione di inammissibilità prospettata dalla controparte.

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Prospettazione nei confronti di un atto legislativo - Configurabilità di questioni di legittimità costituzionale - Esclusione.

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Ricorso della Corte dei conti - Interesse alla difesa delle attribuzioni costituzionali di controllo - Sussistenza.

Presidenza del Consiglio dei ministri - Ordinamento - Garanzia dell'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria - Delega legislativa al Governo - Esercizio del potere delegato - Sottrazione ai controlli di legittimità di atti attribuiti alla competenza del Presidente del Consiglio - Non spettanza al Governo - Violazione della delega legislativa, con lesione della posizione costituzionale della Corte dei conti - Accoglimento del ricorso proposto - Conseguente annullamento della disposizione legislativa impugnata.

- D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 303, art. 9, comma 7, primo periodo.
- Costituzione, art. 76 in relazione agli artt. 11, comma 1, lettera a), e 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (e 100, secondo comma).

Presidenza del Consiglio dei ministri - Ordinamento - Atti emanati dal Presidente del Consiglio dei ministri - Mancata sottoposizione al controllo preventivo di legittimità - Ricorso della Corte dei conti, per conflitto di attribuzione nei confronti del Governo - Annullamento della disposizione legislativa che è a fondamento degli atti - Richiesta di dichiarazione di inefficacia - Inammissibilità.

- D.P.C.M. 23 dicembre 1999; d.P.C.m. 4 agosto 2000; d.P.C.m. 12 settembre 2000.
- Costituzione, artt. 76 e 100, 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, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorti a seguito: a) dell'art. 9, comma 7, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59); b) dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emessi il 23 dicembre 1999 (Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri), il 15 aprile 2000 e il 4 agosto 2000 (Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri) e il 12 settembre 2000 (Modifiche dell'art. 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2000,

recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri), promossi dalla Corte dei conti con ricorsi notificati il 12 gennaio e il 15 marzo 2001, depositati il 17 gennaio e il 26 marzo 2001, e iscritti ai nn. 4 e 12 del registro conflitti dell'anno 2001.

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

Udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2002 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi gli avvocati Vincenzo Caputi Jambrenghi per la Corte dei conti e l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte dei conti, in persona del suo Presidente ha proposto due ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato contro il Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio, e contro il Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione degli artt. 76 e 100, secondo comma, della Costituzione:

a) il primo (reg. conflitti n. 4/2001) in relazione all'approvazione dell'art. 9, comma 7, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 1999 (Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri) e all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 aprile 2000 (Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri);

b) il secondo (reg. conflitti n. 12/2001) in relazione all'approvazione del citato art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999, all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2000 (Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000 (Modifiche all'art. 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2000, recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri).

2. — Nel primo ricorso (reg. conflitti n. 4/2001) — premesso che nella *Gazzetta Ufficiale* del 31 gennaio 2000, n. 24, e nella *Gazzetta Ufficiale* del 21 aprile 2000, n. 94, sono stati pubblicati rispettivamente il d.P.C.m. 23 dicembre 1999 sull'autonomia finanziaria e la contabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri e il d.P.C.m. 15 aprile 2000, relativo all'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio — la Corte dei conti lamenta che i citati decreti, pur essendo «atti di Governo» di «estrema rilevanza», il primo dei quali dotato di efficacia esterna, poiché al capo V contiene la disciplina dell'attività negoziale della Presidenza del Consiglio, mentre il secondo «importa oneri assai notevoli a carico del bilancio dello Stato», non sono stati sottoposti al controllo di legittimità della stessa Corte dei conti, contrariamente a quanto dispongono l'art. 100, secondo comma, della Costituzione e l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti).

2.1. — La ricorrente ricorda che la legislazione ordinaria sul controllo di legittimità della Corte dei conti ha subito numerose modifiche fino all'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994, che ha conservato, all'art. 3, il controllo preventivo di legittimità su alcune categorie di atti del Governo «nell'ambito dei rapporti giuridici di più spiccato profilo contabilistico e di tutela oggettiva dei principi di legalità e di buon andamento».

L'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999 dispone che ai decreti emanati dal Presidente del Consiglio dei ministri in base agli artt. 7, 8 e 9 del medesimo decreto legislativo non sono applicabili né la disciplina dettata dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), né il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti regolato dall'art. 3, commi 1, 2 e 3, della legge n. 20 del 1994.

Il ricorso investe pertanto il decreto legislativo n. 303 del 1999 e i due citati decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, che del primo costituirebbero le «più cospicue e dirette applicazioni illegittime».

2.2. — Ciò premesso, la ricorrente, richiamata la giurisprudenza costituzionale in materia, afferma la propria legittimazione a sollevare — nell'esercizio della funzione di controllo preventivo di legittimità — conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Quanto alla natura legislativa dell'atto che si assume lesivo della sfera di attribuzioni riservata alla Corte dei conti, essa non è — prosegue la ricorrente — di ostacolo all'ammissibilità del conflitto, perché questo tende a ripristinare l'ordine costituzionale delle competenze.

2.3. — Nel merito, la ricorrente sostiene che il decreto legislativo n. 303 del 1999 violi l'art. 76 della Costituzione, per eccesso di delega.

Con riferimento alla possibilità di dedurre in un giudizio per conflitto di attribuzioni tale vizio, nel caso di specie sussisterebbe il requisito — individuato dalla Corte costituzionale, in particolare nella sentenza n. 457 del 1999 — consistente in uno stretto collegamento tra la lesione dell'art. 76 della Costituzione e la compressione delle attribuzioni costituzionali fatte valere in giudizio.

La ricorrente ritiene che, in un contesto nel quale vengono introdotti elementi — di natura legislativa, regolamentare o provvedimentale — i quali tendono «ad affrancare il più possibile» l'attività amministrativa del Governo dal controllo esercitato dalla Corte dei conti, il Governo stesso abbia irragionevolmente e immotivatamente interpretato in modo estensivo le norme contenute nell'art. 11, comma 1, lettera *a*), e nell'art. 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa). Da tale «forzatura» interpretativa deriverebbero sia, in primo luogo, l'art. 9 del decreto legislativo n. 303 del 1999, che, pur senza abrogarlo, neutralizzerebbe la parte significativa dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, rendendolo inapplicabile proprio nei confronti dei decreti governativi previsti nello stesso decreto legislativo, sia, conseguentemente, gli ulteriori atti impugnati nel presente giudizio.

L'art. 11, comma 1, della legge n. 59 del 1997, prosegue la Corte dei conti, stabilisce che si proceda, con decreti legislativi delegati, ad una «razionalizzazione» — anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione — dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri. La delega non si estenderebbe però fino a consentire la «irrazionale» sottrazione al controllo preventivo di legittimità delle attività amministrative che realizzano tale riorganizzazione e di quelle da essa derivanti.

Il controllo preventivo di legittimità è stato rivisitato in occasione della riforma attuata con la legge n. 20 del 1994 secondo un'ispirazione, ad avviso della ricorrente, «riduttiva dell'area del controllo in questione»: per questo motivo gli attuali più ristretti confini entro i quali si esercita il controllo preventivo sarebbero da ritenere invalicabili, pena l'alterazione della fisionomia della funzione di controllo delineata dall'ordinamento. Interpretazioni riduttive dell'elenco, contenuto nell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, degli atti governativi soggetti al controllo preventivo di legittimità sarebbero perciò da escludere in quanto confliggenti con l'art. 100, secondo comma, della Costituzione.

La ricorrente prende inoltre in considerazione l'art. 12, comma 2, della legge n. 59 del 1997, affermando che questa attribuisce e regola «nuovi poteri di bilancio» per il Presidente del Consiglio, circostanza dalla quale si desumerebbe che il legislatore, avendo disciplinato in maniera così dettagliata la materia contabile senza toccare la materia del controllo, avrebbe inteso escludere ogni modificazione al regime dei controlli imperniato sull'art. 100, secondo comma, della Costituzione e sull'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

L'eccesso di delega risulterebbe evidente ove si consideri che, pur nel dettaglio che caratterizza gli artt. 11 e 12 della legge n. 59 del 1997, nessun riferimento sarebbe in essi contenuto al regime dei controlli sui «nuovi» atti amministrativi del Governo. Dal silenzio del legislatore dovrebbe — secondo la ricorrente — desumersi il divieto di sopprimere o ridurre i controlli previsti dalla legge n. 20 del 1994.

2.4. — Con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, la Corte dei conti afferma inoltre che la categoria degli «atti di governo» richiamata dalla disposizione costituzionale citata deve essere individuata a partire dagli artt. da 92 a 95 della Costituzione, che regolano la struttura e le funzioni del Governo. Da ciò dovrebbe desumersi che, in presenza di precise definizioni dei termini soggettivi e oggettivi, il rispetto della norma costituzionale sul controllo della Corte è «un elemento compositivo del quadro costituzionale rigido ed immodificabile».

2.5. — La ricorrente passa quindi a esporre le censure relative al d.P.C.m. 23 dicembre 1999. Il Governo avrebbe omesso di inviare l'atto al controllo preventivo illegittimamente, poiché sarebbe «palesamente incostituzionale» la norma contenuta nell'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999, che a ciò lo autorizza. Da ciò deriverebbe non solo l'illegittimità dell'atto in questione, ma anche la sua inefficacia.

Il citato d.P.C.m. violerebbe, ad avviso della Corte dei conti, sia l'art. 100, secondo comma, della Costituzione, sia l'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994, che elenca gli atti del Governo soggetti al controllo preventivo di legittimità. Questi sono — afferma la ricorrente — gli atti normativi a rilevanza esterna che hanno natura di atti di indirizzo politico-amministrativo: ricorrendo tale presupposto la soggezione al controllo preventivo sussisterebbe comunque, a prescindere dall'inquadramento dell'atto in questione tra quelli «di governo».

Non sarebbe accettabile, prosegue la Corte dei conti, la pretesa del Governo di escludere l'atto in questione dal controllo in quanto «atto regolamentare interno», perché in esso sono contenute previsioni generali ed astratte, dirette a regolare rapporti con terzi e suscettibili di applicazione ripetuta.

All'atto in questione dovrebbe essere riconosciuta funzione di indirizzo politico-amministrativo, poiché esso esprime direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa, con la conseguenza che, anche volendo escluderne la natura regolamentare, esso ricadrebbe tra gli atti da sottoporre al controllo ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge n. 20 del 1994.

Né sarebbe accettabile la tesi, sostenuta dal Governo, secondo cui solo gli atti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri potrebbero definirsi quali atti del Governo, mentre le altre ipotesi contemplate all'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994 avrebbero carattere «meramente aggiuntivo» rispetto alla previsione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione. Secondo la ricorrente tale interpretazione si discosta «dal diritto scritto come da quello vivente», poiché la Costituzione, nel delineare il Governo quale organo complesso caratterizzato dalla collegialità, dall'autonomia dei singoli ministri e dalla preminenza del Presidente del Consiglio, precluderebbe, ai fini dell'imputazione degli atti che da esso provengono, ogni distinzione tra gli organi che lo compongono. Sarebbe pertanto impossibile negare la natura di atto del Governo a un atto normativo o a una direttiva del Presidente del Consiglio, pur in mancanza dell'intervento collegiale del Consiglio dei ministri.

Parimenti, dovrebbe essere attribuita natura di atto del Governo a un atto normativo o di programmazione di un ministro, poiché a questi — salva la responsabilità individuale per gli atti del proprio ministero — spetta l'attuazione dell'indirizzo politico governativo collegialmente stabilito.

2.6. — La ricorrente espone quindi censure di analogo contenuto relativamente al d.P.C.m. 15 aprile 2000. Anche questo atto, come il precedente, violerebbe le attribuzioni costituzionalmente garantite della Corte dei conti, trovando il suo fondamento nell'art. 9 del decreto legislativo n. 303 del 1999, di cui si assume il vizio di eccesso di delega; e anch'esso sarebbe inefficace in quanto privo «della fondamentale fase del controllo preventivo».

Nel merito, il decreto impugnato, che rappresenta la nuova fonte di disciplina degli uffici della dirigenza generale operanti presso la Presidenza del Consiglio, sarebbe un atto normativo a rilevanza esterna, costituente esercizio della funzione di indirizzo politico-amministrativo spettante — ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) [disposizione ora trasfusa nell'art. 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)] — agli organi di governo, a differenza degli atti di gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, riservati ai dirigenti dal comma 2 dello stesso articolo.

Ma anche qualora si considerasse il d.P.C.m. in questione come regolamento interno esso, ad avviso della ricorrente, rientrerebbe nell'elenco di cui all'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge n. 20 del 1994, poiché si tratta di un atto del Presidente del Consiglio che ha ad oggetto la formulazione di direttive generali, l'indirizzo e lo svolgimento di un'azione amministrativa che incide nell'ambito dell'organizzazione amministrativa generale e dell'ordinamento giuridico.

2.7. — La ricorrente conclude chiedendo alla Corte costituzionale di dichiarare:

a) «che non spetta al Governo sottrarre al controllo preventivo di legittimità i suoi atti amministrativi» — nel caso di specie gli atti di governo emanati dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Consiglio dei ministri o dal singolo ministro — secondo quanto dispone l'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994;

b) che spetta alla Corte dei conti, in base all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, il controllo sugli atti del Governo elencati dal citato art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994;

c) l'illegittimità dell'invasione delle attribuzioni della Corte dei conti, determinata dall'approvazione ed emanazione dell'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999.

Conseguentemente, la Corte dei conti chiede alla Corte costituzionale:

a) di annullare tale ultima disposizione, nella parte in cui dichiara non applicabile, ai decreti previsti negli artt. 7, 8 e 9 dello stesso decreto legislativo n. 303, la disciplina di cui all'art. 3, commi 1, 2 e 3, della legge n. 20 del 1994 e la disciplina di cui all'art. 17 della legge n. 400 del 1988;

b) di dichiarare «l'inefficacia» del d.P.C.m. 23 settembre 1999 e del d.P.C.m. 15 aprile 2000, per mancato conseguimento del visto al termine del procedimento di controllo preventivo di legittimità previsto dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione.

3. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, depositando una memoria nella quale, con riserva di ulteriori deduzioni, si afferma in primo luogo che è «da dubitare» — in relazione alla natura delle funzioni che si pretende di tutelare e alle modalità di accesso al giudizio per conflitto di attribuzioni — sia dell'ammissibilità del ricorso, sia dell'interesse al medesimo, considerato che la Corte dei conti avrebbe già espletato le sue funzioni collaborative — precisamente di tipo consultivo — in relazione all'emanazione dell'atto amministrativo contestato.

L'Avvocatura rileva inoltre che il d.P.C.m. 15 aprile 2000, già modificato da un d.P.C.m. del 23 maggio 2000, è stato abrogato dal d.P.C.m. 4 agosto 2000.

Nel merito, l'Avvocatura — lasciando impregiudicata ogni considerazione sulla natura degli atti amministrativi impugnati e sul loro rapporto con l'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994 — afferma che:

a) il decreto legislativo n. 303 del 1999 ha inteso dare attuazione al disposto dell'art. 95 della Costituzione, cosicché non sussisterebbe l'eccesso di delega denunciato;

b) il decreto legislativo impugnato non inciderebbe sull'area del controllo preventivo attribuita dalla Costituzione alla Corte dei conti;

c) conseguentemente, una volta esclusa l'idoneità dell'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999 a ledere le attribuzioni costituzionalmente riservate alla ricorrente, sarebbe da escludere la lesività degli atti amministrativi che ad esso si conformano.

4. — Nel secondo ricorso (reg. conflitti n. 12/2001) la Corte dei conti, rilevato che il d.P.C.m. 4 agosto 2000 ha espressamente abrogato il d.P.C.m. 15 aprile 2000, sostiene preliminarmente che si sarebbe determinato il venir meno della materia del contendere del precedente ricorso, limitatamente al punto concernente la domanda di declaratoria di inefficacia del decreto del 15 aprile 2000.

4.1. — La Corte dei conti riproduce le considerazioni già svolte, a proposito del decreto legislativo n. 303 del 1999 e del d.P.C.m. 15 aprile 2000, nel precedente ricorso, precisando che l'ulteriore conflitto è giustificato «dalla necessità di investire della censura di inefficacia il d.P.C.m. 4 agosto 2000 (e la sua modifica del 12 settembre 2000)», e chiedendo inoltre la riunione dei giudizi.

Nel merito si ribadisce che il decreto legislativo n. 303 del 1999 avrebbe violato, per eccesso di delega, l'art. 76 della Costituzione, comprimendo le attribuzioni in materia di controllo preventivo di legittimità garantite — dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione — alla Corte dei conti, mentre l'illegittimità del d.P.C.m. 4 agosto 2000 e del d.P.C.m. 12 settembre 2000, che modifica l'art. 6 del precedente, deriverebbe direttamente dall'illegittimità da cui *ictu oculi* sarebbe viziato l'art. 9, comma 7, del decreto legislativo censurato.

4.2. — La ricorrente conclude per una pronuncia della Corte costituzionale che dichiara:

a) «che non spetta al Governo sottrarre al controllo preventivo di legittimità di competenza della Corte dei conti i suoi atti amministrativi» — nel caso di specie gli atti di governo emanati dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Consiglio dei ministri o dal singolo ministro secondo quanto dispone l'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994;

b) che spetta alla Corte dei conti, in base all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, il controllo sugli atti del Governo elencati dal citato art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994;

c) l'illegittimità dell'invasione delle attribuzioni della Corte dei conti, determinata dall'approvazione ed emanazione dell'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999.

Conseguentemente, la Corte dei conti chiede alla Corte costituzionale:

a) di annullare tale ultima disposizione, nella parte in cui dichiara non applicabile, ai decreti previsti negli artt. 7, 8 e 9 dello stesso decreto legislativo n. 303, la disciplina di cui all'art. 3, commi 1, 2 e 3, della legge n. 20 del 1994 e la disciplina di cui all'art. 17 della legge n. 400 del 1988;

b) di dichiarare l'inefficacia del d.P.C.m. 4 agosto 2000 e del d.P.C.m. 12 settembre 2000, per mancato conseguimento del visto al termine del procedimento di controllo preventivo di legittimità previsto dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione.

5. — Si è costituito in questo secondo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, depositando una memoria nella quale si riproducono — «dato il carattere reiterativo del ricorso» — le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione relativo al precedente conflitto.

6. — La Corte costituzionale ha dichiarato ammissibili entrambi i conflitti, rispettivamente, con l'ordinanza n. 573 del 2000 e con l'ordinanza n. 38 del 2001.

7. — In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, ha depositato, in riferimento a entrambi i conflitti, una «memoria unica» nella quale richiede che essi siano dichiarati inammissibili o infondati.

7.1. — Dopo aver riassunto i termini dei due ricorsi, l'Avvocatura dello Stato afferma che — avendo il Presidente della Corte dei conti sollevato i conflitti sulla base dei poteri conferitigli da due deliberazioni della Sezione del controllo — non è chiaro se questi sono stati proposti dalla Corte dei conti nella sua unità istituzionale quale titolare del potere di controllo, ovvero nell'esercizio delle funzioni di controllo preventivo.

Le citate delibere — prosegue l'Avvocatura dello Stato — sembrano impostare il conflitto in termini di menomazione delle funzioni di controllo preventivo dipendente da un comportamento omissivo (la mancata sottoposizione al controllo dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri). Poiché tale omissione trova fondamento in una norma di rango primario, contro quest'ultima i ricorsi risultano formalmente rivolti, «in via principale». Ipotizzando che i conflitti trovino origine nell'esercizio, da parte della Corte dei conti, delle proprie funzioni di controllo preventivo, il resistente richiama la giurisprudenza costituzionale in materia, dalla quale desume la non configurabilità, nell'adempimento di tali funzioni, di un «incidente di costituzionalità» sull'atto legislativo posto a fondamento dell'atto sottoposto al controllo.

7.2. — L'Avvocatura dello Stato dubita inoltre dell'interesse al ricorso della Corte dei conti.

Questa infatti avrebbe esercitato la funzione di controllo nel modo «più ampio», sia sul piano della legittimità che su quello dell'opportunità, mediante il parere delle Sezioni riunite sullo schema del d.P.C.M. che disciplina l'autonomia finanziaria e la contabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri, parere nel quale non sono stati sollevati dubbi relativi alla lesività ed illegittimità del decreto legislativo n. 303 del 1999 o del decreto presidenziale.

7.3. — Nel merito, con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 76 della Costituzione, il resistente rileva che la legge di delega considera contestualmente ma in modo autonomo la Presidenza del Consiglio e i ministeri, operando una netta distinzione dei rispettivi modelli in funzione delle diverse esigenze cui rispondono.

Da un lato la legge di delega lascerebbe al legislatore delegato la scelta riguardo ai ministeri da istituire, fondere o sopprimere, dall'altro promuoverebbe una razionalizzazione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri che, coerentemente con l'art. 95 della Costituzione, avrebbe come obiettivo il potenziamento delle autonome funzioni di coordinamento e di direzione della politica generale del Governo spettanti al Presidente.

Prosegue l'Avvocatura dello Stato affermando che la Presidenza del Consiglio dei ministri si differenzia dai ministeri — strutture burocratiche dotate di propria competenza e di funzioni di gestione relative ad interessi pubblici di settore — perché è un organismo meramente servente, strumentale all'esercizio delle funzioni costituzionali di cui è titolare l'organo Presidente del Consiglio. Mentre l'attribuzione delle funzioni (che possono o meno essere costituzionalmente necessarie) ai ministeri è rimessa alla legge ordinaria, la Presidenza — ad avviso dell'Avvocatura — è un organismo costituzionalmente necessario, funzionalmente volto ad assicurare l'autonomia dell'esercizio delle funzioni presidenziali.

L'art. 95 della Costituzione, nel disporre che sia la legge a provvedere all'ordinamento della Presidenza del Consiglio, demanderebbe ad essa di assicurare al Presidente del Consiglio la struttura necessaria per l'efficiente e autonomo esercizio delle sue funzioni. Le finalità della legge di delega, che espressamente richiama la citata disposizione costituzionale, sono, secondo l'Avvocatura dello Stato, il potenziamento delle autonome funzioni presidenziali e la garanzia, per la Presidenza del Consiglio, dell'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria, al riparo da ingerenze esterne, «come avviene per le amministrazioni degli altri organi costituzionali».

Il decreto legislativo n. 303 del 1999, pertanto, in coerenza con la legge di delega, avrebbe inteso dare piena attuazione all'art. 95 della Costituzione, disciplinando la Presidenza del Consiglio quale «struttura di avvalimento» per l'esercizio delle funzioni presidenziali.

Ad avviso del resistente, «in piena coerenza con le finalità che hanno determinato la delega», il decreto legislativo n. 303 del 1999:

a) ha lasciato inalterato il regime dei controlli sui provvedimenti — conseguenti a deliberazione del Consiglio dei ministri — elencati nell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 20 del 1994, che individuano l'area delle attribuzioni della Corte dei conti costituzionalmente previste in materia di controllo preventivo;

b) ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri l'esercizio di un ampio potere inerente alla organizzazione e disciplina della struttura servente le attribuzioni costituzionali del medesimo, potere destinato ad esplicarsi mediante l'adozione di atti — i decreti — che avrebbero valenza interna e ricadrebbero nelle altre previsioni dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994, non essendo necessariamente identificabili come atti del Governo;

c) ha escluso l'applicabilità, ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati nell'esercizio dei poteri di organizzazione della Presidenza, delle procedure di emanazione e dei controlli preventivi previsti dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 e dall'art. 3, commi 1, 2 e 3, della legge n. 20 del 1994.

Rileva inoltre l'Avvocatura che la «riconsiderazione» del sistema dei controlli rappresenta un elemento del complessivo disegno di riforma introdotto dalla legge n. 59 del 1997. Da questa però non viene richiamato, quale criterio cui attenersi per l'esercizio della delega, l'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

Inoltre, ancora con riferimento al rapporto tra legge di delega e decreto legislativo, i principi e criteri direttivi enunciati nella prima, pur delimitando l'ampiezza della discrezionalità del legislatore delegato, non potrebbero — anche alla luce della giurisprudenza costituzionale — eliminare ogni margine di scelta nell'esercizio della delega.

Secondo l'Avvocatura, la stessa Corte dei conti avrebbe implicitamente riconosciuto l'esistenza di detto margine di scelta del legislatore delegato, allorché ha invocato la violazione dell'art. 100 della Costituzione solo con riferimento al decreto legislativo e non anche alla legge di delega, postulando così che il primo potrebbe essere incorso nella prospettata violazione pur nella coerente attuazione della norma di delega e in piena conformità all'oggetto, ai principi e ai criteri di questa.

7.4. — Con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, l'Avvocatura dello Stato esclude che sia costituzionalmente vincolata la sottoposizione degli atti impugnati al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, osservando che gli atti in cui si traduce l'attività di governo non sono «tutti e necessariamente «atti del Governo»». Atti del Governo sarebbero soltanto quelli che implicano una delibera del Consiglio dei ministri, come si ricava dalla circostanza che nelle disposizioni costituzionali in cui è citato il Governo il riferimento è al Consiglio dei ministri, mentre il legislatore ha escluso i regolamenti emanati da uno o più ministri dal novero degli atti governativi, contrapponendo inoltre i regolamenti ministeriali e interministeriali ai regolamenti emanati dal Governo.

Ulteriore conferma dovrebbe, ad avviso dell'Avvocatura, rinvenirsi nella distinzione — confortata dalla giurisprudenza costituzionale — tra responsabilità collegiale e responsabilità individuale dei singoli ministri, che presuppone la non configurabilità come atti del Governo di atti dei singoli componenti il cui presupposto non risieda su scelte di carattere collegiale.

In definitiva, l'area del controllo preventivo costituzionalmente attribuito alla Corte dei conti coinciderebbe con quella degli atti amministrativi riconducibili alla responsabilità collegiale del Consiglio dei ministri. Al di fuori di tale area rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore estendere o ridefinire i confini del controllo preventivo, senza che ciò possa configurare una menomazione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alla Corte dei conti.

Le disposizioni legislative che integrano il testo costituzionale, e in particolare quelle contenute nelle lettere b) e seguenti dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994, non potrebbero condizionare le successive scelte del legislatore in ordine alla ridefinizione delle ipotesi di controllo.

Gli atti del Presidente del Consiglio che ineriscono all'autonomia organizzativa e finanziaria della Presidenza non rientrerebbero perciò nella categoria degli atti «del Governo», la cui nozione sarebbe comunque circoscritta anche da limitazioni desumibili in via interpretativa da altre norme di rango costituzionale, quali quelle relative alle funzioni di direzione della politica generale e di impulso, indirizzo e coordinamento che la Costituzione attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri.

7.5. — Con riferimento infine alla autonomia di bilancio, finanziaria e contabile riconosciuta alla Presidenza del Consiglio, l'Avvocatura generale dello Stato — premesso che essa attua la previsione contenuta nell'art. 12, comma 2, della legge n. 59 del 1997 — afferma che essa assicura alla Presidenza la «necessaria flessibilità» nella distribuzione delle risorse in sede di bilancio preventivo e di variazioni in corso di esercizio nell'ambito di uno stanziamento previsto nelle leggi finanziaria e di bilancio, «analogamente agli altri organi costituzionali».

Rileva inoltre l'Avvocatura che la ricorrente non ha censurato l'art. 8, comma 3, del decreto legislativo n. 303 del 1999 che, prevedendo la trasmissione alle Camere del bilancio e del rendiconto della gestione finanziaria, «implicitamente» escluderebbe ogni controllo esterno sulla gestione al di fuori di quello parlamentare.

Considerato in diritto

1. — La Corte dei conti, con due ricorsi, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Governo, in relazione ad atti governativi che si assumono lesivi delle proprie competenze costituzionali di controllo sugli atti del Governo.

Entrambi i ricorsi concernono l'art. 9, comma 7, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale, nel suo primo periodo, stabilisce che ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dal medesimo art. 9 — in materia di personale della Presidenza del Consiglio —, dall'art. 7 — di esercizio dell'autonomia organizzativa della Presidenza del Consiglio — e dall'art. 8 — in materia di autonomia contabile e di bilancio della Presidenza del Consiglio — non si applica la disciplina dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) e dell'art. 3, commi 1, 2 e 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti). Ciò significa, per quanto rileva ai fini del presente conflitto, che i decreti in questione non sono sottoposti al visto e alla registrazione della Corte dei conti, previsti per l'appunto dal comma 4 dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988 e dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

Il primo dei due ricorsi, inoltre, concerne il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 1999 (Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri) e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 aprile 2000 (Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri). Il secondo dei due ricorsi, a sua volta, coinvolge il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2000 (Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri) e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000 (Modifiche all'art. 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2000, recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri). Tutti questi decreti, i quali trovano la loro base normativa nel decreto legislativo n. 303 del 1999, non sono stati sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, in applicazione del suddetto art. 9, comma 7, del medesimo decreto legislativo n. 303 del 1999.

Ad avviso della ricorrente, la sottrazione al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti prevista dalla norma del decreto legislativo lederebbe la sfera di attribuzioni costituzionali della Corte dei conti, in conseguenza della violazione dell'art. 100 e dell'art. 76 della Costituzione. Quanto ai decreti del Presidente del Consiglio emanati in assenza della previa sottoposizione al controllo della Corte dei conti, essi sarebbero inefficaci, ciò di cui si chiede la relativa dichiarazione da parte di questa Corte.

2. — I due giudizi per conflitto di attribuzione proposti dalla Corte dei conti possono essere riuniti per una trattazione congiunta. Essi riguardano infatti il medesimo tema controverso, con riferimento agli stessi testi normativi o a testi adottati in loro sostituzione o modifica.

3. — Poiché il d.P.C.m. del 4 agosto 2000 ha integralmente abrogato e sostituito il precedente d.P.C.m. del 15 aprile 2000, in relazione a quest'ultimo deve essere pronunciata la cessazione della materia del contendere. Di conseguenza, il conflitto da decidere riguarda la pretesa violazione delle attribuzioni costituzionali della Corte dei conti derivante innanzitutto dall'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999 e poi la pretesa inefficacia dei d.P.C.m. 23 dicembre 1999, 4 agosto e 12 settembre 2000, emanati, a norma del predetto art. 9, comma 7, senza essere stati preventivamente sottoposti al controllo della ricorrente.

4. — La difesa del Presidente del Consiglio prospetta, come ragioni di inammissibilità dei ricorsi:

a) la non chiara riconducibilità dei medesimi, in quanto promossi dal Presidente della Corte dei conti sulla base di deliberazioni della Sezione del controllo, alla Corte dei conti nella sua unità, quale titolare del potere di controllo, ovvero quale esercente le funzioni di controllo preventivo;

b) la non configurabilità di questioni di legittimità costituzionale (quale sarebbe, par di comprendere, quella sollevata, tramite ricorso per conflitto, sull'art. 9, comma 7, del decreto legislativo in questione) sull'atto legislativo che è a fondamento della mancata sottoposizione a controllo preventivo dei decreti del Presidente del Consiglio sopra citati;

c) la carenza di interesse al ricorso della Corte dei conti, posto che questa ha già esercitato un ampio controllo sul (lo schema di) decreto del Presidente del Consiglio in materia di autonomia finanziaria, in sede di formulazione del parere delle Sezioni riunite, senza che nessun rilievo sia stato formulato a proposito dell'eliminazione del controllo preventivo di legittimità a opera della disposizione del decreto legislativo che ha dato origine al conflitto.

Nessuno di questi rilievi può essere condiviso. Non quello *sub a)* in quanto, come già ritenuto da questa Corte (a partire dalla sentenza n. 302 del 1995), il conflitto, ancorché deliberato dalla Sezione del controllo, è da riferirsi all'organo titolare del potere di controllo, secondo l'art. 100, secondo comma, della Costituzione, in relazione al quale la lesione risulta affermata, e tale organo non è la Sezione del controllo, ma la Corte dei conti nella sua unità, della cui rappresentanza è investito il suo Presidente al quale spetta (come è avvenuto nella specie) promuovere il ricorso; non quello *sub b)* poiché il conflitto sollevato sulla norma di legge che esclude determinate categorie di atti dal controllo preventivo della Corte dei conti, nel momento della presa d'atto di tale esclusione, non dà luogo a un giudizio sulla legge, proposto in via incidentale, ma, in assenza di un procedimento di controllo, dà luogo a un'azione di rivendicazione di competenza proponibile come conflitto di attribuzione in riferimento alla legge che tale sottrazione prevede (così la sentenza n. 457 del 1999); non quello *sub c)* in quanto una pronuncia sollecitata alla Corte dei conti nell'esercizio delle sue funzioni consultive sul contenuto di atti amministrativi adottati in base a una disposizione legislativa che si assuma lesiva delle sue attribuzioni costituzionali non è tale, in ogni caso, da incidere sull'interesse alla difesa delle attribuzioni costituzionali di controllo, dalle quali la funzione consultiva è del tutto indipendente.

5. — Nel merito, i ricorsi per conflitto di attribuzione proposti in relazione all'approvazione da parte del Governo dell'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999, sono fondati.

5.1. — Nel presente giudizio, prioritario è l'esame dell'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303, circa la pretesa sua portata lesiva delle attribuzioni della Corte dei conti ricorrente. La sorte dei decreti del Presidente del Consiglio emanati e pubblicati sulla base di quella norma, infatti, consegue evidentemente alla decisione del conflitto sorto sulla legge che ne prevede la sottrazione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Quanto poi ai profili costituzionali di lesione delle attribuzioni della ricorrente, prioritario è l'esame di quello riguardante il rispetto dell'art. 76 della Costituzione da parte del legislatore delegato. Solo una volta riconosciuto, in ipotesi, il rispetto della delega ricevuta da parte del Governo, si potrebbe passare a esaminare se il decreto legislativo, legittimamente adottato nell'esercizio delle funzioni legislative delegate, comporti la violazione delle attribuzioni costituzionali determinate, per la Corte dei conti, dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione.

5.2. — Seguendo l'ordine di trattazione anzidetto, deve in primo luogo confermarsi l'orientamento circa la configurabilità del conflitto costituzionale di attribuzioni in relazione ad atti di valore legislativo, tutte le volte in cui da essi possano derivare lesioni dirette dell'ordine costituzionale delle competenze e non esista un giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge (sentenza n. 457 del 1999). Ciò che si riscontra nella specie.

Ugualmente, deve essere confermata la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 139 del 2001) secondo la quale il soggetto costituzionale confliggente può far valere nel conflitto esclusivamente le norme della Costituzione che ne configurano le attribuzioni. Nel caso in esame, tali norme comprendono l'art. 76 della Costituzione, in quanto, come già chiarito nella sentenza testé ricordata, il principio di legalità che, secondo la Costituzione, presiede all'ordinamento dei poteri della Corte dei conti di controllo sugli atti del Governo, qualifica lo *status* costituzionale della Corte dei conti medesima. La conseguenza da trarsi è che l'esercizio di poteri normativi del Governo — soggetto costituzionale i cui atti sono, per l'appunto, l'oggetto del controllo — fuori o contro quanto consentito dalla delega legislativa, comporta violazione dell'ordine costituzionale delle competenze, suscettibile di essere fatto valere nel giudizio per conflitto di attribuzioni, quando da tale esercizio illegittimo possano derivare lesioni dell'ambito materiale della competenza di controllo assegnata dalla Costituzione alla Corte dei conti.

L'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 è stato approvato dal Governo sulla base della delega contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni

ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), in particolare nell'art. 11, comma 1, lettera *a*), esplicitamente indicato, nella premessa, quale fondamento specifico del decreto legislativo delegato. Il potere legislativo delegato al Governo da tale disposizione riguarda, per quanto qui rileva, la «razionalizzazione» dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Quanto ai criteri e principi direttivi da seguire nello svolgimento della delega relativa alla predetta lettera *a*) del comma 1 dell'art. 11, l'art. 12 della stessa legge n. 59 del 1997, anch'esso specificamente indicato nel preambolo del decreto legislativo, prevede come principi e criteri direttivi — per quanto può in questa occasione rilevare — oltre al vincolo ai principi generali desumibili dalla legge n. 400 del 1988, dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), l'obiettivo di «garantire alla Presidenza del Consiglio dei ministri autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria nell'ambito dello stanziamento previsto ed approvato con le leggi finanziaria e di bilancio dell'anno in corso».

Questo è tutto. Ricavare da ciò che la legge abbia delegato, anche solo per implicito, il Governo a intervenire, per sopprimerli, sui controlli riguardanti gli atti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dall'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999, è impossibile. La «razionalizzazione» dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui tratta la legge di delegazione, consiste nella garanzia di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria, entro i limiti dello stanziamento stabilito per legge. L'esistenza di controlli di legittimità del tipo in esame sugli atti di esercizio di tale autonomia, in quanto svolti secondo criteri di imparzialità, non è, di per sé, incompatibile con tale garanzia, né tantomeno la pregiudica. L'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria risulta infatti dalle norme sostanziali che definiscono, in positivo e in negativo, i poteri attraverso i quali essa può estrinsecarsi e ne precisano l'ambito, cioè l'estensione e i limiti. Non può quindi ritenersi che, di per sé, la delega a dettare norme organizzative con l'obiettivo di garantire spazi di autonomia comprenda implicitamente l'autorizzazione alla revisione, tramite soppressione, del sistema dei controlli di legittimità esistenti.

Questa Corte, con la sentenza n. 457 del 1999, in materia di disciplina dei controlli su enti di ricerca, ha affermato che il disegno di riforma delle amministrazioni e degli enti pubblici (si intende: operanti in quel settore) risultante dalla legge n. 59 del 1997 comprende nell'insieme i loro aspetti organizzativi; che ciò è conforme alla profondità dell'intervento riformatore e all'innovatività degli obiettivi in quella legge prefigurati, cosicché la riconsiderazione della disciplina dei controlli — disciplina richiamata espressamente dalla legge di delegazione — può essere intesa come elemento di tale riforma. Ma queste proposizioni non si prestano a valere in un campo di applicazione diverso da quello rispetto al quale sono state pronunciate, come vorrebbe invece la difesa del Governo. La formula adoperata dal legislatore delegante per definire l'innovazione consentita al Governo — la «razionalizzazione» dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio —; la mancanza di qualsivoglia riferimento, nella legge di delega, alla disciplina dei controlli; l'estraneità concettuale di questi ultimi rispetto all'autonomia di tale ordinamento, la cui garanzia costituisce l'obiettivo della legislazione delegata: tutto ciò impedisce di applicare la *ratio decidendi* della sentenza n. 457 del 1999 al caso da risolvere ora.

E neppure risultano conferenti, dal punto di vista del rispetto dell'art. 76 della Costituzione, gli argomenti che l'Avvocatura generale dello Stato avanza, a partire dalla considerazione della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio e dalle conseguenze che questa avrebbe sulla disciplina della Presidenza, quale sua struttura servente: conseguenze che, ad avviso di quella difesa, potrebbero condurre a soluzioni organizzative, anche con riferimento al regime dei controlli, analoghe a quelle vigenti per gli apparati amministrativi di servizio degli altri organi costituzionali dello Stato. Tali soluzioni organizzative, infatti, potrebbero in ipotesi legittimamente configurarsi — oltre che nel rispetto della riserva di legge prevista in materia dall'art. 95, ultimo comma, della Costituzione — nel rispetto del principio di legalità e quindi, nella specie, del procedimento di legislazione delegata previsto dall'art. 76 della Costituzione. E altrettanto può dirsi circa la pretesa natura interna dei decreti del Presidente del Consiglio in questione.

5. — Per queste ragioni, si deve escludere che, delegando il Governo a «razionalizzare» l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, senza alcun altro intento che quello di assicurarne l'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria, il legislatore delegante abbia inteso coinvolgere la materia dei controlli incisi

dall'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303, il quale risulta pertanto lesivo della posizione costituzionale della Corte dei conti ricorrente a causa della violazione dell'art. 76 della Costituzione che la sua adozione ha comportato e deve essere di conseguenza — limitatamente al suo primo periodo — annullato.

L'accoglimento del ricorso sotto il profilo della violazione dell'art. 76 della Costituzione rende superfluo l'esame del ricorso medesimo, sotto il profilo della violazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione.

6. — Quanto ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati e pubblicati sulla base dell'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303, la ricorrente chiede che questa Corte ne dichiari l'inefficacia, in conseguenza della mancata loro sottoposizione al controllo preventivo di legittimità, sottoposizione che risulta ora necessaria in conseguenza dell'annullamento della norma legislativa che la escludeva. Ma una tale richiesta risulta inammissibile, nel giudizio su conflitto costituzionale di attribuzioni, in cui non si discute meramente di regime degli atti giuridici cioè, nella specie, delle conseguenze che dalla violazione della legge possono derivare sulla (legittimità o sulla) efficacia degli atti giuridici. Pertanto, le conseguenze che dall'accoglimento del conflitto costituzionale insorto tra la Corte dei conti e il Governo circa l'art. 9, comma 7, del decreto legislativo n. 303 del 1999 derivano con riguardo ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati sulla sua base devono essere trattate nell'esercizio di altre competenze, non rientranti tra quelle spettanti alla Corte costituzionale.

Per questa parte, dunque, i ricorsi per conflitto di attribuzione devono essere dichiarati inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) *dichiara che non spetta al Governo adottare l'art. 9, comma 7, primo periodo, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), e conseguentemente lo annulla;*

2) *dichiara cessata la materia del contendere in ordine al conflitto di attribuzione promosso dalla Corte dei conti con il ricorso n. 4/2001 in epigrafe, in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 aprile 2000 (Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri);*

3) *dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione di cui in epigrafe, promossi dalla Corte dei conti, in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 1999 (Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri), 4 agosto 2000 (Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri) e 12 settembre 2000 (Modifiche all'art. 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2000, recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2002.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: ZAGREBELSKY

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 maggio 2002.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 222

Ordinanza 22 - 29 maggio 2002

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Reati puniti con la pena dell'ergastolo - Giudizio abbreviato - Richiesta - Facoltà degli imputati di formularla alla prima udienza utile (successiva all'entrata in vigore della legge denunciata) e prima della conclusione dell'istruttoria dibattimentale - Lamentata disparità di trattamento tra imputati, con lesione del diritto di agire e resistere in giudizio - Questione già decisa - Assenza di profili nuovi - Manifesta infondatezza.

- D.L. 7 aprile 2000, n. 82 (convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2000, n. 144), art. 4-ter, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO

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, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-ter, comma 1 e 2, del d.l. 7 aprile 2000, n. 82, (Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato), convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2000, n. 144, promosso con ordinanza emessa il 26 gennaio 2001 dal Tribunale di Rossano nel procedimento penale a carico di D. C. ed altri, iscritta al n. 663 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, 1^a serie speciale, dell'anno 2001.

Udito nella camera di consiglio del 13 febbraio 2002 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 26 gennaio 2001, il Tribunale di Rossano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-ter, commi 1 e 2, della legge 5 giugno 2000, n. 144 — *recte*: del d.l. 7 aprile 2000, n. 82 (Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato), convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2000, n. 144 —, nella parte in cui «concede la facoltà di richiedere il giudizio abbreviato alla prima udienza utile successiva all'entrata in vigore della legge e prima della conclusione dell'istruttoria dibattimentale, limitatamente agli imputati in processi penali per reati puniti con la pena dell'ergastolo»;

che il rimettente premette che, nel corso di un procedimento penale instaurato per i reati di tentato omicidio pluriaggravato e di violazione della normativa sulle armi, alcuni imputati avevano proposto, alla prima udienza successiva all'entrata in vigore della legge n. 144 del 2000, istanza di giudizio abbreviato, reiterando altra istanza già proposta in sede di udienza preliminare e rigettata per mancato consenso da parte del pubblico ministero;

che il rimettente rileva come, dalla evoluzione normativa della materia e dai lavori preparatori, emerga chiaramente che, con la disposizione del comma 2 dell'art. 4-ter del d.l. n. 82 del 2000, «si è inteso porre rimedio ad una lacuna determinata dal susseguirsi di differenti normative ed interventi della Corte costituzionale in materia di rito abbreviato nei reati puniti con la pena dell'ergastolo», consentendo, in via transitoria, agli imputati di tali reati di accedere al rito alternativo anche a dibattimento iniziato, pur con l'onere di formulazione della richiesta alla prima udienza utile;

che tuttavia, a parere del giudice *a quo*, da tale normativa transitoria deriverebbe un'oggettiva disparità di trattamento tra gli imputati di reati punibili con la pena dell'ergastolo e gli imputati di reati puniti con pena diversa (quali quelli per cui si procede nel giudizio *a quo*), dato che il comma 1 dello stesso art. 4-ter consente ai secondi di formulare la richiesta di rito alternativo solo se non sia già in corso l'istruttoria dibattimentale (come, invece, nel caso di specie);

che tale disparità di trattamento non sarebbe in alcun modo giustificata stante l'omogeneità delle situazioni, tenuto conto della radicale modifica della disciplina operata dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479, a fronte della quale viene riconosciuto «all'imputato un diritto incondizionato (simile al diritto potestativo in materia privatistica) alla scelta del rito e dei suoi benefici, diritto che il legislatore, contraddittoriamente, ha ritenuto di dover estendere solo ad alcuni procedimenti pendenti»;

che tale disparità di trattamento determinerebbe una concorrente violazione anche dell'art. 24 Cost., tenuto conto del fatto che la facoltà di accedere al rito abbreviato rappresenta «una componente importante del diritto di agire e resistere in giudizio», nonché degli effetti di natura sostanziale derivanti da tale rito alternativo;

Considerato che questa Corte, con ordinanza n. 99 del 2001, successiva alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, nel delibare identica questione, ha avuto modo di evidenziare come la disparità di trattamento — denunciata dall'odierno rimettente come costitutiva di un irragionevole privilegio a favore degli imputati di reati punibili con la pena dell'ergastolo — risulti in realtà giustificata dalla diversa incidenza delle modifiche apportate dalla legge n. 479 del 1999, rispetto al precedente regime di accesso al giudizio abbreviato;

che, infatti, prima dell'intervento della legge ora citata, mentre la fruibilità del rito alternativo risultava radicalmente preclusa agli imputati di reati punibili con pena detentiva perpetua, di esso potevano giovare gli imputati di reati puniti con pena diversa, pur se con condizioni e limiti poi (parzialmente) rimossi dalla citata novella;

che, pertanto, «la previsione di un regime transitorio differenziato per le due categorie di imputati non può ritenersi irragionevolmente discriminatoria, proprio perché logicamente correlata alla disomogeneità delle situazioni "di partenza": essendosi stabilita, in conseguenza, per gli imputati di reati punibili con l'ergastolo — i quali non avrebbero potuto comunque avanzare in precedenza la richiesta di giudizio abbreviato — una «rimessione in termini» particolarmente ampia; e nei confronti di tutti gli altri imputati — i quali avrebbero potuto formulare la richiesta di rito abbreviato anche in precedenza, pur se con un diverso regime normativo — una «semplice estensione dell'ordinario termine di proposizione, fino ad uno stadio compatibile con la funzione alternativa al dibattimento che il rito abbreviato è istituzionalmente chiamato a svolgere (dove il limite segnato dall'inizio dell'istruttoria dibattimentale)»;

che l'odierna ordinanza di rimessione non prospetta profili nuovi, rispetto a quelli già esaminati da questa Corte con la decisione dianzi richiamata;

che non costituisce, in particolare, un aspetto di novità la dedotta, concorrente violazione dell'art. 24 Cost., trattandosi, secondo la stessa prospettazione del giudice *a quo*, di profilo derivato dalla ipotizzata compressione del principio di eguaglianza;

che, pertanto, la questione deve essere 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 davanti alla Corte costituzionale;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-ter, commi 1 e 2, del d.l. 7 aprile 2000, n. 82 (Modificazioni alla disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato), convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2000, n. 144, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Rossano con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2002.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 maggio 2002.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 223

Ordinanza 22 - 29 maggio 2002

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Controversie in materia di accesso - Diniego di accesso ai documenti della pubblica amministrazione - Istruttoria - Richiesta di atti e informazioni alla autorità giudiziaria competente (anche in deroga al divieto stabilito dall'art. 329 cod. proc. pen.) - Esclusione - Limiti alla addizione richiesta - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. proc. pen., art. 117, comma 1; legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 25, comma 5; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 44, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 113.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Massimo VARI;

Giudici: Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 1, del codice di procedura penale (Richiesta di copia di atti e di informazioni da parte del pubblico ministero), dell'art. 25, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e dell'art. 44, primo comma, del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato), promosso con ordinanza del 28 settembre 2000 dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, iscritta al n. 67 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, 1ª serie speciale, dell'anno 2001.

Visti l'atto di costituzione di Raffaele Sica nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2002 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi l'avvocato Marco Cocilovo per Raffaele Sica e l'avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 28 settembre 2000, pervenuta a questa Corte l'11 dicembre 2000, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione: *a)* dell'art. 117, comma 1, del codice di procedura penale (Richiesta di copia di atti e di informazioni da parte del pubblico ministero), «nella parte in cui non prevede che il giudice amministrativo possa ottenere dall'autorità giudiziaria competente, anche in deroga al divieto stabilito dall'art. 329 cod. proc. pen., copie di atti relativi a procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto, quando è necessario per il compimento di indagini istruttorie nel processo amministrativo»; *b)* dell'art. 25, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), «nella parte in cui non prevede la possibilità per il giudice amministrativo di acquisire atti ed informazioni dall'autorità giudiziaria competente, ai sensi dell'art. 117 cod. proc. pen., quando è necessario per la decisione di controversie in materia di accesso»; *c)* dell'art. 44, primo comma, del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato), «nella parte in cui non prevede la possibilità per il giudice amministrativo di acquisire atti ed informazioni dall'autorità giudiziaria competente, ai sensi dell'art. 117 cod. proc. pen., quando è necessario per l'istruttoria di una causa rientrante nella giurisdizione del giudice amministrativo»;

che il tribunale remittente espone che il ricorrente, ufficiale dell'Arma dei carabinieri, aveva chiesto l'accesso ai documenti relativi al procedimento di revoca della assegnazione dello stesso ricorrente alla Direzione investigativa antimafia, revoca che è oggetto di altri giudizi pendenti davanti al giudice amministrativo; che l'istanza di accesso era stata accolta, ma escludendo, mediante l'apposizione di «*omissis*», parti di documenti, costituite da relazioni indirizzate dall'amministrazione all'Avvocatura dello Stato in merito al contenzioso propo-

sto dal ricorrente contro la revoca della propria assegnazione alla Direzione investigativa antimafia; che l'amministrazione aveva negato l'accesso a tale parte di documentazione invocando il segreto di indagine di cui all'art. 329 cod. proc. pen; che il ricorrente ha proposto ricorso per l'annullamento del diniego parziale di accesso e per il riconoscimento del relativo diritto; che la difesa dell'amministrazione ha obiettato che il diritto di accesso vantato dal ricorrente troverebbe ostacolo nella sottrazione all'accesso della categoria di documenti indicati dall'art. 3, comma 1, lettera *d*) del decreto del Ministro dell'interno 10 maggio 1994, n. 415, emanato sulla base dell'art. 24, comma 4, della legge n. 241 del 1990, vale a dire degli «atti e documenti concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi di polizia, ivi compresi quelli relativi all'addestramento, all'impiego ed alla mobilità del personale delle Forze di polizia, nonché i documenti sulla condotta dell'impiegato rilevanti ai fini di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e quelli relativi ai contingenti delle Forze armate poste a disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza», mentre, a dire della stessa difesa, il richiamo all'art. 329 cod. proc. pen. sarebbe stato operato dall'amministrazione in via cautelativa e, se pure improprio, non invaliderebbe il rifiuto di accesso, che troverebbe comunque fondamento nel citato decreto ministeriale;

che il remittente reputa di dover decidere sul ricorso proposto in base al contenuto dell'atto impugnato e ai motivi dedotti, senza riguardo ad argomentazioni ad esso estranee che vengano allegare in sede di giudizio;

che, secondo il giudice *a quo*, la documentazione esistente in giudizio non consentirebbe di risolvere la controversia stabilendo se gli atti cui è stato negato l'accesso siano o meno qualificabili come «atti di indagine della polizia giudiziaria», onde sarebbe necessario un adempimento istruttorio;

che, tuttavia, secondo lo stesso giudice, nessuno degli strumenti istruttori previsti dall'ordinamento processuale amministrativo sarebbe idoneo a verificare la sussistenza del presupposto asserito dall'amministrazione, in quanto l'esecuzione dell'incombente istruttorio determinerebbe essa stessa la violazione dell'obbligo di segreto, se esistente, e il giudice amministrativo sarebbe escluso dalla possibilità di venire a conoscenza di atti coperti da segreto di indagine: onde il giudice, allo stato, non potrebbe né accogliere il ricorso, né respingerlo, né esercitare il potere istruttorio;

che il remittente osserva come deroghe al segreto istruttorio sarebbero previste dall'art. 117 del codice di procedura penale, ai cui sensi, quando è necessario per il compimento delle proprie indagini, il pubblico ministero può ottenere dall'autorità giudiziaria competente, anche in deroga al divieto di cui all'art. 329 cod. proc. pen., copie di atti relativi ad altri procedimenti e informazioni scritte sul loro contenuto, salva la potestà dell'autorità giudiziaria, destinataria della richiesta, di respingerla con decreto motivato;

che l'art. 117 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede analoga possibilità in capo al giudice amministrativo, allo scopo di verificare la sussistenza stessa e la portata dell'obbligo di segreto, sarebbe in contrasto: con l'art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto comporterebbe uno squilibrio tra le parti del processo amministrativo e in definitiva impedirebbe la tutela delle posizioni giuridiche lese in base a presupposti di fatto non dimostrati e non dimostrabili; con l'art. 113 della Costituzione, in quanto l'impossibilità di accertamenti istruttori renderebbe nella sostanza non sindacabile in sede giurisdizionale il diniego di accesso almeno per quanto attiene alla deduzione del vizio di eccesso di potere per errore sui presupposti o per travisamento dei fatti; con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, non sembrando ragionevole che si consenta una deroga ai precetti dell'art. 329 del codice di procedura penale solo per necessità connesse all'esercizio della giustizia penale e non anche per altre esigenze di giustizia, aventi pari valore, sempre che non vi siano pregiudizi per l'attività investigativa, e perché vi sarebbe una ingiustificata disparità di trattamento dei soggetti destinatari di atti emanati da autorità amministrative investite anche di compiti di polizia giudiziaria;

che, per gli stessi motivi, i dubbi di costituzionalità investirebbero altresì l'art. 25, comma 5, della legge n. 241 del 1990 — che disciplina i ricorsi giurisdizionali contro le determinazioni concernenti il diritto di accesso —, e l'art. 44, primo comma, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato (applicabile anche nei giudizi davanti ai tribunali amministrativi regionali) — che disciplina i poteri istruttori del giudice amministrativo —, nella parte in cui non prevedono la possibilità per il giudice amministrativo di acquisire atti e informazioni dall'autorità giudiziaria competente, ai sensi dell'art. 117 del codice di procedura penale e in deroga al divieto di cui all'art. 329 dello stesso codice;

che si è costituito in giudizio il ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo che le disposizioni impugnate siano dichiarate costituzionalmente illegittime;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, secondo il quale la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza o di motivazione sulla rilevanza, in quanto il segreto di indagine è solo temporaneo, e dunque impedirebbe l'accesso solo temporaneamente, analogamente a quanto avviene con l'esercizio del potere dell'amministrazione di differire l'accesso quando la conoscenza dei documenti possa ostacolare gravemente lo svolgimento dell'azione amministrativa (art. 24, comma 6, della legge n. 241 del 1990), e nella specie non sarebbe prevista né dedotta una tutela immediata dell'interesse all'accesso; la questione sarebbe comunque infondata.

Considerato che — a parte la discutibile affermazione del giudice *a quo* (incidente sulla rilevanza della questione), secondo cui, pur ammettendosi in sostanza dalla stessa difesa dell'amministrazione che, nella specie,

il richiamo al segreto di indagine potrebbe essere improprio, trovando il diniego di accesso asserito fondamento in altra previsione normativa, egli si dovrebbe pronunciare in base alla motivazione addotta nell'atto di diniego — nell'ordinanza di rimessione non si tengono adeguatamente distinti due ordini di problemi: quello dei limiti di conoscibilità, da parte del giudice amministrativo, del contenuto di atti coperti da segreto, nella specie da (ipotetico) segreto di indagine, e quello degli strumenti attraverso i quali il giudice amministrativo può verificare la fondatezza dei motivi addotti dall'amministrazione a fondamento di un diniego di accesso a documenti. Su quest'ultimo piano, infatti, il giudice amministrativo ben può esperire le indagini istruttorie eventualmente necessarie, interpellando sia l'amministrazione che ha negato l'accesso ai documenti, sia altre amministrazioni, sia autorità giudiziarie, quanto meno al fine di acquisire informazioni circa l'esistenza di indagini penali in atto, i loro estremi e la riferibilità ad esse di atti in possesso dell'amministrazione, e chiedendo «schiarimenti o documenti» o ordinando «nuove verificazioni» (art. 44, primo comma, r.d. n. 1054 del 1924); mentre i limiti di accesso alla conoscenza di atti coperti da segreto dipendono dalla disciplina sostanziale del segreto medesimo;

che l'art. 117 del codice di procedura penale, su cui si appuntano le censure del remittente, riguarda l'ambito e la portata del segreto di indagine, e la previsione di deroghe a tale segreto, in favore di altri uffici del pubblico ministero, i quali intendano avvalersi degli atti ai fini delle loro indagini: esso è volto a soddisfare finalità, tutte interne all'attività di indagine penale, e non comparabili con interessi esterni che possano in qualsiasi modo essere avvantaggiati o pregiudicati dalla (temporanea) non conoscibilità degli atti coperti da segreto;

che, dunque, il procedimento previsto dall'art. 117 cod. proc. pen. non si presta in alcun modo ad essere esteso, come vorrebbe il remittente, ad ipotesi del tutto estranee alla sua *ratio*;

che, peraltro, il giudice *a quo* nemmeno si pone il problema — suscettibile in ipotesi di avere riflessi sull'interesse sostanziale all'accesso ai documenti, in relazione al contenzioso in funzione del quale tale accesso è richiesto — dei limiti di utilizzabilità da parte dell'amministrazione, ai fini dell'adozione di provvedimenti incidenti negativamente sullo *status* di un dipendente, di atti o informazioni sui quali, in forza di obblighi di segreto, non possa, in ipotesi, realizzarsi il contraddittorio (*cf.*, in argomento, sentenza n. 460 del 2000);

che, alla luce delle considerazioni svolte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117 cod. proc. pen. si palesa manifestamente inammissibile;

che le altre questioni, concernenti rispettivamente l'art. 25, comma 5, della legge n. 241 del 1990 e l'art. 44, primo comma, del r.d. n. 1054 del 1924, non hanno autonomia rispetto alla prima questione proposta, risolvendosi nella richiesta di introduzione, nell'ambito dei procedimenti decisori e istruttori ivi previsti, del procedimento regolato dall'art. 117 cod. proc. pen.: e dunque si palesano pur esse manifestamente inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 1, del codice di procedura penale (Richiesta di copie di atti e di informazioni da parte del pubblico ministero), dell'art. 25, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e dell'art. 44, primo comma, del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato), sollevate, in riferimento agli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2002.

Il Presidente: VARI

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 maggio 2002.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

02C0514

N. 224

Ordinanza 22 - 29 maggio 2002

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente (tutela dell') - Inquinamento - Tutela delle acque - Depenalizzazione - Non retroattività della sanzione amministrativa - Assunto contrasto con i criteri direttivi della delega legislativa, comportanti il divieto di degradare condotte qualificate come reati - Sopravvenuta normativa - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, artt. 63 e 59, commi 5 e 6.
- Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Massimo VARI;

Giudici: Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 59, commi 5 e 6, e 63 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva n. 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole), promosso con ordinanza del 19 settembre 2000 dal Tribunale di Taranto, iscritta al n. 515 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, 1^a serie speciale, dell'anno 2001.

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

Udito nella camera di consiglio del 13 marzo 2002 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto che, con ordinanza del 19 settembre 2000, pervenuta a questa Corte il 25 maggio 2001, il Tribunale di Taranto in composizione monocratica, in qualità di giudice dell'esecuzione penale — chiamato a decidere su una istanza di revoca di una sentenza di condanna definitiva, a seguito della affermata abrogazione della norma incriminatrice sulla cui base la condanna era stata pronunciata —, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione, dell'articolo 63 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva n. 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva n. 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole), nella parte in cui abroga l'articolo 21 della legge 10 maggio 1976, n. 319 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento) e le tabelle A e C ad essa allegate, nonché dell'articolo 59, commi 5 e 6, del medesimo d.lgs. n. 152 del 1999, nella parte in cui, prevedendo, ai fini della configurazione della fattispecie penalmente sanzionata dello scarico di acque reflue industriali, ovvero di una immissione occasionale, soltanto le sostanze indicate nella Tabella 5 dell'Allegato 5, e non anche i coliformi totali e fecali, esclude che questi ultimi possano costituire l'oggetto materiale della fattispecie incriminatrice;

che il remittente rileva che lo scarico da insediamento produttivo, contenente coliformi totali e fecali in concentrazioni superiori ai limiti fissati (n. 47 e n. 48 della Tabella C allegata alla legge n. 319 del 1976), costituiva reato contravvenzionale ai sensi dell'art. 21, terzo comma, della stessa legge n. 319 del 1976; che tale art. 21 è stato abrogato dall'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 1999; che l'art. 59, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 152 del 1999, invece, prevede una sanzione penale solo per lo scarico o la immissione occasionale che superi «i valori limite fissati nella tabella 3 dell'allegato 5 in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5, ovvero i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o dalle province autonome»; che tra le sostanze indicate nella tabella 5 non figurano i coliformi totali e

fecali; che la sostanza «*Esterichia coli*» (corrispondente a quelle precedentemente indicate come coliformi totali e fecali) è prevista solo nelle tabelle 3 e 4 dell'Allegato 5 del decreto legislativo n. 152 del 1999, e in relazione ad essa il superamento dei limiti è punito con sola sanzione amministrativa;

che, secondo il remittente, la depenalizzazione della fattispecie in esame, così realizzata — cui conseguirebbe l'impossibilità di assoggettare il fatto pregresso a sanzione, dato il carattere non retroattivo delle norme sanzionatorie amministrative —, sarebbe in contrasto con i criteri direttivi della delega sulla cui base è stato emanato il d.lgs. n. 152 del 1999, disposta dal Parlamento con l'art. 1 della legge n. 146 del 1994, e successivamente prorogata dall'art. 6 della legge n. 52 del 1996 e nuovamente prorogata e integrata dall'art. 17 della legge n. 128 del 1998;

che tali criteri, contenuti negli articoli 2, 7 e 37 della legge n. 146 del 1994, e ribaditi dagli artt. 2 e 7 della legge n. 52 del 1996 e dagli artt. 2, 8, 10 e 17 della legge n. 128 del 1998, avrebbero comportato, secondo il giudice *a quo*, il divieto di degradare ad illeciti amministrativi le condotte, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, qualificate come reati dalle leggi previgenti;

che pertanto, secondo il remittente, le norme denunciate sarebbero costituzionalmente illegittime per eccesso di delega;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, in quanto si sostanzierebbe nella richiesta di una non consentita pronuncia additiva *in malam partem* in materia penale, e comunque infondata.

Considerato che, successivamente all'emissione dell'ordinanza di rimessione (depositata il 19 settembre 2000), è entrato in vigore il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258 (Disposizioni correttive e integrative del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'articolo 1, comma 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128), pubblicato nel supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* del 18 settembre 2000, il cui art. 23 ha fra l'altro sostituito il comma 5 dell'art. 59 del d.lgs. n. 152 del 1999, assoggettando alla sanzione penale dell'arresto fino a due anni e dell'ammenda da cinque a cinquanta milioni lo scarico che «supera i valori limite fissati nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella tabella 4 dell'allegato 5 ovvero i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o dalle province autonome o dall'autorità competente a norma degli articoli 33, comma 1, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5»;

che, in relazione a tale sopravvenienza normativa, spetta al giudice remittente pronunciarsi, ai fini della rilevanza della questione sollevata, sia sulla portata dell'innovazione, valutando se essa sia eventualmente tale da comportare nuovamente l'assoggettamento a sanzione penale della fattispecie considerata nel giudizio *a quo*, sia sui problemi che possono porsi in ordine all'incidenza, nel giudizio di revoca di una condanna definitiva a seguito di abrogazione della norma incriminatrice, di una norma sopravvenuta che, in ipotesi, ripristini la fattispecie penale già abolita;

che, pertanto, gli atti devono essere restituiti al giudice *a quo* per un nuovo esame della rilevanza della questione alla luce della normativa sopravvenuta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Taranto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2002.

Il Presidente: VARI

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA,

Depositata in cancelleria il 29 maggio 2002.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

02C0515

N. 225

Ordinanza 22 - 29 maggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Stipendi e salari - Limite alla pignorabilità - Mancata possibilità che il giudice valuti le esigenze del debitore esecutato, comprese quelle relative alla tutela del diritto alla salute - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. civ., art. 545.
- Costituzione, art. 32, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 545 del codice di procedura civile, promosso con ordinanza emessa il 30 aprile 2001 dal Tribunale di Ancona, sezione distaccata di Fabriano nel procedimento civile vertente tra Martinotti Dante e l'Inps, iscritta al n. 516 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, 1^a serie speciale, n. 27 dell'anno 2001.

Visti l'atto di costituzione dell'Inps, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 26 marzo 2002 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi l'avvocato Fabio Fonzo per l'Inps e l'avvocato dello Stato Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Tribunale di Ancona, sezione distaccata di Fabriano, con ordinanza del 30 aprile 2001, ha sollevato, in riferimento all'art. 32, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 545 del codice di procedura civile, «nella parte in cui predetermina la pignorabilità dello stipendio o salario nella misura di un quinto e non ne affida, invece, l'importo alla discrezionalità del giudice, tenendo conto della comparazione delle esigenze di debitore e creditore, con particolare riferimento al diritto, costituzionalmente garantito, alla salute»;

che il giudice rimettente precisa che il debitore esecutato ha proposto opposizione all'esecuzione, attuata nelle forme del pignoramento presso terzi, chiedendo la riduzione della somma da versarsi mensilmente al creditore nella misura, inferiore al quinto dello stipendio, di L. 100.000 mensili, a causa delle precarie condizioni di salute in cui il medesimo debitore versa;

che il giudice *a quo* ricorda come la norma in esame sia stata più volte sottoposta alla verifica di costituzionalità da parte della Corte costituzionale, che ha dichiarato infondate o manifestamente inammissibili le questioni sollevate in relazione alla predeterminazione legale della misura del pignoramento e alla conseguente riduzione del livello di soddisfacimento dei bisogni del debitore e della sua famiglia;

che, sempre secondo il giudice *a quo*, l'anzidetta questione non risulta, tuttavia, in precedenza proposta con specifico riferimento alla tutela costituzionale del diritto alla salute, quale diritto fondamentale: nella fattispecie, secondo lo stesso giudice, sarebbe leso proprio tale diritto, in quanto il debitore, per l'esiguità dello stipendio, decurtato di un quinto a causa del pignoramento, sarebbe costretto a ridurre alcune essenziali esigenze non coperte dal servizio sanitario, ovvero a cercare altre fonti di reddito, con conseguente dispendio di energie psicofisiche ed indiretto aggravamento delle sue condizioni di salute;

che nel giudizio innanzi alla Corte si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale, creditore nel procedimento esecutivo, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata;

che l'Inps osserva che analoghe questioni di legittimità costituzionale della stessa norma sono già state risolte in senso negativo dalla Corte costituzionale, e che la questione in esame involge scelte discrezionali appartenenti alla esclusiva competenza del legislatore;

che, ad avviso dell'Istituto previdenziale, la questione risulta infondata, anche se posta in relazione all'art. 32 della Costituzione, in quanto l'ordinamento provvede alla tutela del diritto alla salute mediante l'assistenza sanitaria e sussistono altri strumenti di tutela per fronteggiare gli eventuali pregiudizi derivanti al lavoratore dalla decurtazione del reddito;

che è intervenuto nel giudizio innanzi alla Corte il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o comunque per la manifesta infondatezza della questione;

che, secondo la difesa dello Stato, l'inammissibilità deriverebbe dalla richiesta di una sentenza additiva a soluzione non obbligata, in quanto si vorrebbe introdurre il principio, opposto a quello attuale, della discrezionalità del giudice nella determinazione del limite di pignorabilità; un ulteriore profilo di inammissibilità consisterebbe, ad avviso dell'Avvocatura, nella mancata individuazione, da parte del rimettente, delle modalità attraverso le quali l'eventuale discrezionalità del giudice potrebbe garantire il diritto alla salute; non sarebbe poi in nessun modo ipotizzabile un vincolo di destinazione in spese sanitarie delle somme risparmiate dal debitore;

che la questione — sempre secondo l'Avvocatura generale dello Stato — in ogni caso risulterebbe infondata, poiché la norma censurata sarebbe espressione di una scelta discrezionale, contenuta nei limiti della ragionevolezza, e sarebbe diretta a salvaguardare i diritti del creditore, tutelando al tempo stesso le esigenze primarie del debitore;

che, nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'Inps ha depositato una memoria, con la quale eccepisce l'inammissibilità della questione sollevata per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il giudice rimettente si sarebbe limitato a dedurre circostanze ipotetiche e non riscontrate in relazione alle esigenze di tutela della salute del ricorrente nel giudizio *a quo*;

che nel merito, secondo l'Inps, non sarebbe ipotizzabile l'emanazione di una sentenza additiva, che fissi un diverso limite di pignorabilità dei salari, senza invadere il campo riservato alla discrezionalità del legislatore.

Considerato che la scelta del legislatore di determinare un limite fisso percentuale (un quinto) per la pignorabilità dello stipendio o salario del lavoratore (la norma si riferisce a quelli dovuti da privati) rientra nella discrezionalità del legislatore stesso, rispetto alla quale non è configurabile alcun profilo di manifesta irragionevolezza o palese arbitrarietà;

che il legislatore ha scelto la via — per superare un divieto di pignoramento per determinati «crediti impignorabili» — di affidare al giudice la determinazione della parte pignorabile (esecuzione forzata per espropriazione presso terzi) solo a favore di alcuni crediti, caratterizzati da particolari esigenze di sostentamento, ritenute degne di speciale protezione e in presenza di specifici presupposti («per cause di alimenti»: art. 545, primo comma, cod. proc. civ., nel testo sostituito dall'art. 97, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, recante «Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado», sostanzialmente corrispondente al testo originario tranne che per la individuazione del giudice competente); allo stesso modo, ha affi-

dato al giudice il potere di determinare la misura della pignorabilità degli anzidetti stipendi e salari quando colui che agisce è titolare di un credito con speciale esigenza di protezione, quale quello alimentare, in relazione alla peculiare natura dell'obbligo corrispondente (art. 545, terzo comma, cod. proc. civ., nel testo sostituito dall'art. 97, comma 1, lettera *b*), del predetto decreto legislativo n. 51 del 1998);

che il legislatore, nella sua discrezionalità, al fine di assicurare il contemperamento dell'interesse del creditore (per tributi e per ogni altro credito) — peraltro non sacrificabile totalmente — con quello del debitore, che percepisca da un privato uno stipendio o salario, ha previsto un limite fisso percentuale ragionevolmente contenuto (art. 545, quarto comma, cod. proc. civ.) non essendo obbligato a rimettere in ogni caso la determinazione del limite ad una scelta del giudice;

che gli anzidetti diversi aspetti relativi ai limiti alla pignorabilità sono stati già esaminati da questa Corte in senso positivo, sotto i più vari profili attinenti agli artt. 2, 3, 24, 31, 36, 47 della Costituzione (sentenze n. 434 del 1997; n. 209 del 1975; n. 102 del 1974; n. 38 del 1970; n. 20 del 1968; ordinanze n. 315 del 1999; n. 305 e n. 302 del 1998; n. 260 del 1987; n. 12 del 1977) ed anzi sono state dichiarate illegittime le norme che per i salari, gli stipendi e le pensioni dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni non prevedevano un'analoga pignorabilità fino alla concorrenza di un quinto (sentenze n. 99 del 1993; n. 878 del 1988; n. 89 del 1987);

che il diritto alla salute del singolo e le particolari esigenze individuali devono essere assicurate ai non abbienti, o comunque ai soggetti bisognosi di cure o di prestazioni di particolare onere, attraverso gli istituti e gli strumenti dello specifico settore dell'assistenza sanitaria o attraverso quelli dell'assistenza generale e non sono essere addossati, come obbligo costituzionalmente vincolante, a carico del generico creditore, portatore di un diritto ad una prestazione pecuniaria, giurisdizionalmente accertato attraverso un titolo esecutivo;

che, infine, per quanto riguarda il debito, per cui il creditore procedeva in via esecutiva (contributi INPS riferiti a un non breve periodo temporale), deve rilevarsi che il sistema prevedeva una serie di possibilità per alleggerire o diluire il pagamento (condoni e richieste di dilazioni o rateizzazioni), che avrebbero potuto far fronte a talune esigenze sociali, estranee alla giustificazione della norma processuale denunciata, ma sempre rimesse ad iniziative del debitore suscettibili di essere fatte valere nella sede opportuna;

che, pertanto, la questione denunciata è manifestamente infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 545 del codice di procedura civile, nella parte in cui predetermina la pignorabilità dello stipendio o salario nella misura di un quinto, sollevata, in riferimento all'art. 32, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Ancona, sezione distaccata di Fabriano, con ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2002.

Il presidente: RUPERTO

Il redattore: CHIEPPA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 maggio 2002.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 226

Ordinanza 22 - 29 maggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Danni di guerra - Indennizzo - Determinazione - Inadeguatezza del previsto coefficiente moltiplicatore - Omessa considerazione della rivalutazione monetaria ad opera del giudice - Prospettato contrasto con il principio di ragionevolezza e con quello di solidarietà - Evidente difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 27 dicembre 1953, n. 968, art. 25, primo comma.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25, primo comma, della legge 27 dicembre 1953, n. 968 (Concessione di indennizzi e contributi per danni di guerra), promosso con ordinanza emessa il 14 marzo 2000 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto dal Ministero del tesoro contro Rossi Franca ed altri, iscritta al n. 713 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 1^a serie speciale, dell'anno 2000.

Visti l'atto di costituzione di Rossi Franca ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 aprile 2002 il giudice relatore Annibale Marini;

Uditi l'avvocato Stanislao Aureli per Rossi Franca ed altri e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Consiglio di Stato, nel corso di un giudizio per l'ottemperanza di una precedente pronuncia del giudice amministrativo resa nei confronti del Ministro del tesoro per la liquidazione di un indennizzo per danni di guerra, con ordinanza emessa il 14 marzo 2000 e depositata il 2 giugno 2000, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, primo comma, della legge 27 dicembre 1953, n. 968 (Concessione di indennizzi e contributi per danni di guerra), limitatamente alla parola «cinque»;

che, ad avviso del rimettente, la norma impugnata, prevedendo che l'indennizzo sia concesso in misura pari all'entità del danno valutato ai prezzi vigenti al 30 giugno 1943, moltiplicato per il coefficiente 5, precluderebbe qualsiasi ulteriore rivalutazione dell'indennizzo stesso ad opera del giudice;

che in tal modo, secondo lo stesso giudice, la norma denunciata si porrebbe in contrasto sia con il principio di ragionevolezza sia con quello di solidarietà sociale ed etica, in quanto il suddetto coefficiente sarebbe ormai del tutto inidoneo a mantenere un minimo di proporzionalità tra la misura dell'indennizzo — quando esso sia liquidato, come nella specie, a notevole distanza di tempo dai fatti — ed i danni effettivamente patiti;

che si sono costituite in giudizio Franca e Paola Rossi, ricorrenti nel giudizio *a quo* concludendo per l'accoglimento della questione ovvero per l'adozione di una pronuncia interpretativa di rigetto sulla effettiva portata della norma denunciata;

che, ad avviso delle parti private, il lungo tempo trascorso nella specie tra il fatto dannoso e l'erogazione dell'indennizzo sarebbe di per sé «elemento indiscutibile di prova» della irragionevolezza della disposizione censurata, se interpretata nel senso di ritenerla preclusiva di ulteriore rivalutazione monetaria;

che peraltro, secondo le stesse parti, il coefficiente di moltiplicazione previsto dalla norma andrebbe più esattamente qualificato come coefficiente «di riparazione» e non di rivalutazione, tale dunque da non precludere l'ulteriore rivalutazione monetaria dell'indennizzo;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di inammissibilità della questione o, in alternativa, per la restituzione degli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione sulla rilevanza della questione e comunque, in subordine, nel merito, per la declaratoria di manifesta infondatezza della questione stessa;

che, secondo la parte pubblica, le domande di rivalutazione ed interessi, sulle quali il rimettente ritiene di doversi pronunciare, sarebbero state già respinte, nel giudizio di merito, con sentenza passata in giudicato, cosicché la questione risulterebbe priva di rilevanza;

che potrebbe, semmai, ritenersi ritualmente introdotta nel giudizio *a quo* la sola domanda di rivalutazione riferita al periodo di pendenza della lite o a quello della inottemperanza;

che sulla domanda come sopra individuata il rimettente avrebbe tuttavia potuto pronunciarsi direttamente ovvero avrebbe potuto sollevare la questione di legittimità costituzionale con riguardo esclusivo alla mancata esplicita previsione di una rivalutazione dei crediti pecuniari durante il protrarsi della asserita inottemperanza;

che peraltro, qualora i ricorrenti intendessero far valere una pretesa risarcitoria fondata sull'asserito ritardo colposo dell'amministrazione nell'erogazione dell'indennizzo, tale pretesa dovrebbero azionare — ad avviso sempre della parte pubblica — in un distinto giudizio e non già introdurre surrettiziamente nel giudizio di ottemperanza, attraverso la domanda di rivalutazione dell'indennizzo;

che in ogni caso, nel merito, l'infondatezza della questione discenderebbe dalla natura stessa degli indennizzi per danni di guerra, in quanto contributi di solidarietà a carico della generalità dei cittadini, la cui funzione non sarebbe quella di offrire un'integrale riparazione dei pregiudizi subiti ed ai quali non potrebbero perciò estendersi i principi propri delle obbligazioni risarcitorie;

che qualsiasi rivalutazione degli indennizzi in questione risulterebbe d'altro canto preclusa dalla rigidità dei relativi stanziamenti di bilancio.

Considerato che il rimettente — il quale assume di doversi ormai pronunciare sulle sole domande di rivalutazione ed interessi — muovendo dal presupposto che sia precluso al giudice di procedere alla rivalutazione monetaria degli indennizzi previsti dalla legge 27 dicembre 1953, n. 968 (Concessione di indennizzi e contributi per danni di guerra), e successive integrazioni e modifiche, e ritenendo siffatta preclusione in contrasto con gli artt. 2 e 3 della Costituzione, invoca una pronuncia mediante la quale sia espunto dall'art. 25, primo comma, della suddetta legge n. 968 del 1953 il riferimento al «coefficiente 5»;

che siffatto *petitum* risulta tuttavia palesemente incongruo e comunque irrilevante rispetto al risultato che il rimettente vorrebbe perseguire;

che la norma impugnata concerne infatti esclusivamente i criteri di determinazione degli indennizzi per la perdita, la distruzione o il danneggiamento di cose mobili o immobili in dipendenza di un fatto di guerra, mentre i profili concernenti la possibilità di rivalutazione di detti indennizzi — cui lo stesso rimettente ritiene non possa attribuirsi la natura di debiti di valore — sono regolati da diverse disposizioni e principi dell'ordinamento;

che la caducazione del previsto coefficiente di moltiplicazione comporterebbe perciò, quale unica conseguenza, la liquidazione dell'indennizzo con riferimento ai prezzi vigenti al 30 giugno 1943, senza spiegare alcun effetto ai fini della decisione sulla domanda di rivalutazione dell'indennizzo stesso;

che l'evidente difetto di rilevanza comporta la declaratoria di manifesta inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, primo comma, della legge 27 dicembre 1953, n. 968 (Concessione di indennizzi e contributi per danni di guerra), sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2002.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: MARINI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 maggio 2002.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 227

Ordinanza 22 - 29 maggio 2002

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Infortuni sul lavoro - Trattamenti assicurativi di previdenza e assistenza - Divieto di cumulo di pensioni e assegni (a carico dell'assicurazione generale obbligatoria INPS) con rendita vitalizia (a carico dell'assicurazione INAIL) - Prospettata menomazione del diritto alla tutela previdenziale, nonché irragionevolezza e disparità di trattamento - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 1, comma 43.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 38.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 43, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), promossi con due ordinanze emesse il 27 marzo 2001 dal Tribunale di Pisa, iscritte ai numeri 465 e 466 del registro ordinanze 2001 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, 1^a serie speciale, dell'anno 2001.

Visti gli atti di costituzione di Angiolo Martini, di Piero Pugliesi e dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 aprile 2002 il giudice relatore Franco Bile;

Uditi l'avvocato Domenico Concetti per Angiolo Martini e l'avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con due ordinanze emesse il 27 marzo 2001 in due giudizi promossi da pensionati contro l'INPS, il Tribunale di Pisa ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 43, della legge 8 agosto 1995, n.335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), nella parte in cui prevede che le pensioni di inabilità, di reversibilità o l'assegno ordinario di invalidità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, liquidati in conseguenza di infortunio sul lavoro o malattia professionale, non sono cumulabili con la rendita vitalizia liquidata per lo stesso evento invalidante a norma del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, fino a concorrenza della rendita stessa;

che nella specie i ricorrenti erano titolari di rendita a carico dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) nonché, in relazione alla medesima patologia, anche di trattamenti a carico dell'INPS (assegno ordinario di invalidità in un caso, pensione di inabilità nell'altro);

che — essendo state queste ultime prestazioni soppresse in ragione del divieto di cumulo posto dalla norma censurata — i due ricorrenti chiedevano la condanna dell'INPS alla loro corresponsione;

che, secondo il tribunale rimettente, la citata norma viola:

a) gli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione, perché l'esigenza di contenimento della finanza pubblica non può sacrificare il diritto costituzionalmente garantito alla tutela previdenziale, né incidere su attribuzioni patrimoniali ispirate a criteri di solidarietà sociale e di garanzia del reddito in caso di invalidità, essendo il nostro ordinamento costituzionale ispirato ai principi dello Stato sociale;

b) l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevolezza intrinseca (perché il divieto di cumulo in questione opera solo se l'invalidità deriva dal medesimo evento e non già se gli eventi invalidanti sono distinti, onde possono aversi due soggetti entrambi privi di capacità lavorativa ai quali saranno attribuiti trattamenti quantitativamente diversi solo perché in un caso gli eventi invalidanti sono stati diversi e nell'altro si è trattato di un unico evento;

c) ancora l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della disparità di trattamento, perché — dopo che l'art. 73 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2001) ha stabilito che a decorrere dal 1° luglio 2001 il divieto di cumulo in questione non opera tra il trattamento di reversibilità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, nonché delle forme esclusive esonerative e sostitutive della medesima, e la rendita ai superstiti erogata dall'INAIL, spettante in caso di decesso del lavoratore conseguente ad infortunio sul lavoro o malattia professionale — ne risulta, a parità di condizioni, una disciplina privilegiata dei trattamenti di reversibilità rispetto ai trattamenti diretti;

che i pensionati ricorrenti si sono costituiti aderendo alle prospettazioni dell'ordinanza di rimessione e chiedendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata;

che si è costituito anche l'INPS (solo in un giudizio) contrastando le argomentazioni del tribunale e chiedendo che la questione sia dichiarata infondata;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la manifesta infondatezza della questione.

Considerato che i due giudizi devono essere riuniti, avendo ad oggetto la stessa questione;

che il giudice rimettente sottopone alla Corte, in riferimento agli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 43, della legge 8 agosto 1995, n.335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), nella parte in cui prevede che le pensioni di inabilità, di reversibilità o l'assegno ordinario di invalidità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, liquidati in conseguenza di infortunio sul lavoro o malattia professionale, non sono cumulabili con la rendita vitalizia liquidata per lo stesso evento invalidante a norma del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, fino a concorrenza della rendita stessa;

che l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, pur avendo una connotazione risarcitoria, appartiene comunque al complessivo sistema di sicurezza sociale, di cui l'assicurazione generale obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti costituisce componente fondamentale, sicché l'esigenza dell'inflessibile tutela previdenziale di cui all'art. 38, comma 2, della Costituzione può essere soddisfatta — nel bilanciamento con le compatibilità economiche e le esigenze di equilibrio della finanza pubblica — anche dall'approntamento di una sola prestazione adeguata ad emendare la situazione di bisogno del lavoratore assicurato, determinata dal verificarsi di un evento protetto;

che questa Corte (sentenza n. 218 del 1995) — nel dichiarare non fondata la questione di costituzionalità del regime di incompatibilità (e quindi del divieto di cumulo) tra indennità di mobilità ed assegno o pensione di invalidità — ha già ritenuto che il legislatore, nel porre la disciplina di tutela in favore del lavoratore che versi

in una situazione di bisogno, può tener conto del fatto che l'ordinamento contempra già altro intervento di tutela, ed ha affermato in particolare che «(...) rientra nella discrezionalità del legislatore, nel prevedere un regime di incompatibilità o divieto di cumulo, catalogare le plurime prestazioni che in tale regime ricadono» onde non è irrilevante la circostanza che «(...) il lavoratore assicurato abbia già beneficiato di una prestazione assicurativa e quindi gli sia già stata apprestata una provvista che astrattamente lo rende meno vulnerabile di fronte al secondo possibile evento pregiudizievole»;

che quindi il legislatore, nel dimensionare la prestazione a carico dell'INPS, può tener conto del fatto che il lavoratore assicurato benefici già — in ragione di uno stesso evento inabilitante — di una rendita a carico dell'INAIL, mentre la pluralità di prestazioni previdenziali ed assistenziali non garantisce di per sé al lavoratore assicurato una tutela sufficiente;

che questa Corte (ordinanze n. 143 del 2001 e n. 174 del 1985) ha anche ritenuto manifestamente infondata la questione di costituzionalità del regime di non cumulabilità della pensione sociale rispettivamente con le pensioni di guerra e con le rendite erogate dall'INAIL;

che pertanto non può escludersi un intervento legislativo che, per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica e con criteri di gradualità, introduca un divieto di cumulo tra prestazioni previdenziali o assistenziali (sentenza n. 240 del 1994), prima non previsto, sempre che, nel rispetto del principio di solidarietà sociale (art. 38 della Costituzione) e di eguaglianza sostanziale (art. 3, secondo comma, della Costituzione), sia garantito il soddisfacimento delle esigenze di vita cui erano precedentemente commisurate le prestazioni considerate;

che il presupposto dell'unicità dell'evento inabilitante vale a differenziare la fattispecie della disposizione censurata rispetto all'ipotesi (evocata dal giudice rimettente come *tertium comparationis*) della sequenza di distinti eventi inabilitanti, cui il divieto di cumulo in esame non si applica, sicché la diversità di disciplina non è ingiustificata;

che il successivo intervento del legislatore (art. 73 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 cit.) — che ha rimosso il divieto di cumulo in questione tra il trattamento di reversibilità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, nonché delle forme esclusive, esonerative e sostitutive di essa, e la rendita ai superstiti erogata dall'INAIL in caso di decesso del lavoratore conseguente ad infortunio sul lavoro o malattia professionale — non ha introdotto una disciplina privilegiata per i trattamenti di reversibilità (come mostra di ritenere il giudice rimettente, che ne ricava argomenti a sostegno del dubbio di incostituzionalità della norma impugnata per ingiustificata disparità di trattamento), ma ha solo inteso modificare la normativa del settore tenendo conto della giurisprudenza di legittimità formatasi al riguardo;

che pertanto la questione di costituzionalità è, sotto ogni profilo, manifestamente infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 43, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Pisa con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2002.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: BILE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 maggio 2002.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 228

Ordinanza 22 - 29 maggio 2002

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regione Piemonte - Assistenza sanitaria e ospedaliera - Trattamenti di psicoturgia - Terapia elettroconvulsivante, lobotomia prefrontale e transorbitale, e altri interventi - Disposizioni limitative - Ricorso in via principale del Presidente del Consiglio dei ministri — Prospettata compressione dell'autonomia scientifica e professionale dei sanitari, del principio della natura volontaria dei trattamenti sanitari, nonché invasività delle competenze statali in materia - Sopravvenuta modifica costituzionale in ordine al controllo governativo di leggi regionali - Improcedibilità del ricorso.

- Legge Regione Piemonte riapprovata il 29 febbraio 2000.
- Costituzione, artt. 2, 32, 117 e 127; legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 8; legge 13 maggio 1978, n. 180, artt. 1, 2, 3 e 5; legge 23 dicembre 1978, n. 833, artt. 33, 34 e 35; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 1 e 14; d.lgs. 31° marzo 1998, n. 112, artt. 112, 113, 114 e 115.

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, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della delibera legislativa della Regione Piemonte, riapprovata il 29 febbraio 2000, recante «Regolamentazione sull'applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri interventi di psicoturgia», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 17 marzo 2000, depositato in cancelleria il 25 successivo ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2000.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte nonché l'atto di intervento del Comitato dei cittadini per i diritti dell'uomo (C.C.D.U.) di Milano;

Udito nella camera di consiglio del 10 aprile 2002 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 17 marzo 2000 e depositato in cancelleria il successivo 25 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti della delibera legislativa della Regione Piemonte recante «Regolamentazione sull'applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri interventi di psicoturgia», già approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 30 dicembre 1999 e — a seguito di rinvio governativo — riapprovata, a maggioranza assoluta e senza modificazioni, nella seduta del 29 febbraio 2000;

che nel ricorso si sostiene che tale delibera, introducendo nella sola Regione Piemonte disposizioni limitative di alcune pratiche terapeutiche, contrasterebbe con gli artt. 2, 32 e 117 della Costituzione, e con le norme interposte contenute negli artt. 1, 2, 3 e 5 della legge 13 maggio 1978, n. 180 (Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori), negli artt. 33, 34 e 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), negli artt. 1 e 14 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e negli artt. 112, 113, 114 e 115 del d.lgs. 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);

che le disposizioni in essa contenute, ed in particolare gli artt. 4 (Limiti di utilizzo) e 5 (Deontologia medica), comprimerebbero in modo «dirigistico» l'autonomia scientifica e professionale dei sanitari e delle strutture preposti alla cura della salute, contrasterebbero con il principio secondo cui i trattamenti sanitari sono volontari salvo tassative eccezioni consentite dalla legge, e comunque sarebbero invasive della competenza statale da ultimo puntualizzata dall'art. 115, comma 1, lett. *b*, *d* ed *e* del decreto legislativo n. 112 del 1998;

che le medesime disposizioni contenute negli artt. 4 e 5 della delibera regionale atterrebbero alla preferibilità, qualità ed «appropriatezza» di alcune cure (così nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, come sostituito dal d.lgs. n. 229 del 1999), e quindi al diritto sostanziale alla salute dell'individuo, e non agli aspetti strumentali quali l'organizzazione e la gestione di presidi e strutture sanitari e più in generale del servizio sanitario;

che, invece, i compiti conferiti alle regioni in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera riguarderebbero la concreta prestazione dell'assistenza, e quindi «verrebbero dopo» quelli relativi all'area concettuale dei diritti fondamentali della persona paziente e alla contigua area delle responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie e della ricerca medica, che invece spetterebbe allo Stato disciplinare in modo uniforme;

che si è costituita la Regione Piemonte, la quale, riservate ulteriori deduzioni e memorie, chiede alla Corte di dichiarare inammissibile e infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio, rigettando il ricorso;

che, dopo avere notato che non vi sarebbe corrispondenza tra i motivi del rinvio e quelli dell'impugnazione, poiché nel ricorso governativo è presente, in aggiunta al rilievo già formulato nell'atto di rinvio, il riferimento alle norme interposte di cui agli artt. 1, 2, 3 e 5 della legge n. 180 del 1978, la regione rileva che l'assunto del ricorrente appare basato su una visione riduttiva dell'autonomia legislativa regionale nella materia dell'assistenza sanitaria e ospedaliera, che non corrisponderebbe né al dettato costituzionale né all'assetto complessivo delle attribuzioni spettanti allo Stato e alle regioni;

che, secondo la resistente, non vi sarebbe nessun contrasto con le norme costituzionali ed interposte invocate nel ricorso, che sarebbero anzi pienamente attuate dalla regolamentazione voluta dal consiglio regionale piemontese, la quale non atterrebbe al contenuto tecnico di determinate attività sanitarie, bensì si prefiggerebbe di rafforzare la tutela dell'individuo soggetto al trattamento mediante il consenso informato, e, quanto al divieto di utilizzo della terapia elettroconvulsivante su bambini ed anziani e di utilizzo degli interventi di lobotomia prefrontale e transorbitale, costituirebbe attuazione della legge n. 180 del 1978;

che con «comparsa di intervento» depositata il 24 settembre 2001, e quindi oltre il termine previsto dall'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ha depositato domanda di intervento il Comitato dei cittadini per i diritti dell'uomo (C.C.D.U.) di Milano, chiedendo il rigetto del ricorso governativo;

che, nell'imminenza dell'udienza pubblica del 9 ottobre 2001, ha presentato memoria il Presidente del Consiglio ricorrente, segnalando, fra l'altro, che con l'art. 11 del decreto legge n. 217 del 2001, convertito nella legge n. 317 del 2001, è stato nuovamente istituito il Ministero ora denominato della salute, e che l'art. 47-ter, così inserito nel decreto legislativo n. 300 del 1999, conferma il permanere della competenza statale in materia di «prevenzione diagnosi cura e riabilitazione delle malattie umane»; e osservando che, per quanto non disposto dallo Stato, in ordine agli interventi terapeutici devono valere solo le regole dell'arte medica, eventualmente evidenziate e convalidate da documenti ufficiali delle autorità sanitarie;

che ha presentato memoria anche la Regione Piemonte, depositando alcuni documenti e insistendo innanzitutto per la declaratoria di inammissibilità della questione per la genericità delle censure e per la mancata corrispondenza tra i motivi del rinvio e quelli dell'impugnazione;

che, nel merito, la difesa regionale sostiene che gli artt. 2 e 32 della Costituzione sarebbero pienamente attuati dalla legge impugnata e, in relazione all'art. 117 della Costituzione, che tutti gli articoli della legge atterrebbero alla materia «assistenza sanitaria ed ospedaliera», nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, senza alcuna interferenza con la ricerca scientifica e medica, ma anzi con intento di specifico ausilio per gli studi clinici e in consonanza con le indicazioni del Ministro della sanità fornite con circolare 15 febbraio 1999; e, ancora, che la delibera legislativa regionale non interferirebbe con le funzioni mediche diagnostiche e curative, ma stabilirebbe particolari e legali cautele, indispensabili anche per evitare responsabilità risarcitorie a carico dell'ente pubblico per interventi lesivi;

che, a seguito dell'udienza del 9 ottobre 2001, con ordinanza del 28 novembre 2001, è stato disposto il rinvio della causa a nuovo ruolo;

che, con atto del 28 febbraio 2002, notificato alla Regione Piemonte, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso in considerazione della sopravvenuta modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione, ma che non è pervenuta, da parte della regione, accettazione della rinuncia.

Considerato che l'art. 8 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha sostituito l'art. 127 della Costituzione, il quale ora stabilisce, al primo comma, che «il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione»;

che è stata dunque soppressa la fase del controllo governativo sulla legge regionale deliberata ma non ancora promulgata, che si esplicava mediante il rinvio della legge stessa al consiglio regionale e la successiva eventuale impugnazione della stessa davanti a questa Corte, sulla base di motivi già enunciati nel rinvio, con effetto preclusivo della promulgazione fino all'esito del giudizio: onde oggi l'unica ipotesi, prevista dalla Costituzione, di giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale nei confronti della legge regionale è quella del giudizio instaurato dal Governo con l'impugnazione della legge già promulgata e pubblicata;

che, pertanto, per effetto della indicata modificazione della norma costituzionale, come questa Corte ha già statuito, i ricorsi in precedenza introdotti, ai sensi del testo originario dell'art. 127 della Costituzione, nei confronti di deliberazioni legislative regionali, sono divenuti improcedibili, mentre resta salva la facoltà del Governo di promuovere nei confronti della legge regionale, una volta promulgata e pubblicata, questione di legittimità costituzionale nei termini previsti dal nuovo testo del medesimo art. 127 (sentenza n. 17 del 2002; ordinanza n. 65 del 2002; ordinanza n. 182 del 2002);

che, conseguentemente, il ricorso in epigrafe, proposto ai sensi del testo originario dell'art. 127 della Costituzione, deve essere dichiarato improcedibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara improcedibile il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2002.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 maggio 2002.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 229

Ordinanza 22 - 29 maggio 2002

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Impiegati delle imprese di spedizione e agenzie marittime - Contributi versati all'apposito Fondo di previdenza - Esonero, per la quota a carico dei lavoratori, dall'obbligo contributivo nei confronti della previdenza generale obbligatoria - Prospettato privilegio, in contrasto con il principio di ragionevolezza e di solidarietà - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.L. 1° marzo 1985, n. 44 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 26 aprile 1985, n. 155), art. 1, quarto comma.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 38.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Cesare RUPERTO;

Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, quarto comma, del decreto-legge 1° marzo 1985, n. 44 (Proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed immediate misure in materia previdenziale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 26 aprile 1985, n. 155, promosso con ordinanza emessa il 9 luglio 1997 dal Pretore di Bolzano nel procedimento civile vertente tra Gasperat S.r.l. e l'INPS, iscritta al n. 650 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, 1^a serie speciale, dell'anno 2001.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

Udito nell'udienza pubblica del 23 aprile 2002 il giudice relatore Francesco Amirante;

Udito l'avvocato Fabio Fonzo per l'INPS.

Ritenuto che nel corso di una controversia previdenziale promossa da una società di spedizioni nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, a seguito della notificazione di un decreto ingiuntivo relativo ad una presunta omissione di versamenti contributivi, il Pretore di Bolzano, con ordinanza del 9 luglio 1997 (pervenuta alla Corte il 9 luglio 2001), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 38 Cost., dell'art. 1, quarto comma, del decreto-legge 1° marzo 1985, n. 44 (Proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed immediate misure in materia previdenziale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 26 aprile 1985, n. 155;

che nei confronti della società opponente è stato emesso decreto ingiuntivo per lire 64. 553. 592 a titolo, tra l'altro, di omesso versamento, nei confronti del Fondo di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione ed agenzie marittime, di contributi (sulla quota a carico dei lavoratori) per il periodo che va dal maggio 1985 all'ottobre 1990;

che la norma impugnata prevede espressamente che i contributi versati in favore del Fondo suddetto siano esclusi «dalla base imponibile dei contributi di previdenza e di assistenza sociale», senza fare alcuna distinzione (come invece sostiene l'INPS nei propri atti difensivi) tra quota a carico dei datori di lavoro e quota a carico dei lavoratori;

che a favore dell'interpretazione estensiva che il remittente fa propria — secondo cui, appunto, l'esclusione da ogni obbligo contributivo nei confronti della previdenza «generale» riguarderebbe tutti i versamenti compiuti in favore del Fondo in questione, sia per la quota a carico dei datori di lavoro che per quella a carico dei lavoratori — non osta la sentenza n. 427 del 1990 di questa Corte; e la struttura stessa di detto Fondo, che si alimenta sulla base di un contributo del cinque per cento dello stipendio suddiviso in parti uguali tra datore di lavoro e lavoratore, conferma indirettamente tale ricostruzione;

che il Pretore di Bolzano osserva, tuttavia, che proprio detta esclusione globale da ogni obbligo di contribuzione in favore della previdenza obbligatoria appare in contrasto con gli invocati parametri costituzionali, almeno per la parte che è a carico del lavoratore;

che infatti, poiché i versamenti compiuti al Fondo in questione vengono accreditati su conti individuali, che poi restituiranno gli importi, con gli interessi, ai singoli lavoratori al momento della cessazione dell'attività lavorativa, ne consegue che la quota a carico del lavoratore non è altro che una quota di retribuzione a lui sottratta ed accantonata e, come tale, certamente rientrando nel concetto di retribuzione imponibile di cui all'art. 12 della legge 30 aprile 1969, n. 153;

che questa Corte, con la citata sentenza n. 427 del 1990, ha rilevato che l'esonero di cui alla norma impugnata è un'ulteriore deroga al menzionato art. 12, ponendo in dubbio la plausibilità di tale *ratio*, mentre nella successiva sentenza n. 421 del 1995 ha chiarito che il rispetto del principio di uguaglianza può anche tradursi, in certi casi, nell'eliminazione della norma di privilegio piuttosto che nell'estensione della medesima a tutti gli altri casi;

che secondo il giudice *a quo* quindi, l'art. 1, quarto comma, del decreto-legge n. 44 del 1985 viola da un lato l'art. 3 Cost., poiché detta una disposizione di favore nei confronti dei soli versamenti relativi al Fondo in questione, e dall'altro gli artt. 2 e 38 della Carta fondamentale, perché detti parametri non consentono, anche in nome del principio di solidarietà, che quote di retribuzione vengano totalmente esentate da ogni obbligo di contribuzione in favore della previdenza obbligatoria;

che la rilevanza della questione non può considerarsi venuta meno, a parere del remittente, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 4, comma undicesimo, della legge 29 maggio 1982, n. 297, secondo cui sono nulle tutte le clausole dei contratti collettivi che regolano la materia del trattamento di fine rapporto;

che il pretore di Bolzano sollecita una declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata «nella parte in cui esclude dalla base imponibile dei contributi di previdenza e assistenza sociale la quota a carico dei lavoratori dei contributi versati al Fondo nazionale di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione e delle agenzie marittime»;

che si è costituito in giudizio l'INPS, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata.

Considerato che il Pretore di Bolzano dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione, dell'art. 1, comma quarto, del decreto-legge 1° marzo 1985, n. 44 (Proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed immediate misure in materia previdenziale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 26 aprile 1985, n. 155, nella parte in cui esclude dalla base imponibile dei contributi di previdenza e assistenza sociale la quota a carico dei lavoratori dei contributi versati al Fondo nazionale di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione e delle agenzie marittime;

che il giudice *a quo* richiamando la sentenza di questa Corte n. 427 del 1990, ritiene la questione non manifestamente infondata in quanto, considerata la natura retributiva delle quote a carico dei lavoratori e della prestazione a loro erogata, l'esonero dal pagamento dei contributi in favore della previdenza generale obbligatoria si risolve in un privilegio in contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di solidarietà-equità (artt. 2 e 38, secondo comma Cost.);

che sulla rilevanza il giudice remittente osserva anzitutto che la norma suindicata esonera dalla contribuzione alla previdenza obbligatoria tutti i contributi versati al Fondo in questione senza distinguere la quota a carico dei datori di lavoro da quella gravante sui lavoratori, alla quale, secondo l'opinione non accoglibile della difesa dell'INPS, non sarebbe riferibile l'esonero;

che il giudice *a quo*, sempre al fine del giudizio di rilevanza, osserva che, se anche le somme in questione dovessero essere restituite ai lavoratori per effetto della nullità di cui all'art. 4, comma undicesimo, della legge 29 maggio 1982, n. 297, esse dovrebbero costituire parte integrante della base imponibile per il calcolo dei contributi dovuti alla previdenza generale obbligatoria;

che, con tale motivazione, il remittente manifesta dubbi sull'applicabilità della norma denunciata alla controversia al suo esame perché, se le clausole relative al finanziamento del Fondo ed alla erogazione della prestazione a favore degli iscritti fossero colpite dalla nullità di cui al comma undicesimo dell'art. 4 della legge n. 297 del 1982, come ritiene una parte della giurisprudenza ordinaria, la norma oggetto del dubbio di legittimità costituzionale non avrebbe modo di operare e l'assoggettamento a contribuzione delle somme trattenute deriverebbe in via immediata dall'applicazione dei principi generali, senza necessità di espunzione dall'ordinamento della norma di esonero;

che, motivando nel modo suindicato, il giudice remittente implicitamente demanda a questa Corte di risolvere una questione interpretativa sulla quale egli ritiene a torto di non dover prendere posizione;

che il Pretore di Bolzano, pertanto, si è sottratto all'obbligo incombente sul giudice remittente di motivare in maniera univoca e non perplessa sulla necessità di risolvere la controversia mediante l'applicazione della norma denunciata;

che tale vizio della motivazione determina la manifesta inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, quarto comma, del decreto-legge 1° marzo 1985, n. 44 (Proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed immediate misure in materia previdenziale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 26 aprile 1985, n. 155, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione, dal Pretore di Bolzano con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2002.

Il Presidente: RUPERTO

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 maggio 2002.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

02C0520

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 23

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2002
(della Regione Emilia-Romagna)*

Credito (Istituti di) - Disciplina delle fondazioni «bancarie» - Norme introdotte dalla legge finanziaria 2002 -
Attribuzione all'Autorità di vigilanza del potere di modificare con regolamento i settori di attività ammessi e
di emanare regolamenti attuativi delle nuove disposizioni - Denunciata violazione della potestà legislativa regio-
nale concorrente in materia di «casse di risparmio», nonché della potestà (concorrente o residuale) delle
Regioni nelle materie in cui ricadono le attività svolte dalle fondazioni - Esorbitanza dai limiti della potestà
regolamentare dello Stato.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11 (modificativo degli artt. 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 25 del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153).
- Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2002 in materia di assunzioni di personale - Divieto di assunzioni a
tempo indeterminato per le province, i comuni e le comunità montane che non abbiano rispettato il patto di
stabilità interno per l'anno 2001 - Denunciata previsione irragionevole di una sanzione retroattiva - Contrasto
con il principio di efficienza amministrativa degli enti locali.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 19, comma 1.
- Costituzione, art. 118, primo comma.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2002 - Previsione secondo cui le amministrazioni pubbliche
promuovono iniziative di «alta formazione» del personale e finanziano borse di studio per l'iscrizione dei
dipendenti ai corsi di laurea triennali - Riferibilità anche ad amministrazioni diverse da quelle statali -
Denunciata arbitrarietà ed invasività - Esorbitanza dalla competenza legislativa statale.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 19, comma 14.
- Costituzione, art. 117.

Istruzione pubblica - Disposizioni della legge finanziaria 2002 in materia di organizzazione scolastica - Previsioni
relative alla determinazione delle dotazioni organiche da parte dell'ufficio scolastico regionale ed all'impiego
orario dei docenti - Lesione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche - Violazione del principio di sussidiarietà
e adeguatezza - Compromissione della sperimentazione scolastica - Incidenza sul futuro esercizio delle potestà
regionali.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 22, commi 3 e 4.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2002 - Patto di stabilità interno per province e comuni -
Fissazione di limiti percentuali alle spese correnti ed ai pagamenti per spese correnti degli enti locali -
Prevista definizione, altresì, con decreto ministeriale, di prospetti e modalità di trasmissione delle informazioni
contabili - Denunciata introduzione di norme di principio irragionevoli e di norme di dettaglio in materia assegnata
alla potestà legislativa regionale concorrente - Contrasto con il principio di proporzionalità -
Illogicità - Mancato bilanciamento delle esigenze della stabilità finanziaria con l'interesse dell'autonomia -
Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 24, commi 2, 3, 4 e 13.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 118, primo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza decentrata - Norme della legge finanziaria 2002 - Modificazione dei
meccanismi di calcolo degli acconti e dei conguagli che il Ministero dell'interno versa annualmente ai comuni
e alle province a titolo di addizionale comunale all'IRPEF - Contestuale previsione per gli anni 2002 e 2003
di un regime transitorio di compartecipazione al gettito IRPEF - Denunciata violazione del principio di
certezza delle risorse finanziarie - Lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 25, commi 1 (sostitutivo dell'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360) e 5 (modificativo dell'art. 67 della legge 23 dicembre 2000, n. 388).
- Costituzione, art. 119, comma secondo.

Enti pubblici - Trasformazione, fusione e soppressione - Poteri all'uopo attribuiti dalla legge finanziaria 2002 a successivi regolamenti governativi - Riferibilità anche ad enti diversi da quelli di ambito nazionale, in relazione ai quali lo Stato ha competenza legislativa esclusiva - Denunciata violazione della competenza legislativa residuale delle Regioni.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 28, commi 1, 5, e 6.
- Costituzione, art. 117, in particolare comma secondo, lettera g).

Enti pubblici - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - Prevista applicazione ad essi, in via sperimentale, della norma della legge finanziaria 2002 che attribuisce a successivi regolamenti governativi poteri di trasformazione, fusione e soppressione di enti pubblici - Denunciata oscurità e contraddittorietà di tale applicazione - Esorbitanza dai limiti della competenza legislativa statale concorrente in materia di ricerca scientifica e tutela della salute.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 28, comma 8.
- Costituzione, art. 117.

Enti pubblici - Enti competenti in materia di approvvigionamento idrico primario per uso plurimo e per la gestione delle relative infrastrutture, opere ed impianti - Possibilità, prevista dalla legge finanziaria 2002, di avvalersi degli enti preposti al prevalente uso irriguo della risorsa idrica attraverso apposite convenzioni - Denunciata disposizione di mero dettaglio, oltretutto priva di contenuto normativo, in materia non spettante alla competenza legislativa propria dello Stato.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 28, comma 11.
- Costituzione, art. 117.

Lavoro - Attività di supporto al Ministero del lavoro previste dalla legge finanziaria 2002 - Avalimento di «Italia Lavoro s.p.a.» nel campo delle politiche attive del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego - Denunciata esorbitanza dalle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato - Invasione della competenza residuale delle Regioni - Contrasto con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 30.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Patrimonio storico e artistico (tutela del) - Servizi dei beni culturali - Possibilità, prevista dalla legge finanziaria 2002, che siano dati in concessione a soggetti diversi da quelli statali, secondo modalità, criteri e procedure determinati con regolamento ministeriale - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale concorrente - Esorbitanza dalla potestà regolamentare dello Stato.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 33, comma 1, che aggiunge la lett. *b-bis*) all'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.

Comuni e province - Servizi pubblici locali - Distinzione, nella legge finanziaria 2002, fra servizi di rilevanza industriale e privi di rilevanza industriale, disciplina delle rispettive forme di organizzazione e gestione (ivi comprese le procedure di gara), ed attribuzione al Governo di poteri regolamentari di attuazione (anche in ordine alla fissazione di un periodo di transizione) - Denunciata esorbitanza dalle competenze legislative dello Stato in materia di coordinamento finanziario, attuazione della normativa comunitaria e tutela della concorrenza - Lesione dell'autonomia regolamentare e statutaria degli enti locali.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 35, che tra l'altro sostituisce l'art. 113 e modifica l'art. 42, comma 2, lettera e), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- Costituzione, art. 117, in particolare, comma secondo, lettera e).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2002 relative alla finanza degli enti territoriali - Potere del Ministro dell'economia e delle finanze di coordinare l'accesso al mercato dei capitali degli enti locali e delle Regioni, nonché di regolare con proprio decreto le modalità del coordinamento - Denunciata invasione di potestà regionali - Esorbitanza dal potere regolamentare dello Stato - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 41, comma 1.
- Costituzione, art. 117; legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 8, comma 1.

Ambiente (tutela del) - Norme della legge finanziaria 2002 finalizzate al potenziamento del settore della ricostruzione dei pneumatici usati - Obbligo delle Regioni, degli enti locali e dei gestori di pubblici servizi di riservare ai pneumatici ricostruiti una quota dell'acquisto dei pneumatici di ricambio - Denunciata limitazione dell'autonomia regionale - Esorbitanza dalla competenza legislativa statale - Irragionevolezza.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 52, comma 14.
- Costituzione, art. 117.

Fiere e mercati - Norme della legge finanziaria 2002 - Esclusione delle fiere a carattere religioso, benefico o politico dall'ambito di applicazione della legge n. 426/1971 e s.m., relativa all'esercizio dell'attività commerciale - Denunciata invasione di competenza regionale residuale - Incertezza sul significato della disposizione censurata - Violazione del principio di certezza del diritto.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 52, comma 17.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2002 - Istituzione del Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali, nonché del Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale - Devoluzione a regolamento ministeriale della disciplina dei relativi interventi - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale nel settore delle opere pubbliche di interesse regionale e locale - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, artt. 54 e 55.
- Costituzione, artt. 117 e 119, comma quarto.

Industria e commercio - Norme della legge finanziaria 2002 a favore dei settori tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero - Concessione di contributi in conto capitale nei limiti degli aiuti *de minimis*, con particolare riferimento a progetti per la formazione e la valorizzazione degli stilisti - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale (residuale o concorrente) - Mancato trasferimento alle Regioni di risorse finanziarie di loro spettanza.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 59.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Agricoltura e foreste - Programmazione negoziata in agricoltura - Norme della legge finanziaria 2002 relative al finanziamento di patti territoriali e di contratti di programma - Denunciata invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di agricoltura - Mancato trasferimento alle Regioni di risorse finanziarie di loro spettanza.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 67.
- Costituzione, art. 117.

Previdenza e assistenza sociale - Disposizioni della legge finanziaria 2002 in materia di asili nido - Istituzione di un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Denunciata invasione di materia spettante alla competenza regionale residuale - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 70.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 119, comma quarto.

Demanio e patrimonio dello Stato - Trasferimento di beni demaniali ai comuni per la successiva cessione ai privati - Applicabilità, disposta dalla legge finanziaria 2002, della legge 177/1992 alle aree demaniali ricadenti nel territorio nazionale e non destinate all'esercizio della funzione pubblica, sulle quali siano state eseguite opere di urbanizzazione e di costruzione prima del 31 dicembre 1990 - Denunciata sanatoria generalizzata di abusi edilizi - Violazione delle competenze regionali in materia di governo del territorio - Impugnazione proposta a scopo meramente cautelativo (per l'ipotesi di rinvio al Parlamento della legge di conversione del decreto-legge n. 452/2001, il cui art. 16-*bis* ha abrogato la disposizione censurata, ponendone nel nulla gli effetti.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 71.
- Costituzione, art. 117.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* Vasco Errani, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 245 del 18 febbraio 2002 (doc. 1), rappresentata e difesa — come da procura rogata dal notaio Federico Stame, n. 45943 di repertorio del 22 febbraio 2002 (all. 2) — dagli avvocati Giandomenico Falcon di Padova, Franco Mastragostino di Bologna e Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri n. 5,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 28 dicembre 2001, n. 448 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 301 del 29 dicembre 2001, Supplemento ordinario n. 285, con riferimento alle seguenti disposizioni: art. 11; art. 19, commi 1, 14; art. 22, commi 3 e 4; art. 24, commi 2, 3, 4, 13; art. 25, commi 1, 5; art. 28, commi 1, 5, 6, 8, 11; art. 30; art. 33, comma 1; art. 35; art. 41, comma 1; art. 52, commi 14, 17; art. 54; art. 55; art. 59; art. 67; art. 70; art. 71;

Per violazione dell'art. 117, commi 2, 3, 4 e 6, Cost.; dell'art. 118, comma 1, Cost.; dell'art. 119 Cost.; dei principi costituzionali attinenti al rapporto tra Stato e Regioni, nonché del principio di ragionevolezza;

Per i profili e nei modi di seguito illustrati.

F A T T O

La presente impugnazione è rivolta avverso la legge finanziaria dello Stato per il 2002. La ricorrente Regione è consapevole che si tratta di un atto rilevante e nella sua esistenza necessitato, improrogabilmente destinato a regolare la spesa statale per l'intero anno successivo alla sua emanazione.

Si tratta anche della prima legge finanziaria successiva all'entrata in vigore della legge costituzionale 2001, n. 3, cioè successiva — si consenta di richiamare qui le espressioni usate dallo stesso Presidente di codesta ecc.ma Corte costituzionale, nella conferenza stampa dell'11 febbraio 2002 — al «rilevante mutamento del quadro costituzionale relativo all'assetto dei poteri dello Stato e degli altri enti territoriali, nonché dei loro rapporti all'interno della Repubblica», sia pure «rimasta ovviamente “una e indivisibile”».

Il fatto è che, purtroppo, la legge finanziaria 2002 è stata proposta dal Governo ed approvata dal Parlamento con esclusiva attenzione alla continuità dell'azione e della spesa statale, e senza alcuna percezione del mutamento costituzionale nel frattempo intervenuto nell'assetto dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali.

Come ha riconosciuto lo stesso Ministro La Loggia nel suo intervento alla Commissione affari costituzionali del 21 novembre 2001, di fronte ai precisi rilievi dell'on. Soda e di altri deputati che individuavano una lunga serie di disposizioni del disegno di legge, nel testo già approvato dal Senato, contrastanti con il nuovo testo del titolo V, «il disegno di legge finanziaria è stato redatto prima dello svolgimento del referendum confermativo riguardante le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione». I pochi ritocchi apportati al Senato e alla Camera non hanno certo modificato l'impianto: sicché un paragrafo della relazione di minoranza dell'on. Morgando in Aula (7 dicembre 2001) poteva intitolarsi «Il federalismo tradito».

Si sarebbe potuta comprendere — pur già nel pieno vigore delle disposizioni del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione — che venisse approvata una legge finanziaria, per così dire, di transizione, cioè una legge finanziaria che, di fronte alla difficoltà dell'opera pur doverosa di traduzione compiuta del nuovo quadro costituzionale in realtà operante, e di fronte alla forse inevitabile forza d'inerzia opposta dai precedenti modi di regolare situazioni e rapporti, costituisse in un certo senso un ponte tra il vecchio e il nuovo ordinamento.

Se così fosse accaduto le Regioni, e la ricorrente Regione in particolare, avrebbero forse potuto contestare qualche singola soluzione, ma avrebbero apprezzato la direzione di marcia impressa verso l'attuazione costituzionale.

È accaduto invece, ad avviso della ricorrente Regione, esattamente il contrario. Anziché proporsi di trasformare, sia pure gradualmente, le precedenti relazioni nelle nuove costituzionalmente dovute, la legge finanziaria non solo non muove in tale direzione, ma sotto alcuni profili addirittura accentua un moto contrario. In altre parole, la legge finanziaria per il 2002 è completamente e totalmente pensata all'interno del precedente quadro costituzionale, e per certi aspetti in violazione, come si dirà, anche di esso.

In questa situazione, la ricorrente Regione è perfettamente consapevole che il ricorso a codesta ecc.ma Corte costituzionale, che essa avverte di dovere fare, non potrà in ogni caso portare a quei risultati, ai quali avrebbe potuto portare soltanto una legislazione statale positivamente indirizzata all'attuazione costituzionale, alla trasformazione dei meccanismi normativi e delle relazioni finanziarie fra lo Stato, le Regioni, le Province e o Comuni nel senso voluto dalle nuove regole costituzionali. Pur se la legge costituzionale n. 3 del 2001 non lo prevede espressamente, è nei fatti e nella realtà istituzionale e normativa inevitabile una fase di transizione in cui è lo Stato a dovere portare a termine alcuni processi, ed a creare le condizioni che rendono davvero possibile il nuovo assetto. E moltissime sono le disposizioni, che pur appearing per il futuro in contrasto con il nuovo quadro costituzionale, in questa consapevolezza non sono state contestate.

Tuttavia, la Regione Emilia-Romagna confida nel ricorso a codesta ecc.ma Corte per assicurare che anche la fase transitoria sia — sempre riprendendo le parole della già ricordata conferenza stampa — una «fase di avvio, fra contrapposte esigenze di continuità e di discontinuità, per consentire una piena e responsabile attuazione della riforma». In effetti, nonostante l'immediatezza giuridica dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, le Regioni possono accettare che vi sia nella realtà un graduale passaggio dal vecchio al nuovo regime, dove il nuovo regime non si imponga di per sé mediante gli automatismi del sistema giuridico: ma non possono accettare che, in dispregio del nuovo ordinamento, si preveda semplicemente la prosecuzione delle precedenti regole di riparto dei poteri legislativi, si insista ad istituire nelle materie di competenza regionale poteri regolamentari governativi e spesso addirittura di singoli Ministri, insieme a poteri paranormativi del più vario tipo, si persista con il mantenimento e spesso addirittura con la istituzione *ex novo* di fondi nazionali di settore, a gestione centrale.

In altre parole, attraverso il presente ricorso la ricorrente Regione contesta l'illegittimità costituzionale di specifiche disposizioni, in relazione alle quali, a suo avviso, l'intervento del giudice costituzionale può essere incisivo, ad impedire che si pregiudichi il futuro assetto attraverso il consolidamento di situazioni non corrispondenti

al nuovo Titolo V. Si sono così impugnate tra le disposizioni alle quali non corrisponde un attuale titolo di competenza legislativa statale, quelle che più appaiono pregiudicare il futuro esercizio della potestà legislativa regionale (non invece le disposizioni rispetto alle quali il rimedio può consistere nel diretto esercizio della potestà legislativa regionale); talune disposizioni che, in dispregio delle (sia vecchie che, ancor più chiaramente, nuove) regole costituzionali sul riparto dei poteri regolamentari, istituiscono poteri regolamentari governativi e molto spesso addirittura ministeriali in materie di competenza regionale, o poteri amministrativi statali della più varia natura; talune disposizioni che mantengono o addirittura istituiscono *ex novo* fondi settoriali a gestione centralizzata presso i Ministeri nelle materie regionali.

Prima di passare, nella parte in Diritto, ad illustrare le ragioni di illegittimità costituzionale delle disposizioni qui impugnate, converrà ancora osservare, preliminarmente, che il fatto che le disposizioni impugnate sono inserite nella «legge finanziaria», e quindi nello strumento principale della manovra finanziaria dello Stato, non può sotto alcun profilo giustificare le profonde incisioni nelle attribuzioni regionali operate dalle singole disposizioni.

È vero, come accennato, che la legge finanziaria è lo strumento principale della manovra di bilancio, e che la sua funzione tuttora si giustifica, anche nel nuovo ordinamento costituzionale, in base alle «riserve» di competenza statale connesse al «sistema tributario e contabile dello Stato» (art. 117, secondo comma, lett. *e*) o alla «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, terzo comma): ma è chiaro che ciò vale solo se e in quanto la legge finanziaria risponda poi ai «contenuti propri» per essa stabiliti.

L'inclusione nella legge finanziaria di disposizioni estranee al contenuto tipico della legge finanziaria stessa non può certo costituire per lo Stato una legittima via di sostituzione del necessario «titolo di competenza della sua legislazione» (S. BARTOLE, *Dopo il referendum* di ottobre, in *Le Regioni* 2001, 5, 798). La necessità di un idoneo titolo di competenza legislativa statale è la conseguenza del mutato meccanismo di attribuzione della potestà legislativa e delle «enumerazioni» delle competenze statali, di fronte alla residualità della potestà legislativa regionale.

Il «sistema tributario e finanziario dello Stato» può senz'altro costituire un titolo di giustificazione della legislazione statale: ma non può certo trasformarsi in una etichetta dilatabile a piacere e senza limiti.

Nel caso specifico, molti contenuti della legge n. 448 del 2001 non hanno in realtà affatto carattere finanziario, e perciò contrastano in modo evidente con quanto prescritto dall'art. 11 della legge n. 468/1978 (così come modificato dalla legge n. 208/1999). Tale disposizione infatti, disciplinando i contenuti ammissibili della legge finanziaria, vieta ad essa di porre «norme di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio», disponendo invece che il suo contenuto sia circoscritto esclusivamente a «norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale».

Ora, pur se si accetta la tradizione interpretativa che nega che una legge ordinaria possa, senza una base costituzionale, costituire limite e parametro di legittimità per un altro atto normativo di pari grado, e non si prospetta qui come specifica illegittimità costituzionale la violazione del contenuto proprio della legge finanziaria, risulta però evidente che l'inserimento in tale legge non fornisce alcuna patente di «legittimità», rispetto alle Regioni, alle disposizioni contestate con il presente ricorso.

Al contrario, semmai, l'improprietà dell'aver inserito nella legge finanziaria norme «organizzatorie o ordinamentali» prive di qualsiasi riflesso finanziario, e perciò del tutto estranee alla natura stessa della legge finanziaria, o con riflessi finanziari comunque non ricadenti nel primo anno di previsione può costituire — se non di per sé indizio di illegittimità costituzionale nel rapporto Stato-Regioni — almeno sintomo che per la disciplina di tali materie è stata scelta la via meno adatta ad una legislazione che si ponesse nella prospettiva della ponderata attuazione del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, evitando le strettoie e le urgenze proprie della legge finanziaria.

Tra le disposizioni prive di immediato interesse finanziario per il bilancio dello Stato si segnalano: l'art. 11, che modifica la disciplina delle fondazioni bancarie; l'art. 19, comma 14, che si occupa di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni; l'art. 27, comma 19 c., sulla locazione degli immobili degli enti locali; l'art. 31, sui servizi della p.a.; l'art. 52, comma 14, sui pneumatici usati; l'art. 35, che ristrutturava l'organizzazione dei servizi pubblici locali; l'art. 52, comma 17, sull'applicazione della disciplina del commercio ad alcune manifestazioni. Tra quelle i cui riflessi finanziari non si avranno comunque per il primo anno si segnalano: l'art. 22, in materia di organizzazione scolastica; l'art. 33, sui servizi relativi alla valorizzazione dei beni culturali; l'art. 52, comma 77, sulle agevolazioni in materia di commercio; l'art. 70, sugli asili-nido.

D I R I T T O

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 11.

L'articolo 11 è dedicato alle fondazioni bancarie. Esso è di per sé estraneo al contenuto tipico della legge finanziaria, e continua il ben noto processo di «allontanamento» delle fondazioni dalla gestione bancaria.

Va preliminarmente notato che, benché la legge preveda che le fondazioni bancarie assumano personalità giuridica di diritto privato, la legislazione statale non le ha mai considerate quali soggetti che godono di autonomia privata. Le stesse disposizioni del presente articolo 11 lo confermano, intervenendo profondamente sia nell'organizzazione sia nell'attività di tali fondazioni: come non sarebbe ovviamente ammesso fare se si trattasse di fondazioni frutto ed espressione di autonomia privata.

Deve perciò ritenersi che la legislazione statale consideri la personalità privatistica delle fondazioni bancarie quale pura determinazione di un regime giuridico dei relativi atti, e non come espressione della qualità effettiva del soggetto, del quale si dispone con normativa pubblica.

Ciò esclude radicalmente, in particolare, che la disciplina dell'art. 11 possa riferirsi alla materia dell'ordinamento civile.

Risulta evidente, invece, che la disciplina dell'art. 11 si fonda ancora in larga misura sull'assimilazione delle fondazioni bancarie agli enti di credito, sulla quale la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale ha già avuto varie occasioni di soffermarsi (v. in particolare le decisioni n. 163 del 1995 e n. 341 del 2001), non senza notare che, una volta che venisse meno tale collegamento, le fondazioni già bancarie apparirebbero come enti che operano istituzionalmente a scopi di utilità sociale, in larghissima misura ricadenti nelle competenze legislative delle Regioni.

Infatti, nella stessa sentenza n. 341 del 2001 codesta ecc.ma Corte notava che, una volta terminato il periodo di transizione da ente di credito a ente operante per scopi di pubblica utilità, «si porrà il problema del coordinamento con il nuovo regime delle persone giuridiche private e delle trasformate istituzioni pubbliche di assistenza in associazioni e fondazioni con personalità di diritto privato senza fine di lucro, anche in relazione agli scopi ed ai settori di attività previsti per la fondazione (ex bancaria) e alle materie di competenza (esclusiva o concorrente) regionale (o provinciale)».

Ora, sembra alla ricorrente Regione che sia la intervenuta modifica della Costituzione (che attribuisce alle Regioni ordinarie potestà legislativa concorrente con termini praticamente identici a quelli usati dallo statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol all'art. 5, n. 3), sia la nuova disciplina dei settori di intervento conducano ad anticipare al presente il momento in cui il problema si pone.

Attualmente, in definitiva le fondazioni bancarie vengono al momento in considerazione: quanto al profilo soggettivo, in parte quali enti assimilati ad enti di credito, in parte quali enti che svolgono per compito istituzionale funzioni di pubblica utilità; mentre sotto il profilo dell'attività la loro azione ricade nelle materie di volta in volta prese in considerazione.

Ora, considerati come enti (assimilati a) enti di credito, essi ricadono nella competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, almeno per la parte in cui si estende la materia relativa a «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale»; considerati come enti che svolgono funzioni di pubblica utilità essi ricadono nella competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, in quanto vi ricadano le attività da esse svolte.

Il comma 1 dell'art. 11 ridisciplina i settori di attività delle fondazioni, prevedendo che siano «ammessi» i seguenti settori:

1) famiglia e valori connessi; crescita e formazione giovanile; educazione, istruzione e formazione, incluso l'acquisto di prodotti editoriali per la scuola; volontariato, filantropia e beneficenza; religione e sviluppo spirituale; assistenza agli anziani; diritti civili;

2) prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica; sicurezza alimentare e agricoltura di qualità; sviluppo locale ed edilizia popolare locale; protezione dei consumatori; protezione civile; salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa; attività sportiva; prevenzione e recupero delle tossicodipendenze; patologia e disturbi psichici e mentali;

3) ricerca scientifica e tecnologica; protezione e qualità ambientale;

4) arte, attività e beni culturali.

Esso inoltre prevede che «i settori indicati possono essere modificati con regolamento dell'Autorità di vigilanza da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400».

Tuttavia, la Costituzione oggi vigente statuisce che «la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni» e che la stessa potestà regolamentare «spetta alle Regioni in ogni altra materia» (art. 117, comma 6).

Di qui l'illegittimità costituzionale della disposizione in quanto prevede che, in materia non appartenente in esclusiva allo Stato, sia il regolamento statale, e non la legge regionale, a disciplinare la materia.

Per la stessa ragione risulta illegittimo anche il comma 14, il quale prevede che il regolamento di attuazione della legge sia emanato dall'Autorità di vigilanza.

Sotto altro profilo, ma da un punto di vista logico in via preliminare, le stesse disposizioni risultano illegittime anche in quanto non assegnano alle Regioni, per gli enti ricadenti sotto la loro competenza, il ruolo dell'autorità di vigilanza. È chiaro infatti che tale riconoscimento riporterebbe ad armonia il sistema riunificando i poteri normativi nel soggetto che ne ha la competenza costituzionale, sia pure concorrente con quella di principio dello Stato.

I rimanenti commi dell'art. 11 sono ad avviso della ricorrente Regione illegittimi anch'essi, nella parte in cui non riconoscono la competenza concorrente della regione sia in relazione agli enti di credito di cui all'art. 117, comma terzo, sia in relazione alle materie di attività, e non prevedono che in tali ambiti le disposizioni statali vincolino le regioni soltanto quanto ai principi fondamentali.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1.

Il comma 1 dell'art. 19 introduce una sanzione per le province, i comuni e le comunità montane e i relativi consorzi che non abbiano rispettato il patto di stabilità per l'anno 2001, e la introduce retroattivamente, imponendo per una circostanza già accaduta una conseguenza che non è né direttamente legata a tale circostanza, né anticipatamente prevista come conseguenza di tale circostanza.

In questi termini, la disposizione altera l'impianto del patto di stabilità interno, prima introdotto dall'art. 28 della legge n. 448/1998, poi riprodotto, con modifiche, nell'art. 30 della legge n. 488/1999 (finanziaria per il 2000), e infine ancora nell'art. 53 della legge n. 388/2000 (finanziaria 2001). Come risulta da questi testi normativi, e dagli atti esplicativi che li hanno accompagnati (la Direttiva sull'applicazione del patto di stabilità interno, del 18 febbraio 1999 e la circolare del Ministro del tesoro, bilancio e programmazione economica n. 4 del 4 febbraio 2000), il patto di stabilità interno rappresenta un sistema articolato di indicazioni utili alla riduzione del disavanzo pubblico basato su meccanismi di cooperazione, su metodi di monitoraggio, su riduzioni delle spese e su maggiori introiti derivanti da privatizzazioni ed anche su un sistema di incentivazioni e disincentivazioni, che — come si esprime la citata «Direttiva» — ha «un senso programmatico» e non pone «vincoli sulle modalità di raggiungimento dei risultati, che possono essere diversamente calibrate», perché «il patto di stabilità impone oneri e non obblighi, nel senso che impone il raggiungimento di un risultato ma non impone l'utilizzazione di determinati strumenti per il suo raggiungimento».

Ora la disposizione impugnata rovescia questa impostazione, introducendo una punizione del tutto estranea alla questione finanziaria, senza neppure limitare il divieto a quelle assunzioni che condurrebbero in ipotesi a non rispettare il patto di stabilità (com'era avvenuto negli anni precedenti: si veda la circolare citata sopra) e senza nessuna considerazione dell'andamento finanziario registratosi negli anni precedenti. Per di più, come anticipato, si tratta di una sanzione a carattere retroattivo, che andrebbe a punire comportamenti che le disposizioni legislative vigenti al tempo del loro sorgere non consideravano illegittimi, ma soltanto fonte di responsabilità finanziaria da farsi valere attraverso l'obbligo di concordare «le misure che gli enti stessi sono tenuti ad attivare per il raggiungimento degli obiettivi» e l'accollo agli enti responsabili delle eventuali sanzioni comunitarie (art. 28, cc. 6 e 8, della legge n. 448/1998), nonché attraverso la perdita delle incentivazioni previste per gli enti «virtuosi» (riduzione del tasso d'interesse nominale applicato sui mutui della Cassa depositi e prestiti).

Inoltre, si tratta di una misura grave, con ripercussioni sui rapporti giuridici intercorrenti tra le amministrazioni «colpite» e soggetti privati terzi (nullità delle assunzioni effettuate in violazione: comma 7).

Ora, nei termini indicati, l'introduzione retroattiva della sanzione indiscriminata del blocco delle assunzioni (e correlativa nullità degli atti) per gli enti che per qualsiasi ragione non abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno 2001 appare palesemente irragionevole sia perché non rappresenta uno strumento di recupero dell'obiettivo finanziario, sia perché non incentiva a comportamenti «virtuosi», colpendo comportamenti già realizzati. Mina viceversa l'efficienza amministrativa degli enti locali dell'Emilia-Romagna che, soprattutto a

seguito del massiccio conferimento di funzioni operato dalla legge reg. n. 3/1999, sono titolari di funzioni amministrative disciplinate dalla Regione, che rimane in definitiva responsabile del conseguimento dei risultati prefissi dalle leggi in ogni settore. Da qui l'interesse diretto e proprio della Regione all'impugnazione della disposizione, interesse diretto e proprio che si affianca a quello che le deriva dal più generale ruolo di rappresentante degli interessi generali della popolazione regionale (sull'esponenzialità della Regione come fattore di legittimazione all'impugnazione di leggi statali v. le sentt. n. 51 del 1991 e n. 276 del 1991), di responsabile del buon funzionamento complessivo del sistema locale e di naturale rappresentante del complesso degli enti locali della regione.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 14.

Secondo l'art. 19, comma 14, «le amministrazioni pubbliche promuovono iniziative di alta formazione del proprio personale, anche ai fini dell'accesso alla dirigenza, favorendo la partecipazione dei dipendenti ai corsi di laurea, anche triennali, organizzati con l'impiego prevalente delle metodologie di formazione a distanza per finalità connesse alle attribuzioni istituzionali delle amministrazioni interessate». Inoltre «a tale fine, nei limiti delle ordinarie risorse finanziarie destinate all'aggiornamento e alla formazione del personale, le amministrazioni pubbliche e le relative scuole o strutture di formazione, sentite le organizzazioni sindacali, possono anche erogare borse di studio del valore massimo corrispondente all'iscrizione ai suddetti corsi di laurea o provvedere al relativo rimborso».

La disposizione non ha riflessi di carattere finanziario. Costituisce una sorta di invito alle amministrazioni pubbliche a promuovere iniziative di «alta formazione» del proprio personale impiegando prevalentemente metodologie di formazione a distanza e «autorizza» le amministrazioni a finanziarie, peraltro gravando sulle proprie risorse ordinarie, borse di studio per coprire i costi d'iscrizione del proprio personale ai corsi di laurea, «anche triennali».

Sembra evidente che la disposizione è invasiva ed arbitraria, fuoriesce dalla competenza legislativa statale e viola perciò l'art. 117 Cost., nella parte in cui l'autorizzazione non è riferita alle amministrazioni statali o di enti nazionali. Alle amministrazioni diverse da queste l'autorizzazione potrà semmai essere data con legge regionale: ammesso che ve ne sia bisogno, posto che la formazione del proprio personale appare compito ordinario e stabile di qualunque amministrazione.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 22, commi 3 e 4.

Le misure adottate in questi due commi ricadono nella materia «istruzione», che il nuovo art. 117, terzo comma, include tra le materie «concorrenti», facendo però salva l'autonomia degli istituti scolastici.

Le disposizioni impugnate, anziché adeguare il quadro normativo statale alla nuova situazione, provvedendo anche ai necessari passaggi di funzioni, personale e uffici alle Regioni, mantengono e rafforzano la competenza di un organo statale di livello regionale, l'ufficio scolastico regionale, in violazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, della Costituzione.

Inoltre, ben lungi dall'attenersi alla sola «determinazione dei principi fondamentali», come prescritto dall'ultimo allinea dell'art. 117, terzo comma, il legislatore statale interviene con norme organizzative specifiche attinenti alle dotazioni organiche. Non si tratta di misure di semplice razionalizzazione della spesa, conseguente alla razionalizzazione dell'impegno didattico degli insegnanti, ma di norme che incidono profondamente sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, ed interrompono l'esperienza della sperimentazione avviata con i decreti delegati del 1974.

Infatti il comma 4 impone di computare l'impegno dei docenti esclusivamente sulla base dell'orario d'obbligo, calcolato sulle ore di lezione frontale: e così facendo impedisce agli istituti scolastici di mantenere in vita attività sperimentali ormai ampiamente collaudate e apprezzate, riportando la loro organizzazione didattica agli schemi rigidi precedenti al 1974, anno a cui risale il primo riconoscimento dell'autonomia scolastica (con i provvedimenti rimasti noti in ambito scolastico come «i decreti delegati»).

Infatti l'art. 21 della legge n. 59/1997 aveva riconosciuto alle istituzioni scolastiche un'autonomia che si esprimeva in particolare attraverso i principi di flessibilità e di diversificazione dei servizi scolastici, da realizzare «anche mediante superamento dei vincoli in materia di unità oraria della lezione, dell'unitarietà del gruppo di classe e delle modalità di organizzazione e impiego dei docenti» (comma 8).

È grazie a questa flessibilità che gli istituti scolastici hanno potuto investire parte dell'orario contrattuale dei docenti in attività diverse dalla lezione frontale, dando luogo a servizi di orientamento, di tutoring, di tirocinio e di stage e potenziando progetti formativi integrativi del curriculum.

La disposizione impugnata, senza formalmente abrogare l'autonomia e la flessibilità organizzativa prevista dalla legge n. 59/1997, introduce una norma che impedisce la flessibilità organizzativa, irrigidisce l'impiego orario dei docenti e toglie quindi le risorse necessarie a mantenere in vita quell'insieme di iniziative didattiche e formative che vanno sotto il nome riassuntivo di sperimentazione. L'unica attività integrativa che resterà possibile è quella finanziabile sui fondi propri dell'istituzione, che sono per altro estremamente esigui.

Si perde così un importante patrimonio culturale di esperienza didattica, che ha costituito uno dei punti di forza dell'ammodernamento dell'istruzione pubblica italiana.

Tutto ciò si riflette molto negativamente sulle attribuzioni regionali. Alle Regioni non sarà consentito di iniziare ad esercitare sia pure con la necessaria gradualità (anche in considerazione dell'esigenza di un preventivo trasferimento delle risorse necessarie) la loro competenza legislativa concorrente, riconosciuta dall'art. 117, terzo comma, inserendosi in un quadro organizzativo non pregiudicato.

La disposizione qui contestata non può certo definirsi come «determinazione dei principi fondamentali» della materia «istruzione»; è un intervento dettato solo dall'esigenza di un modesto risparmio finanziario, forse — è da sperare — senza la consapevolezza di incidere fortemente sull'assetto dell'istruzione pubblica, e di avere inciso in modo tale da compromettere il futuro esercizio delle potestà regionali sia sul piano finanziario (riducendo le risorse che lo Stato dovrà trasferire alla Regioni per fare fronte alle nuove competenze in materia) che su quello delle scelte e degli indirizzi di politica scolastica. In effetti, il risultato reale di questo intervento è di porre nel nulla le esperienze maturate dalle scuole prescelte per la sperimentazione e frustrare gli sforzi dei presidi e degli insegnanti che le hanno maturate, con grave impoverimento complessivo del sistema scolastico.

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 24, commi 2, 3, 4, 13.

L'art. 24 pone limiti al disavanzo, alle spese correnti e ai pagamenti per spese correnti degli enti locali, in attuazione del «patto di stabilità interno» ed in vista della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2002-2004.

In particolare, il comma 2 stabilisce che, «per l'anno 2002, il complesso delle spese correnti, al netto degli interessi passivi e di quelle finanziate da programmi comunitari, non può superare l'ammontare degli impegni a tale titolo assunti nell'anno 2000 aumentato del 6 per cento»; in base al comma 3, «sono escluse dall'applicazione del comma 2 le spese correnti connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate sulla base di modificazioni legislative intervenute a decorrere dall'anno 2000 o negli anni successivi, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali»; il comma 4, poi, aggiunge che «le limitazioni percentuali di incremento di cui al comma 2 si applicano anche al complesso dei pagamenti per spese correnti, come definite dai commi 2 e 3, con riferimento ai pagamenti effettuati nell'esercizio finanziario 2000».

Le disposizioni sopra riportate risultano incostituzionali sotto diversi profili. Esse intervengono in una materia di potestà legislativa concorrente («coordinamento della finanza pubblica»), dettando norme in parte di principio ma irragionevoli, in parte di dettaglio.

Carattere di principio si può riconoscere alla disposizione che fissa il limite delle spese correnti e dei pagamenti per spese correnti. Essa, però, risulta violare diversi dei criteri che, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, compongono il fondamentale canone di ragionevolezza, quale si ricava dall'art. 3 Cost.

In primo luogo, non si comprende quale utilità abbia il limite posto alle spese, dato che già il limite posto al disavanzo dal comma 1 dell'art. 24 dovrebbe bastare a garantire la «stabilità» perseguita dalla legge.

Inoltre, il limite concernente le spese rischia di frenare l'azione degli enti locali oltre misura, dato che l'incidenza delle spese sulla finanza dell'ente locale varia, naturalmente, a seconda dell'andamento delle entrate; dunque, da un lato risulta violato il principio di proporzionalità (per l'eccessiva rigidità del limite posto alle spese, potendosi scegliere un «mezzo meno incisivo», che limiti le spese in relazione alle entrate), dall'altro risulta disatteso il principio che prescrive al legislatore di tener conto delle possibili eccezioni (cioè, nel caso di specie, di particolari disponibilità finanziarie dell'ente locale nell'anno 2002). Infine, appare arbitrario ed illogico, nel comma 4, aver preso come riferimento le spese ed i pagamenti dell'anno 2000, «saltando» così il 2001, che di certo poteva fornire un parametro più attendibile e tale da garantire una maggiore continuità nello svolgimento delle funzioni dell'ente. Mentre l'anno 2001 è preso in considerazione per sanzionare gli enti locali che hanno «sfiorato» i limiti del patto di stabilità, attraverso la misura del blocco delle assunzioni (si veda l'art. 19, anch'esso impugnato), invece l'anno 2000 è preso in considerazione come punto riferimento per la determinazione, con riferimento all'esercizio 2002, del limite sia del disavanzo che delle spese correnti. In altre parole, il legislatore statale non ricostruisce l'andamento finanziario complessivo dell'ente per un congruo numero di anni, in modo da cor-

reggere andamenti contrari al patto di stabilità, così come tendevano a fare le leggi finanziarie degli ultimi anni. Assume invece indici rigidi, slegati dalla concretezza delle vicende dei singoli enti e privi di coerenza, al solo fine di irrigidire le scelte di politica finanziaria degli enti locali, deprimendone l'autonomia senza reali e proporzionati vantaggi sul piano della stabilità finanziaria.

È inutile precisare, infatti, che, a fronte dell'interesse alla stabilità finanziaria, sta l'interesse — pure di rango costituzionale — allo svolgimento delle funzioni degli enti locali. Imporre ad essi limiti astratti e rigidi (quali sanzioni retroattive che colpiscono comportamenti parcellizzati, anziché inseriti nel complessivo andamento finanziario pluriennale, solo in parte addebitabili a scelte delle amministrazioni elettive, e che possono tradursi nell'esasperazione delle stesse difficoltà che hanno causato il preteso «sforamento») significa porre maggiori ostacoli e rigidità all'azione degli enti locali al di fuori di un preciso e razionale quadro di riferimento. Il legislatore, dunque, non risulta aver effettuato un ragionevole bilanciamento dei due interessi potenzialmente concorrenti, quello dell'autonomia e quello della stabilità finanziaria.

La ricorrente Regione ritiene di essere legittimata alla contestazione appena svolta, in quanto l'art. 118 Cost. attribuisce ad essa il ruolo (insieme allo Stato) di «allocatore» delle funzioni amministrative, per cui una norma che ponga limiti incostituzionali alle funzioni degli enti locali incide illegittimamente sul ruolo regionale di cui sopra (oltre che sul ruolo della Regione di rappresentante generale degli interessi della popolazione regionale, su cui ci si è già soffermati). Anche questa è una conseguenza della trasformazione dell'assetto istituzionale nel senso della sussidiarietà: se la Regione deve trasferire tutte le funzioni amministrative, salvo quelle «non frazionabili», agli enti locali, mantenendo per sé il solo strumento della disciplina legislativa, è evidente che l'autonomia regionale si lega alla efficienza dell'amministrazione locale, restandone a sua volta condizionata; di conseguenza, ogni ostacolo che si opponga alla funzionalità dell'amministrazione locale, si riflette negativamente sulla attuazione delle politiche della Regione, e quindi in definitiva sulla sua autonomia.

Coglie questo aspetto lo stesso legislatore statale che, infatti, al comma 3 dell'art. 24, esclude dal complesso delle spese correnti da prendere in considerazione come «tetto» per il 2002 «le spese correnti per l'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate»: però anche in questo caso la legge impugnata impone rigidità del tutto irrazionali, dato che le spese correnti escluse dal computo sono solo quelle conferite «sulla base di modificazioni legislative intervenute a decorrere dall'anno 2000 o negli anni successivi».

La Regione Emilia-Romagna, con la già citata legge regionale n. 3 del 1999 (di attuazione della c.d. «riforma Bassanini») ha realizzato un importante disegno di trasferimento di funzioni amministrative agli enti locali: si tratta di un disegno di grande respiro e complessità (gli articoli che compongono la legge sono 241), di riordino dell'intero assetto delle competenze regionali, provinciali e comunali: ed è chiaro che la sua attuazione non è stata istantanea, coincidente cioè con la formale entrata in vigore della legge.

La stessa legge regionale all'art. 5 ne fa decorrere in via generale (salve cioè disposizioni particolari) gli effetti dall'entrata in vigore dei d.P.C.M. di trasferimento delle funzioni previsti dall'art. 7 della legge n. 59/1997. Come si vede, l'assunzione dell'anno 2000 come decorrenza delle «modificazioni legislative» di conferimento delle funzioni agli enti locali, gli effetti delle quali sono «sterilizzati» per quanto riguarda il computo delle spese correnti da contingentare, è del tutto artificiale ed irrazionale, e perciò illegittimo.

Infine, risulta ledere la sfera regionale di competenza il comma 13 dell'art. 24, in base al quale «il prospetto contenente le informazioni di cui ai commi 10, 11 e 12 [relative agli incassi e ai pagamenti effettuati] e le modalità della sua trasmissione sono definiti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, da adottare entro il mese di febbraio 2002». Si tratta di una norma dettagliata, e dunque chiaramente contrastante con l'art. 117; inoltre, essa attribuisce un potere sostanzialmente regolamentare ad un ministro in una materia di potestà non esclusiva dello Stato; infine, essa non prevede alcuna intesa della Conferenza Stato-Regioni, in violazione del principio di leale collaborazione.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 25, commi 1, 5.

L'art. 25, che si intitola «Finanza decentrata», disciplina al comma 1 il meccanismo di acconto e di conguaglio relativo alla addizionale comunale all'I.R.P.E.F. Modificando la precedente disciplina, contenuta nel decreto legislativo 360/1998, esso cambia il sistema di calcolo degli acconti e dei conguagli che il Ministero dell'interno versa annualmente ai comuni e alle province.

Il cambiamento non è privo di rilevanza e intacca le certezze degli enti locali per ciò che attiene al computo sia degli acconti che dei conguagli. Nella versione originale della disciplina, gli acconti andavano calcolati annual-

mente sulla base dei dati I.R.P.E.F. dell'anno precedente: con la nuova disciplina invece, essi vanno calcolati sulla base dei «dati statistici più recenti»; relativi ai redditi imponibili dei contribuenti aventi domicilio fiscale nei singoli comuni, forniti annualmente dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Nella versione originale della disciplina, i conguagli andavano calcolati (e corrisposti l'anno successivo, insieme al nuovo acconto) sulla base delle risultanze dei dati I.R.P.E.F. (relative dunque all'anno cui si riferisce l'addizionale comunale): con la nuova disciplina invece, essi vanno calcolati sulla base, ancora, dei «dati statistici» forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze.

I nuovi meccanismi risultano illegittimi, per violazione del principio di certezza delle risorse finanziarie sotteso all'art. 119, secondo comma, Cost., in quanto — come è evidente — essi fanno perdere la certezza della relazione tra trasferimenti e concrete risultanze fiscali, anche perché il riferimento, senza alcuna ulteriore precisazione, ai dati statistici ministeriali «più recenti» consente margini di discrezionalità nell'aggiornamento e nella strutturazione dei dati, rende impossibili le verifiche, e rovescia sugli enti locali le conseguenze negative delle eventuali inefficienze delle elaborazioni statistiche ministeriali.

Inoltre, essendo i dati statistici riferiti espressamente dalla disposizione impugnata «ai redditi imponibili dei contribuenti aventi domicilio fiscale nei singoli comuni», acconti e conguagli perdono ogni relazione con i redditi di lavoro dipendente e quelli assimilati ai medesimi redditi, che, in base al comma 6 dello stesso decreto legislativo n. 460/1998, vanno attribuiti, ai fini dell'imputazione dell'addizionale, al comune in cui il sostituto d'imposta ha il domicilio fiscale alla data di effettuazione delle operazioni di conguaglio relative ai detti redditi.

Per altro, l'operatività dei meccanismi di cui sopra è rinviata, ai sensi del comma 5 dell'art. 25 stesso, che proroga al 30 novembre 2002 il termine, già prorogato dalla finanziaria 2001 (legge n. 388/2000, art. 67, comma 1), per l'emanazione dei decreti ministeriali che devono stabilire l'ammontare dell'addizionale. Per cui, sempre ai sensi dell'art. 25, comma 5, nel frattempo si applica ancora, e si applicherà anche nel 2003, un regime transitorio, di compartecipazione al gettito I.R.P.E.F.

Tale regime contiene però due importanti varianti rispetto al passato:

a) per il 2002 il riparto si baserà sui «dati statistici più recenti» forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze (così prevede il comma 3, ultima proposizione, dell'art. 67 della legge n. 388/2000, come modificato dalla disposizione impugnata);

b) fermo il principio per cui i trasferimenti erariali sono ridotti per ciascun comune in misura pari al gettito spettante per la compartecipazione al gettito, «nel caso in cui il livello dei trasferimenti spettanti ai singoli enti risulti insufficiente a consentire il recupero integrale della compartecipazione, la compartecipazione stessa è corrisposta al singolo ente nei limiti dei trasferimenti spettanti per l'anno» (così prevede il comma 4 dell'art. 67 della legge n. 388/2000, come modificato dalla disposizione impugnata).

Entrambe le innovazioni appaiono costituzionalmente illegittime: la prima in quanto rinnova, per la disciplina transitoria, la stessa situazione di incertezza e di discrezionalità ministeriale che si è denunciata a proposito dei calcoli basati sui «dati statistici più recenti» nella disciplina a regime; la seconda in quanto, facendo prevalere la logica dei trasferimenti su quella della compartecipazione al gettito I.R.P.E.F., viene a violare lo spirito e la lettera dell'art. 119, secondo comma, Cost., che basa l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali su «tributi ed entrate proprie», nonché sulla «compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio».

Lo stesso rinvio al 2004 dell'eventuale cessazione del regime transitorio appare perciò lesivo del disposto costituzionale: anche in questo caso, l'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V della Parte seconda della Costituzione non sembra aver affatto inciso sui comportamenti del legislatore ordinario, che affronta il tema cruciale dell'autonomia finanziaria come se l'art. 119 non avesse subito alcun mutamento, ed anzi mostra di voler retrocedere rispetto alle timide innovazioni introdotte dal legislatore precedente alla riforma stessa.

7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 28, commi 1, 5, 6 e 8, nella parte in cui si riferiscono ad amministrazioni diverse da quelle di ambito nazionale.

L'art. 28 è dedicato alla «Trasformazione e soppressione di enti pubblici».

Secondo il comma 1 «al fine di conseguire gli obiettivi di stabilità e crescita, di ridurre il complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, di incrementare l'efficienza e di migliorare la qualità dei servizi» il Governo provvederà «con uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400» (e la procedura di cui ai commi 3 e 4) ad individuare «gli enti pubblici, le amministrazioni, le agenzie e gli altri organismi ai quali non siano affidati compiti di garanzia di diritti di rilevanza costi-

tuzionale, finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato o di altri enti pubblici, disponendone la trasformazione in società per azioni o in fondazioni di diritto privato, la fusione o l'accorpamento con enti od organismi che svolgono attività analoghe o complementari, ovvero la soppressione e messa in liquidazione».

Il comma 5 subordina «la trasformazione di cui al comma 1» alla «verifica che i servizi siano più proficuamente erogabili al di fuori del settore pubblico». Il comma 6 disciplina (mediante rinvio) le modalità delle trasformazioni.

Ai fini della questione di legittimità costituzionale qui prospettata conviene premettere che l'art. 117, comma secondo, lett. g), della Costituzione, affida alla potestà legislativa esclusiva statale la materia relativa all'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. L'ordinamento e l'organizzazione amministrativa di ogni altro ente pubblico ricade invece nella competenza legislativa residuale regionale.

Da questa sola considerazione risulta evidente, a giudizio della ricorrente Regione, che l'intero sistema previsto dall'art. 28, come sopra descritto, risulta costituzionalmente illegittimo ove esso sia riferito ad enti diversi da quelli in relazione ai quali lo Stato ha competenza legislativa.

Se anche nella materia in questione potesse ravvisarsi qualche profilo di competenza concorrente, in relazione a taluno dei «fini» della norma — ad esempio, in relazione al fine di riduzione della spesa per l'amministrazione, che potrebbe richiamare il coordinamento della finanza pubblica — risulta evidente che a questo titolo lo Stato potrebbe stabilire al più un principio, la cui attuazione legislativa e amministrativa dovrebbe comunque essere lasciata alle Regioni.

Per vero, che nella materia esista una competenza regionale risulta anche dal comma 10 dell'art. 28, dal quale risulta che l'esenzione fiscale disposta dal comma 7 in relazione a tutti gli atti connessi alle operazioni di trasformazione «si applica anche agli atti connessi alle operazioni di trasformazione effettuate dalle regioni e dalle province autonome».

Tuttavia questa norma non limita affatto la competenza statale ai soli enti pubblici nazionali; essa estende alle Regioni il regime fiscale privilegiato per eventuali loro operazioni, ma non implica che lo Stato non possa provvedere al di fuori della sua competenza costituzionale.

Una considerazione specifica richiede in questo contesto, il comma 8: secondo il quale «la disposizione di cui al comma 1 si applica in via sperimentale, sentite le regioni interessate, anche agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, ferma restando la natura pubblica degli istituti medesimi, di cui all'art. 1 del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269».

Tale disposizione appare in primo luogo massimamente oscura. Se il comma 1 ipotizza, per gli enti coinvolti, «la trasformazione in società per azioni o in fondazioni di diritto privato, la fusione o l'accorpamento con enti od organismi che svolgono attività analoghe o complementari, ovvero la soppressione e messa in liquidazione», risulta evidente che la conservazione, prevista dal comma 8, della natura pubblica degli istituti esclude sia «la trasformazione in società per azioni o in fondazioni di diritto privato», sia «la soppressione e messa in liquidazione». Ciò che rimane è «la fusione o l'accorpamento con enti od organismi che svolgono attività analoghe o complementari».

Ma se così si deve credere, sarebbe stato certo più semplice dirlo direttamente, anziché fare rinvio ad una disposizione dedicata principalmente ad eventi di cui si esclude l'applicazione.

In ogni modo, rimane certo che anche gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non rientrano affatto tra gli enti pubblici nazionali ai quali si estende la competenza esclusiva statale. In tale materia, il solo titolo di intervento statale può essere la competenza concorrente in materia di ricerca scientifica e in materia di tutela della salute. Ma risulta altresì evidente che tale titolo non può legittimare il diretto intervento statale su istituti che ricadono ormai pienamente nell'ambito di azione regionale. Il corretto meccanismo consiste nella fissazione di un principio statale e in una conseguente legislazione e — ove occorra — amministrazione attuativa da parte delle Regioni.

Costituzionalmente illegittimo risulta invece l'assegnazione di ogni potestà allo Stato, sia pure «sentita» la Regione interessata.

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 11.

L'ultimo comma dell'articolo, il comma 11, riguarda diversa materia, e stabilisce che gli enti competenti in materia di approvvigionamento idrico primario per uso plurimo e per la gestione delle relative infrastrutture, opere ed impianti «possono avvalersi degli enti preposti al prevalente uso irriguo della risorsa idrica attraverso apposite convenzioni e disciplinari tecnici».

A parte il fatto che tale disposizione non ha alcun contenuto normativo, essendo impossibile dubitare che sulla base dei comuni principi di diritto le convenzioni di cui si parla fossero già prima permesse (si considerino, tra l'altro, gli accordi previsti in generale dall'art. 15 della legge n. 241 del 1990), risulta altresì evidente che si tratta di disposizione di mero dettaglio, in materia che non rientra tra le competenze legislative proprie dello Stato.

Di qui la conseguente illegittimità costituzionale.

9. — Illegittimità costituzionale dell'art. 30.

L'art. 30 prevede che il Ministero del lavoro si avvalga dell'ausilio di una specifica società privata (Italia Lavoro s.p.a) «per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche attive del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego»: a tale società il Ministero, «con provvedimento amministrativo», attribuisce «funzioni, servizi e risorse» relative ai compiti assegnati.

Tale previsione, tuttavia, si pone in contrasto con quanto stabilito dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.

In primo luogo, infatti, nessuna delle materie riservate alla potestà esclusiva dello Stato ha attinenza alla promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche attive del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego. Se si passa alle materie affidate alla competenza concorrente di Stato e Regioni, vi troviamo la materia della «tutela e sicurezza del lavoro». Ma sia consentito rilevare come in realtà le funzioni qui considerate non rientrino in tale materia, dal momento che questa riguarda l'insieme di tutele di tipo «statico», e comunque delle tutele relative a posizioni lavorative già acquisite, piuttosto che le «azioni nel campo delle politiche attive del lavoro», che si collocano invece nella prospettiva dinamica di favorire l'incremento dell'occupazione.

Del resto, una tale distinzione è perfettamente giustificata: mentre infatti la tutela dei lavoratori non può che essere concepita — quanto meno nei principi fondamentali, la cui definizione è affidata allo Stato — come uguale per tutti i lavoratori, è perfettamente ragionevole che gli interventi attivi volti a favorire il lavoro siano affidati ad un livello di governo meno distante di quello statale, e quindi maggiormente in grado di rispondere efficacemente alle esigenze economiche delle proprie comunità (essendo evidente che il tipo di interventi da porre in essere, ad esempio, in Calabria non è certamente lo stesso che è richiesto in una Regione come la Lombardia).

A questa stregua, si deve concludere che siamo dunque in presenza di una materia che ricade in via residuale nella competenza delle sole Regioni *ex* art. 117, comma 4 (in parte anche in quanto relativa alla «istruzione e formazione professionale», che il comma 3 del medesimo articolo espressamente esclude dalla materia di legislazione concorrente): di conseguenza, è esclusa in merito qualunque potestà legislativa statale.

Ad ogni modo, anche qualora — in denegata ipotesi — si volesse ritenere che la materia rientri invece nell'ambito della legislazione concorrente, è evidente che allo Stato sarebbe riservata unicamente la definizione dei principi legislativi generali.

Non spetta invece allo Stato di trattenere in sede ministeriale le funzioni di promozione e gestioni di politiche del lavoro, le quali, tra l'altro, devono essere necessariamente svolte in modo differenziato per ambiti territoriali.

Meno ancora spetta allo Stato di attribuire tali funzioni ad una particolare società, e di assegnare «direttamente» ad essa (come appunto dice la legge) «con provvedimento amministrativo, funzioni, servizi e risorse relativi a tali compiti».

A parte il carattere indeterminato di tali funzioni, servizi e risorse, la loro assegnazione a Italia Lavoro S.p.a, anziché alle Regioni, risulta incongrua ed illegittima.

Nel concepire la Società Italia Lavoro s.p.a. quale strumento operativo di cui si avvale il Ministero del lavoro — il legislatore della finanziaria mostra di ritenere che proprio a quest'ultimo spettino le funzioni amministrative relative alla promozione delle politiche attive del lavoro, laddove pare invece alla ricorrente Regione che il principio di ragionevolezza, prima ancora di quelli di sussidiarietà ed adeguatezza, richieda per l'efficacia dell'azione amministrativa una gestione maggiormente in grado di cogliere le profonde differenze esistenti fra le Regioni e di conseguenza capace di sviluppare politiche del lavoro calibrate sulle singole realtà locali.

Sotto tale profilo, dunque, attribuendo ad una struttura ministeriale — e per essa alla Società Italia Lavoro S.p.a. — funzioni amministrative in violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'art. 30 risulta in contrasto con l'art. 118 Cost.

Ancora, l'attribuzione di risorse finanziarie alla Società Italia Lavoro anziché alle Regioni per lo svolgimento di funzioni in materia di competenza regionale viola altresì l'autonomia finanziaria della ricorrente Regione.

10. — Illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1.

L'art. 33, comma 1 (ed unico) novella il comma 1 dell'art. 10 del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 (istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali) prevedendo che il Ministero possa «dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico» secondo «modalità, criteri e garanzie definiti con regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400». Si tratta cioè di un regolamento ministeriale.

Tale regolamento dovrà, tra l'altro, fissare le procedure di affidamento del servizio (mediante licitazione privata), i compiti dello Stato e dei concessionari riguardo alle questioni relative ai restauri e all'ordinaria manutenzione dei beni, i parametri di offerta al pubblico e di gestione dei siti culturali, la durata della concessione comunque non inferiore a cinque anni. La norma stabilisce, altresì, che costituisce titolo di preferenza per la concessione della gestione dei servizi di valorizzazione del patrimonio, la presentazione da parte dei soggetti concorrenti di progetti di gestione e valorizzazione complessi e plurimi che includano — accanto a beni e siti di maggiore rilevanza — anche beni e siti definiti «minori» collocati in centri urbani con popolazione pari o inferiore a 30.000 abitanti, purché sia comunque salvaguardata l'autonomia scientifica e di immagine individuale del museo minore. Altre norme di dettaglio sono contenute nella legge, e per il resto rinviate al regolamento.

Non è dubbio, per dichiarazione testuale della legge (che riguarda il «miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico») che si tratta di un intervento che ricade nella materia della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (e «promozione e organizzazione delle attività culturali») di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., cioè in materia di competenza «concorrente» fra lo Stato e le Regioni. Secondo le ben note regole costituzionali, allo Stato spetta di dettare i «principi fondamentali» alle Regioni dettare la disciplina rispettando tali principi.

La disciplina qui considerata non si attiene a tali regole, statuendo accanto al possibile principio (quello dell'eventuale affidamento in concessione dei servizi in questione) anche numerose regole di dettaglio, e invade così l'ambito della competenza legislativa regionale.

Ancora più gravemente illegittima e lesiva, tuttavia, è la parte della disposizione che affida lo svolgimento della disciplina legislativa al regolamento ministeriale anziché alla legge regionale, alla quale costituzionalmente spetta.

Risultano così violati contemporaneamente i commi terzo e sesto dell'art. 117: il terzo in quanto viene misconosciuta la potestà legislativa regionale, il sesto in quanto in aggiunta viene istituita una potestà regolamentare statale (e per di più ministeriale), per la quale manca il fondamento costituzionale.

Ad avviso della ricorrente Regione perciò la disposizione deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, sia nella parte in cui vincola il legislatore regionale a norme di dettaglio, sia — e soprattutto — nella parte in cui prevede che il compito di attuare i principi legislativi spetti al Ministero anziché alle Regioni competenti.

11. — Illegittimità costituzionale dell'art. 35.

L'art. 35 introduce una disciplina che si sostituisce interamente all'art. 113 del t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo n. 267/2000, di cui modifica inoltre varie altre disposizioni.

La nuova disciplina comprende, fra l'altro, i seguenti aspetti:

è introdotta la distinzione fra servizi a rilevanza industriale — per i quali si prevedono trasformazioni societarie, privatizzazioni e gare — da quelli privi di rilevanza industriale per i quali si conferma la gestione con affidamento diretto a istituzioni, aziende speciali, società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali, ovvero in economia in base alle modeste dimensioni o alle caratteristiche del servizio. Sarà un regolamento statale ad individuare, entro sei mesi, i servizi a rilevanza industriale;

è affermato il principio della separazione della proprietà e gestione delle reti, impianti ed altre dotazioni (gli enti locali non possono cedere la proprietà di tali reti ed impianti, mentre possono conferire detta proprietà

a S.p.a. di cui detengano la maggioranza che è incredibile) dall'erogazione del servizio da consegnarsi alla concorrenza del mercato (deve essere conferita la titolarità del servizio a società di capitali da individuarsi attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica);

se le norme che regolano i singoli settori non prevedono un congruo periodo di transizione, il regolamento governativo di attuazione che definirà i servizi pubblici locali di rilevanza industriale indicherà pure i termini — non inferiori a 3 anni e non superiori a 5 anni — di scadenza o di anticipata cessazione della concessione rilasciata con procedure diverse dall'evidenza pubblica. A far data dal termine del periodo di transizione, è vietato alle società di capitali in cui la partecipazione pubblica è superiore al 50%, se ancora affidatarie dirette, di partecipare ad attività imprenditoriali al di fuori del proprio territorio;

entro il 31 gennaio 2002 gli enti locali trasformano in società di capitali le aziende speciali ed i consorzi cui sono affidati i servizi pubblici di rilevanza industriale;

sono poi dettate disposizioni specifiche per il servizio idrico integrato, prevedendo che i soggetti competenti individuati dalle regioni possono affidare tale servizio a società di capitali partecipate unicamente dagli enti locali per un periodo non superiore a 5 anni; entro due anni da tale affidamento, anche se già avvenuto alla data di entrata in vigore della legge, gli enti locali procedono ad applicare le procedure dell'evidenza pubblica, pena la perdita immediata dell'affidamento del servizio stesso alla società da essi partecipata.

Si tratta di una riforma di notevole portata, certo non destinata a riflettersi sulle previsioni finanziarie dell'anno in corso: anzi, l'operatività della riforma è affidata in larga misura alle disposizioni del Regolamento governativo previsto al comma 16 (uno dei molti previsti dalla legge finanziaria), da emanarsi entro sei mesi.

Poiché a tale regolamento il comma 2 dell'art. 35 assegna il compito di fissare un periodo di transizione di non meno di tre anni e non più di cinque anni, ulteriormente incrementabile (nei casi previsti dal successivo comma 3) sino ad ulteriori cinque anni, si può affermare con sicurezza che effetti finanziari della riforma non ve ne potranno essere, almeno per il periodo preso in considerazione dallo stesso bilancio pluriennale. In realtà il legislatore della finanziaria ha semplicemente colto l'occasione per una riforma della disciplina dei servizi pubblici locali di cui si avvertiva da tempo l'esigenza, rafforzata anche dalla necessità di aprire il settore ai principi comunitari della concorrenza e del mercato.

In tale prospettiva numerose iniziative legislative sono state promosse nella passata come nell'attuale legislatura. Nella XIII legislatura il 30 maggio 2000 era stato approvato dal Senato il disegno di legge governativo S-4014 (presentato il 12 maggio 1999, poi unificato con diverse proposte di legge di iniziativa parlamentare), che avrebbe introdotto una radicale riforma dei servizi pubblici ispirata, appunto, ai principi comunitari. Di tale riforma l'art. 35 della legge finanziaria riprende varie disposizioni. Dunque, la normativa di cui all'art. 35, ancor più evidentemente che la legge finanziaria in generale, è stata concepita prima della modifica della Costituzione.

Paradossalmente però, mentre il disegno di legge presentato prima della legge costituzionale n. 3/2001 riconosceva un ruolo delle regioni adeguato al contesto costituzionale del tempo, la disciplina introdotta dalla legge finanziaria 2002 dopo la riforma costituzionale del Titolo V ignora integralmente qualsiasi ruolo del legislatore regionale. Inoltre, essa ignora totalmente anche il potere regolamentare degli enti locali «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento» delle loro funzioni (art. 117, sesto comma, Cost.) e persino la loro autonomia statutaria. Si veda in questo senso, tra l'altro, l'espansione delle competenze del consiglio comunale indotto dall'art. 35, comma 12, lett. b), che, modificando l'art. 42, comma 2, lett. e) del T.U.E.L, assegna al consiglio comunale, accanto all'assunzione diretta, anche «l'organizzazione» dei servizi pubblici: mentre la relativa decisione andava evidentemente lasciata semmai al comune stesso.

In relazione al complesso normativo ora illustrato dell'art. 35, può essere in generale osservato che la materia dei servizi pubblici in sé considerata è costituzionalmente ripartita tra il legislatore regionale e la regolamentazione (anche statutaria) degli enti locali.

Va dunque esaminato se vi sia un meno evidente titolo giustificativo a fondamento della disciplina da parte del legislatore statale. In primo luogo, può essere escluso sin dall'inizio che tale titolo giustificativo possa individuarsi nelle competenze statali (concorrenti) in materia di coordinamento finanziario, dato che, come detto, le disposizioni non sono destinate a produrre effetti su tale piano nell'arco di previsione del bilancio pluriennale.

Va poi valutato se idoneo fondamento possa ad esso derivare dalle esigenze di attuazione della normativa comunitaria o dalle esigenze, collegate alle prime, della tutela della concorrenza (materie o compiti che, in base all'art. 117, secondo comma, lett. e), costituiscono titoli di intervento del legislatore statale).

Sembra tuttavia evidente che le esigenze di protezione della concorrenzialità del mercato nel settore dei servizi pubblici locali, pure innegabilmente presenti nel sistema comunitario, non possono giustificare una disciplina del tipo di quella approvata dal legislatore statale.

Infatti, senza entrare nel merito delle scelte specifiche (per altro in molti punti confuse ed opinabili) quel che appare del tutto inaccettabile è il modo in cui il legislatore ha affrontato una materia, che non rientra nelle sue potestà legislative né esclusive né concorrenti.

È pacifico, infatti, che la normativa introdotta costituisce certo non l'unico ma, semmai, solo uno dei possibili modi di attuare i principi comunitari della concorrenza: la stessa comunicazione della commissione sulle concessioni del 12 aprile 2000 limita le sue indicazioni all'esigenza che le concessioni a terzi avvengano nel rispetto dei generali principi di parità di trattamento, proporzionalità, trasparenza e mutuo riconoscimento.

Ugualmente dicasi per le esigenze, per così dire, di «diritto interno» in tema di concorrenza, la cui tutela è riservata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lett e).

La segnalazione su regolazione e concorrenza inviata il 16 gennaio 2002 al Governo e al Parlamento dall'Autorità garante, constatato «il processo di ampliamento degli ambiti e dei poteri di regolazione delle attività economiche attribuiti alle regioni e agli enti locali, oggetto della recente modifica costituzionale», invoca quale strumento di tutela della concorrenzialità del mercato la previsione di «misure volte ad evitare forme di iper-regolazione e di reintroduzione al livello locale di restrizioni e vincoli aboliti da interventi di riforma nazionali».

In nessun caso, dunque, tali titoli di intervento statale giustificano l'appropriazione di una vasta materia, riservata alla competenza legislativa delle Regioni, mediante una disciplina statale analitica e interamente avocata al centro, tale da azzerare ogni ambito normativo delle regioni e degli enti locali.

Non solo si detta, nella materia di per sé estranea alla competenza statale, una intera disciplina autoapplicativa, non solo si esclude ogni possibilità di intervento regionale, ma addirittura si prevede l'integrazione ed attuazione di tale disciplina con norme ulteriori prodotte da autorità ministeriali.

Sembra invece evidente che lo Stato avrebbe dovuto limitarsi a dettare le norme rivolte ad assicurare un determinato grado di concorrenzialità, in forma di regole da rispettarsi nella disciplina regionale.

L'intervento diretto ed analitico della legge statale non solo contrasta con le regole del riparto per materia, ma non regge neppure ad uno scrutinio basato sul criterio di proporzionalità: dato che lo stesso risultato — o piuttosto un risultato migliore — avrebbe potuto essere raggiunto attraverso prescrizione di obiettivi e tempi e l'eventuale attivazione del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Come ancora suggerisce l'Autorità garante «per rendere più efficaci le scelte dei governi regionali e locali andrebbero sviluppati, ferma restando la necessaria diversificazione normativa, meccanismi di confronto sistematico delle misure adottate da regolatori allo stesso livello decentrato (ad esempio, governi regionali) per incentivare l'adozione delle best practices regolamentari».

Ciò va detto tanto più che l'avocazione al centro della disciplina analitica non serve ad anticipare, ma al contrario semmai a rallentare e ad interrompere e rinviare di diversi anni un processo di trasformazione dei servizi pubblici locali, già in atto in quasi tutti i comuni della Regione Emilia-Romagna.

In definitiva, tutti i commi dell'art. 35 risultano illegittimi in quanto:

disciplinano la trasformazione dei servizi pubblici locali per aspetti non connessi alla tutela della concorrenza, anziché dettare in ipotesi i principi in tema di concorrenza cui i legislatori regionali debbano attenersi; ignorano, ed anzi praticamente escludono, la potestà legislativa regionale in materia; prevedono poteri statali tipo regolamentare e di integrazione normativa.

Più specifici rilievi colpiscono inoltre:

il comma 7 del rinnovellato art. 113 del TUEL, nella parte in cui definiscono analiticamente i criteri di aggiudicazione della gara e del contratto di servizio, invadendo la potestà legislativa regionale nonché l'autonomia regolamentare degli enti locali;

il comma 8 dello stesso art. 113, nella parte in cui consente l'affidamento contestuale con gara di una pluralità di servizi solo qualora sia economicamente più vantaggioso e non anche per alti criteri, quali, per esempio, il potenziamento tecnologico o l'integrazione dei servizi;

i commi 2, 3 e 4 dello stesso art. 35, nella parte in cui si determina un periodo minimo di transizione per le concessioni in corso, ritardando di fatto l'attuazione dei principi di concorrenzialità e comprimendo la potestà legislativa delle Regioni e l'autonomia amministrativa degli enti locali;

il comma 6, nella parte in cui determina la dimensione demografica dei comuni, anziché rinviare la determinazione al legislatore regionale;

il comma 15 dell'art. 35, in quanto detta una disciplina diretta ed analitica dei servizi pubblici non industriali, privi della sia pur minima parentela con la materia della concorrenza e non correlati neppure alla attuazione di norme comunitarie.

12. — Illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 1.

Secondo l'art. 41, comma 1, «il Ministero dell'economia e delle finanze coordina l'accesso al mercato dei capitali delle province, dei comuni, delle unioni di comuni, delle città metropolitane, delle comunità montane e delle comunità isolate, di cui all'art. 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché dei consorzi tra enti territoriali e delle regioni».

Inoltre, secondo la terza frase dello stesso comma, «il contenuto e le modalità del coordinamento nonché dell'invio dei dati sono stabiliti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare, sentita la conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Di seguito si stabilisce altresì che «con lo stesso decreto sono approvate le norme relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati da parte dei suddetti enti».

Pur tenendo conto del dichiarato fine di «contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica», tutte le disposizioni indicate appaiono illegittime: la prima perché intesta ad un singolo ministro un potere di coordinamento addirittura innominato. Peggio ancora, come si evince dalle disposizioni citate, i contenuti del coordinamento, insieme alle modalità, sono unilateralmente stabiliti dallo stesso Ministro, con atto unilaterale di natura sostanzialmente regolamentare.

Ora, secondo la costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, già nel precedente ordinamento il potere di coordinamento doveva avere base legislativa, ed essere esercitato dal Governo nella sua collegialità. Inoltre, l'art. 8, comma 1, della legge n. 59 del 1997, in attuazione del principio di leale cooperazione stabilì la regola della previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Ciò, si ripete, già nell'ambito del precedente ordinamento costituzionale.

Nel nuovo ordinamento, si è ritenuto che non sia più in generale ammessa la funzione di indirizzo e coordinamento in via amministrativa. Ma se pure si volesse ritenere diversamente, anche in relazione alla specifica potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, sembra evidente l'illegittimità dell'intestazione ministeriale del potere, ed ancora più evidente quella dell'attribuzione al ministro stesso di un potere normativo: sia — ovviamente — in relazione alla stessa definizione del contenuto del coordinamento, sia in genere (non essendovi più potere regolamentare dello Stato al di fuori delle materie di legislazione statale esclusiva).

13. — Illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 14.

Secondo il comma 14 dell'art. 52, «per finalità di tutela ambientale correlate al potenziamento del settore della ricostruzione dei pneumatici usati, le amministrazioni dello Stato, delle regioni, degli enti locali e i gestori di servizi pubblici e dei servizi di pubblica utilità, pubblici e privati, nell'acquisto di pneumatici di ricambio per le loro flotte di autovetture e di autoveicoli commerciali ed industriali, riservano una quota all'acquisto di pneumatici ricostruiti, pari ad almeno il 20 per cento del totale».

La disposizione incide, limitandole, sulle autonome decisioni delle regioni, degli enti locali e dei gestori di servizi pubblici e dei servizi di pubblica utilità, pubblici e privati. Si tratta di materia al di fuori della competenza legislativa statale, e non può credersi che le generiche «finalità di tutela ambientale», per di più «correlate al potenziamento del settore della ricostruzione dei pneumatici usati» (locuzione la quale sembra indicare piuttosto una finalità di sostegno alle industrie locali di ricostruzione, settore non più di competenza statale) possano consentire tale incisione.

Né d'altronde si vede come l'uso di pneumatici usati, anziché nuovi, prevenga l'inquinamento ambientale: la comune esperienza direbbe piuttosto il contrario, con l'ingombro delle sedi autostradali di parti distaccate di pneumatico, presumibilmente derivanti appunto da gommature ricostruite.

Inoltre, non può essere incisa la libertà dei soggetti interessati di valutare le proprie esigenze anche in termini di sicurezza.

Infine, la disposizione, esplicitamente limitativa dell'autonomia regionale, è affetta da palese irragionevolezza, in quanto — ponendo un vincolo anche alle attività di soggetti privati gestori di servizi di pubblica utilità — impone ai soggetti pubblici che rilasciano le concessioni un'attività di controllo in concreto assolutamente impossibile da esercitarsi.

14. — Illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 17.

Il comma 17 dell'art. 52, prescrivendo che «le disposizioni di cui alla legge 11 giugno 1971, n. 426, e successive modificazioni, non si applicano alle sagre, fiere e manifestazioni a carattere religioso, benefico o politico» disciplina la materia commercio, non elencata tra quelle riservate in via «esclusiva» allo Stato, né tra quelle di potestà «concorrente», e viola perciò l'art. 117, quarto comma Cost.

Inoltre, nel suo contenuto essa deroga ad una disciplina già abrogata dal decreto lgs. n. 114/1998, anche con riferimento alle «successive modificazioni» della legge n. 426 del 1971. Né si può ritenere che fra le «successive modificazioni» sia da ricomprendersi lo stesso decreto legislativo appena citato, anche perché questo imposta la disciplina delle attività commerciali in termini tali da non poter riguardare il tipo di manifestazioni elencate.

Ne risulta la totale incertezza sul significato della disposizione, non rimediabile neppure in sede interpretativa, in violazione del principio di certezza del diritto.

15. — Illegittimità costituzionale degli artt. 54 e 55.

Gli artt. 54 e 55 istituiscono *ex novo* rispettivamente il Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle regioni e degli enti locali e il Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale, rinviando al decreto ministeriale la disciplina regolamentare degli interventi.

Non trattandosi di materia di potestà legislativa statale esclusiva (né d'altronde, come subito si dirà, concorrente), il rinvio al regolamento statale (e per giunta ministeriale) è ad avviso della Regione radicalmente illegittimo.

Oltre a ciò, le due disposizioni vengono impugnate per violazione delle attribuzioni regionali, come stabilite dall'art. 117 Cost., poiché il settore delle opere pubbliche di interesse regionale e locale rientra, al di là di ogni possibile dubbio, nell'ambito della potestà legislativa regionale.

Nessuna giustificazione appare perciò invocabile a sostegno dell'intervento legislativo dello Stato e dell'istituzione in tale materia di riserve finanziarie da disciplinarsi e gestirsi a livello ministeriale, trattandosi oltretutto di funzioni pubbliche ordinarie delle Regioni e degli enti locali, per le quali lo Stato deve assicurare l'integrale copertura finanziaria *ex art.* 119, quarto comma, Cost. (che risulta perciò anch'esso direttamente violato).

Le risorse a disposizione del sistema locale devono perciò confluire ad essi nei modi costituzionalmente previsti, esclusi fondi separati a gestione ministeriale.

16. — Illegittimità costituzionale dell'art. 59.

L'art. 59 introduce una nuova linea di intervento, finalizzata alla concessione di contributi in conto capitale nei limiti degli aiuti *de minimis* per il settore produttivo tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero, con particolare riferimento a progetti, anche di enti pubblici, per la formazione e la valorizzazione degli stilisti. È previsto che l'intervento prosegua anche nell'esercizio 2003. Si tratta di interventi che si collocano a cavallo tra il sostegno di un particolare settore industriale e l'attività di formazione professionale, materie entrambe escluse dalle competenze legislative «esclusive» o «concorrenti» come definite dall'art. 117 Cost. e perciò attribuite alla potestà «residuale» delle Regioni: né sembra, stando il tenore della disposizione, che tali interventi siano riconducibili al «sostegno all'innovazione per i settori produttivi», per il quale lo Stato potrebbe comunque vantare esclusivamente potestà concorrente, perciò limitata alla «determinazione dei principi fondamentali». Oltre per la violazione dell'art. 117, la disposizione è impugnabile per la violazione dell'art. 119 Cost., poiché lo stanziamento previsto è sottratto al trasferimento alle Regioni, a copertura delle loro funzioni ordinarie.

17. — Illegittimità costituzionale dell'art. 67.

L'art. 67 disciplina la predisposizione dei «contratti di programma» e di «patti territoriali» in materia di agricoltura, riservando alle autorità ministeriali l'intera gestione di tali strumenti, compresa la loro approvazione.

La disposizione viola l'art. 117 Cost., in primo luogo in quanto la materia «agricoltura» non è compresa tra quelle attribuite in via esclusiva o in via «concorrente» allo Stato, e quindi rientra in pieno nella potestà residuale delle Regioni.

La lesione risulta poi di tanto maggiore in quanto vengono riservati al ministero compiti, per la cui attribuzione ad esso non vi è il minimo fondamento costituzionale. Anche in questo caso, in assenza di un proprio specifico titolo di intervento, lo Stato dovrebbe invece trasferire le relative risorse alle Regioni, alle quali poi compete la predisposizione dei contratti di programma e l'emanazione dei bandi di gara per i patti territoriali.

18. — Illegittimità costituzionale dell'art. 70.

L'art. 70 istituisce *ex novo*, ma stabilmente (le previsioni finanziarie arrivano infatti sino al 2005), il Fondo per gli asili nido, che deve essere ripartito annualmente dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali (comma 3).

Il comma 2 definisce come «competenze fondamentali dello Stato, delle regioni e degli enti locali» gli asili nido come «materia», per così dire, «indivisa». Già questa norma merita perciò specifica censura. Infatti la lett. p) dell'art. 117, secondo comma, attribuisce alla competenza esclusiva della legge dello Stato il compito di definire le «funzioni fondamentali», ma — si noti — con conferimento soltanto a quelle dei comuni, delle Province e delle (istituende) Città metropolitane. Sarebbe perciò del tutto illegittimo che lo Stato usasse questo titolo di legittimazione per riconoscere a se stesso (oltre che alle Regioni, che hanno competenza «residuale») delle supposte «funzioni fondamentali», così trattenendo a sé frange di attribuzione che l'art. 117 non gli riconosce. Ciò posto, e derivandone che, se risulta infondata questa via, a nessun altro titolo può riconoscersi allo Stato la facoltà di intervenire in via legislativa su una materia di salda e tradizionale competenza regionale, risulta del tutto illegittima l'istituzione di un Fondo nazionale gestito dal Ministero, poiché in questo modo, oltre all'art. 117, quarto comma, Cost., si viene a violare anche l'art. 119, quarto comma, che prevede che le funzioni ordinarie attribuite alle Regioni e agli enti locali siano integralmente finanziate dallo Stato.

19. — Illegittimità costituzionale dell'art. 71.

L'art. 71 prevede che «le disposizioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 177, concernente il trasferimento di beni demaniali al patrimonio disponibile dei comuni e la successiva cessione ai privati» si applichino «anche alle aree demaniali ricadenti nel territorio nazionale non destinate all'esercizio della funzione pubblica e su cui siano state eseguite opere di urbanizzazione e di costruzione in epoca anteriore al 31 dicembre 1990».

Così facendo esso non solo estende all'intero territorio nazionale una disciplina limitata ai territori di alcuni comuni (provincia di Belluno, nonché dei comuni di Sòrico in provincia di Como, di Serite in provincia di Bergamo e di Guarda Veneta, Polesella e Papozze in provincia di Rovigo), ma estende altresì il periodo di «sanatoria» (originariamente prevista per le opere eseguite in epoca anteriore al 31 dicembre 1983, mentre ora il termine è portato al 31 dicembre 1990), ampliando infine la tipologia delle opere sanabili (non solo opere di urbanizzazione, ma anche di costruzione): con l'effetto di consentire che le opere di urbanizzazione e di costruzione, eseguite da parte di enti o di privati cittadini, anche in assenza di concessione, in aree demaniali non destinate all'esercizio della funzione pubblica, in qualsiasi parte del territorio nazionale, siano trasferite, a trattativa privata, dall'intendente di finanza al patrimonio disponibile del comune, il quale potrà in seguito cederle al privato possessore a condizioni di assoluto favore e con l'effetto di completa sanatoria degli illeciti urbanistici compiuti.

La disposizione, nascosta nelle pieghe della legge finanziaria, non costituisce certo espressione di un intervento «di principio» nella materia «governo del territorio», ma una arbitraria intrusione nella politica urbanistica regionale, che favorisce i fenomeni di speculazione abusiva in aree demaniali spesso di ingente valore paesistico-ambientale. Vengono così meno le funzioni pubbliche di controllo e di pianificazione urbanistica e paesistica e se pure si dovesse ammettere che permangono quelle dei comuni, si mettono nel nulla le responsabilità e le funzioni delle Regioni.

La ricorrente Regione è peraltro a conoscenza che l'art. 16-*bis* della legge di conversione del decreto-legge 28 dicembre 2001, n. 452, ha provveduto ad abrogare la disposizione in questione ed a porre nel nulla gli effetti da essa prodotti. Tale legge non risulta tuttavia al momento ancora promulgata. La presente impugnazione è qui prospettata a scopo puramente cautelativo, per l'ipotesi di eventuale rinvio al Parlamento della legge diconversione.

P. Q. M.

La ricorrente Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa, chiede:

voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, per violazione delle regole e principi costituzionali indicati in premessa, nei termini sopra illustrati.

Padova-Roma, addì 26 febbraio 2002

AVV. PROF. Giandomenico FALCON - AVV. PROF. Franco MASTRAGOSTINO - AVV. Luigi MANZI

N. 24

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2002
(della Regione Umbria)*

Credito (Istituti di) - Disciplina delle fondazioni «bancarie» - Norme introdotte dalla legge finanziaria 2002 - Attribuzione all'Autorità di vigilanza del potere di modificare con regolamento i settori di attività ammessi e di emanare regolamenti attuativi delle nuove disposizioni - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di «casse di risparmio», nonché della potestà (concorrente o residuale) delle Regioni nelle materie in cui ricadono le attività svolte dalle fondazioni - Esorbitanza dai limiti della potestà regolamentare dello Stato.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11 (modificativo degli artt. 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 25 del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153).
- Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.

Impiego pubblico - Contrattazione integrativa di comparto - Previsione, nella legge finanziaria 2002, di controlli e rilevazioni del Governo in merito alle implicazioni finanziarie dei contratti integrativi - Denunciata introduzione di norme statali di dettaglio in materia («coordinamento della finanza pubblica») assegnata alla legislazione concorrente - Attribuzione al Governo di attività di controllo spettante alla Corte dei conti.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 17, comma 2, che introduce l'art. 40-*bis* nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.
- Costituzione, art. 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza decentrata - Norme della legge finanziaria 2002 - Istituzione presso il Ministero dell'interno di un Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni ed attribuzione ad un regolamento governativo del compito di disciplinare le modalità degli interventi e la ripartizione del Fondo fra gli enti interessati - Denunciata violazione delle attribuzioni legislative regionali - Previsione di poteri regolamentari non spettanti allo Stato - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 25, comma 10.
- Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 119, comma quinto.

Patrimonio storico e artistico (tutela del) - Servizi dei beni culturali - Possibilità, prevista dalla legge finanziaria 2002, che siano dati in concessione a soggetti diversi da quelli statali, secondo modalità, criteri e procedure determinati con regolamento ministeriale - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale concorrente - Esorbitanza dal potere regolamentare di spettanza statale - Violazione del principio di sussidiarietà.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 33, comma 1, che aggiunge la lett. *b-bis*) all'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, e 118.

Comuni e province - Servizi pubblici locali - Distinzione, nella legge finanziaria 2002, fra servizi di rilevanza industriale e privi di rilevanza industriale, disciplina delle rispettive forme di organizzazione e gestione, ed attribuzione al Governo di poteri regolamentari di attuazione (anche in ordine alla fissazione di un periodo di transizione) - Denunciata esorbitanza dalle competenze legislative dello Stato in materia di coordinamento finanziario, attuazione della normativa comunitaria e tutela della concorrenza.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 35, che tra l'altro sostituisce l'art. 113 e modifica l'art. 42, comma 2, lettera *e*), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- Costituzione, art. 117, in particolare, comma secondo, lettera *e*).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2002 relative alla finanza degli enti territoriali - Potere del Ministro dell'economia e delle finanze di coordinare l'accesso al mercato dei capitali degli enti locali e delle Regioni, nonché di regolare con proprio decreto le modalità del coordinamento - Denunciata invasione di potestà regionali - Esorbitanza dal potere regolamentare dello Stato - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 41, comma 1.
- Costituzione, art. 117; legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 8, comma 1.

Fiere e mercati - Norme della legge finanziaria 2002 - Esclusione delle fiere a carattere religioso, benefico o politico dall'ambito di applicazione della legge n. 426/1971 e s.m., relativa all'esercizio dell'attività commerciale - Denunciata invasione di competenza regionale residuale - Incertezza sul significato della disposizione censurata - Violazione del principio di certezza del diritto.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 52, comma 17.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

Agricoltura e zootecnia - Norme della legge finanziaria 2002 in materia di quote latte, contributi a favore degli allevamenti ippici per lo sviluppo dell'ippoterapia, e fondo per la copertura assicurativa dei rischi in agricoltura - Denunciata invasione di materia di competenza regionale - Costituzione di fondi settoriali a gestione ministeriale in assenza di competenza legislativa statale - Contrasto con il principio di sussidiarietà.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 52, commi 10, 39 e 83.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Agricoltura e foreste - Norme della legge finanziaria 2002 - Attribuzione al Ministro delle politiche agricole e forestali del potere di definire, con proprio decreto, le tipologie di investimenti per le imprese agricole e per quelle di prima trasformazione ammesse agli aiuti di Stato - Denunciata invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni - Attribuzione di potere regolamentare allo Stato fuori delle materie di spettanza statale esclusiva.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 60, comma 1, lett. d) (che aggiunge il comma 7-bis all'art. 8 della legge 23 dicembre 2000, n. 388).
- Costituzione, artt. 117, comma quarto e comma sesto.

Agricoltura e foreste - Regime sanzionatorio e regolarizzazione dei vigneti impiantati abusivamente - Modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2002 - Differente disciplina a seconda che gli impianti siano anteriori o successivi al 1993 - Denunciata invasione della potestà legislativa residuale esclusiva delle Regioni.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 64 (che sostituisce il comma 3 ed aggiunge i commi 3-bis e 3-ter all'art. 2 del decreto legislativo 10 agosto 2000, n. 260).
- Costituzione, art. 117.

Zootecnia - Interventi previsti dalla legge finanziaria 2002 per la protezione dall'influenza catarrale dei ruminanti - Previsione di finanziamenti alle aziende zootecniche e alle cooperative di allevamento - Denunciata invasione di potestà spettante alle Regioni.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 66.
- Costituzione, art. 119.

Agricoltura e foreste - Programmazione negoziata in agricoltura - Norme della legge finanziaria 2002 relative al finanziamento di patti territoriali e di contratti di programma - Denunciata invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di agricoltura - Mancato trasferimento alle Regioni di risorse finanziarie di loro spettanza.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 67.
- Costituzione, art. 117.

Previdenza e assistenza sociale - Disposizioni della legge finanziaria 2002 in materia di asili nido - Istituzione di un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Denunciata invasione di materia spettante alla competenza regionale residuale - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 70.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. p), e quarto, e 119, comma quarto.

La Regione Umbria, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* Maria Rita Lorenzetti, rappresentata e difesa, per procura apposta a margine del presente atto e giusta delibera della giunta regionale n. 124 del 13 febbraio 2002, dagli avv. Giandomenico Falcon e Maurizio Pedetta ed elettivamente domiciliata in Roma, presso l'avv. Luigi Manzi, in via Confalonieri n. 5,

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 28 dicembre 2001, n. 448, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 301 del 29 dicembre 2001, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)» con particolare riferimento alle disposizioni contenute negli artt. 11, 17, comma 2; 25, comma 10; 33, 35, 41, 52, comma 10, 17, 39, 83; 60 comma 1, lett. d), 64; 66; 67; 70 per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

F A T T O

Nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 301 del 29 dicembre 2001 è stata pubblicata la legge 28 dicembre 2001, n. 448, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge finanziaria 2002). In linea generale, tale legge — che comprende molte norme prive di qualsiasi carattere «finanziario» in contrasto con i principi enunciati dall'art. 11 della legge n. 468 del 1978 (come modificato dalla legge n. 208 del 1999) in ordine al suo contesto essenziale, circoscritto a «norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale» e con esplicita esclusione di norme di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio — appare chiaramente elaborata e approvata, per quanto riguarda l'ordine delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, nel segno della continuità col quadro costituzionale precedente a quello introdotto con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, confermata col *referendum* del 7 ottobre 2001, che, nell'introdurre «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», ha totalmente ridefinito detto ordine nel nuovo art. 117, dettando, altresì, una nuova e conseguente disciplina delle competenze amministrative (art. 118) e dei rapporti finanziari (art. 119).

Quanto al nuovo art. 117, esso, nel quadro di una riforma complessiva con cui si introducono nel nostro ordinamento elementi di federalismo o, comunque, di regionalismo avanzato, può a ragione essere considerato come la norma generale regolatrice della competenza legislativa dello Stato e delle Regioni ovvero della competenza legislativa *tout court*. Essa infatti, dopo aver riconosciuto, al comma 1, la pari spettanza della potestà legislativa allo Stato e alle Regioni, «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», elenca analiticamente, al comma 2, le materie nelle quali lo Stato ha «legislazione esclusiva»; al comma 3 specifica le «materie di legislazione concorrente», precisando che nelle stesse «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato»; al comma 4 riconosce alle Regioni «la potestà legislativa in ferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato»; secondo, poi, il comma 5 le Regioni «nelle materie di loro competenza partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea»; infine, per quel che qui rileva, il comma 5 riconosce allo Stato la potestà regolamentare con esclusivo riferimento alle «materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni», mentre la medesima potestà «spetta alle Regioni in ogni altra materia».

Da questa disciplina costituzionale discende dunque che:

a) allo Stato e le Regioni hanno ciascuno una sfera di potestà legislativa esclusiva, vale a dire che trova un limite immediato, nell'ordinamento interno, soltanto nella Costituzione. Peraltro quella dello Stato è limitata alle materie specificate al comma 2 mentre quella delle Regioni è residuale, generale e innominata in quanto estesa «ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» (comma 4).

b) Vi è una sfera, con contenuto predeterminato attraverso la indicazione delle materie, di legislazione concorrente: anche qui «la potestà legislativa spetta alle Regioni» mentre quella dello Stato è limitata alla «determinazione dei principi fondamentali».

c) Nelle materie di loro competenza, quindi, le Regioni — oltre a partecipare alla loro formazione — attuano ed eseguono in ambito interno gli accordi internazionali e gli atti della UE.

d) La potestà regolamentare spetta alle Regioni in via generale, mentre lo Stato può emanare regolamenti soltanto nelle materie di legislazione esclusiva.

Deve essere ancora ricordato, per i fini che qui interessano, che il nuovo art. 118 della Costituzione attribuisce le funzioni amministrative essenzialmente ai comuni (salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato) richiamando in proposito i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; mentre l'art. 119 sancisce il principio dell'«autonomia finanziaria di entrata e di spesa» di comuni, province, città metropolitane e regioni.

È dunque con riferimento a questo nuovo quadro costituzionale — da cui derivano obiettivamente molti più vincoli per lo Stato che per le Regioni (nel senso che l'ambito di azione dello Stato, nel contesto della sostanziale parificazione delle rispettive potestà, è molto più limitato di quello delle Regioni) — che devono essere esaminate e valutate la legittimità delle disposizioni della c.d. «legge finanziaria 2002» impugnate in questa sede.

Di questo quadro costituzionale completamente mutato la legge finanziaria 2002 non ha tenuto minimamente conto, conformandosi nel suo complesso come espressione di un rinnovato e accentuato centralismo statale sistematicamente invasivo, anche con normative di settore di carattere organico, della sfera di attribuzioni

riservata alle regioni a titolo di competenza esclusiva generale e residuale (art. 117, comma 4) ovvero di competenza concorrente (art. 117, comma 3), nonché lesivo dell'ordine delle competenze amministrative sancito dall'art. 118 e del principio dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali di cui all'art. 119.

In particolare appaiono chiaramente adottate in violazione della competenza regionale le disposizioni dettate con gli articoli in materia di Fondazioni bancarie; 17, comma 2, in tema di contrattazione integrativa di comparto; 25, comma 10, relativo all'istituzione di un fondo per la riqualificazione urbana dei comuni; 33, in tema di gestione dei servizi volti alla valorizzazione dei beni culturali; 35, riguardante le forme di gestione dei servizi degli enti locali; 41, sull'accesso al mercato dei capitali degli enti locali e delle regioni; 52, comma 17, in materia di fiere a carattere religioso, benefico e politico; 70, in materia di asili nido; 60 comma 1, lett. *d*), in tema di tipologie di investimenti per le imprese agricole; 64, riguardante i vigneti abusivamente impiantati; 66, che dispone di finanziamenti ad aziende zootecniche e cooperative di allevamento bovino; 67, relativo al finanziamento di patti territoriali e contratti di programma in agricoltura; 52, commi 10, 39 e 83, in tema di quote latte, contributi agli allevamenti ippici, sviluppo dell'ippoterapia e fondo per la copertura dei rischi in agricoltura.

Le disposizioni sopra indicate sono illegittime per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

La Regione Umbria, pertanto, rappresentata e difesa come in epigrafe, chiede all'ecc.ma Corte adita che siano dichiarate costituzionalmente illegittime per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 11.

L'articolo 11 è dedicato alle fondazioni bancarie. Esso è di per sé estraneo al contenuto tipico della legge finanziaria, e continua il ben noto processo di «allontanamento» delle fondazioni dalla gestione bancaria.

Va preliminarmente notato che, benché la legge preveda che le fondazioni bancarie assumano personalità giuridica di diritto privato, la legislazione statale non le ha mai considerate quali soggetti che godono di autonomia privata. Le stesse disposizioni del presente articolo 11 lo confermano, intervenendo profondamente sia nell'organizzazione sia nell'attività di tali fondazioni: come non sarebbe ovviamente ammesso fare se si trattasse di fondazioni frutto ed espressione di autonomia privata.

Deve perciò ritenersi che la legislazione statale consideri la personalità privatistica delle fondazioni bancarie quale pura determinazione di un regime giuridico dei relativi atti, e non come espressione della qualità effettiva del soggetto, del quale si dispone con normativa pubblica.

Ciò esclude radicalmente, in particolare, che la disciplina dell'art. 11 possa riferirsi alla materia dell'ordinamento civile.

Risulta evidente, invece, che la disciplina dell'art. 11 si fonda ancora in larga misura sull'assimilazione delle fondazioni bancarie agli enti di credito, sulla quale la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale ha già avuto varie occasioni di soffermarsi (v. in particolare le decisioni n. 163 del 1995 e n. 341 del 2001), non senza notare che, una volta che venisse meno tale collegamento, le fondazioni già bancarie apparirebbero come enti che operano istituzionalmente a scopi di utilità sociale, in larghissima misura ricadenti nelle competenze legislative delle Regioni.

Infatti, nella stessa sentenza n. 341 del 2001 codesta ecc.ma Corte notava che, una volta terminato il periodo di transizione da ente di credito a ente operante per scopi di pubblica utilità, «si porrà il problema del coordinamento con il nuovo regime delle persone giuridiche private e delle trasformate istituzioni pubbliche di assistenza in associazioni e fondazioni con personalità di diritto privato senza fine di lucro, anche in relazione agli scopi ed ai settori di attività previsti per la fondazione (ex bancaria) e alle materie di competenza (esclusiva o concorrente) regionale (o provinciale)». Ora, sembra alla ricorrente regione che sia la intervenuta modifica della Costituzione (che attribuisce alle Regioni ordinarie potestà legislativa concorrente con termini praticamente identici a quelli usati dallo statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol all'art. 5, n. 3), sia la nuova disciplina dei settori di intervento conducano ad anticipare al presente il momento in cui il problema si pone.

Attualmente, in definitiva le fondazioni bancarie vengono al momento in considerazione: quanto al profilo soggettivo, in parte quali enti assimilati ad enti di credito, in parte quali enti che svolgono per compito istituzionale funzioni di pubblica utilità; mentre sotto il profilo dell'attività la loro azione ricade nelle materie di volta in volta prese in considerazione.

Ora, considerati come enti (assimilati a) enti di credito, essi ricadono nella competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni, almeno per la parte in cui si estende la materia relativa a «casce di risparmio,

casce rurali, aziende di credito a carattere regionale»; considerati come enti che svolgono funzioni di pubblica utilità essi ricadono nella competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, in quanto vi ricadano le attività da esse svolte.

Il comma 1 dell'art. 11 ridisciplina i settori di attività delle fondazioni, prevedendo che siano «ammessi» i seguenti settori: 1) famiglia e valori connessi; crescita e formazione giovanile; educazione, istruzione e formazione, incluso l'acquisto di prodotti editoriali per la scuola; volontariato, filantropia e beneficenza; religione e sviluppo spirituale; assistenza agli anziani; diritti civili; 2) prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica; sicurezza alimentare e agricoltura di qualità; sviluppo locale ed edilizia popolare locale; protezione dei consumatori; protezione civile; salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa; attività sportiva; prevenzione e recupero delle tossicodipendenze; patologia e disturbi psichici e mentali; 3) ricerca scientifica e tecnologica; protezione e qualità ambientale; 4) arte, attività e beni culturali.

Esso inoltre prevede che «i settori indicati possono essere modificati con regolamento dell'Autorità di vigilanza da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400».

Tuttavia, la Costituzione oggi vigente statuisce che «la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni» e che la stessa potestà regolamentare «spetta alle Regioni in ogni altra materia» (art. 117, comma 6).

Di qui l'illegittimità costituzionale della disposizione in quanto prevede che, in materia non appartenente in esclusiva allo Stato, sia il regolamento statale, e non la legge regionale, a disciplinare la materia.

Per la stessa ragione risulta illegittimo anche il comma 14, il quale prevede che il regolamento di attuazione della legge sia emanato dall'Autorità di vigilanza.

Sotto altro profilo, ma da un punto di vista logico in via preliminare, le stesse disposizioni risultano illegittime anche in quanto non assegnano alle Regioni, per gli enti ricadenti sotto la loro competenza, il ruolo dell'autorità di vigilanza. È chiaro infatti che tale riconoscimento riporterebbe ad armonia il sistema riunificando i poteri normativi nel soggetto che ne ha la competenza costituzionale, sia pure concorrente con quella di principio dello Stato.

I rimanenti commi dell'art. 11 sono ad avviso della ricorrente Regione illegittimi anch'essi, nella parte in cui non riconoscono la competenza concorrente della regione sia in relazione agli enti di credito di cui all'art. 117, comma terzo, sia in relazione alle materie di attività, e non prevedono che in tali ambiti le disposizioni statali vincolino le regioni soltanto quanto ai principi fondamentali.

2. — Illegittimità dell'art. 17, comma 2.

Il comma 2 dell'art. 17, nell'introdurre l'art. 40-*bis* («Compatibilità della spesa in materia di contrattazione integrativa») nel testo unico sul pubblico impiego, approvato con d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, prevede che «i comitati di settore ed il Governo procedono a verifiche congiunte in merito alle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto definendo metodologie e criteri di riscontro anche a campione sui contratti integrativi delle singole amministrazioni»; inoltre si stabilisce che «gli organi di controllo interno indicati all'articolo 48, comma 6, inviano annualmente specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'economia e delle finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della funzione pubblica», e che, «nel caso in cui i controlli e le rilevazioni di cui ai commi 1 e 2 evidenzino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, secondo quanto prescritto dall'articolo 40, comma 3, le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto».

Il controllo sulla spesa del personale pubblico e sulle compatibilità finanziaria della contrattazione collettiva (nazionale e integrativa) è uno dei punti più importanti del testo unico sul pubblico impiego, che dedica ad esso diverse e analitiche norme. In particolare, il necessario rispetto dei vincoli di bilancio da parte della contrattazione integrativa è sancito dall'art. 40, comma 3, testo unico (richiamato dallo stesso art. 17, comma 2, qui impugnato), che prevede anche la nullità delle clausole difformi. L'art. 48, comma 6, del testo unico prevede poi che il controllo sulla compatibilità economica della contrattazione integrativa è svolto «dal collegio dei revisori dei conti ovvero, laddove tale organo non sia previsto, dai nuclei di valutazione o dai servizi di controllo interno». Gli artt. 58 ss., poi, dettano analitiche norme sulla rilevazione, comunicazione e controllo dei dati relativi alla spesa per il personale.

Il testo unico, dunque, appresta già un completo sistema di controllo sui costi della contrattazione integrativa, e non sembra esserci spazio per ulteriori principi in tale materia (volendo ricondurre questa al «coordinamento della finanza pubblica» assegnato alla legislazione concorrente). La disposizione qui impugnata, infatti, oltre ad introdurre illegittimamente norme di dettaglio (come quella sulla definizione delle modalità del con-

trollo), prevede una verifica di non meglio precisate «implicazioni finanziarie complessive» da parte del Governo congiuntamente al comitato di settore (costituito, per le regioni, nell'ambito della Conferenza dei presidenti delle regioni: v. l'art. 41, comma 3, testo unico). In tal modo si attribuisce al Governo un ruolo di controllo sulle implicazioni finanziarie delle scelte delle singole regioni che non ha fondamento costituzionale e che non è neppure coerente con il ruolo che in generale il Governo ricopre in relazione alla contrattazione collettiva per il pubblico impiego, dato che il controllo di compatibilità finanziaria viene svolto dalla Corte dei conti.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 10.

L'art. 25 istituisce inoltre una serie di Fondi speciali presso i Ministeri, la cui gestione è da disciplinarsi con regolamenti del Ministro competente. Quello che incide sugli interessi specifici della Regione Umbria è il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni previsto dal comma 10. Si tratta di un Fondo istituito *ex novo* per il 2002, ma destinato a permanere negli esercizi successivi (lo stanziamento annuale è infatti determinato dal comma 11 con l'espressione tipica della quantificazione annuale della spesa ricorrente), diretto a finanziare l'adozione di programmi di sviluppo e riqualificazione del territorio da parte dei comuni: una quota non inferiore all'85% è riservata ai comuni minori delle regioni meridionali. Le modalità degli interventi e la ripartizione del Fondo «tra gli enti interessati» saranno disciplinate con regolamento governativo, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Come si vede si tratta di interventi diretti dello Stato a favore dei comuni che, sia per quanto riguarda la definizione della tipologia dei comuni beneficiari, sia per ciò che attiene alla ripartizione tra le regioni di appartenenza, sia infine per la disciplina attuativa esclude qualsiasi ruolo delle Regioni. L'unico titolo che lo Stato può vantare in materia è la competenza concorrente in materia di «governo del territorio».

Ora, la ricorrente Regione ritiene che tale competenza non possa includere generici «programmi di sviluppo e riqualificazione del territorio» adottati dai comuni, e prevalentemente dai comuni minori, e privi di qualunque impatto strategico sul territorio. Ma se anche si potesse fare rientrare la materia in tale ambito, va ricordato che la competenza statale è relativa alla definizione dei principi fondamentali della materia, e non potrebbe dunque giustificare che lo Stato istituisca proprie autonome linee di intervento diretto, frazionato sul territorio, riservandosi la disciplina.

Ne restano lese le attribuzioni legislative regionali, sia in generale che anche con riferimento alla violazione specifica dei limiti posti dall'art. 117, comma 6 (illegittima attribuzione di poteri regolamentari statali); ne resta altresì leso il principio di leale collaborazione, che certo non può essere soddisfatto da un generico richiamo «di stile» al d.lgs. n. 281/1997 (specie dopo che la disposizione ha espressamente previsto che sia la sola Conferenza Stato-città ed autonomie locali ad essere sentita); ne resta lesa l'autonomia finanziaria delle Regioni, garantita dall'art. 119 della Costituzione, poiché questo finanziamento, di non trascurabile grandezza, viene sottratto ai trasferimenti finanziari verso le regioni.

Va osservato a questo proposito che il Fondo contestato non può essere ricondotto alla previsione dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione. Tale disposizione prevede infatti che lo Stato possa, per motivi specificamente elencati (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; rimuovere gli squilibri economici e sociali; favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni), possa o destinare risorse aggiuntive o effettuare interventi speciali purché a favore di determinati enti locali o Regioni. In questo caso invece, il finanziamento è rivolto verso destinatari indeterminati, poiché il particolare *favor* per i comuni minori del Mezzogiorno è posto soltanto come criterio cui deve ispirarsi la futura disciplina regolamentare.

Ma se anche si dovesse ritenere che un intervento siffatto rientri tra quelli previsti dall'art. 119, quinto comma, per ciò che attiene le finalità e la tipologia, lo stesso risultato avrebbe potuto comunque essere conseguito ripartendo il fondo tra le Regioni e indicando ad esse i criteri di destinazione delle risorse. Anche nell'interpretazione più benigna, dunque, la disposizione impugnata risulta violare comunque le attribuzioni regionali.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1.

L'art. 33, comma 1 (ed unico) novella il comma 1 dell'art. 10 del d.lgs. n. 368 del 20 ottobre 1998 (istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali) prevedendo che il Ministero possa «dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico» secondo «modalità, criteri e garanzie definiti con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400». Si tratta cioè di un regolamento ministeriale.

Tale regolamento dovrà, tra l'altro, fissare le procedure di affidamento del servizio (mediante licitazione privata), i compiti dello Stato e dei concessionari riguardo alle questioni relative ai restauri e all'ordinaria manutenzione dei beni, i parametri di offerta al pubblico e di gestione dei siti culturali, la durata della concessione comun-

que non inferiore a cinque anni. La norma stabilisce, altresì, che costituisce titolo di preferenza per la concessione della gestione dei servizi di valorizzazione del patrimonio, la presentazione da parte dei soggetti concorrenti di progetti di gestione e valorizzazione complessi e plurimi che includano — accanto a beni e siti di maggiore rilevanza — anche beni e siti definiti «minori» collocati in centri urbani con popolazione pari o inferiore a 30.000 abitanti, purché sia comunque salvaguardata l'autonomia scientifica e di immagine individuale del museo minore. Altre norme di dettaglio sono contenute nella legge, e per il resto rinviate al regolamento.

Non è dubbio, per dichiarazione testuale della legge (che riguarda il «miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico») che si tratta di un intervento che ricade nella materia della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (e «promozione e organizzazione delle attività culturali») di cui al comma 3 dell'art. 117 della Costituzione, cioè in materia di competenza «concorrente» tra lo Stato e le Regioni.

Secondo le ben note regole costituzionali, allo Stato spetta di dettare i «principi fondamentali» alle Regioni dettare la disciplina rispettando tali principi.

La disciplina qui considerata non si attiene a tali regole, statuendo accanto al possibile principio (quello dell'eventuale affidamento in concessione dei servizi in questione) anche numerose regole di dettaglio, e invade così l'ambito della competenza legislativa regionale.

Ancora più gravemente illegittima e lesiva, tuttavia, è la parte della disposizione che affida lo svolgimento della disciplina legislativa al regolamento ministeriale anziché alla legge regionale, alla quale costituzionalmente spetta.

Risultano così violati contemporaneamente i commi 3 e 6 dell'art. 117: il 3 in quanto viene misconosciuta la potestà legislativa regionale, il 6 in quanto in aggiunta viene istituita una potestà regolamentare statale (e per di più ministeriale), per la quale manca il fondamento costituzionale.

Ad avviso della ricorrente Regione perciò la disposizione deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, sia nella parte in cui vincola il legislatore regionale a norme di dettaglio, sia — e soprattutto — nella parte in cui prevede che il compito di attuare i principi legislativi spetti al Ministero anziché alle Regioni competenti.

La normativa in questione, infatti, viola anche l'art. 118, secondo il quale le funzioni amministrative spettano in via generali ai comuni salvo che esigenze di carattere unitario ne impongano l'allocatione alle province, alle città metropolitane, alle regioni o allo Stato, per violazione del principio di sussidiarietà.

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 35.

L'art. 35 introduce una disciplina che si sostituisce interamente all'art. 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo n. 267/2000, di cui modifica inoltre varie altre disposizioni.

La nuova disciplina comprende, tra l'altro, i seguenti aspetti:

è introdotta la distinzione fra servizi a rilevanza industriale — per i quali si prevedono trasformazioni societarie, privatizzazioni e gare — da quelli privi di rilevanza industriale per i quali si conferma la gestione con affidamento diretto a istituzioni, aziende speciali, società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali, ovvero in economia in base alle modeste dimensioni o alle caratteristiche del servizio. Sarà un regolamento statale ad individuare, entro sei mesi, i servizi a rilevanza industriale;

è affermato il principio della separazione della proprietà e gestione delle reti, impianti ed altre dotazioni (gli enti locali non possono cedere la proprietà di tali reti ed impianti, mentre possono conferire detta proprietà a S.p.a. di cui detengano la maggioranza che è incedibile) dall'erogazione del servizio da consegnarsi alla concorrenza del mercato (deve essere conferita la titolarità del servizio a società di capitali da individuarsi attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica);

se le norme che regolano i singoli settori non prevedono un congruo periodo di transizione, il regolamento governativo di attuazione che definirà i servizi pubblici locali di rilevanza industriale indicherà pure i termini — non inferiori a 3 anni e non superiori a 5 anni — di scadenza o di anticipata cessazione della concessione rilasciata con procedure diverse dall'evidenza pubblica. A far data dal termine del periodo di transizione, è vietato alle società di capitali in cui la partecipazione pubblica è superiore al 50%, se ancora affidatarie dirette, di partecipare ad attività imprenditoriali al di fuori del proprio territorio;

entro il 31 gennaio 2002 gli enti locali trasformano in società di capitali le aziende speciali ed i consorzi cui sono affidati i servizi pubblici di rilevanza industriale;

sono poi dettate disposizioni specifiche per il servizio idrico integrato, prevedendo che i soggetti competenti individuati dalle regioni possono affidare tale servizio a società di capitali partecipate unicamente dagli enti

locali per un periodo non superiore a 5 anni; entro due anni da tale affidamento, anche se già avvenuto alla data di entrata in vigore della legge, gli enti locali procedono ad applicare le procedure dell'evidenza pubblica, pena la perdita immediata dell'affidamento del servizio stesso alla società da essi partecipata.

Si tratta di una riforma di notevole portata, certo non destinata a riflettersi sulle previsioni finanziarie dell'anno in corso: anzi, l'operatività della riforma è affidata in larga misura alle disposizioni del Regolamento governativo previsto al comma 16 (uno dei molti previsti dalla legge finanziaria), da emanarsi entro sei mesi.

Poiché a tale regolamento il comma 2 dell'art. 35 assegna il compito di fissare un periodo di transizione di non meno di tre anni e non più di cinque anni, ulteriormente incrementabile (nei casi previsti dal successivo comma 3) sino ad ulteriori cinque anni, si può affermare con sicurezza che effetti finanziari della riforma non ve ne potranno essere, almeno per il periodo preso in considerazione dallo stesso bilancio pluriennale!

In realtà il legislatore della finanziaria ha semplicemente «colto l'occasione per una riforma della disciplina dei servizi pubblici locali di cui si avvertiva da tempo l'esigenza, rafforzata anche dalla necessità di aprire il settore ai principi comunitari della concorrenza e del mercato.

In tale prospettiva numerose iniziative legislative sono state promosse nella passata come nell'attuale legislatura. Nella XIII legislatura era stato persino approvato dal Senato un disegno di legge governativo (S-4014, presentato il 12 maggio 1999 e approvato il 30 maggio 2000, dopo essere stato unificato con diverse proposte di legge di iniziativa parlamentare), che avrebbe introdotto una radicale riforma dei servizi pubblici ispirata, appunto, ai principi comunitari.

Di tale riforma l'art. 35 della legge finanziaria riproduce diverse disposizioni. Dunque, la normativa di cui all'art. 35, ancor più che la legge finanziaria in generale, è stata concepita prima della modifica della Costituzione. Paradossalmente però, mentre il disegno di legge presentato prima della legge della Costituzione n. 3/2001 riconosceva un ruolo delle regioni adeguato al contesto costituzionale del tempo, la disciplina introdotta dalla legge finanziaria 2002 dopo la riforma costituzionale del Titolo V ignora integralmente qualsiasi ruolo del legislatore regionale. Inoltre, essa ignora totalmente anche il potere regolamentare degli enti locali «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento» delle loro funzioni (art. 117, comma 6, legge della Costituzione n. 3/2001) e persino la loro autonomia statutaria (si veda, ad esempio, l'espansione delle competenze del consiglio comunale indotto dall'art. 35, comma 12, lett. b), che, modificando l'art. 42, secondo comma, lett. e) del T.U.E.L., assegna al consiglio comunale, accanto all'assunzione diretta, anche «l'organizzazione» dei servizi pubblici: mentre la relativa decisione andava evidentemente lasciata semmai al comune stesso).

Venendo ora alla più specifica valutazione di costituzionalità delle disposizioni dell'art. 35, può essere in generale osservato che, in sé considerata, la materia dei servizi pubblici è costituzionalmente ripartita tra il legislatore regionale e la regolamentazione (anche statutaria) degli enti locali.

Va dunque esaminato se vi sia un meno evidente titolo giustificativo a fondamento della disciplina da parte del legislatore statale. In primo luogo, può essere escluso sin dall'inizio che tale titolo giustificativo possa individuarsi nelle competenze statali (concorrenti) in materia di coordinamento finanziario, dato che, come detto, le disposizioni non sono destinate a produrre effetti su tale piano nell'arco di previsione del bilancio pluriennale.

Va poi valutato se idoneo fondamento possa ad esso derivare dalle esigenze di attuazione della normativa comunitaria o dalle esigenze, collegate alle prime, della tutela della concorrenza (materie o compiti che, in base all'art. 117, secondo comma, lett. e) costituiscono titoli di intervento del legislatore statale).

Sembra tuttavia evidente che le esigenze di protezione della concorrenzialità del mercato nel settore dei servizi pubblici locali, pure innegabilmente presenti nel sistema comunitario, non possono giustificare una disciplina del tipo di quella approvata dal legislatore statale.

Infatti, senza entrare nel merito delle scelte specifiche (per altro in molti punti confuse ed opinabili: ma si tratterebbe, se così fosse, di contestazioni tecniche o politiche) quel che appare del tutto inaccettabile è il modo in cui il legislatore ha affrontato una materia, che non rientra nelle sue potestà legislative né esclusive né concorrenti.

È pacifico, infatti, che la normativa introdotta costituisce certo non l'unico ma, semmai, solo uno dei possibili modi di attuare i principi comunitari della concorrenza: la stessa comunicazione della Commissione sulle concessioni del 12 aprile 2000 limita le sue indicazioni all'esigenza che le concessioni a terzi avvengano nel rispetto dei generali principi di parità di trattamento, proporzionalità, trasparenza e mutuo riconoscimento.

Ugualmente dicasi per le esigenze, per così dire, di «diritto interno» in tema di concorrenza, la cui tutela è riservata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lett. e). La stessa segnalazione su regolazione e concorrenza inviata il 16 gennaio 2002 al Governo e al Parlamento dall'Autorità garante, constatato «il processo di ampliamento degli ambiti e dei poteri di regolazione delle attività economiche attribuiti alle regioni e agli enti

locali, oggetto della recente modifica costituzionale», invoca quale strumento di tutela della concorrenzialità del mercato la previsione di «misure volte ad evitare forme di iper-regolazione e di reintroduzione al livello locale di restrizioni e vincoli aboliti da interventi di riforma nazionali».

In nessun caso, dunque, tali titoli di intervento statale giustificano l'appropriazione di una vasta materia, riservata alla competenza legislativa delle regioni, mediante una disciplina statale analitica e interamente avocata al centro, tale da azzerare ogni ambito normativo delle regioni e degli enti locali.

Non solo si detta, nella materia di per sé estranea alla competenza statale, una intera disciplina autoapplicativa, non solo si esclude ogni possibilità di intervento regionale, ma addirittura si prevede l'integrazione ed attuazione di tale disciplina con norme ulteriori prodotte da autorità ministeriali.

Sembra invece evidente che lo Stato avrebbe dovuto limitarsi a dettare le norme rivolte ad assicurare un determinato grado di concorrenzialità, in forma di regole da rispettarsi nella disciplina regionale.

L'intervento diretto ed analitico della legge statale non solo contrasta con le regole del riparto per materia, ma non regge neppure ad uno scrutinio basato sul criterio di proporzionalità: dato che lo stesso risultato — o piuttosto un risultato migliore — avrebbe potuto essere raggiunto attraverso prescrizione di obiettivi e tempi e l'eventuale attivazione del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Come ancora suggerisce l'Autorità garante «per rendere più efficaci le scelte dei governi regionali e locali andrebbero sviluppati, ferma restando la necessaria diversificazione normativa, meccanismi di confronto sistematico delle misure adottate da regolatori allo stesso livello decentrato (ad esempio, governi regionali) per incentivare l'adozione delle best practices regolamentari».

Ciò va detto tanto più che l'avocazione al centro della disciplina analitica non serve ad anticipare, ma al contrario semmai a rallentare e ad interrompere e rinviare di diversi anni un processo di trasformazione dei servizi pubblici locali, già in atto in quasi tutti i comuni della Regione,

In definitiva, tutti i commi dell' art. 35 risultano illegittimi in quanto:

disciplinano la trasformazione dei servizi pubblici locali per aspetti non connessi alla tutela della concorrenza, anziché dettare in ipotesi i principi in tema di concorrenza cui i legislatori regionali debbano attenersi; ignorano, ed anzi praticamente escludono, la potestà legislativa regionale in materia;

prevedono poteri statali tipo regolamentare e di integrazione normativa. Specifica censura va poi rivolta al comma 15 dell'art. 35, in quanto esso detta una disciplina diretta ed analitica dei servizi pubblici non industriali, privi della sia pur minima parentela con la materia della concorrenza e non correlati neppure alla attuazione di norme comunitarie.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 1.

Secondo l'art. 41, comma 1, «il Ministero dell'economia e delle finanze coordina l'accesso al mercato dei capitali delle province, dei comuni, delle unioni di comuni, delle città metropolitane, delle comunità montane e delle comunità isolate, di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché dei consorzi tra enti territoriali e delle regioni».

Inoltre, secondo la terza frase dello stesso comma, «il contenuto e le modalità del coordinamento nonché dell'invio dei dati sono stabiliti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Di seguito si stabilisce altresì che «con lo stesso decreto sono approvate le norme relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati da parte dei succitati enti».

Pur tenendo conto del dichiarato fine di «contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica», tutte le disposizioni indicate appaiono illegittime: la prima perché intesta ad un singolo ministro un potere di coordinamento addirittura innominato. Peggio ancora, come si evince dalle disposizioni citate, i contenuti del coordinamento, insieme alle modalità, sono unilateralmente stabiliti dallo stesso Ministro, con atto unilaterale di natura sostanzialmente regolamentare.

Ora, secondo la costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, già nel precedente ordinamento il potere di coordinamento doveva avere base legislativa, ed essere esercitato dal Governo nella sua collegialità. Inoltre, l'art. 8, comma 1, della legge n. 59 del 1997, in attuazione del principio di leale cooperazione stabilì la regola della previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Ciò, si ripete, già nell'ambito del precedente ordinamento costituzionale.

Nel nuovo ordinamento, si è ritenuto che non sia più in generale ammessa la funzione di indirizzo e coordinamento in via amministrativa. Ma se pure si volesse ritenere diversamente, anche in relazione alla specifica potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, sembra evidente l'illegittimità dell'in-

testazione ministeriale del potere, ed ancora più evidente quella dell'attribuzione al ministro stesso di un potere normativo: sia — ovviamente — in relazione alla stessa definizione del contenuto del coordinamento, sia in genere (non essendovi più potere regolamentare dello Stato al di fuori delle materie di legislazione statale esclusiva).

7. — Legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 17.

Il comma 17 dell'art. 52, prescrivendo che «le disposizioni di cui alla legge 11 giugno 1971, n. 426, e successive modificazioni, non si applicano alle sagre, fiere e manifestazioni a carattere religioso, benefico o politico» disciplina la materia commercio, non elencata tra quelle riservate in via «esclusiva» allo Stato, né tra quelle di potestà «concorrente», e viola perciò l'art. 117, comma 4, della Costituzione.

Inoltre, nel suo contenuto essa deroga ad una disciplina già abrogata dal d.lgs. n. 114/1998, anche con riferimento alle «successive modificazioni» della legge n. 426 del 1971.

Né si può ritenere che tra le «successive modificazioni» sia da ricomprendersi lo stesso decreto legislativo appena citato, anche perché questo imposta la disciplina delle attività commerciali in termini tali da non poter riguardare il tipo di manifestazioni elencate.

Ne risulta la totale incertezza sul significato della disposizione, non rimediabile neppure in sede interpretativa, in violazione del principio di certezza del diritto.

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 52, commi 10, 39 e 83.

I commi 10, 39 e 83 dell'art. 52, riguardano le quote latte, i contributi a favore degli allevamenti ippici per lo sviluppo dell'ippoterapia ed il fondo per la copertura dei rischi in agricoltura.

Essi intervengono in materia ormai di competenza regionale, al di fuori dei titoli di competenza statale, in violazione dell'art. 117, commi 3 e 4.

Costituiscono inoltre fondi settoriali a gestione ministeriale in assenza di competenza legislativa, in violazione anche degli artt. 118, per contrasto con il principio di sussidiarietà, e dell'art. 119, che non prevede fondi settoriali, meno ancora fondi gestiti dal centro.

9. — Illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 1, lett. *d*).

L'art. 60, come quelli che lo seguono, si riferiscono ad interventi in agricoltura. La materia è da sempre di competenza delle regioni, e rientra ora, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, nella generale competenza residuale delle regioni, mentre un residuo ruolo statale si può configurare solo in quanto lo esiga l'attuazione del diritto dell'UE.

Anche in questo come negli altri punti la legge finanziaria mostra di non avvertire il mutamento delle competenze costituzionali, e continua a proporre diretta normativa e compiti statali, forse già inaccettabili nell'ambito del vecchio ordinamento costituzionale, sicuramente (ad avviso della ricorrente regione) incompatibili con il nuovo.

Ora, pur essendo estremamente disagiata la contestazione di disposizioni che intervengono a modificare singole parole di precedenti disposizioni, va qui contestata, in quanto pregiudica il futuro assetto delle competenze, in particolare la lett. *d*) del primo comma, in base alla quale con «decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali ... sono definite le tipologie di investimento per le imprese agricole e per quelle della prima trasformazione e commercializzazione ammesse agli aiuti, in osservanza di quanto previsto dal piano di sviluppo rurale di cui al citato regolamento (CE) n. 1257/1999 e di quanto previsto dall'articolo 17 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228».

Si tratta di un potere normativo ministeriale del tutto privo di fondamento nella vigente costituzione, che positivamente esclude ogni potere regolamentare statale nelle materie che non appartengono alla competenza legislativa statale esclusiva. Il vizio di competenza non può certo essere sanato dallo strumento della «intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano», pure prevista dalla norma.

E si noti che allo stesso modo non ne può costituire fondamento l'esigenza, del tutto ovvia, che la disciplina si svolga in «osservanza» quanto previsto dalle fonti richiamate sia nazionali che europee.

La fonte europea, in particolare, dovrà ovviamente essere osservata dalle Regioni, ma detto questo non vi è ulteriore ragione di omogeneità tra le discipline regionali.

10. — Illegittimità costituzionale dell'art. 64.

L'art. 64, reca, modificando la precedente legislazione, la disciplina dell'attività di impianto non autorizzato di vigneti, in modo differenziato a seconda dell'anno di impianto, fino all'anno 1998.

Per gli impianti anteriori al 1993 tale attività viene semplicemente regolarizzata, per gli altri viene dettata disciplina sanzionatoria in via amministrativa.

Anche tale disciplina versa in materia appartenente ormai in esclusiva alle Regioni: sicché non spetta allo Stato di provvedervi, in quanto non si tratti di stretta e dovuta attuazione sostitutiva di normativa comunitaria.

11. — Illegittimità costituzionale dell'art. 66.

L'art. 66, che prevede il finanziamento ad aziende zootecniche e alle cooperative di allevamento bovini per fronteggiare l'emergenza dell'influenza catarrale dei ruminanti.

Sembra evidente che, nell'ambito del nuovo riparto costituzionale, spetta alle Regioni di provvedere a tale finanziamento, mentre allo Stato, nell'attuale situazione della finanza pubblica ancora non adeguata all'art. 119, può non essere precluso di individuare risorse aggiuntive da assegnare alle Regioni.

12. — Illegittimità costituzionale dell'art. 67.

L'art. 67 disciplina la predisposizione dei «contratti di programma» e di «patti territoriali» in materia di agricoltura, riservando alle autorità ministeriali l'intera gestione di tali strumenti, compresa la loro approvazione.

La disposizione viola l'art. 117 della Costituzione, in primo luogo in quanto, come sopra detto, la materia «agricoltura» non è compresa tra quelle attribuite in via «esclusiva» o in via «concorrente» allo Stato, e quindi rientra in pieno nella potestà residuale delle Regioni.

La lesione risulta poi di tanto maggiore in quanto vengono riservati al ministero compiti, per la cui attribuzione ad esso non vi è il minimo fondamento costituzionale. Anche in questo caso, in assenza di un proprio specifico titolo di intervento, lo Stato dovrebbe invece trasferire le relative risorse alle Regioni, alle quali poi compete la predisposizione dei contratti di programma e l'emanazione dei bandi di gara per i patti territoriale.

13. — Illegittimità costituzionale dell'art. 70.

L'art. 70 istituisce *ex novo*, ma stabilmente (le previsioni finanziarie arrivano infatti sino al 2005), il Fondo per gli asili nido che deve essere ripartito annualmente dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali (comma 3).

Il comma 2 definisce come «competenze fondamentali dello Stato, delle regioni e degli enti locali» gli asili nido come «materia», per così dire, «indivisa». Già questa norma merita perciò specifica censura. Infatti la lett. p) dell'art. 117, secondo comma, attribuisce alla competenza esclusiva della legge dello Stato il compito di definire le «funzioni fondamentali», ma — si noti — con riferimento soltanto a quelle dei comuni, delle province e delle (istituende) città metropolitane. Sarebbe perciò del tutto illegittimo che lo Stato usasse questo titolo di legittimazione per riconoscere a se stesso (oltre che alle regioni, che hanno competenza «residuale») delle supposte «funzioni fondamentali», così trattenendo a sé frange di attribuzione che l'art. 117 non gli riconosce. Ciò posto, e derivandone che, infondata questa via, a nessun altro titolo può riconoscersi allo Stato la facoltà di intervenire in via legislativa su una materia di salda e tradizionale competenza regionale, risulta del tutto illegittima l'istituzione di un Fondo nazionale gestito dal Ministero, poiché in questo modo, oltre all'art. 117, quarto comma della Costituzione, si viene a violare anche l'art. 119, quarto comma, che prevede che le funzioni ordinarie attribuite alle Regioni e agli enti locali siano integralmente finanziate dallo Stato.

P. Q. M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittime le disposizioni impugnate, nei sensi e per i profili esposti nel ricorso.

AVV. Giandomenico FALCON - AVV. Maurizio PEDETTA

N. 248

*Ordinanza del 28 dicembre 2001 emessa dal Tribunale di Savona
nel procedimento disciplinare nei confronti di Pino Marco*

Notaio - Violazioni di obblighi professionali - Sanzioni disciplinari - Ammenda - Misura - Mancato adeguamento - Lamentata irrisorietà degli importi - Asserita disparità di trattamento rispetto ai provvedimenti disciplinari relativi ad altre categorie di professionisti e a quelli previsti dall'art. 138-bis della legge notarile per la richiesta di iscrizioni nel registro delle imprese di deliberazioni di società di capitali, verbalizzate dallo stesso notaio, in assenza delle condizioni richieste dalla legge - Incidenza sul principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché sul dovere per il cittadino, cui sono affidate funzioni pubbliche, di adempierle con disciplina ed onore.

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 137.
- Costituzione, artt. 3, 54 e 97.

IL TRIBUNALE

Visti gli atti del procedimento disciplinare instaurato nei confronti del notaio Marco Pino;

Rilevato che, non ravvisandosi elementi che impongono con evidenza assoluta immediata esclusione degli addebiti contestati, si profila l'ipotesi dell'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 137 legge notarile, per cui appare pregiudiziale al giudizio disciplinare l'accertamento della legittimità costituzionale della norma che commina le sanzioni nelle misure edittali ancora oggi vigenti, nonostante i molti decenni trascorsi dall'entrata in vigore della legge 16 febbraio 1913 n. 89.

L'assoluta inadeguatezza delle sanzioni comminate dalla legge evidenzia la non manifesta infondatezza del rilievo di incostituzionalità in riferimento al principio di uguaglianza e di ragionevolezza insito nell'art. 3 della Costituzione.

Tanto più dopo la novella che ha introdotto l'articolo 138-bis (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 24 novembre 2000) e che prevede sanzioni da lire un milione a lire trenta milioni, determinando così una evidente disparità di trattamento sanzionatorio ed una contraddizione intrinseca, in un unico contesto di previsioni sanzionatorie, tra valori attuali e valori sostanzialmente azzerati essendo inferiori di migliaia di volte a quelli che oggi potrebbero ritenersi congrui.

Essendo inoltre il notaio, inconfutabilmente, un pubblico ufficiale destinato ad esercitare una pubblica funzione, per conto ed in nome dello Stato, pur esercitando un'attività professionale di natura privata, pare sussistere altresì una violazione dell'art. 54 Cost. laddove si stabilisce che «i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore ...».

Ed una sanzione del tutto irrisoria è palesemente inidonea a garantire una qualsiasi efficace e decorosa disciplina.

Osserva un chiaro autore (P. Boero: *legge notarile commentata* UTET 1993), rilevando l'incoerenza e l'insorietà delle ammende previste, che «un'ulteriore attesa rischia veramente di compromettere la serietà del sistema disciplinare nel suo complesso, oltre che la sua interna coerenza; e non sono certamente sufficienti, in tale prospettiva, aumenti che, pur essendo formalmente commisurati all'entità della svalutazione monetaria, producano comunque il risultato di importi ancora assai bassi ed inidonei a svolgere una qualsiasi efficacia deterrente. In attesa, in ogni modo, di consistenti adeguamenti, l'interprete si trova costretto a discettare sull'applicazione di sanzioni di poche centinaia di lire, producendo una penosa impressione di divaricazione tra realtà e discussione accademica, e rischiando, in ultima analisi, di recare gravi danni alla stessa immagine del notariato, presso la pubblica opinione» (pag. 589).

Infine pare anche ravvisabile un contrasto con l'art. 97 Cost., posto a garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione e quindi anche dell'esercizio privato di pubbliche funzioni che postula l'inquadramento delle funzioni pubbliche esercitate dal notaio (art. 1 legge 16 febbraio 1913 n. 89) nell'ambito della funzione amministrativa (Zanobini).

È evidente infatti che una sanzione totalmente priva di efficacia deterrente e/o repressiva si pone in conflitto insanabile con detto principio.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli art. 3, 54 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità dell'art. 137 della legge 16 febbraio 1913 n. 89 nella parte in cui determina l'ammontare delle ammende notarili.

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

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

Così deciso in Savona i camera di consiglio in data 6 dicembre 2001

Il Presidente relatore: SOAVE

02C0472

N. 249

*Ordinanza del 25 marzo 2002 emessa dal Giudice di pace di Sondrio
nel procedimento civile vertente tra Traficante Angelo e Prefettura di Sondrio*

Circolazione stradale - Guida sotto l'influenza dell'alcool - Accertamenti sullo stato di ebbrezza - Mancata previsione dell'obbligo (anziché della facoltà) degli organi accertatori di sottoporre il fermato all'accertamento secondo gli strumenti e le procedure previsti dal regolamento - Mancata previsione della possibilità, su richiesta del fermato e nel caso in cui non sia particolarmente difficoltoso, di effettuare il prelievo ematico - Dedotta violazione di parametri costituzionali numericamente indicati.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 186.
- Costituzione, artt. 24, comma secondo, e 111, comma secondo.

IL GIUDICE DI PACE

Sciolta la riserva che precede, fuori udienza, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 271/2000 e 283/2000 R.G. promossa da: Traficante Angelo, elettivamente domiciliato presso e nello studio dell'avv. Rossella Sclavi che lo difende e rappresenta per delega a margine dei ricorsi, opponente;

Contro Prefettura di Sondrio, in persona del prefetto difeso e rappresentato dal dott. Giorgio Spezzaferri e dalla sig.ra Serenella Pansoni, opposto; avente ad oggetto: opposizione a sanzione amministrativa.

Atteso che all'udienza del 18 marzo 2002 dal ricorrente veniva sollevata eccezione di incostituzionalità dell'art. 186, decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 nella parte in cui non prevede l'obbligo a carico degli organi accertatori di sottoporre il fermato all'accertamento secondo gli strumenti e procedure previste dal regolamento, e ove non prevede, a fronte della richiesta del fermato e nel caso in cui non sia particolarmente difficoltoso, la possibilità di effettuare il prelievo ematico; il tutto per contrasto con l'art. 24 comma 2 e art. 111 comma 2 della Costituzione;

Rilevato altresì: che il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla questione posta di legittimità costituzionale e che la stessa non si ritiene manifestamente infondata;

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87 e l'art. 134 della Costituzione.

P. Q. M.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Dispone altresì che la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che, a mezzo della cancelleria di questo ufficio, la stessa venga comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato.

Sondrio, addì 20 marzo 2002

Il giudice di pace: MORONI

02C0473

N. 250

Ordinanza del 14 febbraio 2002 emessa dal giudice di pace di Rimini nel procedimento civile vertente tra Metafune Augusto e prefetto di Rimini

Circolazione stradale - Sospensione provvisoria della validità della patente di guida - Potere del Prefetto nei casi previsti dall'art. 223 del codice della strada - Limitazione ai soli conducenti di veicoli per i quali il possesso della patente di guida è obbligatorio - Mancata previsione - Contrasto con il principio di ragionevolezza.

– Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 223, comma 2.

IL GIUDICE DI PACE

Sciogliendo la riserva di cui al verbale 8 febbraio 2002;

Vista l'eccezione sollevata dal ricorrente;

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953 e art. 295 c.p.c.;

Rilevato come l'istanza concernente la questione di legittimità costituzionale sia rilevante e non manifestamente infondata, in quanto la norma dell'art. 233/2° c.d.s. non appare conforme al principio di ragionevolezza laddove non prevede che il prefetto disponga la sospensione provvisoria della patente di guida limitatamente ai soli conducenti di veicoli per i quali è obbligatorio il possesso della patente di guida;

P. Q. M.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che la presente ordinanza, emessa fuori udienza, sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri a cura della cancelleria e comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Rimini, addì 11 febbraio 2002

Il giudice di pace: TACCONI

02C0474

N. 251

*Ordinanza del 9 gennaio 2002 emessa dal Tribunale di Savona
nel procedimento penale a carico di Grisolia Catia ed altri*

Processo penale - Dibattimento - Contestazioni nell'esame testimoniale - Dichiarazioni precedentemente rese, lette per le contestazioni e valutate ai fini della credibilità del teste - Acquisizione e valutazione quale prova dei fatti in queste affermati - Mancata previsione - Contrasto con il principio del libero convincimento del giudice, in relazione al principio di legalità.

- Codice di procedura penale, art. 500, commi 2 e 4, come introdotto dalla legge 1° marzo 2001, n. 63.
- Costituzione, artt. 101, comma secondo, e 25, comma secondo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Decidendo sulla questione di costituzionalità proposta dal p.m. e cui si sono associati i difensori degli imputati,

O S S E R V A

1. — All'udienza del 19 dicembre 2001 il p.m. ha chiesto l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento (art. 431 c.p.p.) dei verbali delle dichiarazioni rese, nel corso delle indagini preliminari da Magliano Rosa, Peloso Mara, Gramaglia Marcellino, Giorgino Patrizia, imputati di reato in procedimento connesso, concluso con sentenza passata in giudicato (testimoni ai sensi del nuovo testo dell'art. 197 e dell'art. 197-bis c.p.p., come tali obbligati a rispondere alle domande e a dire la verità), dichiarazioni tutte utilizzate per le contestazioni durante l'esame dibattimentale; il tribunale ha respinto l'istanza non essendo l'acquisizione consentita dal nuovo testo dell'art. 500, commi 2 e 4 c.p.p., introdotto con l'art. 16 della legge 1° marzo 2001, n. 63. Il p.m. ha allora sollevato eccezione di illegittimità costituzionale delle dette norme per contrasto con gli art. 2, 3, 24 comma 1, 101 comma 2 con riferimento all'art. 25, comma 2 e 112 della Costituzione e i difensori degli imputati si sono associati.

2. — Il sistema previsto dal nuovo testo dei commi 2 e 4 dell'art. 500 c.p.p. — che segna il ritorno all'originaria disciplina del codice del 1988, caduta con la sentenza 255 del 1992 di codesta Corte — seppure consente alle parti di portare a piena conoscenza del giudice le dichiarazioni assunte durante le indagini dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria, così facendo emergere nel dibattimento una doppia verità processuale, vieta, sia pure implicitamente, che tali dichiarazioni possano costituire prova dei fatti in esse affermati, consentendone la valutazione soltanto per stabilire la credibilità della persona esaminata. Sicché — come rilevato nella sentenza 255 del 1992 di codesta Corte — la norma in esame è suscettibile di imporre (nuovamente) al giudice di contraddire la propria motivata convinzione nel contesto della stessa decisione.

2.1 — Non ignora questo tribunale le tesi che in dottrina sono risolutamente contrarie alla utilizzabilità delle dichiarazioni raccolte dal p.m. e dalla p.g. nel corso delle indagini preliminari: si afferma che la non utilizzabilità sarebbe conforme al principio — ora costituzionalizzato — della formazione della prova nel contraddittorio, e che perciò anche la sentenza 255 del 1992 di codesta Corte dovrebbe considerarsi superata; che la soluzione scelta dal legislatore ordinario, con la formulazione del nuovo testo dei commi 2 e 4 dell'art. 500 c.p.p. sarebbe imposta dalla norma costituzionale, come l'unica con essa compatibile.

Si afferma ancora, che «consentire l'utilizzazione delle dichiarazioni predibattimentali significherebbe inserire nel processo valutativo materiale investigativo assunto unilateralmente», senza contraddittorio e in violazione del principio costituzionale; per altro verso, che «il carattere strumentale del processo penale rispetto all'esercizio

della funzione giurisdizionale non postula affatto un modello di processo penale che non contempa limiti all'assunzione della prova»; che anzi «essi sono connaturati agli ordinamenti democratici che adottano sistemi processuali di stampo accusatorio o tendenzialmente tale, in quanto volti a garantire proprio una maggiore rispondenza della verità processuale alla verità reale, attraverso la preclusione all'impiego di materiale cognitivo nelle cui modalità acquisitive il legislatore non rinviene un adeguato livello di affidabilità»; che «ritenere viceversa che, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, il giudice possa "comunque" pervenire all'accertamento dei fatti, equivarrebbe a disconoscere la stessa necessità del processo penale, la cui unica funzione è appunto quella di disciplinare le forme e gli strumenti attraverso i quali il giudice può legittimamente pervenire all'accertamento della responsabilità penale»; che infine «il libero convincimento del giudice potrebbe legittimamente formarsi soltanto attraverso quel modello di processo e sulla scorta di quelle sole prove che da quel modello non sono escluse e quindi non potrebbe formarsi sulla base di prove assunte al di fuori del contraddittorio perché a ciò osterebbe apertamente il comma 4 dell'art. 111 della Costituzione».

Si sottolinea altresì che, per il nuovo art. 111 Cost., il contraddittorio deve riguardare la formazione, non soltanto la critica, delle prove, e che la dichiarazione utilizzata per le contestazioni è certamente un mezzo che serve al contraddittorio, in quanto costringe l'esaminato a render conto del mutamento nella versione dei fatti, ma non è formata in contraddittorio e pertanto non può essere prova: contraddittorio dunque nel senso forte di contraddittorio per l'assunzione e nell'assunzione della prova, non nel senso debole o ridotto di contraddittorio sulla prova. Ciò escluderebbe anche la possibilità che la dichiarazione raccolta nelle indagini preliminari e sottoposta al vaglio delle parti tramite la contestazione, possa considerarsi parte integrante di una prova formata nel contraddittorio dibattimentale.

2.2 — Ritiene questo tribunale che il quadro normativo risultante dal nuovo art. 111 della Costituzione non sia radicalmente mutato al punto da togliere valore ad alcuni dei principi affermati da codesta Corte nella sentenza n. 255 del 1992, e segnatamente:

che «fine primario e ineludibile del processo penale non può che rimanere quello della ricerca della verità (in armonia coi principi della Costituzione: come reso esplicito nell'art. 2, prima parte, e nella direttiva n. 73, della legge di delega, tradottasi nella formulazione degli articoli 506 e 507 c.p.p.) di guisa che in taluni casi, in cui la prova non possa, di fatto, prodursi oralmente è dato rilievo, nei limiti ed alle condizioni di volta in volta indicate, ad atti formati prima e al di fuori del dibattimento»; (il quinto comma dell'art. 111 della Costituzione consente tuttora al legislatore ordinario di regolare i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio «per accertata impossibilità di natura oggettiva»);

che la volontà del legislatore esprime anche «un principio di non dispersione dei mezzi di prova» e che ciò emerge con evidenza da tutti quegli istituti che recuperano al fascicolo del dibattimento, e quindi alla utilizzazione probatoria, atti non suscettibili di essere surrogati (o compiutamente e genuinamente surrogati) da una prova dibattimentale»;

che «il principio dell'oralità e dell'immediatezza dibattimentale ... non è regola assoluta bensì criterio-guida del nuovo processo», in linea con il criterio tendente a contemperare «il rispetto del metodo orale con l'esigenza di evitare la "perdita", ai fini della decisione, di quanto acquisito prima del dibattimento e che sia irripetibile in tale sede»;

che l'art. 500 comma 2 c.p.p. (l'originario art. 500, comma 3 c.p.p. così formulato: «La dichiarazione utilizzata per la contestazione, anche se letta dalla parte, non può costituire prova dei fatti in essa affermati. Può essere valutata dal giudice per stabilire la credibilità della persona esaminata», dettava una norma nella sostanza identica all'attuale art. 500, comma 2 «Le dichiarazioni lette per la contestazione possono essere valutate ai fini della credibilità del teste») «istituisce una irragionevole regola di esclusione che, non solo può giocare così a vantaggio come a danno dell'imputato, ma è suscettibile di ostacolare la funzione stessa del processo penale proprio nei casi nei quali si fa più pressante l'esigenza della difesa della società dal delitto, quando per di più il ricorso all'intimidazione dei testimoni si verifica assai di frequente; che, «posto che il nuovo codice fa salvo (e, in aderenza ai principi costituzionali, non poteva essere altrimenti) il principio del libero convincimento, inteso come libertà del giudice di valutare la prova secondo il proprio prudente apprezzamento, con l'obbligo di dare conto

in motivazione dei criteri adottati e dei risultati conseguiti (art. 192), la norma in esame impone al giudice di contraddire la propria motivata convinzione nel contesto della stessa decisione, in quanto, se la precedente dichiarazione è ritenuta veritiera, e per ciò stesso sufficiente a stabilire l'inattendibilità del teste nella diversa deposizione resa in dibattimento, risulta chiaramente irrazionale che essa, una volta introdotta nel giudizio, entrata quindi nel patrimonio di conoscenze del giudice, ed esaminata nel contraddittorio delle parti (con la presenza del teste che rimane comunque sottoposto all'esame incrociato), non possa essere utilmente acquisita al fine della prova dei fatti in essa affermati».

La saldezza di tali proposizioni e l'autorevolezza della fonte dalla quale provengono, la stessa cautela del legislatore ordinario (che nella formulazione del comma 2 dell'art. 500 afferma soltanto per implicito — a differenza del legislatore del 1988 — la non idoneità delle dichiarazioni in parola a costituire prova dei fatti con esse affermati) induce a ritenere non manifestamente infondata — per contrasto con l'art. 101 secondo comma della Costituzione, in relazione al principio di legalità posto dall'art. 25 secondo comma della Costituzione. la questione di costituzionalità dell'art. 500 comma 2, nella parte in cui non prevede che possano essere valutate anche quali fonti di prova e dell'art. 500 comma 4 c.p.p. nella parte in cui non prevede l'acquisizione nel fascicolo per il dibattimento, se utilizzate per le contestazioni previste dal primo comma, delle dichiarazioni precedentemente rese dal testimone e contenute nel fascicolo del pubblico ministero. Come osservato dal giudice remittente nell'ordinanza con cui ha sollevato la questione di costituzionalità ritenuta fondata da codesta Corte con la sentenza n. 255 del 1992, le suddette norme della Costituzione postulano «strumenti giuridici che integrino un processo giusto, ma al contempo non impediscano al giudice la piena cognizione del fatto — reato per la effettiva attuazione della legge che ha il dovere di applicare».

Non sembrano emergere attualmente i profili di contrasto con l'art. 3 della Costituzione delineati nell'ordinanza di remissione alla Corte che dette luogo alla sentenza n. 255 del 1992.

2.3 — La questione proposta attiene sia all'assunzione degli elementi di prova, mediante l'acquisizione al fascicolo *ex art.* 431 c.p.p. delle dichiarazioni rese dai suddetti testimoni nelle indagini preliminari — ora non più consentita dalla norma impugnata — sia alla valutazione che di tali elementi potrà farsi nella fase decisionale ed è dunque rilevante per la decisione.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 500, comma 2 e comma 4 del codice di procedura penale nella formulazione testuale introdotta con legge 1° marzo 2001, n. 63 per violazione dell'art. 101, comma 2, con riferimento all'art. 25, comma 2, della Costituzione, nei termini chiariti in motivazione;

Sospende il processo in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria copia della presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Savona, addì 9 gennaio 2002

Il Presidente: FRASCHERELLI

N. 252

*Ordinanza del 5 febbraio 2002 emessa dal Tribunale di S. Angelo dei Lombardi
nel procedimento civile vertente tra Giannotti Salvatore e Della Vecchia Angela ed altri*

Processo civile - Mancata comparizione delle parti costituite - Estinzione del processo condizionata alla mancata riassunzione entro un anno dalla cancellazione della causa dal ruolo - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.

- Codice di procedura civile, artt. 181, 309 e 307.
- Costituzione, art. 111, comma secondo, come modificato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2.

In linea subordinata: Processo civile - Mancata comparizione delle parti costituite - Dovere del giudice di fissare un'udienza successiva - Cancellazione della causa dal ruolo solo in caso di mancata comparizione delle parti alla nuova udienza - Contrasto con il principio della ragionevole durata del processo.

- Codice di procedura civile, artt. 181, primo comma, e 309.
- Costituzione, art. 111, comma secondo, come modificato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2.

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva che precede, osserva:

1. — Nel caso in esame, poiché vi è stata la diserzione delle parti costituite in un'udienza successiva alla prima, deve applicarsi l'art. 309 c.p.c., che rinvia all'art. 181 c.p.c., primo comma.

Secondo tali norme il giudice deve fissare con ordinanza una nuova udienza, di cui il cancelliere deve dare comunicazione alle parti costituite. Se anche in tale udienza nessuno compare il giudice ordina la cancellazione della causa dal ruolo ed il processo resta quiescente per un anno, ed a volte anche per un periodo più lungo, se si applica la sospensione dei termini del periodo feriale e si estinguerà se entro tale termine non sarà riassunto. (art. 307 c.p.c., secondo comma).

Gli inconvenienti che derivano dall'applicazione di tali norme sono notevoli, dovendo non solo il giudice fissare una nuova udienza, ma anche il cancelliere comunicare l'ordinanza mediante consegna diretta al destinatario ovvero tramite ufficiale giudiziario e conservare la documentazione dell'avvenuta comunicazione di ufficio, la cui mancanza è causa della nullità di tutti gli atti successivi.

Nella migliore delle ipotesi, pertanto, la cancellazione della causa dal ruolo potrà avvenire solo dopo alcuni mesi e l'estinzione del giudizio solo dopo un anno dall'avvenuta cancellazione. L'opposto, ad esempio, che voglia ottenere l'esecutorietà del decreto ingiuntivo, non provvisoriamente esecutivo, dovrà, dopo la cancellazione della causa dal ruolo, riassumere il giudizio e solo nessuna delle parti si costituirà, potrà ottenerla, con una nuova cancellazione della causa dal ruolo e la dichiarazione di estinzione del giudizio, ... È evidente che questo iter comporta una prolungata, ingiustificata e non fisiologica durata del processo, aggravando notevolmente la pendenza dei giudizi, soprattutto di quelli anteriori al 30 aprile 1995, per il cui esaurimento il legislatore ha varato la legge n. 276/1997, con la quale ha chiesto l'aiuto dei laici giudici onorari aggregati. Costoro, nonostante l'abnegazione e l'impegno, ormai riconosciuti, non possono incidere più celermente fin quando saranno in vita norme che permettono di allungare, inutilmente, i tempi di definizione dei processi, e che perfino prevalgono sull'art. 175, che pure impone al giudice di esercitare i poteri «intesi ad un sollecito e leale svolgimento del processo.».

In casi particolari a volte la fissazione di una nuova udienza comporta la comparizione delle parti salvo poi a doversi applicare successivamente l'art. 309 c.p.c. a causa di una nuova diserzione, poiché nello stesso grado possono aversi più rinvii ai sensi dell'art. 309 c.p.c., se la causa non è stata già una volta cancellata dal ruolo.

L'applicazione delle predette norme, però, non produce solo le conseguenze negative suindicate, ma pregiudica la sorte anche di altri processi e, più in generale, si ripercuote sull'organizzazione degli stessi uffici.

Prima della cancellazione, infatti, la causa continua a gravare sul ruolo delle cause assegnate al giudice e sul ruolo di udienza ed anche dopo la cancellazione rimane ad occupare scaffali in attesa di una possibile riassunzione: se sarà riassunto il processo riprenderà il suo lento corso.

A volte basta il rinvio di un'udienza determinato da un'astensione a spostare ancor più in là nel tempo anche il traguardo della cancellazione della causa dal ruolo.

È noto che la statistica ha rivelato che sono molte le cause, (circa il 50%), che potrebbero essere eliminate, se non dovessero applicare le suddette norme, le quali fanno sprecare una serie di attività a volte solo per permettere

di prendere atto che le parti ormai da tempo non avevano più interesse alla prosecuzione del giudizio e che, ciononostante, la pendenza della controversia continuava a far numero ed a pesare anche sull'organizzazione e degli uffici giudiziari e su di una migliore utilizzazione dei giudici, spesso rapportata al numero delle cause assegnate.

2. — Il legislatore, per la verità, aveva tentato di apportare delle modifiche, introducendo l'art. 16 della legge 26 novembre 1990, n. 353, ma ha fatto macchina indietro in sede di conversione del decreto-legge 18 ottobre 1985, n. 432, introducendo il comma 1-*bis* dell'art. 4 legge 20 dicembre 1995 n. 534.

Bisogna anche dire che la Corte costituzionale non ha mancato di affermare:

1) che la durata del processo non deve andare a danno della parte che ha ragione (Corte cost. 28 giugno 1985, n. 190);

2) l'illegittimità di un sistema, che, pur non escludendo la tutela giurisdizionale, lo renda estremamente difficile (Corte cost. 17 marzo 1998, n. 62);

3) l'illegittimità delle norme che impongano termini dilatori senza una giustificazione costituzionalmente rilevante.

La Corte, inoltre, nella sentenza 22 ottobre 1999, n. 388, ha affermato che: «l'effettività della tutela dei propri diritti, a cui è preordinata l'azione, ed in definitiva la stessa efficacia della giurisdizione, si combina con la durata ragionevole del processo».

Per non dire della CEDU che ha più volte ribadito il principio del «*delai raisonnable*» e dell'art. F, comma 1 (ora art. 6, a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam) del Trattato sull'Unione europea (che opera nel nostro ordinamento secondo un orientamento ormai consolidato per effetto dell'art. 11 della Costituzione) che ha stabilito che l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario. Proprio in relazione alla ragionevole durata del processo ha affermato si debba considerare:

1) la complessità del caso;

2) la condotta del ricorrente;

3) il comportamento dell'autorità giudiziaria.

3. — Il legislatore si è quindi indotto ad introdurre, modificando l'art. 111, secondo comma, con la legge n. 2 del 1999 il principio della durata ragionevole del processo. Ormai non si può dubitare che l'art. 111, Cost., secondo comma, ormai deve essere preso in considerazione per scrutinare la legittimità di qualsiasi norma «in grado di influire sulla durata del processo»;

Con la legge costituzionale n. 2 del 1999 ha assunto un rilievo particolare il principio dell'economia processuale, secondo il quale solo assicurando tale principio la legge assicura la ragionevole durata del processo. Le norme processuali, pertanto, si è detto devono preoccuparsi di garantire non solo l'economia interna (risparmio di attività, di tempo), ma anche quella esterna, prevenendo il sorgere di altri processi.

Il legislatore, che finora non ha tradotto in concreto tale principio ed ha manifestato, invece, tutto il suo pessimismo sui tempi processuali (anche solo di quelli che conducono alla formazione del titolo giudiziario-esecutivo se non proprio del giudicato che l'art. 324 c.p.c. relega nel tempo), varando, con la legge c.d. Pinto del 24 marzo 2001, n. 89, una disciplina c.d. "municipale" della violazione del termine di ragionevole durata del processo, che ha fatto scrivere, che «è ben strano che lo Stato, da un lato inserisca tra i suoi principi fondamentali quella della ragionevole durata del processo, e dall'altro, quasi dando per scontata l'inosservanza di tale principio, preveda addirittura come soluzione fisiologica quella dell'indennizzo, così convertendo l'obbligo primario e costituzionalmente protetto di rendere una tempestiva prestazione giudiziaria in una sorta di obbligazione pecuniaria surrogatoria».

Volendo evitare di subire subito delle condanne in sede europea, sull'esempio di esperienze spagnole, ha finito così per far inondare di ricorsi le Corti di appello e di allungare i tempi di altri processi, sperando forse, per ragioni economiche che tali corti sarebbero state inclini, tra l'altro, a ristorare il danno non patrimoniale, oltre che tramite condanna pecuniaria, anche attraverso «forme adeguate di pubblicità della dichiarazione dell'avvenuta violazione,» destinate a lenire l'avente diritto.

Sembra piuttosto una grida di manzoniana memoria l'art. 5 di detta legge, rubricato «Comunicazioni», il quale prevede che «ogni decreto di condanna debba essere comunicato al procuratore generale della Corte dei conti affinché proceda a far accertare eventuali responsabili per danni erariali». La comunicazione va fatta ai titolari dell'azione disciplinare sui dipendenti pubblici, cui risultino addebitabili, solidalmente o in concorso, le rilevate lungaggini (cioè magistrati, cancellieri, notai, ufficiali giudiziari ed in caso di abnorme condotta anche agli

avvocati). Norma questa che stranamente non ha fatto scattare i giudici, la cui attività verrebbe sottoposta al vaglio del Procuratore generale della Corte dei conti e non più a quella benevole e mite dei capi degli uffici e del C.s.m.

La legge Pinto, come è evidente, darà al cittadino la soddisfazione di poter incorniciare il decreto di condanna dell'avvenuta violazione ai suoi danni del principio costituzionale della ragionevole durata del processo, ma non ne produrrà la più celere definizione, che è ovviamente la cosa che più gli sta a cuore. Non sarà semplice comunque applicare il citato art. 5 fino a quando rimarranno in vita gli artt. 309, 181, primo comma e 307 c.p.c., secondo comma come innanzi indicati. Devono quindi condividersi le motivazioni con cui il Tribunale di Napoli, con ordinanza del 2 febbraio 2000, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 181 c.p.c., primo comma in relazione all'art. 111, secondo comma della Costituzione.

Secondo questo giudice, tuttavia, per la piena e concreta attuazione dell'art. 111, secondo comma Cost., non basta che sia dichiarata la incostituzionalità dell'art. 181, primo comma e così come riformulato dalla legge 20 dicembre 1995, n. 534, a cui rinvia l'art. 309 c.p.c., ma occorre che sia dichiarata anche l'incostituzionalità dell'art. 307 c.p.c. nella parte in cui prevede che, in caso di cancellazione della causa dal ruolo, il processo deve essere riassunto davanti allo stesso giudice nel termine perentorio di un anno, che decorre dalla data del provvedimento di cancellazione altrimenti il processo si estingue. Non è coerente con il principio della ragionevole durata del processo ibernare la causa ancora, inutilmente, per un anno e forse anche oltre, in caso di applicazione della sospensione dei termini nel periodo feriale.

Dichiarati illegittimi gli artt. 181, 309 e 307 c.p.c., nella parte innanzi indicata, il giudice, consentendolo l'art. 176 c.p.c., potrà così fissare nella stessa udienza la precisazione delle conclusioni e trattenere la causa in decisione, assegnando alle parti i termini per il deposito e lo scambio di memorie difensive. Scaduti i quali, il giudice emetterà sentenza, decidendo le domande propositegli, se almeno una delle parti avrà deposita memoria difensiva, ovvero, in caso contrario, dichiarando cessata la materia del contendere.

Ciò non darebbe luogo ad alcuna violazione di diritti costituzionalmente garantiti, ma al contrario renderebbe concreta l'applicazione del principio della durata ragionevole del processo. Nessun danno subirebbero le parti se avessero già definito tra loro la lite; in caso contrario non potrebbero che essere liete della sua ravvicinata definizione.

Essendo, pertanto, rilevanti per la decisione di questo giudizio le questioni di legittimità costituzionali sollevate, deve sospendersi il presente giudizio e rimettere le dette questioni alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 53, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata in riferimento all'art. 111 Costituzione, secondo comma, come modificato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 181, 309 c.p.c. e 307 c.p.c., nella parte in cui quest'ultimo dispone che «ordinata la cancellazione della causa dal ruolo, il processo, ..., deve essere riassunto davanti allo stesso giudice nel termine perentorio di un anno, che decorre dalla data di cancellazione della causa dal ruolo, altrimenti il processo si estingue»;

Ritenuta, in linea subordinata, rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 181 c.p.c. è dell'art. 309 c.p.c., così come proposta dal Tribunale di Napoli con ordinanza del 2 febbraio 2000;

Sospende il presente giudizio ed ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e venga poi trasmessa alla Corte costituzionale.

S. Angelo dei Lombardi, addì 5 febbraio 2002

Il giudice: FEDELE

02C0476

N. 253

*Ordinanza del 19 ottobre 2001 (pervenuta alla Corte costituzionale il 13 maggio 2002)
emessa dal Tribunale di Verona sez. distaccata di Soave nel procedimento penale a carico di Peruffo Walter*

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Giudice che abbia respinto, nella fase degli atti preliminari al dibattimento, istanza di applicazione della pena - Incompatibilità a partecipare al giudizio - Irragionevole disparità di trattamento tra situazioni analoghe ed irragionevole identità di disciplina di situazioni non comparabili processualmente - Lesione del principio del giudice naturale precostituito per legge - Violazione del principio di buona amministrazione.

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 97.

IL TRIBUNALE

All'udienza del 19 ottobre 2001 nel processo nei confronti di Peruffo Walter ha emesso la seguente ordinanza.

Prima del compimento delle formalità di apertura del dibattimento, all'udienza del 13 luglio 2001 l'imputato ha formulato richiesta di applicazione della pena in relazione al reato di cui all'art. 189 comma 6 codice della strada, concordando col p.m. pena che questo tribunale ha ritenuto troppo esigua e non conforme ai parametri di cui all'art. 133 c.p., in relazione alle circostanze del fatto, connesse ad un grave episodio di resistenza a p.u.; il processo è stato rinviato all'odierna udienza, avendo le parti preannunziato nuova istanza di applicazione pena, che avrebbe — a giudizio di questo giudicante — potuto essere decisa senza soffrire degli effetti pregiudicanti connessi al rigetto della precedente istanza.

All'odierna udienza, tuttavia, la difesa ha avanzato istanza di giudizio abbreviato, al cui accoglimento non si oppongono ostacoli formali.

Va tuttavia rilevato che al rigetto della precedente istanza di applicazione pena conseguirebbe, ai termini dell'art. 34 comma 2 cpv. c.p.p., come risultante in esito alle pronunzie della Corte costituzionale che hanno dichiarato la parziale illegittimità di detta norma, l'incompatibilità di questo giudicante — che ha rigettato per motivi non formali l'istanza di applicazione di pena — a giudicare nel merito dell'imputazione contestata, con conseguente obbligo di astensione dalle funzioni di giudice del dibattimento in relazione al procedimento in oggetto, ai sensi dell'art. 36 lett. g) c.p.p.

La norma così risultante dalla citata decisione della Corte costituzionale è già stata oggetto di censura di costituzionalità da parte di questo giudicante, che ebbe modo di rilevare che, con la ordinanza n. 232 del 7 novembre 1999 la stessa Corte costituzionale, nel rigettare questione di incostituzionalità dell'art. 34 c.p.p. (nella parte in cui non prevede l'incompatibilità ad emettere sentenza del giudice che abbia rigettato, nella fase degli atti preliminari al dibattimento, istanza di oblazione), ha richiamato propria più recente giurisprudenza, secondo la quale «l'imparzialità del giudice non può ritenersi intaccata da una valutazione, anche di merito, compiuta all'interno della medesima fase del procedimento, "intesa quale ordinata sequenza di atti, ciascuno dei quali legittima, prepara e condiziona quello successivo" al fine di evitare una "assurda frammentazione del procedimento mediante l'attribuzione di ciascun segmento di esso ad un giudice diverso"».

Analoghe osservazioni erano state dalla Corte già svolte con la ordinanza n. 24 del 1996 e con la sentenza n. 448 del 1995; e va rilevato altresì che con la predetta ordinanza n. 232 del 1999 la Corte costituzionale ha espressamente affermato, nella sua veste di giudice delle leggi, «che la giurisprudenza di questa Corte, nell'affermare il principio generale che l'imparzialità del giudice non è pregiudicata da una valutazione, anche di merito, compiuta nella medesima fase del procedimento, consente di ritenere superate le conclusioni cui è pervenuta questa Corte nella sentenza n. 186 del 1992, che aveva ravvisato un'ipotesi di incompatibilità alla funzione di giudizio del giudice che, prima dell'apertura del dibattimento, avesse respinto la richiesta di applicazione della pena concordata tra le parti».

Tali statuizioni, è bene rilevare, sono state ulteriormente ribadite con la ordinanza n. 443/1999, con la quale la Corte ha espressamente affermato che la incompatibilità conseguente al compimento di atti tipici della fase unitaria di cui il giudice è investito «finirebbe con l'attribuire alle parti la potestà di determinare l'incompatibilità nel corso di un giudizio del quale il giudice è già investito, sicché lo stesso giudice verrebbe spogliato di tale giudi-

zio in ragione del compimento di un atto processuale cui è tenuto a seguito dell'istanza di una parte; esito questo non solo irragionevole, ma in contrasto col principio del giudice naturale precostituito per legge dal quale l'impunito verrebbe o potrebbe chiedere di essere distolto».

Le eccezioni sollevate da questo giudice sono state però ritenute inammissibili dalla Corte costituzionale che, con la pronuncia n. 108 del 22 marzo 2001, ha ritenuto che, con le questioni richiamate, in realtà, più che «impugnare» una norma, questo giudicante avesse inammissibilmente operato l'impugnazione della sentenza n. 186/1992, in violazione del disposto degli artt. 136 e 137 u.c. Cost.

Orbene, col massimo rispetto per la Corte costituzionale, questo giudicante non può esimersi dallo svolgere le seguenti osservazioni:

1) nella giurisprudenza assolutamente maggioritaria della Corte, si è sempre ritenuta possibile la reiterazione di eccezioni già sollevate e risolte, salvo a dichiararne l'inammissibilità per ragioni di merito, legate alla loro ritenuta manifesta infondatezza alla stregua proprio delle pronunzie che già avevano risolto le suddette questioni;

2) talune delle suddette occasioni, addirittura, la Corte ha invece accolto eccezioni che già aveva precedentemente rigettato: è proprio il caso, per certi versi analogo (vertendo sempre sull'art. 34 c.p.p.) a quello che qui occupa, della notissima vicenda della incompatibilità alle funzioni di giudice del giudizio per il magistrato che si fosse pronunciato sulla stessa materia quale componente del tribunale *ex* artt. 309 o 310 c.p.p.

3) addirittura, non sono mancate le occasioni in cui la Corte ha, con propria sentenza, dichiarato la parziale illegittimità costituzionale di norma che già aveva precedentemente censurato, modificando con la seconda pronuncia l'ambito della prima: è il notissimo caso della determinazione dei casi di decorrenza della prescrizione dei crediti del lavoratore in pendenza del rapporto di lavoro (esclusa con la sentenza n. 63 del 1966; confermata per i casi di rapporti «garantiti» con le sentenze nn. 143 del 1969 e 174 del 1972;

4) ne consegue che deve osservarsi che la stessa Corte ha ripetutamente ritenuto che le proprie sentenze interpretative di accoglimento creino — col loro effetto parzialmente abrogativo della precedente — una nuova norma, suscettibile come ogni altra di censure di costituzionalità;

5) infine, va altresì osservato che, ai sensi dell'art. 23 comma 2 della legge n. 87/1953, il giudice ha il dovere di sollevare questione di incostituzionalità ogni qualvolta la stessa non risulti manifestamente infondata: e poiché la Corte non ha con la richiamata pronuncia n. 108/2001 in alcun modo sconfessato i principi ripetutamente da lei stessa autorevolmente e convincentemente affermati con le proprie precedenti ordinanze nn. 448/1995, 24/1996 e, principalmente, 232/1999 e 443/1999, questo giudice ha il dovere, proprio in forza dello stesso insegnamento ed indirizzo espresso dalla Corte, di ritenere non manifestamente infondata la questione e quindi sollevarla.

Va pertanto ribadito da questo giudicante che l'art. 34 c.p.p., nella formulazione conseguente alla sentenza n. 186/1992 della Corte costituzionale, appare affetto, alla stregua delle medesime motivazioni addotte dalla stessa Corte con la predetta ordinanza n. 232/1999, ribadite con la ordinanza n. 443/1999, da manifesti vizi di incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 97 Costituzione, in quanto realizza una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni del tutto analoghe (come, appunto, quella del giudice che abbia rigettato istanza di oblazione speciale e quella del giudice che abbia rigettato istanza di applicazione di pena, in entrambi i casi in forza di valutazioni implicanti un apprezzamento del fatto ascritto all'imputato), e contemporaneamente assoggetta irragionevolmente alla medesima — disciplina situazioni non comparabili processualmente (prevedendo l'incompatibilità al giudizio sia del giudice che abbia legittimamente espresso valutazioni di merito nell'ambito della medesima fase processuale, sia del giudice che le abbia espresse nell'ambito di fase processuale diversa; il tutto in violazione dei principi di buona amministrazione, per detta via realizzandosi «un'assurda frammentazione del procedimento»; ed in violazione altresì del principio del giudice naturale precostituito per legge, consentendosi alle parti, mediante studiata proposizione di istanze inaccoglibili *ex* art. 444 c.p.p., di «sbarazzarsi» del loro giudice naturale, costringendolo all'astensione.

La questione è senz'altro rilevante atteso che, non sollevandola, questo giudice dovrebbe, in applicazione dell'art. 34 c.p.p. nella formulazione vigente, astenersi; e va osservato che le riforme apportate dal d.lgs. n. 51/1998 alla disciplina delle incompatibilità non appaiono mutare il quadro normativo di riferimento rispetto alle valutazioni qui espresse e già operate dalla stessa Corte costituzionale; va pertanto sollevata davanti a detta Corte la questione di costituzionalità della norma menzionata.

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2 c.p.p., per contrasto con gli articoli 3, 25 e 97 Costituzione, nella parte in cui prevede l'incompatibilità al giudizio del giudice che abbia rigettato, nella fase degli atti preliminari al dibattimento, istanza di applicazione pena avanzata dalle parti ai sensi dell'art. 444 c.p.p.

Dispone trasmettersi copia degli atti e della presente ordinanza alla Corte costituzionale, e sospende il giudizio in attesa della decisione della stessa.

Manda alla cancelleria per la notifica al Presidente del Consiglio e la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Letto in udienza.

Soave, addì 19 ottobre 2001

Il giudice: SERNIA

02C0477

N. 254

Ordinanza dell'8 gennaio 2002 emessa dal T.a.r. del Lazio sul ricorso proposto da Di Girolamo Michele contro Università degli studi di Roma «Tor Vergata» ed altri

Sanità pubblica - Professori e ricercatori universitari afferenti alla facoltà di medicina e chirurgia - Esercizio o rinnovo dell'opzione per l'attività assistenziale intramuraria, ovvero per l'attività libero professionale extramuraria - Termine perentorio di quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo censurato - Previsione dell'equivalenza legale della mancata comunicazione dell'opzione entro il termine predetto, alla scelta dell'attività assistenziale esclusiva - Mancata subordinazione dell'esercizio dell'opzione alla previa concreta disponibilità di strutture adeguate in cui esercitare l'attività assistenziale intramuraria - Irragionevolezza - Contrasto con il principio di buon andamento della P.A.

- D.Lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 5, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Sanità pubblica - Professori e ricercatori universitari afferenti alla facoltà di medicina e chirurgia - Previsione, quale requisito necessario per l'attribuzione di incarichi di direzione di struttura nonché dei programmi, della scelta per l'attività assistenziale esclusiva - Lesione del principio di autonomia didattico-scientifica e di penetrazione tra attività sanitaria assistenziale e attività didattica e di ricerca scientifica - Eccesso di delega.

- D.Lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 5, comma 7.
- Costituzione, artt. 33 e 76.

Sanità pubblica - Professori e ricercatori universitari afferenti alla facoltà di medicina e chirurgia - Irretrattabilità, salvo limitate eccezioni, della scelta per l'attività assistenziale intramuraria - Lesione del principio di autonomia didattico-scientifica.

- D.Lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 5, comma 10.
- Costituzione, art. 33.

Sanità pubblica - Norme relative all'organizzazione interna delle aziende sanitarie e in materia di personale delle stesse - Assoggettamento dell'attività assistenziale del sanitario universitario alle determinazioni organizzative del Direttore generale dell'Azienda ospedaliera - Attribuzione al Direttore generale del potere di conferimento e revoca degli incarichi di strutture semplici e di natura professionale, su proposta del responsabile della struttura complessa di appartenenza del sanitario, nonché degli incarichi di direzione di strutture complesse sulla base di mera intesa con il Rettore - Incidenza delle determinazioni del Direttore generale sulle attribuzioni in materia didattica e scientifica riservate all'Università - Lesione del principio della libertà di insegnamento in relazione all'attribuzione di un incarico assistenziale che non consente un'adeguata e proficua utilizzazione di strutture e personale per esigenze di didattica e ricerca - Eccesso di delega.

- D.Lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, artt. 3 e 5, commi da 1 a 6 e da 8 a 11.
- Costituzione, artt. 33 e 76.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 11364/01, proposto da Di Girolamo Michele, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Racco ed elettivamente domiciliato nel suo studio in Roma, Viale Mazzini n. 114/B.

Contro, Università degli studi di Roma «Tor Vergata», in persona del rettore p.t.; Ministero della sanità e Ministero università e ricerca scientifica e tecnologica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, *ex lege* domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi n. 12; per l'accertamento del diritto del ricorrente, in quanto docente universitario della facoltà di medicina, a vedersi garantita l'applicazione della normativa vigente sull'ordinamento universitario, quale risulta dal d.P.R. n. 382/1980 e successive modificazioni e integrazioni e dalle ulteriori disposizioni legislative intervenute in materia, in tema di esercizio dell'attività istituzionale di didattica e ricerca e regime di impegno a tempo pieno o definito.

Nonché per l'annullamento, previa sospensione, della nota a firma del rettore dell'Università di Roma «Tor Vergata» del 6 settembre 2001, prot. n. 32919/2001, avente ad oggetto «Comunicazione», nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle indicate amministrazioni;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore, per la camera di consiglio del 14 novembre 2001, il consigliere Bruno Mollica;

Uditi, altresì, gli avv. Racco e Greco;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto:

FATTO E DIRITTO

1. — Il ricorrente docente universitario afferente alla facoltà di medicina e chirurgia, in servizio presso l'Università degli Studi di Roma «Tor Vergata», impugna il provvedimento con cui viene disposta l'applicazione del tempo definito a norma dell'art. 5, comma 12, d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517; deduce la illegittimità costituzionale di tale disposizione nonché del sistema normativo che introduce l'opzione per l'esercizio dell'attività assistenziale intramuraria (definita anche come «attività assistenziale esclusiva») o dell'attività libero professionale extramuraria ai sensi dell'art. 5, commi 7 e 8, del d.lgs. n. 517 cit.

2. — Il ricorso investe vari profili della legislazione delegata di riforma del settore sanitario: va allora definito e circoscritto l'oggetto del giudizio, restando estranee allo stesso alcune delle argomentazioni esposte dalla difesa dell'istante, in quanto l'esame di questo giudice deve incentrarsi esclusivamente sull'oggetto diretto ed immediato della contestazione giudiziale, e cioè, da un lato, l'esercizio della detta opzione da parte dei sanitari universitari e le conseguenze che ne derivano alla loro posizione di *status* nell'una e nell'altra ipotesi; dall'altro,

in via derivata, l'automatica correlazione tra opzione per l'attività libero professionale extramuraria ed il regime di tempo pieno nonché fra attività libero professionale extramuraria ed il regime di tempo definito imposto dal detto art. 5, comma 12.

Ed invero, la disposizione del comma 12 trova il proprio presupposto logico-giuridico nella stessa esistenza della norma che intima l'opzione, costituendo, nel disegno del legislatore delegato, mera conseguenza automatica della scelta per l'uno o l'altro sistema.

3. — In sede di deliberazione dell'istanza cautelare proposta dal ricorrente, la sezione ha meditatamente ritenuto di accordare, sia pure interinalmente, il chiesto provvedimento di sospensione, rinviando a separata contestuale ordinanza la proposizione della questione di costituzionalità del relativo sistema normativo per possibile contrasto, quantomeno, con gli artt. 3, 97, 33 e 76 Cost., anche in riferimento all'art. 11 d.P.R. n. 382/1980, come modificato dall'art. 3 legge n. 705/1985 e dagli artt. 3 e 4 legge n. 118/1989.

In questa sede, in punto di rilevanza, basti ricordare l'orientamento della Corte costituzionale secondo il quale il requisito della rilevanza non viene meno nel caso in cui il giudice, contemporaneamente all'ordinanza di rimessione, abbia disposto, con separato provvedimento, la sospensione stessa, in via provvisoria e temporanea, sino alla ripresa del giudizio cautelare (*cf.* sentt. nn. 444 del 1990, 367 del 1991 e 4 del 2000); e ciò anche per il caso che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo*, essendo comunque individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalle questioni di legittimità costituzionale, sul quale questo giudice è chiamato a pronunciarsi (*cf.* sentt. nn. 263 del 1994, 128 del 1998 e 4 del 2000 cit.).

4. — Sempre in punto di rilevanza, va ricordato che la contestata opzione è imposta dall'art. 5, commi 7 e 8, del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517 cit. e che la detta «correlazione» è prevista dal comma 12: sì che, dovendosi fare necessariamente applicazione delle dette disposizioni, il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

D'altro canto, il provvedimento in questa sede impugnato costituisce puntuale applicazione delle disposizioni medesime, con la conseguenza che l'eventuale eliminazione delle stesse dalla realtà giuridica determinerebbe il soddisfacimento dell'interesse sostanziale del ricorrente.

5. — La questione, oltre che rilevante, appare non manifestamente infondata; ed invero, come già esposto e ritenuto nella precitata, ordinanza cautelare, la sezione dubita della legittimità costituzionale delle norme poste a base del detto provvedimento e delle disposizioni allo stesso sottese (o comunque connesse): ritiene pertanto di dover sollevare, anche d'ufficio per i profili non trattati dal ricorrente, la relativa questione di costituzionalità per contrasto con i già ricordati artt. 3, 97, 33 e 76 Cost.

6. — Con riferimento all'opzione tra attività libero professionale, *intra* ed *extra moenia*, viene in primo luogo in considerazione la norma dell'art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 517/1999, che impone un termine perentorio (che sia di tale natura non sembra revocabile in dubbio, attese le conseguenze derivanti dall'omesso esercizio dell'opzione nel termine fissato, previste dall'ultima parte del comma stesso) per l'esercizio dell'opzione ai sensi e per gli effetti di cui al comma 7: tale ultimo comma stabilisce che i professori ed i ricercatori universitari afferenti alla facoltà di medicina e chirurgia optano rispettivamente per l'esercizio di attività assistenziale intramuraria ai sensi dell'articolo 15-*quinquies* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e «secondo le tipologie di cui alle lettere *a*), *b*), *c*) e *d*) del comma 2 dello stesso articolo» ovvero per l'esercizio di attività libero professionale extramuraria: tali «tipologie» fanno espresso riferimento alle «strutture aziendali individuate dal direttore generale d'intesa con il collegio di direzione», con ciò ponendo una stretta correlazione tra l'individuazione delle strutture destinate all'attività libero professionale e l'esercizio dell'attività medesima.

Tale stretta correlazione è, del resto, logico corollario della «compenetrazione tra l'attività sanitaria assistenziale e quella didattico-scientifica dei docenti universitari della facoltà di medicina, che operano nelle cliniche e negli istituti universitari di ricovero e cura», che costituisce «il dato caratterizzante le loro funzioni ed il conseguente stato giuridico» (*cf.* Corte cost. 16 maggio 1997, n. 134).

E nel senso della «inscindibilità» delle attività assistenziali del personale universitario da quelle di didattica e di ricerca si pone anche l'art. 5 del decreto ministeriale 31 luglio 1997, che reca le linee guida per la stipula dei protocolli d'intesa università-regioni.

Nel sistema normativo scaturente dall'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999 e dall'art. 15-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502/1992, è quindi configurabile un obbligo dell'amministrazione di individuare le strutture aziendali entro cui va esercitata l'attività assistenziale intramuraria (o le soluzioni alternative, di cui all'art. 72, comma 11, della legge 23 dicembre 1998, n. 448), sì da rendere concretamente disponibili le strutture stesse ed i servizi (in tal senso, *cf.*, anche, Cons. Stato, VI Sez., ordinanza 24 marzo 2000 n. 1431). E tale obbligo dell'amministrazione è correlato al «diritto all'esercizio di attività libero professionale individuale ... nell'ambito delle strutture aziendali» (art. 15-*quinquies*, punto 2, lett. *a*), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 nel testo introdotto dall'art. 13 del d.lgs. 19 giugno 1999 n. 229) da parte dei sanitari universitari, diritto il cui esercizio sembra di dubbia attuabilità in assenza della detta individuazione e predisposizione delle strutture, non apparendo rilevante, sul piano della effettività del diritto stesso, la mera possibilità di tutela nelle competenti sedi nei confronti dei funzionari inadempienti (*ex* art. 72, comma 11, della legge n. 448 del 1998).

Se ciò è vero, sembra ravvisabile una intrinseca contraddittorietà, pur nel medesimo contesto normativo, tra il comma 8 dell'art. 5 d.lgs. n. 517/1999 cit. — nella parte in cui introduce il censurato termine «perentorio» per l'opzione, omettendo di subordinare o comunque correlare l'opzione medesima alla concreta disponibilità delle strutture — ed il comma 7, nella parte in cui (rinviando alle tipologie di cui alle lettere *a*), *b*), *c*), *d*), comma 2, art. 15-*quinquies* del d.lgs. n. 502/1992 e successive modificazioni) fa riferimento all'individuazione delle strutture medesime, con conseguente configurabilità, per tale profilo, di un ipotesi di contrasto tra la censurata disposizione dell'art. 5 comma 8, del d.lgs. n. 517/1999, *sub specie* di manifesta irragionevolezza ed intrinseca contraddittorietà col sistema normativo in cui si colloca e l'art. 3 Cost. — inteso come generale canone di coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento (Corte cost. n. 204/1982) — nonché col principio di buon andamento *ex* art. 97 della Costituzione: quest'ultimo, in particolare, sotto il profilo della mancanza di proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore delegato rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità da perseguire, nonché sotto il profilo della razionale organizzazione dei servizi.

Appare quindi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 517/1999 nella parte in cui, imponendo di compiere una scelta entro un termine perentorio, e attribuendo alla mancata opzione dell'interessato un significato legale tipico (equivalenza alla scelta per l'attività assistenziale esclusiva), non condiziona o correla l'esercizio dell'opzione alla concreta disponibilità delle strutture, per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione sotto i profili indicati.

7. — Il collegio dubita nel contempo della conformità ai parametri costituzionali *ex* art. 33 della Costituzione dell'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999, nella parte in cui impone la detta opzione relativamente al personale sanitario universitario, in uno con le disposizioni allo stesso sottese (o comunque connesse, art. 5 commi da 1 a 6 e da 8 a 11, e art. 3 *in parte qua*) in quanto sembra porsi *ex se* — indipendentemente, cioè, dal profilo della necessità di prescrizione della previa individuazione delle strutture — altresì in contrasto con il principio dell'autonomia universitaria nel perseguimento dei fini istituzionali didattici e scientifici.

Stabilisce il comma 7 cit. che «l'opzione per l'attività assistenziale esclusiva è requisito necessario per l'attribuzione ai professori e ricercatori universitari di incarichi di direzione di struttura nonché dei programmi di cui al comma 4».

A tacere della incidenza sullo stato giuridico degli interessati di una prescrizione siffatta, giusta altresì le conseguenze derivanti alla posizione degli stessi (*cf.*, in particolare, commi 4, 5 e 6 dello stesso art. 5), certo è che i programmi di cui al comma 4, infra o interdipartimentali, sono dichiaratamente finalizzati «alla integrazione delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca, con particolare riguardo alle innovazioni tecnologiche ed assistenziali, nonché al coordinamento delle attività sistematiche di revisione e valutazione della pratica clinica ed assistenziale».

La preclusione della attribuzione della responsabilità e della gestione dei detti programmi per i sanitari universitari non optanti per l'attività assistenziale esclusiva appare con tutta evidenza lesiva di quel principio di compenetrazione tra attività sanitaria assistenziale e attività didattica e di ricerca scientifica, che costituisce dato caratterizzante l'attività dei sanitari universitari e che trova tutela (anche) nei principi di autonomia didattico-scientifica postulati dall'art. 33 della Costituzione.

Ma la stessa opzione per l'attività assistenziale esclusiva — tra l'altro irretrattabile, a norma del comma 10 dell'art. 5 cit., fatta eccezione per limitate specifiche ipotesi — non sembra in linea con i principi di autonomia didattico-scientifica *ex* art. 33 della Costituzione.

L'opzione comporta l'assoggettamento dell'attività assistenziale del sanitario universitario alle determinazioni organizzative assistenziali del direttore generale dell'azienda ospedaliera (sia pure d'intesa col rettore o su proposta del responsabile di struttura complessa; *cf.* in particolare, commi 1, 2, 5, 6 dell'art. 5 cit.): dell'adempimento delle attività assistenziali — che pur «si integrano» con quelle di didattica e di ricerca a norma del comma 2 dell'art. 5 — il personale universitario risponde al (solo) direttore generale, ai sensi dello stesso comma; l'attribuzione e la revoca degli incarichi di struttura semplice e degli incarichi di natura professionale è disposta dal direttore generale su proposta del responsabile della struttura complessa di appartenenza del sanitario (comma 6); l'incarico di direzione di struttura complessa è attribuito (e revocato) dal direttore generale sulla base di (mera) intesa con il rettore, ai sensi del comma 5 (analogamente a quanto disposto per il direttore del dipartimento ad attività integrata dall'art. 3, comma 4).

Ne discende la possibile incidenza delle dette determinazioni del direttore generale sulle attribuzioni in materia didattica e di ricerca riservate all'istituzione universitaria (anche per ciò che concerne l'attività di programmazione di tali aspetti); la stessa collocazione e assistenziale per effetto della esercitata opzione — rimessa, in definitiva, al direttore generale — ben può incidere, in concreto, sulla libertà d'insegnamento (si pensi, in particolare, all'attribuzione di un incarico assistenziale che non consenta un'adeguata e proficua utilizzazione di strutture e personale per esigenze di didattica e ricerca nel quadro della programmazione del dipartimento).

L'attività di insegnamento appare, in sostanza, suscettibile di condizionamenti in relazione alle determinazioni in materia assistenziale di un direttore generale che ha come obiettivo gestionale essenzialmente la realizzazione di un progetto di assistenza sanitaria ospedaliera, e non certo di un programma universitario scientifico-didattico.

Ciò in presenza di una posizione «marginale» assegnata dal sistema normativo in esame agli organi istituzionali dell'università in materia di coordinamento degli interessi che sono propri dell'autonomia dell'istituzione (*id est*, di insegnamento e ricerca scientifica), posizione non bilanciata dalla previsione di partecipazione (*recte*, intesa) del rettore alla nomina del direttore del dipartimento ad attività integrata *ex* art. 3, comma 4, quale centro di collegamento tra assistenza, didattica e ricerca.

Se è vero, infatti, che tale organismo è concepito in funzione del detto necessario coordinamento, è pur vero che gli interessi istituzionali dell'università restano comunque ampiamente condizionati dalle scelte gestionali del direttore del dipartimento: e ciò in termini di programmazione, organizzazione e gestione dell'attività di insegnamento e di aggiornamento e ricerca scientifica, che la Costituzione assegna primariamente all'autonomia dell'università stessa.

Ed invero, a tacer d'altro, il direttore del dipartimento assume la responsabilità gestionale nei confronti del direttore generale in ordine alla razionale e corretta programmazione e gestione delle risorse assegnate per la realizzazione degli obiettivi attribuiti, tenendo «anche» conto della necessità di soddisfare le peculiari esigenze connesse alle attività didattiche e scientifiche, con ciò conferendo, nelle scelte decisionali, priorità ai profili dell'assistenza rispetto a quelli della ricerca e della didattica, in violazione, altresì, del disposto dell'art. 6 lett. *b*) della legge delega (vedasi al riguardo il successivo punto 8), laddove si intende «assicurare» lo svolgimento delle attività assistenziali «funzionali alle esigenze della didattica e della ricerca», con inversione, quindi, del processo logico postulato dal legislatore delegante.

Quanto sopra fa dubitare, anche, in via derivata, della conformità al dettato costituzionale delle norme in tema di organizzazione interna delle aziende, di cui all'art. 3 del d.lgs. cit., per i riflessi sulla posizione dei sanitari optanti per l'attività assistenziale esclusiva, nella parte in cui non prevedono una partecipazione diretta di organi universitari alle scelte decisionali in tema di collegamento tra assistenza, didattica e ricerca.

Sembra quindi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999 e delle norme ad esso sottese, o comunque connesse, *in parte qua* (art. 5, commi da 1 a 6 e da 8 a 11 e art. 3) per contrasto con l'art. 33 della Costituzione.

8. — La normativa delegata in materia di opzione dei sanitari universitari non sembra inoltre avere compiutamente realizzato — attese le evidenziate incongruenze del sistema — il disegno del legislatore delegante in ordine alla «coerenza fra l'attività assistenziale e le esigenze della formazione e della ricerca» (art. 6, lett. *b*), *c*), della legge 30 novembre 1998, n. 419, anche in relazione a quanto sopra esposto).

È ben vero che la normativa medesima si occupa di tale profilo laddove si prevede — come già ricordato al punto 7 — una organizzazione dipartimentale al fine di assicurare l'esercizio integrato delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca (art. 3) anche sotto l'aspetto della utilizzazione delle strutture assistenziali; ma sembra al collegio che debba ragionevolmente dubitarsi della effettività della richiesta «coerenza» tra le dette esigenze e l'attività assistenziale (oltre che per i motivi già illustrati) in presenza di un espresso disposto della legislazione delegata che non consente al sanitario universitario non optante per l'attività assistenziale esclusiva la preposizione, non solo alla direzione di strutture, con conseguente impossibilità di impostazione dei programmi, delle modalità e degli specifici contenuti della ricerca scientifica, ma addirittura ai programmi espressamente finalizzati alla «integrazione delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca, con particolare riguardo alle innovazioni tecnologiche ed assistenziali».

E tale limite di legge non può essere posto nel nulla neppure dal sistematico rinvio a futuri (ed incerti nei contenuti) protocolli d'intesa.

D'altro canto, non può esservi «coerenza» tra i detti profili se il sistema è «sbilanciato» verso la primaria considerazione delle esigenze assistenziali; né il legislatore delegato si è mosso nell'ottica di un rafforzamento dei processi di collaborazione tra università e servizio sanitario nazionale *ex art. 6 lett. a)* della legge delega, se è vero che l'autonomia dell'università ne risulta ampiamente «sacrificata», giusta le pregresse considerazioni.

Non sembra altresì che la delega *ex art. 6 lett. c)* cit. abbia ad oggetto anche la modificazione dello stato giuridico del personale sanitario universitario: nel momento in cui si va ad alterare, quantomeno per il personale universitario non optante per l'attività assistenziale esclusiva, il quadro di ragionevole compenetrazione fra attività didattico-scientifica e attività assistenziale, siccome consolidato anche dal complessivo andamento della plurienale legislazione in materia, si va invero ad incidere in modo sostanziale sulla particolare connotazione della posizione dei sanitari universitari, che costituisce il «dato caratterizzante le loro funzioni ed il conseguente stato giuridico» (Corte cost. n. 134/1997 cit).

L'art. 6 della legge delega, alla lett. *c)*, si è limitato a demandare al legislatore delegato l'emanazione di «idonee disposizioni in materia di personale» nel quadro dell'esigenza di assicurare la «coerenza» fra l'attività assistenziale e quella di formazione e ricerca, e non ha inteso assolutamente consentire lo stravolgimento dello stato giuridico dei sanitari universitari: ed invero, l'oggetto della delega è espressamente e chiaramente definito nella prima parte del comma 1, laddove la delega stessa è intesa all'emanazione di decreti legislativi specificatamente «volti a ridefinire i rapporti tra servizio sanitario nazionale e università», ed in tali limiti deve mantenersi l'attività normativa del legislatore delegato.

Né è riferibile ai professori e ricercatori universitari — sia per la collocazione sistematica della norma che per il richiamo inequivoco al «solo personale della dirigenza sanitaria» in servizio al 31 dicembre 1998 — il criterio direttivo di cui all'art. 2 lett. *q)* della legge n. 419/1998 cit., in ordine alla previsione di modalità per pervenire all'esclusività del rapporto di lavoro quale scelta individuale.

Sembra pertanto ipotizzabile il contrasto della norma di opzione (e delle norme sottese o connesse, già sopra indicate) anche con i canoni costituzionali *ex art. 76* della Costituzione.

9. — Considerazioni analoghe vanno esposte con riferimento alla norma dell'art. 5, comma 12, secondo cui, fino alla data di entrata in vigore della legge di riordino dello stato giuridico universitario «lo svolgimento di attività libero professionale intramuraria comporta l'opzione per il tempo pieno e lo svolgimento dell'attività extramuraria comporta l'opzione per il tempo definito ai sensi dell'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382».

Ed invero, la norma deve ritenersi viziata, in primo luogo, in via derivata in quanto l'eventuale caducazione delle norme in precedenza indicate comporterebbe, attesa la correlazione automatica con le norme stesse, l'eliminazione dalla realtà giuridica (anche) della disposizione del comma 12.

La norma appare altresì viziata *ex se*, in relazione a quanto già esposto, ove si ponga mente alla disciplina del regime dell'impegno di servizio — a tempo pieno ovvero definito — per i professori universitari, giusta la previsione dell'art. 11 d.P.R. n. 382/1980, come modificato dall'art. 3 legge n. 705/1985 e dagli artt. 3 e 4 legge n. 118/1989.

L'ordinamento universitario impone una scelta meditata tra tempo pieno e tempo definito, entro un termine perentorio riferito all'inizio dell'anno accademico e con impegno almeno biennale.

A seconda dell'impegno prescelto, i docenti universitari assumono una diversa collocazione nel quadro della struttura universitaria e, in definitiva, un diverso *status* professionale, anche in termini di completa (o minore) dedizione ai compiti istituzionali delle università, e cioè l'insegnamento e la ricerca.

Sì che la scelta del legislatore delegato nel senso della più volte ricordata «correlazione automatica» dà adito a dubbi di costituzionalità con riferimento al principio dell'autonomia universitaria nel perseguimento dei fini istituzionali didattici e scientifici *ex art.* 3 della Costituzione e, incidendo in definitiva sullo stato giuridico del sanitario universitario, anche con riferimento all'*art.* 76 della Costituzione, attesi i già evidenziati limiti *ex art.* 6 lett. c) della legge delega.

Né può non essere rilevata quella manifesta irragionevolezza ed intrinseca contraddittorietà, nel contesto normativo inerente al regime di servizio dei docenti universitari, tra la disposizione dell'*art.* 5 comma 12 d.lgs. n. 517 cit. e quella dell'*art.* 11 d.P.R. n. 382/1980, che già al punto 6) della presente ordinanza è stata rilevata tra altre norme per poi farne derivare una ipotesi di contrasto con l'*art.* 3 della Costituzione, quale canone generale di coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento, e con l'*art.* 97 della Costituzione, sotto il profilo della mancanza di proporzionalità rispetto alle finalità da perseguire.

Sembra pertanto che la norma dell'*art.* 5, comma 12, non sia esente da dubbi di costituzionalità, oltre che in via derivata, anche per contrasto con gli *artt.* 3, 33, 76 e 97 della Costituzione, ed in riferimento all'*art.* 11 d.P.R. n. 382/1980 cit. e successive modificazioni.

10. — Per le considerazioni che precedono, va conseguentemente sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'*art.* 5, comma 8, del d.lgs 21 dicembre 1999 n. 517 per contrasto con gli *artt.* 3 e 97 della Costituzione; dell'*art.* 5, comma 7, del d.lgs n. 517/1999 per contrasto con gli *artt.* 33 e 76 della Costituzione; dell'*art.* 5, comma da 1 a 6 e da 8 a 11, e dell'*art.* 3 del d.lgs. n. 517/1999 cit., *in parte qua*, per contrasto con gli *artt.* 33 e 76 della Costituzione; nonché dell'*art.* 5, comma 12, d.lgs n. 517/1999 cit., in via derivata e per contrasto con gli *artt.* 3, 33, 76 e 97 della Costituzione.

Va disposta, pertanto, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio ai sensi dell'*art.* 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, per la pronuncia sulla legittimità costituzionale delle suindicate norme.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8, del d.lgs 21 dicembre 1999 n. 517 per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione; dell'art. 5, comma 7, del d.lgs n. 517/1999 per contrasto con gli artt. 33 e 76 della Costituzione; dell'art. 5, commi da 1 a 6 e da 8 a 11, e dell'art. 3 del d.lgs n. 517/1999, in parte qua, per contrasto con gli artt. 33 e 76 della Costituzione; dell'art. 5, comma 12, d.lgs n. 517/1999, in via derivata e per contrasto con gli artt. 3, 33, 76 e 97 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 14 novembre 2001.

Il Presidente: COSSU

Il consigliere estensore: MOLLIKA

N. 255

Ordinanza del 22 novembre 2001 (pervenuta alla Corte costituzionale il 13 maggio 2002) emessa dal T.a.r. del Lazio sul ricorso proposto da Di Prisco Bartolo contro Ministero della sanità ed altri

Sanità pubblica - Professori e ricercatori universitari afferenti alla Facoltà di medicina e chirurgia, nominati in ruolo successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo censurato - Previsione della possibilità di svolgere unicamente l'attività assistenziale esclusiva e di optare per l'attività professionale extramuraria nei casi e modi stabiliti dal decreto legislativo stesso - Previsione, altresì, fino all'entrata in vigore della legge di riordino dello stato giuridico universitario, che lo svolgimento dell'attività extramuraria comporta l'opzione per il tempo definito - Incidenza sul principio di autonomia universitaria e sullo stato giuridico del sanitario universitario - Irragionevolezza - Lesione dei principî di imparzialità e buon andamento della P.A. - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, art. 5, comma 12.
- Costituzione, artt. 3, 33, 76 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 8064/2001, proposto da Di Prisco Bartolo, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Racco ed elettivamente domiciliato nel suo studio in Roma, viale Mazzini n. 114/B,

Contro Ministero della sanità; Ministero università e ricerca scientifica e tecnologica; Unità degli Studi di Napoli «Federico II»; Azienda universitaria Policlinico dell'Università degli studi di Napoli «Federico II»; per l'accertamento del diritto del ricorrente, in quanto docente universitario della facoltà di medicina, a vedersi garantita l'applicazione della normativa vigente sull'ordinamento universitario, quale risulta dal decreto del Presidente della Repubblica n. 382/1980 e successive modificazioni e integrazioni e dalle ulteriori disposizioni legislative intervenute in materia, in tema di esercizio dell'attività istituzionale di didattica e ricerca e regime di impegno a tempo pieno o definito.

Nonchè per l'annullamento, previa sospensione della nota a firma del Decano del 19 giugno 2001, prot. n. 03760, recante in oggetto: «Opzione ex art. 5, commi 7-8 d.lgs. n. 517/1999», e di ogni altro atto ad esse presupposto, connesso e/o consequenziale, e in particolare della nota, anch'essa di identico contenuto, recante in oggetto «Opzione ex art. 5, commi 7 e 8 d.lgs. n. 517/1999» con la quale il Commissario straordinario dell'Azienda universitaria ha riscontrato la comunicazione di opzione da ciascuno prodotta, nonché la nota circolare del medesimo Commissario straordinario n. 4587 dell'8 febbraio 2001 e relativo modulo allegato.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore, per la camera di consiglio dell'11 luglio 2001, il consigliere Bruno Mollica;

Uditi, altresì, i difensori delle parti, come da verbale;

Vista l'ordinanza cautelare della sezione n. 4472 dell'11 luglio 2001;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto:

FATTO E DIRITTO

1. — Il ricorrente, docente universitario afferente alla facoltà di medicina e chirurgia, in servizio presso l'Università degli studi di Napoli «Federico II», impugna il provvedimento con cui viene disposta la applicazione del regime di impegno a tempo definito, in quanto sanitario optante per l'attività libero professionale extramuraria, a norma dell'art. 5, comma 12, d.lgs. 21 dicembre 1999 n. 517, di cui deduce la illegittimità costituzionale.

2. — Il ricorso investe vari profili della legislazione delegata di riforma del settore sanitario per farne discendere, in via derivata, l'incostituzionalità della norma precitata: va allora definito e circoscritto l'oggetto del giudizio, in quanto l'esame di questo giudice deve incontrarsi esclusivamente sull'oggetto diretto ed immediato della contestazione giudiziale, e cioè l'automatica correlazione tra opzione per l'attività libero professionale intramuraria ed il regime di tempo pieno nonché fra attività libero professionale extramuraria ed il regime di tempo definito imposto dal detto art. 5, comma 12.

3. — Rileva preliminarmente il collegio che, con precedente ricorso giurisdizionale n. 10906/2000, il ricorrente ha già impugnato, unitamente ad altri sanitari, l'intimazione di opzione tra attività assistenziale intramuraria (definita anche come «attività assistenziale esclusiva») e attività libero professionale extramuraria ai sensi dell'art. 5, commi 7 e 8, d.lgs. n. 517/1999 cit.; e che, con ordinanza n. 10906/2000, la sezione ha sollevato, in relazione a tale ricorso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 comma 8 del d.lgs. n. 517 cit. per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, dell'art. 5, comma 7, per contrasto con gli artt. 33 e 76 della Costituzione, dell'art. 5, commi da 1 a 6 e da 8 a 11, e dell'art. 3 *in parte qua* per contrasto con gli artt. 33 e 76 Cost.

4. — In sede di deliberazione dell'istanza cautelare odiernamente proposta dal ricorrente, la sezione ha meditatamente ritenuto di accordare, sia pure interinalmente, il chiesto provvedimento di sospensione, rinviando a separata contestuale ordinanza la proposizione della questione di costituzionalità del sistema normativo posto a base dell'impugnata applicazione del tempo definito per possibile contrasto, quantomeno, con gli artt. 3, 97, 33 e 76 Cost., anche in riferimento all'art. 11 d.P.R. n. 382/1980, come modificato dall'art. 3 legge n. 705/1985 e dagli artt. 3 e 4 legge n. 118/1989.

In questa sede, in punto di rilevanza, basti ricordare l'orientamento della Corte costituzionale secondo il quale il requisito della rilevanza non viene meno nel caso in cui il giudice, contemporaneamente all'ordinanza di rimessione, abbia disposto, con separato provvedimento, la sospensione stessa, in via provvisoria e temporanea, sino alla ripresa del giudizio cautelare (*cf.* sentt. n. 444 del 1990, 367 del 1991 e 4 del 2000); e ciò anche per il caso che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo*, essendo comunque individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalle questioni di legittimità costituzionale, sul quale questo giudice è chiamato a pronunciarsi (*cf.* sentt. nn. 263 del 1994, 128 del 1998 e 4 del 2000 cit.).

5. — Sempre in punto di rilevanza, va ricordato che la contestata applicazione del tempo definito è impostata dall'art. 5 comma 12, del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517 cit.: sì che, dovendosi fare necessariamente applicazione della detta disposizione, il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

D'altro canto, i provvedimenti in questa sede impugnati costituiscono puntuale applicazione della disposizione medesima, con la conseguenza che l'eventuale eliminazione della stessa dalla realtà giuridica determinerebbe il soddisfacimento dell'interesse sostanziale del ricorrente.

6. — La questione, oltre che rilevante, appare non manifestatamente infondata; ed invero, come già esposto e ritenuto nella precitata ordinanza cautelare, la sezione dubita della legittimità costituzionale della norma posta a base dei detti provvedimenti: ritiene pertanto di dover sollevare, anche d'ufficio per i profili non trattati dal ricorrente, la relativa questione di costituzionalità per contrasto con i già ricordati artt. 3, 97, 33, e 76 Cost., anche in riferimento all'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382/1980, come modificato dall'art. 3 legge n. 705/1985 e dagli artt. 3 e 4 legge n. 118/1989.

7. — Ragioni di economia processuale imporrebbero di non ripetere le considerazioni già esposte nella ricordata ordinanza di rimessione n. 10906/2000; peraltro, per comodità di giudizio nonché di esposizione dei profili specificatamente oggetto della odierna ordinanza, si ritiene opportuno riportare i contenuti della detta ordinanza n. 10906/2000.

«5. — Viene in primo luogo in considerazione la norma dell'art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 517/1999, che impone un termine perentorio (che sia di tale natura non sembra revocabile in dubbio, attese le conseguenze derivanti dall'omesso esercizio dell'opzione nel termine fissato, previste dall'ultima parte del comma stesso) per l'esercizio dell'opzione ai sensi e per gli effetti di cui al comma 7: tale ultimo comma stabilisce che i professori ed i ricercatori universitari afferenti alla facoltà di medicina e chirurgia optano rispettivamente per l'esercizio di attività assistenziale intramuraria ai sensi dell'art. 15-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e secondo le tipologie di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* del comma 2 dello stesso "articolo"

ovvero per l'esercizio di attività libero professionale extramuraria; tali tipologie fanno espresso riferimento alle strutture aziendali individuate dal direttore generale d'intesa con il collegio di direzione, con ciò ponendo una stretta correlazione tra l'individuazione delle strutture destinate all'attività libero professionale e l'esercizio dell'attività medesima.

Tale stretta correlazione è, del resto, logico corollario della compenetrazione tra l'attività sanitaria assistenziale e quella didattico-scientifica dei docenti universitari della facoltà di medicina, che operano nelle cliniche e negli istituti universitari di "ricovero e cura", che costituisce "il dato caratterizzante le loro funzioni ed il conseguente stato giuridico" (*cf.* Corte costituzionale 16 maggio 1997, n. 134).

E nel senso della "inscindibilità" delle attività assistenziali del personale universitario da quelle di didattica e di ricerca si pone anche l'art. 5 del d.m. 31 luglio 1997, che reca le linee guida per la stipula dei protocolli d'intesa università-regioni.

Nel sistema normativo scaturente dall'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999 e dall'art. 15-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502/1992, è quindi configurabile un obbligo dell'amministrazione di individuare le strutture aziendali entro cui va esercitata l'attività assistenziale intramuraria (o le soluzioni alternative, di cui all'art. 72, comma 11, della legge 23 dicembre 1998, n. 448), sì da rendere concretamente disponibili le strutture stesse ed i servizi (in tal senso, *cf.*, anche, Cons. Stato, VI Sez., ordinanza, 24 marzo 2000, n. 1431). E tale obbligo dell'amministrazione è correlato al diritto all'esercizio di attività libero professionale individuale ... nell'ambito delle "strutture aziendali" (art. 15-*quinquies*, punto 2, lett. *a*), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, nel testo introdotto dall'art. 13 del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229) da parte dei sanitari universitari, diritto il cui esercizio sembra di dubbia attuabilità in assenza della detta individuazione e predisposizione delle strutture, non apparendo rilevante, sul piano della effettività del diritto stesso, la mera possibilità di tutela nelle competenti sedi nei confronti dei funzionari inadempienti (*ex* art. 72, comma 11, della legge n. 448 del 1998).

Se ciò è vero, sembra ravvisabile una intrinseca contraddittorietà, pur nel medesimo contesto normativo, tra il comma 8 dell'art. 5 n. 517/1999 cit. — nella parte in cui introduce il censurato termine "perentorio" per l'opzione, omettendo di subordinare o comunque correlare l'opzione medesima alla concreta disponibilità delle strutture — ed il comma 7, nella parte in cui (rinviando alle tipologie di cui alle lettere *a*), *b*), *c*), *d*), comma 2, art. 15-*quinquies* del n. 502/1992 e successive modificazioni) fa riferimento all'individuazione delle strutture medesime, con conseguente configurabilità, per tale profilo, di un'ipotesi di contrasto tra la censurata disposizione dell'art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 517/1999, *sub specie* di manifesta irragionevolezza ed intrinseca contraddittorietà col sistema normativo in cui si colloca e l'art. 3 Cost. — inteso come generale canone di coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento (Corte costituzionale n. 204/1982) — nonché col principio di buon andamento *ex* art. 97 della Costituzione: quest'ultimo, in particolare, sotto il profilo della mancanza di proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore delegato rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità da perseguire, nonché sotto il profilo della razionale organizzazione dei servizi.

Appare quindi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 517/1999 nella parte in cui, imponendo di compiere una scelta entro un termine perentorio, e attribuendo alla mancata opzione dell'interessato un significato legale tipico (equivalenza alla scelta per l'attività assistenziale esclusiva), non condiziona o correla l'esercizio dell'opzione alla concreta disponibilità delle strutture, per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione sotto i profili indicati.

6. — Il collegio dubita nel contempo della conformità ai parametri costituzionali *ex* art. 33 della Costituzione dell'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999, nella parte in cui impone la detta opzione relativamente al personale sanitario universitario, in uno con le disposizioni allo stesso sottese (o comunque connesse, art. 5, commi da 1 a 6 e da 8 a 11, e art. 3, *in parte qua*) in quanto sembra porsi *ex se* — indipendentemente, cioè, dal profilo della necessità di prescrizione della previa individuazione delle strutture — altresì in contrasto con il principio dell'autonomia universitaria nel perseguimento dei fini istituzionali didattici e scientifici.

Stabilisce il comma 7 cit. che "l'opzione per l'attività assistenziale esclusiva è requisito necessario per l'attribuzione ai professori e ricercatori universitari di incarichi di direzione di struttura nonché dei programmi di cui al comma 4".

A tacere della incidenza sullo stato giuridico degli interessati di una prescrizione siffatta, giusta altresì le conseguenze derivanti alla posizione degli stessi (*cf.*, in particolare, commi 4, 5 e 6 dello stesso art. 5), certo è che i programmi di cui al comma 4, *infra* o interdipartimentali, sono dichiaratamente finalizzati alla integrazione delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca, con particolare riguardo alle innovazioni tecnologiche ed assistenziali, nonché al coordinamento delle attività sistematiche di revisione e valutazione della pratica clinica ed assistenziale.

La preclusione della attribuzione della responsabilità e della gestione dei detti programmi per i sanitari universitari non optanti per l'attività assistenziale esclusiva appare con tutta evidenza lesiva di quel principio di compenetrazione tra attività sanitaria assistenziale e attività didattica e di ricerca scientifica, che costituisce dato caratterizzante l'attività dei sanitari universitari e che trova tutela (anche) nei principi di autonomia didattico-scientifica postulati dall'art. 33 della Costituzione.

Ma la stessa opzione per l'attività assistenziale esclusiva — tra l'altro irretrotrattabile, a norma del comma 10 dell'art. 5 cit., fatta eccezione per limitate specifiche ipotesi — non sembra in linea con i principi di autonomia didattico-scientifica *ex* art. 33 della Costituzione.

L'opzione comporta l'assoggettamento dell'attività assistenziale del sanitario universitario alle determinazioni organizzative assistenziali del direttore generale dell'azienda ospedaliera (sia pure d'intesa col rettore o su proposta del responsabile di struttura complessa; in particolare, commi 1, 2, 5, 6 dell'art. 5 cit.): dell'adempimento della attività assistenziali — che pur si integrano con quelle di didattica e di ricerca a norma del comma 2 dell'art. 5 — il personale universitario risponde al (solo) direttore generale, ai sensi dello stesso comma; l'attribuzione e la revoca degli incarichi di struttura semplice e degli incarichi di natura professionale è disposta dal direttore generale su proposta del responsabile della struttura complessa di appartenenza del sanitario (comma 6); l'incarico di direzione di struttura complessa è attribuito (e revocato) dal direttore generale sulla base di (mera) intesa con il rettore, ai sensi del comma 5 (analogamente a quanto disposto per il direttore del dipartimento ad attività integrata dall'art. 3, comma 4).

Ne discende la possibile incidenza delle dette determinazioni del direttore generale sulle attribuzioni in materia didattica e di ricerca riservate all'istituzione universitaria (anche per ciò che concerne l'attività di programmazione di tali aspetti); la stessa collocazione funzionale assistenziale per effetto della esercitata opzione — rimessa, in definitiva, al direttore generale — ben può incidere, in concreto, sulla libertà d'insegnamento (si pensi, in particolare, all'attribuzione di un incarico assistenziale che non consenta un'adeguata e proficua utilizzazione di strutture e personale per esigenze di didattica e ricerca nel quadro della programmazione del dipartimento).

L'attività di insegnamento appare, in sostanza, suscettibile di condizionamenti in relazione alle determinazioni in materia assistenziale di un direttore generale che ha come obiettivo gestionale essenzialmente la realizzazione di un progetto di assistenza sanitaria ospedaliera, e non certo di un programma universitario scientifico-didattico.

Ciò in presenza di una posizione "marginale" assegnata dal sistema normativo in esame agli organi istituzionali dell'università in materia di coordinamento degli interessi che sono propri dell'autonomia dell'istituzione (*id est*, di insegnamento e ricerca scientifica), posizione non bilanciata dalla previsione di partecipazione (*recte*, intesa) del rettore alla nomina del direttore del dipartimento ad attività integrata *ex* art. 3, comma 4, quale centro di collegamento tra assistenza, didattica e ricerca.

Se è vero, infatti, che tale organismo è concepito in funzione del detto necessario coordinamento, è pur vero che gli interessi istituzionali dell'università restano comunque ampiamente condizionati dalle scelte gestionali del direttore del dipartimento: e ciò in termini di programmazione, organizzazione e gestione dell'attività di insegnamento e di aggiornamento e ricerca scientifica, che la Costituzione assegna primariamente alla autonomia dell'università stessa.

Ed invero, a tacer d'altro, il direttore del dipartimento assume la responsabilità gestionale nei confronti del direttore generale in ordine alla razionale e corretta programmazione e gestione delle risorse assegnate per la realizzazione degli obiettivi attribuiti, tenendo "anche" conto della necessità di soddisfare le peculiari esigenze connesse alle attività didattiche e scientifiche, con ciò conferendo, nelle scelte decisionali, priorità ai profili dell'assistenza rispetto a quelli della ricerca e della didattica, in violazione, altresì, del disposto dell'art. 6, lett. b), della legge delega (vedasi al riguardo il successivo punto 7), laddove si intende "assicurare" lo svolgimento delle attività assistenziali funzionali alle esigenze della didattica e della ricerca, con inversione, quindi, del processo logico postulato dal legislatore delegante.

Quanto sopra fa dubitare, anche, in via derivata, della conformità al dettato costituzionale delle norme in tema di organizzazione interna delle aziende, di cui all'art. 3 del d.lgs. cit., per i riflessi sulla posizione dei sanitari optanti per l'attività assistenziale esclusiva, nella parte in cui non prevedono una partecipazione diretta di organi universitari alle scelte decisionali in tema di collegamento tra assistenza, didattica e ricerca.

Sembra quindi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999 e delle norme ad esso sottese, o comunque connesse, *in parte qua* (art. 5, commi da 1 a 6 e da 8 ad 11 e art. 3) per contrasto con l'art. 33 della Costituzione.

7. — La normativa delegata in materia di opzione dei sanitari universitari non sembra inoltre avere compiutamente realizzato — attese le evidenziato incongruenze del sistema — il disegno del legislatore delegante in ordine alla “coerenza fra l'attività assistenziale e le esigenze della formazione e della ricerca” (art. 6, lett. *b*), *c*), della legge 30 novembre 1998, n. 419, anche in relazione a quanto sopra esposto).

È ben vero che la normativa medesima si occupa di tale profilo laddove si prevede — come già ricordato al punto 6 — una organizzazione dipartimentale al fine di assicurare l'esercizio integrato delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca (art. 3) anche sotto l'aspetto della utilizzazione delle strutture assistenziali; ma sembra al collegio che debba ragionevolmente dubitarsi della effettività della richiesta “coerenza” tra le dette esigenze e l'attività assistenziale (oltre che per i motivi già illustrati) in presenza di un espresso disposto della legislazione delegata che non consente al sanitario universitario non optante per l'attività assistenziale esclusiva la preposizione, non solo alla direzione di strutture, con conseguente impossibilità di impostazione dei programmi, delle modalità e degli specifici contenuti della ricerca scientifica, ma addirittura ai programmi espressamente finalizzati alla integrazione delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca, con particolare riguardo alle innovazioni tecnologiche ed assistenziali.

E tale limite di legge non può essere posto nel nulla neppure dal sistematico rinvio a futuri (ed incerti nei contenuti) protocolli d'intesa.

D'altro canto, non può esservi “coerenza” tra i detti profili se il sistema è “sbilanciato” verso la primaria considerazione delle esigenze assistenziali; né il legislatore delegato si è mosso nella ottica di un rafforzamento dei processi di collaborazione tra università e servizio sanitario nazionale *ex art. 6, lett. a*), della legge delega, se è vero che l'autonomia dell'università ne risulta ampiamente “sacrificata”, giusta le pregresse considerazioni.

Non sembra altresì che la delega *ex art. 6, lett. c*) cit., abbia ad oggetto anche la modificazione dello stato giuridico del personale sanitario universitario: nel momento in cui si va ad alterare, quantomeno per il personale universitario non optante per l'attività assistenziale esclusiva, il quadro di ragionevole compenetrazione fra attività didattico-scientifica e attività assistenziale, siccome consolidato anche dal complessivo andamento della pluriennale legislazione in materia, si va invero ad incidere in modo sostanziale sulla particolare connotazione della posizione dei sanitari universitari, che costituisce il “dato caratterizzante le loro funzioni ed il conseguente stato giuridico” (Corte costituzionale n. 134/1997 cit.).

L'art. 6 della legge delega, alla lett. *c*), si è limitato a demandare al legislatore delegato l'emanazione di “idonee disposizioni in materia di personale” nel quadro dell'esigenza di assicurare la “coerenza” fra l'attività assistenziale e quella di formazione e ricerca, e non ha inteso assolutamente consentire lo stravolgimento dello stato giuridico dei sanitari universitari: ed invero, l'oggetto della delega è espressamente e chiaramente definito nella prima parte del comma 1, laddove la delega stessa è intesa all'emanazione di decreti legislativi specificatamente volti a ridefinire i rapporti tra “Servizio sanitario nazionale e università”; ed in tali limiti deve mantenersi l'attività normativa del legislatore delegato.

Né è riferibile ai professori e ricercatori universitari — sia per la collocazione sistematica della norma che per il richiamo inequivoco al “solo personale della dirigenza sanitaria” in servizio al 31 dicembre 1998 — il criterio direttivo di cui all'art. 2, lett. *q*), della legge n. 419/1998 cit., in ordine alla previsione di modalità per pervenire all'esclusività del rapporto di lavoro quale scelta individuale.

Sembra pertanto ipotizzabile il contrasto della norma di opzione (e delle norme sottese o connesse, già sopra indicate) anche con i canoni costituzionali *ex art. 76 Cost.*».

8. — Ciò premesso, considerazioni analoghe vanno espone con riferimento alla norma dell'art. 5, comma 12, oggetto di odierno esame, secondo cui, fino alla data di entrata in vigore della legge di riordino dello stato giuridico universitario «lo svolgimento di attività libero professionale intramuraria comporta l'opzione per il tempo pieno e lo svolgimento dell'attività extramuraria comporta l'opzione per il tempo definito ai sensi dell'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382».

Ed invero, la norma deve ritenersi viziata, in primo luogo, in via derivata in quanto l'eventuale caducazione delle norme in precedenza sottoposte alla verifica di costituzionalità comporterebbe, attesa la correlazione automatica con le norme stesse, l'eliminazione dalla realtà giuridica (anche) della disposizione del comma 12.

La norma appare altresì viziata *ex se*, ove si ponga mente alla disciplina del regime dell'impegno di servizio — a tempo pieno ovvero definito — per i professori universitari, giusta la previsione dell'art. 11 d.P.R. n. 382/1980, come modificato dall'art. 3 legge n. 705/1985 e dagli artt. 3 e 4 legge n. 118/1989.

L'ordinamento universitario impone una scelta meditata tra tempo pieno e tempo definito, entro un termine perentorio riferito all'inizio dell'anno accademico e con impegno almeno biennale.

A seconda dell'impegno prescelto, i docenti universitari assumono una diversa collocazione nel quadro della struttura universitaria e, in definitiva, un diverso *status* professionale, anche in termini di completa (o minore) dedizione ai compiti istituzionali delle università, e cioè l'insegnamento e la ricerca.

Si che la scelta del legislatore delegato nel senso della più volte ricordata (nell'ordinanza n. 10906 cit.) «correlazione automatica» dà adito a dubbi di costituzionalità con riferimento al principio dell'autonomia universitaria nel perseguimento dei fini istituzionali didattici e scientifici *ex art. 3 Cost.* e, incidendo in definitiva sullo stato giuridico del sanitario universitario, anche con riferimento all'art. 76 Cost., attesi i già evidenziati (sempre nell'ordinanza n. 10906) limiti *ex art. 6, lett. c)*, della legge delega.

Né può non essere rilevata quella manifesta irragionevolezza ed intrinseca contraddittorietà, nel contesto normativo inerente al regime di servizio dei docenti universitari, tra la disposizione dell'art. 5, comma 12, d.lgs. n. 517 cit. e quella dell'art. 11 d.P.R. n. 382/1980, che già nell'ordinanza n. 10906/2000 è stata rilevata tra altre norme per poi farne derivare una ipotesi di contrasto con l'art. 3 della Costituzione, quale canone generale di coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento, e con l'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo della mancanza di proporzionalità rispetto alle finalità da perseguire.

Sembra pertanto che la norma dell'art. 5, comma 12, non sia esente da dubbi di costituzionalità, oltre che in via derivata, anche per contrasto con gli artt. 3, 33, 76 e 97 della Costituzione, ed in riferimento all'art. 11 d.P.R. n. 382/1980 cit. e successive modificazioni.

9. — Per le considerazioni che precedono, va conseguentemente sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 12, d.lgs. n. 517/1999 cit., in via derivata e per contrasto con gli artt. 3, 33, 76 e 97 della Costituzione.

Va disposta, pertanto, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la pronuncia sulla legittimità costituzionale delle suindicate norme.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 12, d.lgs. n. 517/1999, in via derivata e per contrasto con gli artt. 3, 33, 76 e 97 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, alla camera di consiglio dell'11 luglio 2001.

Il Presidente: COSSU

Il consigliere estensore: MOLLICA

N. 256

Ordinanza del 22 novembre 2001 emessa dal T.a.r. del Lazio sul ricorso proposto da Arcangeli Giulio ed altri contro Ministero della sanità ed altri

Sanità pubblica - Professori e ricercatori universitari afferenti alla Facoltà di medicina e chirurgia, nominati in ruolo successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo censurato - Previsione della possibilità di svolgere unicamente l'attività assistenziale esclusiva e di optare per l'attività professionale extramuraria nei casi e modi stabiliti dal decreto legislativo stesso - Previsione, altresì, fino all'entrata in vigore della legge di riordino dello stato giuridico universitario, che lo svolgimento dell'attività extramuraria comporta l'opzione per il tempo definito - Incidenza sul principio di autonomia universitaria e sullo stato giuridico del sanitario universitario - Irragionevolezza - Lesione dei principî di imparzialità e buon andamento della P.A. - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, art. 5, comma 12.
- Costituzione, artt. 3, 33, 76 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 7631/2001 proposto da Arcangeli Giulio, Buzzi Roberto, Dini Mario, Marcucci Massimiliano, rappresentati e difesi dall'avv. Mario Racco ed elettivamente domiciliati nel suo studio in Roma, viale Mazzini n. 114/B;

Contro Ministero della sanità; Ministero università ricerca scientifica e tecnologica; Università degli studi di Firenze; Azienda ospedaliera di Careggi di Firenze; per l'accertamento del diritto dei ricorrenti, in quanto professori universitari della facoltà di medicina, a vedersi garantita l'applicazione della normativa vigente sull'ordinamento universitario, quale risulta dal d.P.R. n. 382/1980 e successive modificazioni e integrazioni e dalle ulteriori disposizioni legislative intervenute in materia, in tema di esercizio dell'attività istituzionale di didattica e ricerca a regime di impegno a tempo pieno o definito e incarichi di direzione.

Nonchè per l'annullamento, previa sospensione, delle note dell'Università degli studi di Firenze, prot. n. 3902 2P del 17 aprile 2001 (Arcangeli), n. 3903 2P del 17 aprile 2001 (Buzzi), n. 4010 15D del 23 aprile 2001 (Dini), n. 3907 2P del 17 aprile 2001 (Marcucci), di identico contenuto, indirizzate individualmente a ciascuno dei ricorrenti, recanti in oggetto: «Decreto Legislativo n. 517/1999 — Opzione attività assistenziale libero-professionale extramuraria (rapporto di lavoro non esclusivo)».

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle indicate amministrazioni;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore, per la camera di consiglio dell'11 luglio 2001, il consigliere Bruno Mollica;

Uditi, altresì, i difensori delle parti, come da verbale;

Vista l'ordinanza cautelare della sezione n. 4478 dell'11 luglio 2001;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto:

FATTO E DIRITTO

1. — I ricorrenti, docenti universitari afferenti alla facoltà di medicina e chirurgia, in servizio presso l'Università degli studi di Firenze, impugnano i provvedimenti con cui viene disposta la applicazione del regime di impegno a tempo definito, in quanto sanitari optanti per l'attività libero professionale extramuraria, a norma dell'art. 5, comma 12, d.lgs. 21 dicembre 1999 n. 517, di cui deducono la illegittimità costituzionale.

2. — Il ricorso investe vari profili della legislazione delegata di riforma del settore sanitario per farne discendere, in via derivata, l'incostituzionalità della norma precitata: va allora definito e circoscritto l'oggetto del giudizio, in quanto l'esame di questo giudice deve incentrarsi esclusivamente sull'oggetto diretto ed immediato della contestazione giudiziale, e cioè l'automatica correlazione tra opzione per l'attività libero professionale intramuraria ed il regime di tempo pieno nonché fra attività libero professionale extramuraria ed il regime di tempo definito imposto dal detto art. 5, comma 12.

3. — Rileva preliminarmente il collegio che, con precedenti ricorsi giurisdizionali nn. 3750/2000 e 3745/2000, i ricorrenti hanno già impugnato, unitamente ad altri sanitari, l'intimazione di opzione tra attività assistenziale intramuraria (definita anche come «attività assistenziale esclusiva») e attività libero professionale extramuraria ai sensi dell'art. 5, commi 7 e 8, d.lgs. n. 517/1999 cit.; e che, con ordinanze nn. 9030/2000 e 9031/2000, la sezione ha sollevato, in relazione a tali ricorsi, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 517 cit. per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 5, comma 7, per contrasto con gli artt. 33 e 76 Cost., dell'art. 5, commi da 1 a 6 e da 8 a 11 e dell'art. 3 *in parte qua* per contrasto con gli artt. 33 e 76 Cost.

4. — In sede di delibazione dell'istanza cautelare odiernamente proposta dai ricorrenti, la sezione ha meditatamente ritenuto di accordare, sia pure interinalmente, il chiesto provvedimento di sospensione, rinviando a separata contestuale ordinanza la proposizione della questione di costituzionalità del sistema normativo posto a base dell'impugnata applicazione del tempo definito per possibile contrasto, quantomeno, con gli artt. 97, 33 e 76 Cost., anche in riferimento all'art. 11 d.P.R. n. 382/1980, come modificato dall'art. 3, legge n. 705/1985 e dagli artt. 3 e 4, legge n. 118/1989.

In questa sede, in punto di rilevanza, basti ricordare l'orientamento della Corte costituzionale secondo il quale il requisito della rilevanza non viene meno nel caso in cui il giudice, contemporaneamente all'ordinanza di rimessione, abbia disposto, con separato provvedimento, la sospensione stessa, in via provvisoria e temporanea, sino alla ripresa del giudizio cautelare (*cf.* sentt. n. 444 del 1990, 367 del 1991 e 4 del 2000); e ciò anche per il caso che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo*, essendo comunque individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalle questioni di legittimità costituzionale, sul quale questo giudice è chiamato a pronunciarsi (*cf.* sentt. nn. 263 del 1994, 128 del 1998 e 4 del 2000 cit.).

5. — Sempre in punto di rilevanza, va ricordato che la contestata applicazione del tempo definito è imposta dall'art. 5, comma 12, del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517 cit.: sì che, dovendosi fare necessariamente applicazione della detta disposizione, il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

D'altro canto, i provvedimenti in questa sede impugnati costituiscono puntuale applicazione della disposizione medesima, con la conseguenza che l'eventuale eliminazione della stessa dalla realtà giuridica determinerebbe il soddisfacimento dell'interesse sostanziale dei ricorrenti.

6. — La questione, oltre che rilevante, appare non manifestamente infondata; ed invero, come già esposto e ritenuto nella precitata ordinanza cautelare, la sezione dubita della legittimità costituzionale della norma posta a base del detto provvedimento: ritiene pertanto di dover sollevare, anche d'ufficio per i profili non trattati dai ricorrenti, la relativa questione di costituzionalità per contrasto con i già ricordati artt. 3, 97, 33 e 76 Cost., anche in riferimento all'art. 11 d.P.R. n. 382/1980, come modificato dall'ad. 3, legge 705/1985 e dagli artt. 3 e 4, legge n. 118/1989.

7. — Ragioni di economia processuale imporrebbero di non ripetere le considerazioni già esposte nelle ricordate ordinanze di rimessione nn. 9030 e 9031 del 2000; peraltro, per comodità di giudizio nonché di esposizione dei profili specificatamente oggetto della odierna ordinanza, si ritiene opportuno riportare i contenuti delle dette ordinanze.

«5. Viene in primo luogo in considerazione la norma dell'art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 517/1999, che impone un termine perentorio (che sia di tale natura non sembra revocabile in dubbio, attese le conseguenze derivanti dall'omesso esercizio dell'opzione nel termine fissato, previste dall'ultima parte del comma stesso) per l'esercizio dell'opzione ai sensi e per gli effetti di cui al comma 7: tale ultimo comma stabilisce che i professori ed i ricercatori universitari afferenti alla facoltà di medicina e chirurgia optano rispettivamente per l'esercizio di attività assistenziale intramuraria ai sensi dell'art. 15-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 e successive modificazioni e secondo le tipologie di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* del comma 2 dello stesso articolo ovvero per l'eser-

cizio di attività libero professionale extramuraria; tali tipologie fanno espresso riferimento alle strutture aziendali individuate dal direttore generale d'intesa con il collegio di direzione, con ciò ponendo una stretta correlazione tra l'individuazione delle strutture destinate all'attività libero professionale e l'esercizio dell'attività medesima.

Tale stretta correlazione è, del resto, logico corollario della compenetrazione tra l'attività sanitaria assistenziale e quella didattico-scientifica dei docenti universitari della facoltà di medicina, che operano nelle cliniche e negli istituti universitari di ricovero e cura, che costituisce "il dato caratterizzante le loro funzioni ed il conseguente stato giuridico" (*cf.* Corte cost. 16 maggio 1997 n. 134).

E nel senso della "inscindibilità" delle attività assistenziali del personale universitario da quelle di didattica e di ricerca si pone anche l'art. 5 del d.m. 31 luglio 1997, che reca le linee guida per la stipula dei protocolli d'intesa università-regioni.

Nel sistema normativo scaturente dall'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999 e dall'art. 15-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502/1992, è quindi configurabile un obbligo dell'amministrazione di individuare le strutture aziendali entro cui va esercitata l'attività assistenziale intramuraria (o le soluzioni alternative, di cui all'art. 72, comma 11, della legge 23 dicembre 1998, n. 448), sì da rendere concretamente disponibili le strutture stesse ed i servizi (in tal senso, *cf.*, anche, Cons. Stato, VI Sez., ord.za, 24 marzo 2000 n. 1431). E tale obbligo dell'amministrazione è correlato al diritto all'esercizio di attività libero professionale individuale ... nell'ambito delle strutture aziendali (art. 15-*quinquies*, punto 2, lett. a, del d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502 nel testo introdotto dall'art. 13 del d.lgs 19 giugno 1999 n. 229) da parte dei sanitari universitari, diritto il cui esercizio sembra di dubbia attuabilità in assenza della detta individuazione e predisposizione delle strutture, non apparendo rilevante, sul piano della effettività del diritto stesso, la mera possibilità di tutela nelle competenti sedi nei confronti dei funzionari inadempienti (*ex* art. 72, comma 11, della legge n. 448 del 1998).

Se ciò è vero, sembra ravvisabile una intrinseca contraddittorietà, pur nel medesimo contesto normativo, tra il comma 8, dell'art. 5, d.lgs. n. 517/1999 cit. — nella parte in cui introduce il censurato termine "perentorio" per l'opzione, omettendo di subordinare o comunque correlare l'opzione medesima alla concreta disponibilità delle strutture — ed il comma 7, nella parte in cui (rinviando alle tipologie di cui alle lettere a), b), c), d), comma 2, art. 15-*quinquies* del d.lgs n. 502/1992 e successive modificazioni) fa riferimento all'individuazione delle strutture medesime, con conseguente configurabilità, per tale profilo, di un'ipotesi di contrasto tra la censurata disposizione dell'art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 517/1999, *sub specie* di manifesta irragionevolezza ed intrinseca contraddittorietà col sistema normativo in cui si colloca e l'art. 3 Cost. — inteso come generale canone di coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento (Corte cost. n. 204/1982) — nonché col principio di buon andamento *ex* art. 97 Cost.: quest'ultimo, in particolare, sotto il profilo della mancanza di proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore delegato rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità da perseguire, nonché sotto il profilo della razionale organizzazione dei servizi.

Appare quindi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 517/1999 nella parte in cui, imponendo di compiere una scelta entro un termine perentorio, e attribuendo alla mancata opzione dell'interessato un significato legale tipico (equivalenza alla scelta per l'attività assistenziale esclusiva), non condiziona o correla l'esercizio dell'opzione alla concreta disponibilità delle strutture, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. sotto i profili indicati.

6. Il Collegio dubita nel contempo della conformità ai parametri costituzionali *ex* art. 33 Cost. dell'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999, nella parte in cui impone la detta opzione relativamente al personale sanitario universitario, in uno con le disposizioni allo stesso sottese (o comunque commesse, art. 5 commi da 1 a 6 e da 8 a 11, e art. 3 *in parte qua*) in quanto sembra porsi *ex se* — indipendentemente, cioè, dal profilo della necessità di prescrizione della previa individuazione delle strutture — altresì in contrasto con il principio dell'autonomia universitaria nel perseguimento dei fini istituzionali didattici e scientifici.

Stabilisce il comma 7 cit. che "l'opzione per l'attività" assistenziale esclusiva è requisito necessario per l'attribuzione ai professori e ricercatori universitari di incarichi di direzione di struttura nonché dei programmi di cui al comma 4.

A tacere della incidenza sullo stato giuridico degli interessati di una prescrizione siffatta, giusta altresì le conseguenze derivanti alla posizione degli stessi (*cf.* in particolare, commi 4, 5 e 6 dello stesso art. 5), certo è che i programmi di cui al comma 4, infra o interdipartimentali, sono dichiaratamente finalizzati alla integrazione delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca, con particolare riguardo alle innovazioni tecnologiche ed assistenziali, nonché al coordinamento delle attività sistematiche di revisione e valutazione della pratica clinica ed assistenziale.

La preclusione della attribuzione della responsabilità e della gestione dei detti programmi per i sanitari universitari non optanti per l'attività assistenziale esclusiva appare con tutta evidenza lesiva di quel principio di compenetrazione tra attività sanitaria assistenziale e attività didattica e di ricerca scientifica, che costituisce dato caratterizzante l'attività dei sanitari universitari e che trova tutela (anche) nei principi di autonomia didattico-scientifica postulati dall'art. 33 Cost.

Ma la stessa opzione per l'attività assistenziale esclusiva — tra l'altro irretrattabile, a norma del comma 10 dell'art. 5 cit., fatta eccezione per limitate specifiche ipotesi — non sembra in linea con i principi di autonomia didattico-scientifica *ex art.* 33 Cost.

L'opzione comporta l'assoggettamento dell'attività assistenziale del sanitario universitario alle determinazioni organizzative assistenziali del direttore generale dell'Azienda ospedaliera (sia pure d'intesa col rettore o su proposta del responsabile di struttura complessa; in particolare, commi 1, 2, 5, 6 dell'art. 5 cit.): dell'adempimento delle attività assistenziali — che pur “si integrano” con quelle di didattica e di ricerca a norma del comma 2, dell'art. 5 — il personale universitario risponde al (solo) direttore generale, ai sensi dello stesso comma; l'attribuzione e la revoca degli incarichi di struttura semplice e degli incarichi di natura professionale è disposta dal direttore generale su proposta del responsabile della struttura complessa di appartenenza del sanitario (comma 6); l'incarico di direzione di struttura complessa è attribuito (e revocato) dal direttore generale sulla base di (mera) intesa con il rettore, ai sensi del comma 5 (analogamente a quanto disposto per il direttore del dipartimento ad attività integrata dall'art. 3, comma 4).

Ne discende la possibile incidenza delle dette determinazioni del direttore generale sulle attribuzioni in materia didattica e di ricerca riservate all'istituzione universitaria (anche per ciò che concerne l'attività di programmazione di tali aspetti); la stessa collocazione funzionale assistenziale per effetto della esercitata opzione — rimessa, in definitiva, al direttore generale — ben può incidere, in concreto, sulla libertà d'insegnamento (si pensi, in particolare, all'attribuzione di un incarico assistenziale che non consenta un'adeguata e proficua utilizzazione di strutture e personale per esigenze di didattica e ricerca nel quadro della programmazione del dipartimento).

L'attività di insegnamento appare, in sostanza, suscettibile di condizionamenti in relazione alle determinazioni in materia assistenziale di un direttore generale che ha come obiettivo gestionale essenzialmente la realizzazione di un progetto di assistenza sanitaria ospedaliera, e non certo di un programma universitario scientifico-didattico.

Ciò in presenza di una posizione “marginale” assegnata dal sistema normativo in esame agli organi istituzionali dell'università in materia di coordinamento degli interessi che sono propri dell'autonomia dell'istituzione (*id est*, di insegnamento e ricerca scientifica), posizione non bilanciata dalla previsione di partecipazione (*recte*, intesa) del rettore alla nomina del direttore del dipartimento ad attività integrata *ex art.* 3, comma 4, quale centro di collegamento tra assistenza, didattica e ricerca.

Se è vero, infatti, che tale organismo è concepito in funzione del detto necessario coordinamento, è pur vero che gli interessi istituzionali dell'università restano comunque ampiamente condizionati dalle scelte gestionali del direttore del dipartimento: e ciò in termini di programmazione, organizzazione e gestione dell'attività di insegnamento e di aggiornamento e ricerca scientifica, che la Costituzione assegna primariamente alla autonomia dell'università stessa.

Ed invero, a tacer d'altro, il direttore del dipartimento assume la responsabilità gestionale nei confronti del direttore generale in ordine alla razionale e corretta programmazione e gestione delle risorse assegnate per la realizzazione degli obiettivi attribuiti, tenendo “anche” conto della necessità di soddisfare le peculiari esigenze connesse alle attività didattiche e scientifiche, con ciò conferendo, nelle scelte decisionali, priorità ai profili dell'assistenza rispetto a quelli della ricerca e della didattica, in violazione, altresì, del disposto dell'art. 6 lett. *b*) della legge delega (vedasi al riguardo il successivo punto 7), laddove si intende “assicurare” lo svolgimento delle attività assistenziali funzionali alle esigenze della didattica e della ricerca, con inversione, quindi, del processo logico postulato dal legislatore delegante.

Quanto sopra fa dubitare, anche, in via derivata, della conformità al dettato costituzionale delle norme in tema di organizzazione interna delle aziende, di cui all'art. 3 del d.lgs cit., per i riflessi sulla posizione dei sanitari optanti per l'attività assistenziale esclusiva, nella parte in cui non prevedono una partecipazione diretta di organi universitari alle scelte decisionali in tema di collegamento tra assistenza, didattica e ricerca.

Sembra quindi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999 e delle norme ad esso sottese, o comunque connesse, *in parte qua* (art. 5, commi da 1 a 6 e da 8 ad 11 e art. 3) per contrasto con l'art. 33 Cost.

7. La normativa delegata in materia di opzione dei sanitari universitari non sembra inoltre avere compiutamente realizzato — attese le evidenziate incongruenze del sistema — il disegno del legislatore delegante in ordine alla “coerenza fra l'attività assistenziale e le esigenze della formazione e della ricerca” (art. 6, lett. *b*), *c*), della legge 30 novembre 1998 n. 419, anche in relazione quanto sopra esposto).

È ben vero che la normativa medesima si occupa di tale profilo laddove si prevede — come già ricordato al punto 6 — una organizzazione dipartimentale al fine di assicurare l'esercizio integrato delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca (art. 3) anche sotto l'aspetto della utilizzazione delle strutture assistenziali; ma sembra al collegio che debba ragionevolmente dubitarsi della effettività della richiesta “coerenza” tra le dette esigenze e l'attività assistenziale (oltre che per i motivi già illustrati) in presenza di un espresso disposto della legislazione delegata che non consente al sanitario universitario non optante per l'attività assistenziale esclusiva la preposizione, non solo alla direzione di strutture, con conseguente impossibilità di impostazione dei programmi, delle modalità e degli specifici contenuti della ricerca scientifica, ma addirittura ai programmi espressamente finalizzati alla integrazione delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca, con particolare riguardo alle innovazioni tecnologiche ed assistenziali.

E tale limite di legge non può essere posto nel nulla neppure dal sistematico rinvio a futuri (ed incerti nei contenuti) protocolli d'intesa.

D'altro canto, non può esservi “coerenza” tra i detti profili se il sistema è “sbilanciato” verso la primaria considerazione delle esigenze assistenziali; né il legislatore delegato si è mosso nell'ottica di un rafforzamento dei processi di collaborazione tra università e servizio sanitario nazionale *ex art. 6 lett. a)* della legge delega, se è vero che l'autonomia dell'università ne risulta ampiamente “sacrificata”, giusta le pregresse considerazioni.

Non sembra altresì che la delega *ex art. 6 lett. c)* cit. abbia ad oggetto anche la modificazione dello stato giuridico del personale sanitario universitario: nel momento in cui si va ad alterare, quantomeno per il personale universitario non optante per l'attività assistenziale esclusiva, il quadro di ragionevole compenetrazione fra attività didattico-scientifica e attività assistenziale, siccome consolidato anche dal complessivo andamento della plurienale legislazione in materia, si va invero ad incidere in modo sostanziale sulla particolare connotazione della posizione dei sanitari universitari, che costituisce il “dato caratterizzante le loro funzioni ed il conseguente stato giuridico” (Corte cost. n. 134/1997 cit.).

L'art. 6 della legge delega, alla lett. *c)*, si è limitato a demandare al legislatore delegato l'emanazione di “idonee disposizioni in materia di personale nel quadro dell'esigenza di assicurare la coerenza” fra l'attività assistenziale e quella di formazione e ricerca, e non ha inteso assolutamente consentire lo stravolgimento dello stato giuridico dei sanitari universitari: ed invero, l'oggetto della delega è espressamente e chiaramente definito nella prima parte del comma 1, laddove la delega stessa è intesa all'emanazione di decreti legislativi specificatamente volti a ridefinire i rapporti tra servizio “sanitario nazionale e università”; ed in tali limiti deve mantenersi l'attività normativa del legislatore delegato.

Né è riferibile ai professori e ricercatori universitari — sia per la collocazione sistematica della norma che per il richiamo inequivoco al “solo personale della dirigenza sanitaria” in servizio al 31 dicembre 1998 — il criterio direttivo di cui all'art. 2 lett. *g)* della legge n. 419/1998 del rapporto di lavoro quale scelta individuale.

Sembra pertanto ipotizzabile il contrasto della norma di opzione (e delle norme sottese o connesse, già sopra indicate) anche con i canoni costituzionali *ex art. 76 Cost.*»

8. — Ciò premesso, considerazioni analoghe vanno esposte con riferimento alla norma dell'art. 5, comma 12, oggetto di odierno esame, secondo cui, fino alla data di entrata in vigore della legge di riordino dello stato giuridico universitario «lo svolgimento di attività libero professionale intramuraria comporta l'opzione per il tempo pieno e lo svolgimento dell'attività extramuraria comporta l'opzione per il tempo definito ai sensi dell'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382».

Ed invero, la nonna deve ritenersi viziata, in primo luogo, in via derivata in quanto l'eventuale caducazione delle norme in precedenza sottoposte alla verifica di costituzionalità comporterebbe, attesa la correlazione automatica con le norme stesse, l'eliminazione dalla realtà giuridica (anche) della disposizione del comma 12.

La norma appare altresì viziata *ex se*, ove si ponga mente alla disciplina del regime dell'impegno di servizio — a tempo pieno ovvero definito — per i professori universitari, giusta la previsione dell'art. 11, d.P.R. n. 382/1980, come modificato dall'art. 3, legge n. 705/1985 e dagli artt. 3 e 4, legge n. 118/1989.

L'ordinamento universitario impone una scelta meditata tra tempo pieno e tempo definito, entro un termine perentorio riferito all'inizio dell'anno accademico e con impegno almeno biennale.

A seconda dell'impegno prescelto, i docenti universitari assumono una diversa collocazione nel quadro della struttura universitaria e, in definitiva, un diverso *status* professionale, anche in termini di completa (o minore) dedizione ai compiti istituzionali delle università, e cioè l'insegnamento e la ricerca.

Si che la scelta del legislatore delegato nel senso della più volte ricordata (nelle ordinanze nn. 9030 e 9031 cit.) «correlazione automatica» dà adito a dubbi di costituzionalità con riferimento al principio dell'autonomia universitaria nel perseguimento dei fini istituzionali didattici e scientifici *ex art. 3 Cost.* e, incidendo in definitiva sullo stato giuridico del sanitario universitario, anche con riferimento all'art. 76 Cost., attesi i già evidenziati (sempre nelle ordinanze nn. 9030 e 9031) limiti *ex art. 6 lett. c)* della legge delega.

Né può non essere rilevata quella manifesta irragionevolezza ed intrinseca contraddittorietà, nel contesto normativo inerente al regime di servizio dei docenti universitari, tra la disposizione dell'art. 5, comma 12, d.lgs. n. 517 cit. e quella dell'art. 11, d.P.R. n. 382/1980, che già nelle ordinanze nn. 9030 e 9031 del 2000 è stata rilevata tra altre norme per poi farne derivare una ipotesi di contrasto con l'art. 3 Cost., quale canone generale di coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento, e con l'art. 97 Cost., sotto il profilo della mancanza di proporzionalità rispetto alle finalità da perseguire.

Sembra pertanto che la norma dell'art. 5, comma 12, non sia esente da dubbi di costituzionalità, oltre che in via derivata, anche per contrasto con gli artt. 3, 33, 76 e 97 Cost., ed in riferimento all'art. 11, d.P.R. n. 382/1980 cit. e successive modificazioni.

9. — Per le considerazioni che precedono, va conseguentemente sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 12, d.lgs. n. 517/1999 cit., in via derivata e per contrasto con gli artt. 3, 33, 76 e 97 Cost.

Va disposta, pertanto, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, per la pronuncia sulla legittimità costituzionale delle suindicate norme.

P. Q. M

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 12, d.P.R. n. 517/1999, in via derivata e per contrasto con gli artt. 3, 33, 76 e 97 Cost.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'11 luglio 2001.

Il Presidente: COSSU

Il consigliere estensore: MOLLIKA

N. 257

Ordinanza del 22 novembre 2001 emessa dal T.a.r. del Lazio
sul ricorso proposto da Altieri Vincenzo ed altri contro Università degli studi di Napoli «Federico II» ed altri

Sanità pubblica - Professori e ricercatori universitari afferenti alla Facoltà di medicina e chirurgia, nominati in ruolo successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo censurato - Previsione della possibilità di svolgere unicamente l'attività assistenziale esclusiva e di optare per l'attività professionale extramuraria nei casi e modi stabiliti dal decreto legislativo stesso - Previsione, altresì, fino all'entrata in vigore della legge di riordino dello stato giuridico universitario, che lo svolgimento dell'attività extramuraria comporta l'opzione per il tempo definito - Incidenza sul principio di autonomia universitaria e sullo stato giuridico del sanitario universitario - Irragionevolezza - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della P.A. - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, art. 5, comma 12.
- Costituzione, artt. 3, 33, 76 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 7939/2001, proposto da Altieri Vincenzo, Amato Bruno, Auricchio Salvatore, Ayala Fabio, Battagliese Guido, Bonaduce Domenico, Bonavolontà Giulio, Bracale Giancarlo, Buccelli Claudio, Bucci Eduardo, Bucci Luigi Antonio, Bucci Paolo, Chiosi Ettore, D'Armiendo Massimino, De Rosa Gaetano, Delfino Mario, De Rosa Michele Davide, Fenzi Gianfranco, Greco Giovanni Maria, Ingenito Aniello, Lavorgna Giovanni, Lupoli Giovanni, Magli Adriano, Manfredi Claudio, Martinelli Pasquale, Matarasso Sergio, Merola Bartolomeo, Mignogna Michele Davide, Mirone Vincenzo, Molea Guido, Monfrecola Giuseppe, Muscettola Giovanni, Nappi Carmine, Palombini Lucio, Persico Giovanni, Piazza Marcello, Regno Sandro, Rocco Pasquale, Romano Giovanni, Rossi Riccardo, Salvatore Francesco, Valletta Alessandra, Vetrani Antonio, Zarone Fernando, rappresentati e difesi dall'avv. Mario Racco ed elettivamente domiciliati nel suo studio in Roma, viale Mazzini, 114/B;

Contro l'Università degli studi di Napoli «Federico II», in persona del rettore *pro tempore*, nonché:

Azienda universitaria policlinico dell'Università degli studi di Napoli «Federico II», in persona del direttore generale *pro tempore*;

Ministero della sanità, in persona del Ministro *pro tempore*;

Ministero università e ricerca scientifica e tecnologica, in persona del Ministro *pro tempore*;

Per l'accertamento del diritto dei ricorrenti, in quanto professori universitari della facoltà di medicina, a vedersi garantita l'applicazione della normativa vigente sull'ordinamento universitario, quale risulta dal d.P.R. n. 382/1980 e successive modificazioni e integrazioni e dalle ulteriori disposizioni legislative intervenute in materia, in tema di esercizio dell'attività istituzionale di didattica e ricerca e regime di impegno a tempo pieno o definito; nonché per l'annullamento, previa sospensione, delle note a firma del decano indirizzate individualmente a ciascuno dei ricorrenti in data e con protocolli diversi, ma tutte con l'identico contenuto riportato in fatto recanti in oggetto: «Opzione *ex* art. 5, commi 7-8 d.lgs. n. 517/1999, e di ogni altro atto ad esse presupposto, connesso e/o consequenziale, e in particolare delle note, anch'esse di identico contenuto, recanti in oggetto «Opzione *ex* art. 5, commi 7 e 8 d.lgs. n. 517/1999» con le quali il commissario straordinario dell'Azienda universitaria ha riscontrato la comunicazione di opzione da ciascuno prodotta, nonché la nota circolare del medesimo commissario straordinario n. 4587 dell'8 febbraio 2001 e relativo modulo allegato.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore, per la camera di consiglio dell'11 luglio 2001, il consigliere Bruno Mollica;

Uditi, altresì, i difensori delle parti, come da verbale;

Vista l'ordinanza cautelare della sezione n. 4477 dell'11 luglio 2001;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto:

FATTO E DIRITTO

1. — I ricorrenti, docenti universitari afferenti alla facoltà di medicina e chirurgia, in servizio presso l'Università degli studi di Napoli «Federico II», impugnano i provvedimenti con cui viene disposta la applicazione del regime di impegno a tempo definito, in quanto sanitari optanti per l'attività libero-professionale extramuraria, a norma dell'art. 5, comma 12, d.lgs. 21 dicembre 1999 n. 517, di cui deducono la illegittimità costituzionale.

2. — Il ricorso investe vari profili della legislazione delegata di riforma del settore sanitario per farne discendere, in via derivata, l'incostituzionalità della norma precitata: va allora definito e circoscritto l'oggetto del giudizio, in quanto l'esame di questo giudice deve incentrarsi esclusivamente sull'oggetto diretto ed immediato della contestazione giudiziale, e cioè l'automatica correlazione tra opzione per l'attività libero-professionale intramuraria ed il regime di tempo pieno nonché fra attività libero-professionale extramuraria ed il regime di tempo definito imposto dal detto art. 5, comma 12.

3. — Rileva preliminarmente il collegio che, con precedenti ricorsi giurisdizionali nn. 3851, 3854, 3803, 4681, 6036, 4916 e 4923 del 2000, i ricorrenti hanno già impugnato, unitamente ad altri sanitari, l'intimazione di opzione tra attività assistenziale intramuraria (definita anche come «attività assistenziale esclusiva») e attività libero-professionale extramuraria ai sensi dell'art. 5, commi 7 e 8, d.lgs. n. 517/1999 cit.; e che, con ordinanze nn. 19903/00, 19904/00, 9029/00, 4370/00, 39/01, 10905/00 e 10906/00, la sezione ha sollevato, in relazione a tali ricorsi, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 comma 8 del d.lgs. n. 517 cit. per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 5 comma 7 per contrasto con gli artt. 33 e 76 Cost., dell'art. 5 commi da 1 a 6 e da 8 a 11 e dell'art. 3 *in parte qua* per contrasto con gli artt. 33 e 76 Cost.

4. — In sede di delibazione dell'istanza cautelare odiernamente proposta dai ricorrenti, la sezione ha meditatamente ritenuto di accordare, sia pure interinalmente, il chiesto provvedimento di sospensione, rinviando a separata contestuale ordinanza la proposizione della questione di costituzionalità del sistema normativo posto a base dell'impugnata applicazione del tempo definito per possibile contrasto, quantomeno, con gli artt. 3, 97, 33 e 76 Cost., anche in riferimento all'art. 11 d.P.R. n. 382/1980, come modificato dall'art. 3 legge n. 705/1985 e dagli artt. 3 e 4 legge n. 118/1989.

In questa sede, in punto di rilevanza, basti ricordare l'orientamento della Corte costituzionale secondo il quale il requisito della rilevanza non viene meno nel caso in cui il giudice, contemporaneamente all'ordinanza di rimessione, abbia disposto, con separato provvedimento, la sospensione stessa, in via provvisoria e temporanea, sino alla ripresa del giudizio cautelare (*cf.* sentt. nn. 444 del 1990, 367 del 1991 e 4 del 2000); e ciò anche per il caso che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo*, essendo comunque individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalle questioni di legittimità costituzionale, sul quale questo giudice è chiamato a pronunciarsi (*cf.* sentt. nn. 263 del 1994, 128 del 1998 e 4 del 2000 cit.).

5. — Sempre in punto di rilevanza, va ricordato che la contestata applicazione del tempo definito è imposta dall'art. 5 comma 12, del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517 cit.: sì che, dovendosi fare necessariamente applicazione della detta disposizione, il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

D'altro canto, i provvedimenti in questa sede impugnati costituiscono puntuale applicazione della disposizione medesima, con la conseguenza che l'eventuale eliminazione della stessa dalla realtà giuridica determinerebbe il soddisfacimento dell'interesse sostanziale dei ricorrenti.

6. — La questione, oltre che rilevante, appare non manifestamente infondata; ed invero, come già esposto e ritenuto nella precitata ordinanza cautelare, la sezione dubita della legittimità costituzionale della norma posta a base dei detti provvedimenti: ritiene pertanto di dover sollevare, anche d'ufficio per i profili non trattati dai ricorrenti, la relativa questione di costituzionalità per contrasto con i già ricordati artt. 3, 97, 33 e 76 Cost., anche in riferimento all'art. 11, d.P.R. n. 382/1980, come modificato dall'art. 3 legge 705/1985 e dagli artt. 3 e 4 legge 118/1989.

7. — Ragioni di economia processuale imporrebbero di non ripetere le considerazioni già esposte nelle ricordate ordinanze di rimessione; peraltro, per comodità di giudizio nonché di esposizione dei profili specificatamente oggetto della odierna ordinanza, si ritiene opportuno riportare i contenuti delle dette ordinanze.

«5. Viene in primo luogo in considerazione la norma dell'art. 5, comma 8, del d.lgs n. 517/1999, che impone un termine perentorio (che sia di tale natura non sembra revocabile in dubbio, attese le conseguenze derivanti dall'omesso esercizio dell'opzione nel termine fissato, previste dall'ultima parte del comma stesso) per l'esercizio dell'opzione ai sensi e per gli effetti di cui al comma 7: tale ultimo comma stabilisce che i professori ed i ricercatori universitari afferenti alla facoltà di medicina e chirurgia optano rispettivamente per l'esercizio di attività assistenziale intramuraria ai sensi dell'art. 15-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 e successive modificazioni e secondo le tipologie di cui alle lettere *a*), *b*), *c*) e *d*) del comma 2 dello stesso articolo ovvero per l'esercizio di attività libero-professionale extramuraria; tali tipologie fanno espresso riferimento alle strutture aziendali individuate dal direttore generale d'intesa con il collegio di direzione, con ciò ponendo una stretta correlazione tra l'individuazione delle strutture destinate all'attività libero-professionale e l'esercizio dell'attività medesima.

Tale stretta correlazione è, del resto, logico corollario della compenetrazione tra l'attività sanitaria assistenziale e quella didattico-scientifica dei docenti universitari della facoltà di medicina, che operano nelle cliniche e negli istituti universitari di ricovero e cura, che costituisce "il dato caratterizzante le loro funzioni ed il conseguente stato giuridico" (*cfr.* Corte cost. 16 maggio 1997 n. 134).

E nel senso della "inscindibilità" delle attività assistenziali del personale universitario da quelle di didattica e di ricerca si pone anche l'art. 5 del decreto ministeriale 31 luglio 1997, che reca le linee guida per la stipula dei protocolli d'intesa università-regioni.

Nel sistema normativo scaturente dall'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999 e dall'art. 15-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502/1992, è quindi configurabile un obbligo dell'Amministrazione di individuare le strutture aziendali entro cui va esercitata l'attività assistenziale intramuraria (o le soluzioni alternative, di cui all'art. 72, comma 11, della legge 23 dicembre 1998, n. 448), sì da rendere concretamente disponibili le strutture stesse ed i servizi (in tal senso, *cfr.*, anche, Cons. Stato, VI Sez., ord.za, 24 marzo 2000 n. 1431). E tale obbligo dell'Amministrazione è correlato al diritto all'esercizio di attività libero-professionale individuale ... nell'ambito delle "strutture aziendali" (art. 15-*quinquies*, punto 2, lett. *a*, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 nel testo introdotto dall'art. 13 del d.lgs. 19 giugno 1999 n. 229) da parte dei sanitari universitari, diritto il cui esercizio sembra di dubbia attuabilità in assenza della detta individuazione e predisposizione delle strutture, non apparendo rilevante, sul piano della effettività del diritto stesso, la mera possibilità di tutela nelle competenti sedi nei confronti dei funzionari inadempienti (*ex art.* 72, comma 11, della legge n. 448 del 1998).

Se ciò è vero, sembra ravvisabile una intrinseca contraddittorietà, pur nel medesimo contesto normativo, tra il comma 8 dell'art. 5 d.lgs n. 517/1999 cit. — nella parte in cui introduce il censurato "termine perentorio" per l'opzione, omettendo di subordinare o comunque correlare l'opzione medesima alla concreta disponibilità delle strutture — ed il comma 7, nella parte in cui (rinviando alle tipologie di cui alle lettere *a*, *b*, *c*, *d*, comma 2, art. 15-*quinquies* del d.lgs. n. 502/1992 e successive modificazioni) fa riferimento all'individuazione delle strutture medesime, con conseguente configurabilità, per tale profilo, di un'ipotesi di contrasto tra la censurata disposizione dell'art. 5 comma 8, del d.lgs. n. 517/1999, *sub specie* di manifesta irragionevolezza ed intrinseca contraddittorietà col sistema normativo in cui si colloca e l'art. 3 Cost. — inteso come generale canone di coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento (Corte cost. n. 204/1982) — nonché col principio di buon andamento *ex art.* 97 Cost.: quest'ultimo, in particolare, sotto il profilo della mancanza di proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore delegato rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità da perseguire, nonché sotto il profilo della razionale organizzazione dei servizi.

Appare quindi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 517/1999 nella parte in cui, imponendo di compiere una scelta entro un termine perentorio, e attribuendo alla mancata opzione dell'interessato un significato legale tipico (equivalenza alla scelta per l'attività assistenziale esclusiva), non condiziona o correla l'esercizio dell'opzione alla concreta disponibilità delle strutture, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. sotto i profili indicati.

6. Il collegio dubita nel contempo della conformità ai parametri costituzionali *ex art.* 33 Cost. dell'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999, nella parte in cui impone la detta opzione relativamente al personale sanitario universitario, in uno con le disposizioni allo stesso sottese (o comunque connesse, art. 5 commi da 1 a 6 e da 8 a 11, e art. 3 *in parte qua*) in quanto sembra porsi *ex se* — indipendentemente, cioè, dal profilo della necessità di prescrizione della previa individuazione delle strutture — altresì in contrasto con il principio dell'autonomia universitaria nel perseguimento dei fini istituzionali didattici e scientifici.

Stabilisce il comma 7 cit. che l'opzione per l'attività assistenziale esclusiva è requisito necessario per l'attribuzione ai professori e ricercatori universitari di incarichi di direzione di struttura nonché dei programmi di cui al comma 4.

A tacere della incidenza sullo stato giuridico degli interessati di una prescrizione siffatta, giusta altresì le conseguenze derivanti alla posizione degli stessi (*cf.*, in particolare, commi 4, 5 e 6 dello stesso art. 5), certo è che i programmi di cui al comma 4, infra o interdipartimentali, sono dichiaratamente finalizzati alla integrazione delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca, con particolare riguardo alle innovazioni tecnologiche ed assistenziali, nonché al coordinamento delle attività sistematiche di revisione e valutazione della pratica clinica ed assistenziale.

La preclusione della attribuzione della responsabilità e della gestione dei detti programmi per i sanitari universitari non optanti per l'attività assistenziale esclusiva appare con tutta evidenza lesiva di quel principio di compenetrazione tra attività sanitaria assistenziale e attività didattica e di ricerca scientifica, che costituisce dato caratterizzante l'attività dei sanitari universitari e che trova tutela (anche) nei principi di autonomia didattico-scientifica postulati dall'art. 33 Cost.

Ma la stessa opzione per l'attività assistenziale esclusiva — tra l'altro irretrattabile, a norma del comma 10 dell'art. 5 cit., fatta eccezione per limitate specifiche ipotesi — non sembra in linea con i principi di autonomia didattico-scientifica *ex* art. 33 Cost.

L'opzione comporta l'assoggettamento dell'attività assistenziale del sanitario universitario alle determinazioni organizzative assistenziali del direttore generale dell'azienda ospedaliera (sia pure d'intesa col rettore o su proposta del responsabile di struttura complessa; in particolare, commi 1, 2, 5, 6 dell'art. 5 cit.): dell'adempimento della attività assistenziali — che pur si integrano con quelle di didattica e di ricerca a norma del comma 2 dell'art. 5 — il personale universitario risponde al (solo) direttore generale, ai sensi dello stesso comma; l'attribuzione e la revoca degli incarichi di struttura semplice e degli incarichi di natura professionale è disposta dal direttore generale su proposta del responsabile della struttura complessa di appartenenza del sanitario (comma 6); l'incarico di direzione di struttura complessa è attribuito (e revocato) dal direttore generale sulla base di (mera) intesa con il rettore, ai sensi del comma 5 (analogamente a quanto disposto per il direttore del dipartimento ad attività integrata dall'art. 3, comma 4).

Ne discende la possibile incidenza delle dette determinazioni del direttore generale sulle attribuzioni in materia didattica e di ricerca riservate all'istituzione universitaria (anche per ciò che concerne l'attività di programmazione di tali aspetti); la stessa collocazione funzionale assistenziale per effetto della esercitata opzione — rimessa, in definitiva, al direttore generale — ben può incidere, in concreto, sulla libertà d'insegnamento (si pensi, in particolare, all'attribuzione di un incarico assistenziale che non consenta un'adeguata e proficua utilizzazione di strutture e personale per esigenze di didattica e ricerca nel quadro della programmazione del dipartimento).

L'attività di insegnamento appare, in sostanza, suscettibile di condizionamenti in relazione alle determinazioni in materia assistenziale di un direttore generale che ha come obiettivo gestionale essenzialmente la realizzazione di un progetto di assistenza sanitaria ospedaliera, e non certo di un programma universitario scientifico-didattico.

Ciò in presenza di una posizione "marginale" assegnata dal sistema normativo in esame agli organi istituzionali dell'università in materia di coordinamento degli interessi che sono propri dell'autonomia dell'istituzione (*id est*, di insegnamento e ricerca scientifica), posizione non bilanciata dalla previsione di partecipazione (*recte*, intesa) del rettore alla nomina del direttore del dipartimento ad attività integrata *ex* art. 3 comma 4, quale centro di collegamento tra assistenza, didattica e ricerca.

Se è vero, infatti, che tale organismo è concepito in funzione del detto necessario coordinamento, è pur vero che gli interessi istituzionali dell'università restano comunque ampiamente condizionati dalle scelte gestionali del direttore del dipartimento: e ciò in termini di programmazione, organizzazione e gestione dell'attività di insegnamento e di aggiornamento e ricerca scientifica, che la Costituzione assegna primariamente alla autonomia dell'università stessa.

Ed invero, a tacer d'altro, il direttore del dipartimento assume la responsabilità gestionale nei confronti del direttore generale in ordine alla razionale e corretta programmazione e gestione delle risorse assegnate per la realizzazione degli obiettivi attribuiti, tenendo "anche" conto della necessità di soddisfare le peculiari esigenze connesse alle attività didattiche e scientifiche, con ciò conferendo, nelle scelte decisionali, priorità ai profili dell'assistenza rispetto a quelli della ricerca e della didattica, in violazione, altresì, del disposto dell'art. 6 lett. b) della legge delega (vedasi al riguardo il successivo punto 7) laddove si intende assicurare lo svolgimento delle attività assistenziali funzionali alle esigenze della didattica e della ricerca, con inversione, quindi, del processo logico postulato dal legislatore delegante.

Quanto sopra fa dubitare, anche, in via derivata, della conformità al dettato costituzionale delle norme in tema di organizzazione interna delle aziende, di cui all'art. 3 del d.lgs. cit., per i riflessi sulla posizione dei sanitari optanti per l'attività assistenziale esclusiva, nella parte in cui non prevedono una partecipazione diretta di organi universitari alle scelte decisionali in tema di collegamento tra assistenza, didattica e ricerca.

Sembra quindi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5 comma 7, del d.lgs. n. 517/1999 e delle norme ad esso sottese, o comunque connesse, *in parte qua* (art. 5, commi da 1 a 6 e da 8 ad 11 e art. 3) per contrasto con l'art. 33 Cost.

7. La normativa delegata in materia di opzione dei sanitari universitari non sembra inoltre avere compiutamente realizzato — attese le evidenziate incongruenze del sistema — il disegno del legislatore delegante in ordine alla “coerenza fra l'attività assistenziale e le esigenze della formazione e della ricerca” (art. 6, lett. *b, c* della legge 30 novembre 1998 n. 419, anche in relazione a quanto sopra esposto).

È ben vero che la normativa medesima si occupa di tale profilo laddove si prevede — come già ricordato al punto 6 — una organizzazione dipartimentale al fine di assicurare l'esercizio integrato delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca (art. 3) anche sotto l'aspetto della utilizzazione delle strutture assistenziali; ma sembra al collegio che debba ragionevolmente dubitarsi della effettività della richiesta “coerenza” tra le dette esigenze e l'attività assistenziale (oltre che per i motivi già illustrati) in presenza di un espresso disposto della legislazione delegata che non consente al sanitario universitario non optante per l'attività assistenziale esclusiva la preposizione, non solo alla direzione di strutture, con conseguente impossibilità di impostazione dei programmi, delle modalità e degli specifici contenuti della ricerca scientifica, ma addirittura ai programmi espressamente finalizzati alla integrazione delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca, con particolare riguardo alle innovazioni tecnologiche ed assistenziali. E tale limite di legge non può essere posto nel nulla neppure dal sistematico rinvio a futuri (ed incerti nei contenuti) protocolli d'intesa.

D'altro canto, non può esservi coerenza tra i detti profili se il sistema è “sbilanciato” verso la primaria considerazione delle esigenze assistenziali; né il legislatore delegato si è mosso nella ottica di un rafforzamento dei processi di collaborazione tra università e Servizio sanitario nazionale *ex art. 6 lett. a)* della legge delega, se è vero che l'autonomia dell'università ne risulta ampiamente “sacrificata”, giusta le pregresse considerazioni.

Non sembra altresì che la delega *ex art. 6 lett. c)* cit. abbia ad oggetto anche la modificazione dello stato giuridico del personale sanitario universitario: nel momento in cui si va ad alterare, quantomeno per il personale universitario non optante per l'attività assistenziale esclusiva, il quadro di ragionevole compenetrazione fra attività didattico-scientifica e attività assistenziale, siccome consolidato anche dal complessivo andamento della pluriennale legislazione in materia, si va invero ad incidere in modo sostanziale sulla particolare connotazione della posizione dei sanitari universitari, che costituisce il dato caratterizzante le loro funzioni ed il conseguente stato giuridico (Corte cost. n. 134/1997 cit.).

L'art. 6 della legge delega, alla lett. *c)*, si è limitato a demandare al legislatore delegato l'emanazione di “idonee disposizioni in materia di personale” nel quadro dell'esigenza di assicurare la “coerenza” fra l'attività assistenziale e quella di formazione e ricerca, e non ha inteso assolutamente consentire lo stravolgimento dello stato giuridico dei sanitari universitari: ed invero, l'oggetto della delega è espressamente e chiaramente definito nella prima parte del comma 1, laddove la delega stessa è intesa all'emanazione di decreti legislativi specificatamente volti a ridefinire i rapporti tra Servizio sanitario nazionale e università; ed in tali limiti deve mantenersi l'attività normativa del legislatore delegato.

Né è riferibile ai professori e ricercatori universitari — sia per la collocazione sistematica della norma che per il richiamo inequivoco al “solo personale della dirigenza sanitaria” in servizio al 31 dicembre 1998 — il criterio direttivo di cui all'art. 2 lett. *q)* della legge n. 419/1998 cit., in ordine alla previsione di modalità per pervenire all'esclusività del rapporto di lavoro quale scelta individuale. Sembra pertanto ipotizzabile il contrasto della norma di opzione (e delle norme sottese o connesse, già sopra indicate) anche con i canoni costituzionali *ex art. 76 Cost.*».

8. — Ciò premesso, considerazioni analoghe vanno esposte con riferimento alla norma dell'art. 5, comma 12, oggetto di odierno esame, secondo cui, fino alla data di entrata in vigore della legge di riordino dello stato giuridico universitario «lo svolgimento di attività libero-professionale intramuraria comporta l'opzione per il tempo pieno e lo svolgimento dell'attività extramuraria comporta l'opzione per il tempo definito ai sensi dell'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382».

Ed invero, la norma deve ritenersi viziata, in primo luogo, in via derivata in quanto l'eventuale caducazione delle norme in precedenza sottoposte alla verifica di costituzionalità comporterebbe, attesa la correlazione automatica con le norme stesse, l'eliminazione dalla realtà giuridica (anche) della disposizione del comma 12.

La norma appare altresì viziata *ex se*, ove si ponga mente alla disciplina del regime dell'impegno di servizio — a tempo pieno ovvero definito — per i professori universitari, giusta la previsione dell'art. 11 d.P.R. n. 382/1980, come modificato dall'art. 3 legge n. 705/1985 e dagli artt. 3 e 4 legge n. 118/1989.

L'ordinamento universitario impone una scelta meditata tra tempo pieno e tempo definito, entro un termine perentorio riferito all'inizio dell'anno accademico e con impegno almeno biennale.

A seconda dell'impegno prescelto, i docenti universitari assumono una diversa collocazione nel quadro della struttura universitaria e, in definitiva, un diverso *status* professionale, anche in termini di completa (o minore) dedizione ai compiti istituzionali delle università, e cioè l'insegnamento e la ricerca.

Si che la scelta del legislatore delegato nel senso della più volte ricordata (nelle ordinanze di rimessione) «correlazione automatica» dà adito a dubbi di costituzionalità con riferimento al principio dell'autonomia universitaria nel perseguimento dei fini istituzionali didattici e scientifici *ex art.* 3 Cost. e, incidendo in definitiva sullo stato giuridico del sanitario universitario, anche con riferimento all'art. 76 Cost., attesi i già evidenziati (sempre nelle dette ordinanze) limiti *ex art.* 6 lett. *c*) della legge delega.

Né può non essere rilevata quella manifesta irragionevolezza ed intrinseca contraddittorietà, nel contesto normativo inerente al regime di servizio dei docenti universitari, tra la disposizione dell'art. 5 comma 12 legge n. 517 cit. e quella dell'art. 11 d.P.R. n. 382/1980, che già nelle precedenti ordinanze è stata rilevata tra altre norme per poi farne derivare una ipotesi di contrasto con l'art. 3 Cost., quale canone generale di coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento, e con l'art. 97 Cost., sotto il profilo della mancanza di proporzionalità rispetto alle finalità da perseguire.

Sembra pertanto che la norma dell'art. 5 comma 12 non sia esente da dubbi di costituzionalità, oltre che in via derivata, anche per contrasto con gli artt. 3, 33, 76 e 97 Cost., ed in riferimento all'art. 11 d.P.R. n. 382/1980 cit. e successive modificazioni.

9. — Per le considerazioni che precedono, va conseguentemente sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 12, d.lgs. n. 517/1999 cit., in via derivata e per contrasto con gli artt. 3, 33, 76 e 97 Cost.

Va disposta, pertanto, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, per la pronuncia sulla legittimità costituzionale delle suindicate norme.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 12, d.lgs. n. 517/1999, in via derivata e per contrasto con gli artt. 3, 33, 76 e 97 Cost.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'11 luglio 2001.

Il Presidente: COSSU

Il consigliere estensore: MOLLI CA

N. 258

*Ordinanza del 22 novembre 2001 emessa dal T.a.r. del Lazio
sul ricorso proposto da Rengo Franco ed altro contro Università degli studi di Napoli «Federico II» ed altri*

Sanità pubblica - Professori e ricercatori universitari afferenti alla Facoltà di medicina e chirurgia, nominati in ruolo successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo censurato - Previsione della possibilità di svolgere unicamente l'attività assistenziale esclusiva e di optare per l'attività professionale extramuraria nei casi e modi stabiliti dal decreto legislativo stesso - Previsione, altresì, fino all'entrata in vigore della legge di riordino dello stato giuridico universitario, che lo svolgimento dell'attività extramuraria comporta l'opzione per il tempo definito - Incidenza sul principio di autonomia universitaria e sullo stato giuridico del sanitario universitario - Irragionevolezza - Lesione dei principî di imparzialità e buon andamento della P.A. - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, art. 5, comma 12.
- Costituzione, artt. 3, 33, 76 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 7990/2001, proposto da Rengo Franco e Salvatore Marco, rappresentati e difesi dall'avv. Mario Racco ed elettivamente domiciliati nel suo studio in Roma, viale Mazzini, n. 114/B;

Contro Ministero della sanità; Ministero università e ricerca scientifica e tecnologica; Università degli Studi di Napoli «Federico II»; Azienda universitaria Policlinico - Università degli studi di Napoli «Federico II»; per l'accertamento del diritto dei ricorrenti, in quanto professori universitari della facoltà di medicina, a vedersi garantita l'applicazione della normativa vigente sull'ordinamento universitario, quale risulta dal d.P.R. n. 382/1980 e successive modificazioni e integrazioni e dalle ulteriori disposizioni legislative intervenute in materia, in tema di esercizio dell'attività istituzionale di didattica e ricerca e regime di impegno a tempo pieno o definito.

Nonchè per l'annullamento, previa sospensione, delle note dell'Università degli studi di Napoli «Federico II», indirizzate individualmente a ciascuno dei ricorrenti in epigrafe, rispettivamente prot. n. 039730 del 26 giugno 2001 (Rengo) e prot. n. 040108 del 27 giugno 2001 (Salvatore) di identico contenuto, aventi ad oggetto «Opzione ex art. 5, commi 7 - 8 del d.lgs. n. 517/1999».

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore, per la camera di consiglio dell'11 luglio 2001, il consigliere Bruno Mollica;

Uditi, altresì, i difensori delle parti, come da verbale;

Vista l'ordinanza cautelare della sezione n. 4463 dell'11 luglio 2001;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto:

FATTO E DIRITTO

1. — I ricorrenti, docenti universitari afferenti alla facoltà di medicina e chirurgia, in servizio presso l'Università degli studi di Napoli «Federico II», impugnano i provvedimenti con cui viene disposta la applicazione del regime di impegno a tempo definito, in quanto sanitari optanti per l'attività libero professionale extramuraria, a norma dell'art. 5, comma 12, d.lgs. 21 dicembre 1999 n. 517, di cui deducono la illegittimità costituzionale.

2. — Il ricorso investe vari profili della legislazione delegata di riforma del settore sanitario per farne discendere, in via derivata, l'incostituzionalità della norma precitata: va allora definito e circoscritto l'oggetto del giudizio, in quanto l'esame di questo giudice deve incentrarsi esclusivamente sull'oggetto diretto ed immediato della

contestazione giudiziale, e cioè l'automatica correlazione tra opzione per l'attività libero professionale intramuraria ed il regime di tempo pieno nonché fra attività libero professionale extramuraria ed il regime di tempo definito imposto dal detto art. 5, comma 12.

3. — Rileva preliminarmente il collegio che, con precedente ricorso giurisdizionale n. 3854/2000, i ricorrenti hanno già impugnato, unitamente ad altri sanitari, l'intimazione di opzione tra attività assistenziale intramuraria (definita anche come «attività assistenziale esclusiva») e attività libero professionale extramuraria ai sensi dell'art. 5, commi 7 e 8, d.lgs. n. 517/1999 cit.; e che, con ordinanza n. 10904/2000, la sezione ha sollevato, in relazione a tale ricorso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 517 cit. per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 5 comma 7 per contrasto con gli artt. 33 e 76 Cost., dell'art. 5, commi da 1 a 6 e da 8 a 11 e dell'art. 3, *in parte qua* per contrasto con gli artt. 33 e 76 Cost.

4. — In sede di delibazione dell'istanza cautelare odiernamente proposta dai ricorrenti, la sezione ha meditatamente ritenuto di accordare, sia pure interinalmente, il chiesto provvedimento di sospensione, rinviando a separata contestuale ordinanza la proposizione della questione di costituzionalità del sistema normativo posto a base dell'impugnata applicazione del tempo definito per possibile contrasto, quantomeno, con gli artt. 3, 97, 33 e 76 Cost., anche in riferimento all'art. 11 d.P.R. n. 382/1980, come modificato dall'art. 3, legge n. 705/1985, e dagli artt. 3 e 4, legge n. 118/1989.

In questa sede, in punto di rilevanza, basti ricordare l'orientamento della Corte costituzionale secondo il quale il requisito della rilevanza non viene meno nel caso in cui il giudice, contemporaneamente all'ordinanza di rimessione, abbia disposto, con separato provvedimento, la sospensione stessa, in via provvisoria e temporanea, sino alla ripresa del giudizio cautelare (*cf.* sentt. n. 444 del 1990, 367 del 1991 e 4 del 2000); e ciò anche per il caso che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo*, essendo comunque individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalle questioni di legittimità costituzionale, sul quale questo giudice è chiamato a pronunciarsi (*cf.* sentt. nn. 263 del 1994, 128 del 1998 e 4 del 2000 cit.).

5. — Sempre in punto di rilevanza, va ricordato che la contestata applicazione del tempo definito è imposta dall'art. 5 comma 12, del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517 cit.: sì che, dovendosi fare necessariamente applicazione della detta disposizione, il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

D'altro canto, i provvedimenti in questa sede impugnati costituiscono puntuale applicazione della disposizione medesima, con la conseguenza che l'eventuale eliminazione della stessa dalla realtà giuridica determinerebbe il soddisfacimento dell'interesse sostanziale dei ricorrenti.

6. — La questione, oltre che rilevante, appare non manifestamente infondata; ed invero, come già esposto e ritenuto nella precitata ordinanza cautelare, la sezione dubita della legittimità costituzionale della norma posta a base dei detti provvedimenti: ritiene pertanto di dover sollevare, anche d'ufficio per i profili non trattati dai ricorrenti, la relativa questione di costituzionalità per contrasto con i già ricordati artt. 3, 97, 33 e 76 Cost., anche in riferimento all'art. 11, d.P.R. n. 382/1980, come modificato dall'art. 3, legge n. 705/1985 e dagli artt. 3 e 4, legge n. 118/1989.

7. — Ragioni di economia processuale imporrebbero di non ripetere le considerazioni già esposte nella ricordata ordinanza di rimessione n. 10904/2000; peraltro, per comodità di giudizio nonché di esposizione dei profili specificatamente oggetto della odierna ordinanza, si ritiene opportuno riportare i contenuti della detta ordinanza n. 10904/2000.

«5. Viene in primo luogo in considerazione la norma dell'art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 517/1999, che impone un termine perentorio (che sia di tale natura non sembra revocabile in dubbio, attese le conseguenze derivanti dall'omesso esercizio dell'opzione nel termine fissato, previste dall'ultima parte del comma stesso) per l'esercizio dell'opzione ai sensi e per gli effetti di cui al comma 7: tale ultimo comma stabilisce che i professori ed i ricercatori universitari afferenti alla facoltà di medicina e chirurgia optano rispettivamente per l'esercizio di attività assistenziale intramuraria ai sensi dell'art. 15-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 e successive modificazioni e secondo le tipologie di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* del comma 2 dello stesso articolo ovvero per l'esercizio di attività libero professionale extramuraria; tali tipologie fanno espresso riferimento alle strutture azien-

dali individuate dal direttore generale d'intesa con il collegio di direzione, con ciò ponendo una stretta correlazione tra l'individuazione delle strutture destinate all'attività libero professionale e l'esercizio dell'attività medesima.

Tale stretta correlazione è, del resto, logico corollario della compenetrazione tra l'attività sanitaria assistenziale e quella didattico-scientifica dei docenti universitari della facoltà di medicina, che operano nelle cliniche e negli istituti universitari di ricovero e cura, che costituisce il "dato caratterizzante le loro funzioni ed il conseguente stato giuridico" (*cf.* Corte cost. 16 maggio 1997 n. 134).

E nel senso della "inscindibilità" delle attività assistenziali del personale universitario da quelle di didattica e di ricerca si pone anche l'art. 5 del d.m. 31 luglio 1997, che reca le linee guida per la stipula dei protocolli d'intesa università-regioni.

Nel sistema normativo scaturente dall'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999 e dall'art. 15-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502/1992, è quindi configurabile un obbligo dell'amministrazione di individuare le strutture aziendali entro cui va esercitata l'attività assistenziale intramuraria (o le soluzioni alternative, di cui all'art. 72, comma 11, della legge 23 dicembre 1998, n. 448), sì da rendere concretamente disponibili le strutture stesse ed i servizi (in tal senso, *cf.*, anche, Cons. Stato, VI Sez., ord.za, 24 marzo 2000 n. 1431). E tale obbligo dell'amministrazione è correlato al diritto all'esercizio di attività libero professionale individuale ... nell'ambito delle "strutture aziendali" (art. 15-*quinquies*, punto 2, lett. *a*, del d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502 nel testo introdotto dall'art. 13 del d.lgs 19 giugno 1999 n. 229) da parte dei sanitari universitari, diritto il cui esercizio sembra di dubbia attuabilità in assenza della detta individuazione e predisposizione delle strutture, non apparendo rilevante, sul piano della effettività del diritto stesso, la mera possibilità di tutela nelle competenti sedi nei confronti dei funzionari inadempienti (*ex* art. 72, comma 11, della legge n. 448 del 1998).

Se ciò è vero, sembra ravvisabile una intrinseca contraddittorietà, pur nel medesimo contesto normativo, tra il comma 8 dell'art. 5 d.lgs. n. 517/1999 cit. — nella parte in cui introduce il censurato termine "perentorio" per l'opzione, omettendo di subordinare o comunque correlare l'opzione medesima alla concreta disponibilità delle strutture — ed il comma 7, nella parte in cui (rinviando alle tipologie di cui alle lettere *a*), *b*), *c*), *d*), comma 2, art. 15-*quinquies* del d.lgs n. 502/1992 e successive modificazioni) fa riferimento all'individuazione delle strutture medesime, con conseguente configurabilità, per tale profilo, di un'ipotesi di contrasto tra la censurata disposizione dell'art. 5 comma 8, del d.lgs. n. 517/1999, *sub specie* di manifesta irragionevolezza ed intrinseca contraddittorietà col sistema normativo in cui si colloca e l'art. 3 Cost. — inteso come generale canone di coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento (Corte cost. n. 204/1982) — nonché col principio di buon andamento *ex* art. 97 Cost.: quest'ultimo, in particolare, sotto il profilo della mancanza di proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore delegato rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità da perseguire, nonché sotto il profilo della razionale organizzazione dei servizi.

Appare quindi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 8, del d.lgs. n. 517/1999 nella parte in cui, imponendo di compiere una scelta entro un termine perentorio, e attribuendo alla mancata opzione dell'interessato un significato legale tipico (equivalenza alla scelta per l'attività assistenziale esclusiva), non condiziona o correla l'esercizio dell'opzione alla concreta disponibilità delle strutture, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. sotto i profili indicati.

6. Il collegio dubita nel contempo della conformità ai parametri costituzionali *ex* art. 33 Cost. dell'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999, nella parte in cui impone la detta opzione relativamente al personale sanitario universitario, in uno con le disposizioni allo stesso sottese (o comunque connesse, art. 5 commi da 1 a 6 e da 8 a 11, e art. 3 *in parte qua*) in quanto sembra porsi *ex se* — indipendentemente, cioè, dal profilo della necessità di prescrizione della previa individuazione delle strutture — altresì in contrasto con il principio dell'autonomia universitaria nel perseguimento dei fini istituzionali didattici e scientifici.

Stabilisce il comma 7 cit. che "l'opzione per l'attività" assistenziale esclusiva è requisito necessario per l'attribuzione ai professori e ricercatori universitari di incarichi di direzione di struttura nonché dei programmi di cui al comma 4.

A tacere della incidenza sullo stato giuridico degli interessati di una prescrizione siffatta, giusta altresì le conseguenze derivanti alla posizione degli stessi (*cf.* in particolare, commi 4, 5 e 6, dello stesso art. 5), certo è che i

programmi di cui al comma 4, infra o interdipartimentali, sono dichiaratamente finalizzati alla integrazione delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca, con particolare riguardo alle innovazioni tecnologiche ed assistenziali, nonché al coordinamento delle attività sistematiche di revisione e valutazione della pratica clinica ed assistenziale.

La preclusione della attribuzione della responsabilità e della gestione dei detti programmi per i sanitari universitari non optanti per l'attività assistenziale esclusiva appare con tutta evidenza lesiva di quel principio di compenetrazione tra attività sanitaria assistenziale e attività didattica e di ricerca scientifica, che costituisce dato caratterizzante l'attività dei sanitari universitari e che trova tutela (anche) nei principi di autonomia didattico-scientifica postulati dall'art. 33 Cost.

Ma la stessa opzione per l'attività assistenziale esclusiva — tra l'altro irretrattabile, a norma del comma 10 dell'art. 5 cit., fatta eccezione per limitate specifiche ipotesi — non sembra in linea con i principi di autonomia didattico-scientifica *ex art.* 33 Cost.

L'opzione comporta l'assoggettamento dell'attività assistenziale del sanitario universitario alle determinazioni organizzative assistenziali del direttore generale dell'azienda ospedaliera (sia pure d'intesa col rettore o su proposta del responsabile di struttura complessa; in particolare, commi 1, 2, 5, 6 dell'art. 5 cit.): dell'adempimento delle attività assistenziali — che pur “si integrano” con quelle di didattica e di ricerca a norma del comma 2 dell'art. 5 — il personale universitario risponde al (solo) direttore generale, ai sensi dello stesso comma; l'attribuzione e la revoca degli incarichi di struttura semplice e degli incarichi di natura professionale è disposta dal direttore generale su proposta del responsabile della struttura complessa di appartenenza del sanitario (comma 6); l'incarico di direzione di struttura complessa è attribuito (e revocato) dal direttore generale sulla base di (mera) intesa con il rettore, ai sensi del comma 5 (analogamente a quanto disposto per il direttore del dipartimento ad attività integrata dall'art. 3, comma 4).

Ne discende la possibile incidenza delle dette determinazioni del direttore generale sulle attribuzioni in materia didattica e di ricerca riservate all'istituzione universitaria (anche per ciò che concerne l'attività di programmazione di tali aspetti); la stessa collocazione funzionale assistenziale per effetto della esercitata opzione — rimessa, in definitiva, al direttore generale — ben può incidere, in concreto, sulla libertà d'insegnamento (si pensi, in particolare, all'attribuzione di un incarico assistenziale che non consenta un'adeguata e proficua utilizzazione di strutture e personale per esigenze di didattica e ricerca nel quadro della programmazione del dipartimento).

L'attività di insegnamento appare, in sostanza, suscettibile di condizionamenti in relazione alle determinazioni in materia assistenziale di un direttore generale che ha come obiettivo gestionale essenzialmente la realizzazione di un progetto di assistenza sanitaria ospedaliera, e non ceno di un programma universitario scientifico-didattico.

Ciò in presenza di una posizione “marginale” assegnata dal sistema normativo in esame agli organi istituzionali dell'università in materia di coordinamento degli interessi che sono propri dell'autonomia dell'istituzione (*id est*, di insegnamento e ricerca scientifica), posizione non bilanciata dalla previsione di partecipazione (*recte*, intesa) del rettore alla nomina del direttore del dipartimento ad attività integrata *ex art.* 3, comma 4, quale centro di collegamento tra assistenza, didattica e ricerca.

Se è vero, infatti, che tale organismo è concepito in funzione del detto necessario coordinamento, è pur vero che gli interessi istituzionali dell'università restano comunque ampiamente condizionati dalle scelte gestionali del direttore del dipartimento: e ciò in termini di programmazione, organizzazione e gestione dell'attività di insegnamento e di aggiornamento e ricerca scientifica, che la Costituzione assegna primariamente alla autonomia dell'Università stessa.

Ed invero, a tacer d'altro, il direttore del dipartimento assume la responsabilità gestionale nei confronti del direttore generale in ordine alla razionale e corretta programmazione e gestione delle risorse assegnate per la realizzazione degli obiettivi attribuiti, tenendo “anche” conto della necessità di soddisfare le peculiari esigenze connesse alle attività didattiche e scientifiche, con ciò conferendo, nelle scelte decisionali, priorità ai profili dell'assistenza rispetto a quelli della ricerca e della didattica, in violazione, altresì, del disposto dell'art. 6 lett. b) della legge delega (vedasi al riguardo il successivo punto 7), laddove si intende “assicurare” lo svolgimento delle attività assistenziali funzionali alle esigenze della didattica e della ricerca, con inversione, quindi, del processo logico postulato dal legislatore delegante.

Quanto sopra fa dubitare, anche, in via derivata, della conformità al dettato costituzionale delle norme in tema di organizzazione interna delle aziende, di cui all'art. 3, del d.lgs. cit., per i riflessi sulla posizione dei sanitari optanti per l'attività assistenziale esclusiva, nella parte in cui non prevedono una partecipazione diretta di organi universitari alle scelte decisionali in tema di collegamento tra assistenza, didattica e ricerca.

Sembra quindi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 517/1999 e delle norme ad esso sottese, o comunque connesse, *in parte qua* (art. 5, commi da 1 a 6 e da 8 ad 11, e art. 3) per contrasto con l'art. 33 Cost.

7. La normativa delegata in materia di opzione dei sanitari universitari non sembra inoltre avere compiutamente realizzato — attese le evidenziate incongruenze del sistema — il disegno del legislatore delegante in ordine alla “coerenza fra l'attività assistenziale e le esigenze della formazione e della ricerca” (art. 6, lett. *b*), *c*), della legge 30 novembre 1998 n. 419, anche in relazione a quanto sopra esposto).

È ben vero che la normativa medesima si occupa di tale profilo laddove si prevede — come già ricordato al punto 6 — una organizzazione dipartimentale al fine di assicurare l'esercizio integrato delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca (art. 3) anche sotto l'aspetto della utilizzazione delle strutture assistenziali; ma sembra al collegio che debba ragionevolmente dubitarsi della effettività della richiesta “coerenza” tra le dette esigenze e l'attività assistenziale (oltre che per i motivi già illustrati) in presenza di un espresso disposto della legislazione delegata che non consente al sanitario universitario non optante per l'attività assistenziale esclusiva la preposizione, non solo alla direzione di strutture, con conseguente impossibilità di impostazione dei programmi, delle modalità e degli specifici contenuti della ricerca scientifica, ma addirittura ai programmi espressamente finalizzati alla integrazione delle attività assistenziali, didattiche e di ricerca, con particolare riguardo alle innovazioni tecnologiche ed assistenziali.

E tale limite di legge non può essere posto nel nulla neppure dal sistematico rinvio a futuri (ed incerti nei contenuti) protocolli d'intesa.

D'altro canto, non può esservi “coerenza” tra i detti profili se il sistema è “sbilanciato” verso la primaria considerazione delle esigenze assistenziali; né il legislatore delegato si è mosso nell'ottica di un rafforzamento dei processi di collaborazione tra università e Servizio sanitario nazionale *ex art. 6 lett. a)* della legge delega, se è vero che l'autonomia dell'università ne risulta ampiamente “sacrificata”, giusta le pregresse considerazioni.

Non sembra altresì che la delega *ex art. 6 lett. c)* cit. abbia ad oggetto anche la modificazione dello stato giuridico del personale sanitario universitario: nel momento in cui si va ad alterare, quantomeno per il personale universitario non optante per l'attività assistenziale esclusiva, il quadro di ragionevole compenetrazione fra attività didattico-scientifica e attività assistenziale, siccome consolidato anche dal complessivo andamento della plurennale legislazione in materia, si va invero ad incidere in modo sostanziale sulla particolare connotazione della posizione dei sanitari universitari, che costituisce il “dato caratterizzante le loro funzioni ed il conseguente stato giuridico” (Corte cost. n. 134/1997 cit.).

L'art. 6 della legge delega, alla lett. *c)*, si è limitato a demandare al legislatore delegato l'emanazione di “idonee disposizioni in materia di personale” nel quadro dell'esigenza di assicurare la “coerenza” fra l'attività assistenziale e quella di formazione e ricerca, e non ha inteso assolutamente consentire lo stravolgimento dello stato giuridico dei sanitari universitari: ed invero, l'oggetto della delega è espressamente e chiaramente definito nella prima parte del comma 1, laddove la delega stessa è intesa all'emanazione di decreti legislativi specificatamente volti a ridefinire i rapporti tra Servizio sanitario nazionale e università; ed in tali limiti deve mantenersi l'attività normativa del legislatore delegato.

Né è riferibile ai professori e ricercatori universitari — sia per la collocazione sistematica della norma che per il richiamo inequivoco al “solo personale della dirigenza sanitaria” in servizio al 31 dicembre 1998 — il criterio direttivo di cui all'art. 2 lett. *q)* della legge n. 419/1998 cit., in ordine alla previsione di modalità per pervenire all'esclusività del rapporto di lavoro quale scelta individuale.

Sembra pertanto ipotizzabile il contrasto della norma di opzione (e delle norme sottese o connesse, già sopra indicate) anche con i canoni costituzionali *ex art. 76 Cost.*».

8. — Ciò premesso, considerazioni analoghe vanno esposte con riferimento alla norma dell'art. 5, comma 12, oggetto di odierno esame, secondo cui, fino alla data di entrata in vigore della legge di riordino dello stato giuri-

dico universitario «lo svolgimento di attività libero professionale intramuraria comporta l'opzione per il tempo pieno e lo svolgimento dell'attività extramuraria comporta l'opzione per il tempo definito ai sensi dell'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382».

Ed invero, la norma deve ritenersi viziata, in primo luogo, in via derivata in quanto l'eventuale caducazione delle norme in precedenza sottoposte alla verifica di costituzionalità comporterebbe, attesa la correlazione automatica con le norme stesse, l'eliminazione dalla realtà giuridica (anche) della disposizione del comma 12.

La norma appare altresì viziata *ex se*, ove si ponga mente alla disciplina del regime dell'impegno di servizio — a tempo pieno ovvero definito — per i professori universitari, giusta la previsione dell'art. 11 d.P.R. 382/1980, come modificato dall'art. 3 legge 705/1985 e dagli artt. 3 e 4 legge 118/1989.

L'ordinamento universitario impone una scelta meditata tra tempo pieno e tempo definito, entro un termine perentorio riferito all'inizio dell'anno accademico e con impegno almeno biennale.

A seconda dell'impegno prescelto, i docenti universitari assumono una diversa collocazione nel quadro della struttura universitaria e, in definitiva, un diverso *status* professionale, anche in termini di completa (o minore) dedizione ai compiti istituzionali delle università, e cioè l'insegnamento e la ricerca.

Sì che la scelta del legislatore delegato nel senso della più volte ricordata (nell'ordinanza n. 10904 cit.) «correlazione automatica» dà adito a dubbi di costituzionalità con riferimento al principio dell'autonomia universitaria nel perseguimento dei fini istituzionali didattici e scientifici *ex art. 3 Cost.* e, incidendo in definitiva sullo stato giuridico del sanitario universitario, anche con riferimento all'art. 76 Cost., attesi i già evidenziati (sempre nell'ordinanza n. 10904) limiti *ex art. 6 lett. c)* della legge delega.

Né può non essere rilevata quella manifesta irragionevolezza ed intrinseca contraddittorietà, nel contesto normativo inerente al regime di servizio dei docenti universitari, tra la disposizione dell'art. 5 comma 12 d.lgs. n. 517 cit. e quella dell'art. 11 d.P.R. n. 382/1980, che già nell'ordinanza n. 10904 del 2000 è stata rilevata tra altre norme per poi farne derivare una ipotesi di contrasto con l'art. 3 Cost., quale canone generale di coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento, e con l'art. 97 Cost., sotto il profilo della mancanza di proporzionalità rispetto alle finalità da perseguire.

Sembra pertanto che la norma dell'art. 5, comma 12, non sia esente da dubbi di costituzionalità, oltre che in via derivata, anche per contrasto con gli artt. 3, 33, 76 e 97 Cost., ed in riferimento all'art. 11, d.P.R. n. 382/1980 cit. e successive modificazioni.

9. — Per le considerazioni che precedono, va conseguentemente sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 12, d.lgs. n. 517/1999 cit., in via derivata e per contrasto con gli artt. 3, 33, 76 e 97 Cost.

Va disposta, pertanto, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la pronuncia sulla legittimità costituzionale delle suindicate norme.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 12, d.lgs. n. 517/1999, in via derivata e per contrasto con gli artt. 3, 33, 76 e 97 Cost.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'11 luglio 2001.

Il Presidente: COSSU

Il consigliere estensore: MOLLI CA

N. 259

*Ordinanza dell'8 gennaio 2002 emessa dal Tribunale - Sezione per il riesame, di Napoli
nel procedimento penale a carico di Ciampi Luigi*

Misure cautelari - Arresti domiciliari - Autorizzazione ad assentarsi dal luogo di detenzione per lo svolgimento di una attività lavorativa - Possibilità per il giudice di effettuare il giudizio sull'opportunità di concedere tale autorizzazione soltanto qualora il detenuto non possa altrimenti provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita ovvero versi in situazione di assoluta indigenza - Irragionevolezza a fronte del diverso regime previsto per il rilascio dell'autorizzazione del lavoro all'esterno per il detenuto ristretto in carcere o per il condannato in stato di detenzione domiciliare - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Lesione del diritto al lavoro - Contrasto con il principio di obbligatorietà della motivazione dei provvedimenti giurisdizionali.

- Codice di procedura penale, art. 284, comma 3.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 4, 13, comma secondo, 27, comma terzo, e 35.

IL TRIBUNALE

Riunito in camera di consiglio ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello proposto da Ciampi Luigi, detenuto in stato di custodia cautelare agli arresti domiciliari, avverso l'ordinanza emessa in data 11 ottobre 2001 dal Tribunale di Benevento, con la quale veniva rigettata l'istanza di assentarsi per l'espletamento di attività lavorativa; a scioglimento della riserva formulata all'udienza camerale del 19 novembre 2001.

F A T T O

I. — Con istanza in data 8 ottobre 2001 Ciampi Luigi, detenuto in stato di custodia cautelare agli arresti domiciliari, a mezzo del proprio difensore di fiducia, richiedeva al Tribunale di Benevento la concessione del permesso per recarsi in Telesse Terme, presso l'esercizio commerciale di Ciampi Giovanna, per prestare attività lavorativa dalle ore 8,30 alle ore 13, dal martedì al sabato.

II. — Con ordinanza in data 11 ottobre 2001, acquisito il contrario parere del pubblico ministero, il Tribunale di Benevento rigettava l'istanza.

III. — Osservava il Tribunale che «non risulta documentato che il Ciampi non possa altrimenti provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita, ovvero che versi in situazione di assoluta indigenza» e che «l'attività lavorativa dovrebbe essere prestata presso una stretta congiunta (peraltro indicata anche come testimone a discarico), la quale verosimilmente è di sostegno al richiedente, anche a prescindere dalla prestazione di collaborazione», precisando «che l'eventuale accoglimento dell'istanza consentirebbe al Ciampi di spostarsi quotidianamente in un comune diverso da quello di residenza e di interesse turistico, rendendo possibili contatti con il pubblico non compatibili con le esigenze cautelari alla base della misura applicata».

IV. — Avverso la predetta ordinanza il difensore di Ciampi Luigi ha proposto tempestivo e rituale appello, ex art. 310 c.p.p., deducendo che:

il Ciampi, ristretto agli arresti domiciliari da circa un anno, non ha mai violato alcuno degli obblighi né delle prescrizioni cui è stato sottoposto;

è incongruo ritenere che la cittadina di Telesse Terme (comprendente non più di 6.000 abitanti) possa essere considerata un «centro turistico» al punto da sconsigliare la concessione dell'invocato permesso di lavoro;

Ciampi Giovanna, sorella dell'appellante, avendo necessità di assumere un commesso presso il proprio esercizio commerciale, aveva ritenuto di offrire il posto di lavoro al fratello piuttosto che ad un estraneo, non potendo verosimilmente più assumere l'onere di essere di sostegno al congiunto detenuto agli arresti domiciliari.

V. — All'odierna udienza camerale, alla quale il pubblico ministero non è comparso, il difensore dell'appellante ha illustrato i motivi di appello, deducendo che il Ciampi — agli arresti domiciliari da circa un anno — ha voglia e desiderio di svolgere dignitosamente un lavoro, onde provvedere in proprio alle sue esigenze di vita e non «essere di peso» ai propri congiunti. Concludeva per l'accoglimento dell'appello.

VI. — Il Tribunale si è riservato la decisione.

D I R I T T O

I. — La questione di legittimità costituzionale.

La questione sottoposta all'esame del collegio concerne l'applicazione del terzo comma dell'art. 284 c.p.p., il quale stabilisce che se «l'imputato [agli arresti domiciliari] non può altrimenti provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita, ovvero versa in situazione di assoluta indigenza, il giudice può autorizzarlo ad assentarsi nel corso della giornata dal luogo di arresto per il tempo strettamente necessario per provvedere alle suddette esigenze, ovvero per esercitare una attività lavorativa».

Ritiene il Tribunale di dover sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale, *in parte qua*, della norma predetta, per contrasto con gli articoli 1 primo comma, 2, 3, 4, 13 secondo comma, 27, terzo comma e 35 della Costituzione, laddove prevede che il giudice possa effettuare il giudizio sull'opportunità di concedere al detenuto agli arresti domiciliari l'autorizzazione ad assentarsi dal luogo di detenzione per lo svolgimento di un'attività lavorativa soltanto qualora «non possa altrimenti provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita», ovvero «versare in situazione di assoluta indigenza».

II. — La rilevanza della questione.

Il Tribunale ritiene rilevante la dedotta questione, atteso che, nel caso di specie, l'appellante risulta carente sia del requisito della «assoluta indigenza», sia di quello dell'«impossibilità di poter provvedere alle indispensabili esigenze di vita», cioè di entrambi i requisiti soggettivi imposti dalla norma sospettata, *in parte qua*, di illegittimità costituzionale, onde al collegio risulta precluso l'invocato giudizio di compatibilità tra l'autorizzazione al lavoro e le esigenze di tutela sociale.

III. — La non manifesta infondatezza della questione.

Il terzo comma dell'art. 284 c.p.p. si presenta come puntuale esplicitazione del principio generale sancito dall'art. 277 c.p.p., secondo cui «le modalità di esecuzione delle misure devono salvaguardare i diritti della persona ad esse sottoposta, il cui esercizio non sia incompatibile con le esigenze cautelari del caso concreto», onde la norma qui parzialmente denunciata di incostituzionalità rivela inequivocabilmente sia la basilare linea di tendenza del sistema cautelare, volto a perseguire un equilibrato bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti dal provvedimento coercitivo, sia lo specifico e delicato compito, affidato al giudice, di realizzare — in ciascuna fattispecie — il contemperamento di detti interessi mediante la scelta di modalità attuative del regime cautelare che evitino o contengano al minimo quei sacrifici dei diritti fondamentali della persona — e, in primo luogo, della libertà personale, che rappresenta la premessa di tutti gli altri diritti — che non siano imposti dall'assoluta necessità di proteggere le esigenze cautelari giustificative della misura stessa.

Come noto, secondo l'attuale ordinamento penitenziario (art. 20 legge 26 luglio 1975 n. 354) il lavoro nel caso di detenzione carceraria è «obbligatorio» e con finalità non produttive né afflittive, bensì di natura rieducativa.

Il detenuto in carcere, espiata parte della pena, può chiedere all'autorità penitenziaria di essere ammesso a lavorare all'esterno, come dipendente o lavoratore autonomo, nonché di frequentare dei corsi di formazione professionali, attraverso le misure alternative previste (art. 21 legge n. 354/1975; semilibertà, affidamento in prova al servizio sociale).

La direzione penitenziaria ammette il detenuto al lavoro all'esterno emanando un provvedimento amministrativo che deve essere approvato da apposito decreto del magistrato di sorveglianza. Detti provvedimenti non sono assoggettati né al parametro dell'«assoluta indigenza», né a quello dell'«impossibilità di provvedere altrimenti alle proprie indispensabili esigenze di vita», bensì esclusivamente a quelli rieducativi (art. 27, terzo comma Cost.), nel rispetto delle esigenze di tutela sociale.

Ancora deve rilevarsi che gli articoli 47-ter, 47-quater e 47-quinquies della legge 26 luglio 1975 n. 354, che disciplinano la detenzione domiciliare del condannato, diversamente dal terzo comma dell'art. 284 cod. proc. pen., non prevedono che, per poter richiedere l'autorizzazione a svolgere un'attività di lavoro esterna, il condannato in detenzione domiciliare debba trovarsi in stato di «assoluta indigenza», ovvero nell'«impossibilità di provvedere altrimenti alle proprie indispensabili esigenze di vita».

Svela, dunque, tutta la sua irragionevolezza un impianto normativo che, mentre per il rilascio dell'autorizzazione del lavoro all'esterno dell'istituto penitenziario da parte del detenuto ristretto in carcere, ovvero del condannato in stato di detenzione domiciliare, non richiede né lo stato di «assoluta indigenza», né quello dell'«impossibilità di provvedere altrimenti alle proprie indispensabili esigenze di vita», pretende poi la preliminare sussistenza dei predetti parametri soggettivi allorché la medesima autorizzazione debba essere rilasciata in favore del detenuto, in stato di custodia cautelare, ristretto agli arresti domiciliari: il quale è istituzionalmente ritenuto socialmente meno pericoloso, così trattando — con manifesta irragionevolezza — con maggiore rigore afflittivo una situazione di minore pericolosità sociale e, viceversa, con minore rigore afflittivo una situazione di maggiore pericolosità sociale.

Ad ulteriore riprova della denunciata irragionevolezza, è sufficiente considerare che, mentre da un lato l'ordinamento conferisce alla restrizione della libertà personale una vera e propria funzione rieducativa, nel cui ambito lo svolgimento dell'attività di lavoro assume un ruolo centrale per l'effetto risocializzante della pena, dall'altro opera un'ingiustificata compressione del diritto al lavoro proprio in pregiudizio di quei detenuti che, avendo manifestato minore pericolosità sociale, sono stati collocati agli arresti domiciliari, consentendo a questi ultimi di poter ottenere un giudizio di compatibilità tra le esigenze di tutela sociale e l'invocata autorizzazione a recarsi al lavoro (quindi, per «rieducarsi»), soltanto qualora essi si trovino nella «impossibilità di poter provvedere alle indispensabili esigenze di vita», ovvero persino in condizioni di «assoluta indigenza», cioè in ipotesi del tutto eccezionali, marginali e residuali, svincolate dai parametri costituzionali sulla funzione risocializzante della detenzione, così rendendo del tutto eventuale e casuale la possibilità che il giudice rilasci — in tali casi — l'autorizzazione al lavoro.

IV. — Contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 13 e 27, terzo comma della Costituzione.

Come già ribadito dalla Corte costituzionale, «la finalità rieducativa è assegnata dalla Costituzione ad ogni pena e, dunque, anche alle misure cautelari» (Corte cost., sent. n. 173 del 5 giugno 1997), di guisa che anche la custodia cautelare deve uniformarsi al principio, sancito dal terzo comma dell'art. 27 della Costituzione, che «le pene devono tendere alla rieducazione» e che «la restrizione della libertà personale» deve trovare il suo fondamento in un «atto motivato dell'autorità giudiziaria, nei soli casi e modi previsti dalla legge» (art. 13, primo comma, Cost.).

In tale prospettiva, è di tutta evidenza che, secondo la stessa *ratio* della norma in esame, nel concedere o negare l'autorizzazione ex art. 284, terzo comma c.p.p., il giudice è chiamato a compiere una valutazione nel senso delineato dall'art. 277 cod. proc. pen., provvedendo, quindi, alla ponderazione della compatibilità del maggior ambito di libertà indispensabile allo svolgimento di attività lavorativa con le concrete esigenze cautelari, alla luce della regola generale di adeguatezza e proporzionalità sancita dall'art. 275 cod. proc. pen.

Infatti, ad avviso di questo giudice remittente, la situazione prefigurata dal terzo comma dell'art. 284 cod. proc. pen. è perfettamente riconducibile nel quadro normativo delineato dal secondo comma dell'art. 299 cod. proc. pen., per l'inconfutabile ragione che l'autorizzazione a lasciare il luogo di detenzione domiciliare per lo svolgimento di attività lavorativa non è altro che un provvedimento che rende meno gravose le modalità di applicazione della misura degli arresti domiciliari, sulla base di una valutazione di compatibilità dell'esercizio di un diritto fondamentale della persona con la tutela delle esigenze cautelari, allo stesso modo in cui la revoca di detta autorizzazione ha la medesima impronta funzionale dei provvedimenti adottabili, ai sensi del quarto comma dell'art. 299 c.p.p., nell'ipotesi di aggravamento delle menzionate esigenze, e non certo di un aggravamento, o miglioramento, delle condizioni patrimoniali dell'indagato che si trovi nello stato di arresti domiciliari.

Il coordinamento instaurabile fra il terzo comma dell'art. 284 e l'art. 299 c.p.p. apporta un decisivo contributo per un'esauriente ricostruzione della normativa contenuta nella prima disposizione, dato che non solo consente un appropriato inquadramento sistematico della natura del potere di cui è investito il giudice, ma permette, nel contempo, di individuare le forme applicabili al procedimento incidentale, avente ad oggetto la richiesta di autorizzazione, sul piano dei poteri di iniziativa delle parti, dei modi nei quali si articola il contraddittorio ed, infine, della stessa impugnabilità del provvedimento, non essendosi mai dubitato, a quest'ultimo riguardo, che le pronunce emesse a norma dell'art. 299 c.p.p. costituiscono «ordinanze in materia di misure cautelari personali» ai sensi e per gli effetti dell'art. 310, comma 1, c.p.p. e che il pubblico ministero è legittimato a proporre appello contro le decisioni che modificano il contenuto della misura, determinandone modalità attuative meno gravose, alla stessa maniera in cui l'imputato o l'indagato è legittimato ad appellare le ordinanze con le quali sia stata delegata l'applicazione di condizioni che comportano una compressione meno intensa della libertà personale.

Sul punto specifico, le sezioni unite penali della Corte suprema, nel risolvere il contrasto di giurisprudenza sull'ammissibilità dell'impugnazione delle ordinanze relative all'autorizzazione ad allontanarsi dal luogo di detenzione domiciliare per l'espletamento di attività lavorativa, hanno affermato che «i provvedimenti emessi ai sensi dell'art. 284, terzo comma, cod. proc. pen., che regolano le modalità di attuazione degli arresti domiciliari relativamente alla facoltà dell'indagato di allontanarsi dal luogo di custodia, contribuiscono ad inasprire o ad attenuare il grado di afflittività della misura cautelare e devono pertanto essere ricompresi nella categoria dei provvedimenti sulla libertà personale; ne consegue che ad essi si applicano le regole sull'impugnazione dettate dall'art. 310 cod. proc. pen., che prevede, in proposito, un sindacato di secondo grado esteso anche nel merito» (Cass. Pen., SS. UU. n. 24, CC. 3 dicembre 1996, dep. 21 gennaio 1997, ric. P.M. in proc. Lombardi; Ced. 206465, edita in Cassazione Penale, 1997, fasc. 5, pag. 1324).

Conseguentemente, posto che anche in stato di custodia cautelare l'ordinamento si prefigge il compito, attraverso la detenzione, non soltanto di salvaguardare le esigenze di tutela sociale, ma anche di contribuire alla rieducazione dell'indagato, appare irragionevole (allorquando le esigenze cautelari si siano affievolite) dapprima porre un indagato od un imputato agli arresti domiciliari e poi costringerlo a dover «vegetare» per anni, consentendogli di poter svolgere un'attività lavorativa, anch'essa tendente — per definizione — alla risocializzazione del detenuto, esclusivamente allorquando lo stesso «non possa altrimenti provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita», ovvero qualora «versi in situazione di assoluta indigenza».

Tale irragionevole preclusione impedisce, infatti, non solo alla norma di produrre gli effetti per i quali è stata concepita, ma soprattutto al Tribunale di poter valutare, sotto il profilo del merito, l'adeguatezza dell'invocata autorizzazione al lavoro, al fine della salvaguardia delle esigenze di tutela sociale, nonché della sua finalità rieducativa, dovendo preliminarmente arrestarsi l'esame dei motivi di gravame, secondo quanto statuito dalla norma parzialmente denunciata di incostituzionalità, all'assenza — sussistente nel caso di specie — delle predette condizioni soggettive, con consequenziale declaratoria di inammissibilità dell'istanza.

Pertanto, con la preclusione qui sospettata di incostituzionalità, scoordinata rispetto ai principi ispiratori della norma stessa, il giudice del riesame risulta spogliato della sua funzione «cautelare», dovendosi limitare a ratificare l'insussistenza dei presupposti soggettivi di «assoluta indigenza», ovvero di incapacità di «provvedere alle indispensabili esigenze di vita», richiesti dal terzo comma dell'art. 284 c.p.p. Tale limitazione appare ancora più irragionevole ove si consideri il suo mancato coordinamento con la disposizione del secondo comma dell'art. 299 c.p.p., che, in caso di attenuazione delle esigenze cautelari o del venir meno della relazione di proporzionalità, impone al giudice di provvedere alla modifica — *in melius* — della misura, oppure di disporre l'applicazione «con modalità meno gravose», prescindendo da situazioni patrimoniali (assoluta indigenza, ovvero incapacità di provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita), di certo non imputabili al detenuto, che nulla hanno a che vedere sia con la graduazione e/o le modalità di applicazione delle misure cautelari, sia con le esigenze di tutela sociale.

Il predetto principio, trasfuso anche nei commi 4 e 4-bis dello stesso art. 299 c.p.p., costituisce diretta espressione dei canoni di proporzionalità e di adeguatezza, ai quali è conformata la disciplina delle misure cautelari personali, rappresentando un corollario della natura strumentale e provvisoria delle stesse, implicando la necessità della permanente verifica della effettiva inevitabilità — sia nell'*an* che nel *quantum* — delle limitazioni della libertà personale, in modo da garantire che esse trovino reale e costante base giustificativa, per tutta la loro durata, esclusivamente nelle concrete esigenze, non diversamente fronteggiabili, che integrano il *periculum libertatis*.

In buona sostanza, l'irragionevolezza della norma denunciata, *in parte qua* di incostituzionalità, sta nel considerare come eccezionale ed eventuale quel giudizio di compatibilità tra l'esercizio del diritto al lavoro (sul quale è fondata la Repubblica italiana - art. 1 Cost.) e le esigenze di tutela sociale, impedendo al giudice cautelare di poter valutare nel merito i presupposti dell'invocata autorizzazione, ivi compresa la personalità del detenuto, del suo datore di lavoro in relazione anche al tipo, orari e modalità dell'attività da svolgersi, nel caso in cui il «detenuto domiciliare» non versi in condizioni di «assoluta indigenza», ovvero non sia nell'incapacità di «provvedere alle indispensabili esigenze di vita».

Ne discende altro profilo di irragionevolezza, posto che nello stato di detenzione in carcere la privazione del diritto al lavoro è vista come eccezionale conseguenza di una situazione di peculiare pericolosità sociale, tale da imporre l'isolamento diurno, ovvero l'allontanamento dalle attività sociali, mentre una volta che l'ordinamento ha riconosciuto la minore pericolosità sociale del detenuto, collocandolo agli arresti domiciliari, gli impone di «vegetare», senza più occuparsi della sua risocializzazione, che — come abbiamo appena rilevato — costituisce — viceversa — la funzione tipica anche della custodia cautelare, voluta dal terzo comma dell'art. 27 della Costituzione.

Inoltre, con manifesta irragionevolezza (art. 3 Cost.), in violazione dei predetti principi costituzionali, il maggiore o minore inasprimento della misura cautelare degli arresti domiciliari risulta affidato, in via preliminare, ad una (aleatoria) condizione soggettiva patrimoniale del detenuto, così determinandosi una maggiore o minore severità della custodia cautelare, con l'ingiustificato sacrificio di un diritto costituzionale (art. 1 Cost.), svincolato sia dalla funzione rieducativa della pena (sancita dal terzo comma dell'art. 27 della Costituzione), sia dall'adozione di un motivato provvedimento dell'autorità giudiziaria (sancita dal secondo comma dell'art. 13 Cost.), essendo imposto al giudice di dichiarare inammissibile, in via preliminare, la richiesta di autorizzazione a recarsi al lavoro del detenuto agli arresti domiciliari per l'assenza di una condizione soggettiva patrimoniale, senza poter proprio valutare il merito della richiesta stessa che, viceversa, meriterebbe di essere esaminata esclusivamente sotto il profilo della sua compatibilità con le esigenze di tutela sociale, alla stregua della pericolosità del detenuto.

Non richiede, in buona sostanza, questo giudice remittente un'indiscriminata possibilità per tutti i detenuti agli arresti domiciliari di poter svolgere un'attività di lavoro, bensì che l'ordinamento consenta al giudice cautelare di valutare, caso per caso, se concedere o meno al «detenuto domiciliare» l'autorizzazione a recarsi al lavoro esclusivamente sulla base di parametri quali la personalità del detenuto, del suo datore di lavoro in relazione anche al tipo, orari e modalità dell'attività da svolgersi, e non certo della «assoluta indigenza», ovvero dell'«incapacità di provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita».

V. — Contrasto con gli artt. 1, 2, 3, 4, 13 e 35 Cost.

Nella ricordata sentenza (Cass. Pen., SS.UU., n. 24, CC. 3 dicembre 1996, dep. 21 gennaio 1997, ric. P.M. in proc. Lombardi, Ced. 206465, edita in Cassazione Penale, 1997, fasc. 5. pag. 1324) le sezioni unite penali hanno anche esplicitamente affermato che il terzo comma dell'art. 284 cod. proc. pen. «deve contemperare opposti valori, permettendo il sacrificio di un diritto fondamentale, qualè indubbiamente il diritto al lavoro (articoli 1, 2, 4 e 35 Cost.) negli stretti e rigorosi limiti nei quali la degradazione giuridica di tale posizione soggettiva risulti inevitabile ai fini della tutela delle inderogabili esigenze prefigurate dall'art. 274 c.p.p.».

Ciò posto, la situazione di carattere soggettivo patrimoniale da cui la norma denunciata fa preliminarmente discendere la preclusione, per il giudice, di valutare se concedere o meno l'autorizzazione al detenuto in stato di detenzione domiciliare a svolgere un'attività lavorativa, impedisce di poter contemperare gli opposti valori, determinando un irragionevole sacrificio della dignità umana e professionale, nonché del diritto al lavoro (tutelati dagli artt. 1 primo comma, 2, 3, 4 e 35 Cost.), introducendo una disparità di trattamento fondata sulle sole condizioni economiche del detenuto; disparità già dichiarata costituzionalmente illegittima (sia pure in relazione al diverso profilo dell'automatica conversione della sanzione pecuniaria in pena detentiva), con la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 16 novembre 1979.

La citata disparità vulnera — ad avviso di questo giudice remittente — non solo i principi di ragionevolezza e di uguaglianza tutelati dall'art. 3 Cost., ma anche gli artt. 1, 2, 4 e 35 Cost., per l'irragionevole sacrificio del diritto al lavoro determinato non da esigenze di tutela sociale, bensì da una (aleatoria) soggettiva situazione patrimoniale del cittadino in stato di detenzione domiciliare.

Già la Corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente illegittima l'introduzione di preclusioni «all'azione giudiziaria qualora non giustificate da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia, fermo

restando che, pur nel concorso di tali circostanze, il legislatore deve contenere l'onere nella misura meno gravosa possibile, non solo con riferimento all'esclusione della tutela giurisdizionale, soggettiva e oggettiva, ma anche a qualsiasi limitazione che ne renda impossibile o anche difficile l'esercizio» (Corte costituzionale sent. n. 233 del 26 giugno 1996).

Inoltre, in riferimento alla natura ed alle peculiari connotazioni di una simile valutazione, risulta vulnerato (anche) il principio dell'obbligo della motivazione, corrispondente ad uno specifico profilo della riserva di giurisdizione ex art. 13 Cost., dovendo il Tribunale rendere obbligatoriamente più gravose le modalità di espiazione della detenzione domiciliare limitandosi a certificare, in via preliminare, con una funzione «notarile», quella che costituisce una situazione quasi fisiologica per il detenuto agli arresti domiciliari: l'assenza del requisito soggettivo dell'assoluta indigenza, ovvero dell'impossibilità di provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita.

Viceversa, il secondo comma dell'art. 13 Cost. sancisce (anche) che la (maggiore o minore) limitazione della libertà personale del detenuto deve essere subordinata esclusivamente ad un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria, e non già ad una diversa (soggettiva ed aleatoria) situazione patrimoniale del detenuto stesso.

In altri termini — nell'attuale denunciato impianto normativo — in assenza dei requisiti soggettivi indicati nel terzo comma dell'art. 284 cod. proc. pen., al detenuto agli arresti domiciliari è irragionevolmente negato il diritto di potersi rivolgere al giudice per ottenere una pronuncia di merito in ordine alla legittimità o meno della maggiore severità della misura cautelare domiciliare scaturente dalla concessione ovvero dal diniego dell'autorizzazione ad allontanarsi per svolgere attività lavorativa, potendo il giudice, soltanto dopo la positiva preliminare verifica della sussistenza di una delle più volte richiamate situazioni soggettive, dichiarare ammissibile il giudizio, destinato a sfociare in un provvedimento (impugnabile) che deve dare conto delle precise ragioni che lo hanno indotto ad ampliare o, viceversa, a mantenere inalterata la residua sfera di libertà personale del detenuto in stato di detenzione domiciliare.

P. Q .M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale del terzo comma dell'art. 284 cod. proc. pen. per contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 4, 13, secondo comma, 27, terzo comma e 35 della Costituzione, nella parte in cui prevede che il giudice possa effettuare il giudizio sull'opportunità di concedere al detenuto agli arresti domiciliari l'autorizzazione ad assentarsi dal luogo di detenzione per lo svolgimento di un'attività lavorativa soltanto qualora il detenuto «non possa altrimenti provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita», ovvero «versi in situazione di assoluta indigenza».

Sospende il presente giudizio;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputato Ciampi Luigi, al difensore avv. Vittorio Fucci, al procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Napoli, il 19 novembre 2001

Il Presidente: GALLI

Il giudice estensore: DI SALVO

N. 260

*Ordinanza del 1° marzo 2002 emessa dal Tribunale di Milano
nel procedimento civile vertente tra Cremonesi Gian Luigi ed altri e Comune di Milano*

Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Regione Lombardia - Alloggi di edilizia residenziale pubblica recuperati o restaurati dopo il 31 dicembre 1975 - Determinazione del canone secondo criteri diversi da quelli stabiliti dalla legge n. 392/1978 per gli alloggi nelle stesse condizioni - Ingiustificata diversa disciplina di situazioni analoghe - Invasione della sfera di competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio dello Stato.

- Legge della Regione Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91, art. 27.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, comma secondo.

IL GIUDICE

Considerato che nella presente vertenza è in discussione fra le parti la liceità dell'applicazione dell'art. 27 della legge regionale 5 dicembre 1983, n. 91 che, dopo aver richiamato per la determinazione del comune degli alloggi di edilizia residenziale pubblica i parametri di cui alla legge n. 392/1978, nel quale comma 10, con riferimento ad immobili recuperati o ristrutturati dopo il 31 dicembre 1975, statuisce che si debbano applicare i disposti del comma 6, in cui è stabilito che il costo base vada ricalcolato ai sensi dell'art. 22 della legge n. 392/1978 relativo agli immobili ultimati dopo il 31 dicembre 1975;

Considerato che l'esplicito richiamo del comma 10 dell'art. 27 della legge regionale 5 dicembre 1983, n. 91 ai disposti del precedente comma 6 non può che far propendere per l'equiparazione, in ordine alla determinazione dei canoni degli alloggi di edilizia pubblica, degli immobili ultimati al 31 dicembre 1975 a quelli anche solo ristrutturati dopo tale data con gli interventi, elencati nello stesso comma 6, che potrebbero integrare una mera risistemazione dell'unità che non configuri neppure quel completo restauro o quella integrale ristrutturazione di cui all'art. 20, secondo comma, della legge n. 392/1978;

Considerato che ciò comporta un evidente contrasto fra l'art. 27 della legge regionale 5 dicembre 1983 n. 91 e la norma di cui all'art. 20, secondo comma, della legge n. 392/1978 in relazione all'art. 14 della legge n. 392/1978 che prevede in caso di completo restauro od integrale ristrutturazione il solo azzeramento dell'indice di vetustà, ma non l'applicazione di un nuovo costo base che è previsto solo per gli immobili la cui costruzione sia stata ultimata dopo il 31 dicembre 1975;

Considerato che dall'applicazione dell'art. 27 della legge regionale n. 91/1983 discende la conseguenza che il canone sociale di inquilini a reddito inferiore risulterebbe maggiorato rispetto a quello equo, risultante dall'integrale applicazione della normativa della legge n. 392/1978, così che le categorie di soggetti disagiati economicamente troverebbero una minor tutela con la determinazione di un canone eccedente i limiti legali definiti per i comuni conduttori che non godono di protezione sociale;

Considerato che l'art. 27 della legge regionale n. 91/1983 risulta per quanto detto in palese contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m* della Costituzione, in quanto lede la riserva di potestà esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ponendosi in contrasto, nell'individuazione del costo base degli immobili ristrutturati con i parametri degli articoli 14 e 22 della legge statale 27 luglio 1978, n. 392;

Considerato che la norma dell'art. 27 della legge regionale n. 83/1991 appare in contrasto anche con gli articoli 2 e 3 della Costituzione in quanto porta ad una diversa disciplina di situazioni analoghe, determinando un canone sociale superiore a quello equo per una categoria di soggetti che dovrebbero godere di protezione sociale rispetto a quelli comuni destinatari delle norme imperative della legge n. 392/1978;

Considerato che la questione non appare manifestamente infondata e che dalla risoluzione della stessa dipende la decisione della presente causa.

P. Q. M.

Rimette alla Corte costituzionale la sollevata questione di contrasto dell'art. 27 della legge regionale n. 83/1991 con gli articoli 117, 2 e 3 della Costituzione;

Sospende il giudizio sino alla pronuncia della Corte.

Si comunichi.

Milano, 27 febbraio 2002

Il giudice: ZUGARO

02C0484

N. 261

*Ordinanza del 3 dicembre 2001 emessa dal Tribunale di Trani
nei procedimenti penali riuniti a carico di Quercia Alessio ed altri*

Processo penale - Dibattimento - Rinnovazione a causa del mutamento del giudice persona fisica - Regime della ripetizione delle prove orali già assunte nella precedente istruzione dibattimentale - Disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista dall'art. 190-bis cod. proc. pen. - Contrasto con il principio della ragionevole durata del processo.

- Codice di procedura penale, artt. 511, comma 2, 525 e 526.
- Costituzione, artt. 3 e 111, comma secondo, ultima parte.

IL TRIBUNALE

Sull'istanza avanzata nel corso dell'udienza del 3 dicembre 2001 dalle difese di tutti gli imputati di ripetizione dell'esame dei testimoni a seguito della rinnovazione del dibattimento per mutamento della composizione del collegio e sulla eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 511, comma secondo, in relazione agli articoli 3 e 111 della Costituzione, sollevata dal pubblico ministero;

O S S E R V A

Svolgimento del processo. — A seguito di decreto che dispone il giudizio del g.u.p. presso il Tribunale di Trani, venivano tratti a giudizio davanti a questa sezione del Tribunale di Trani gli imputati Quercia Alessio, Matera Francesco, Torchetti Donato, Choonka Romatolla, Di Filippo Giacomo, Volpe Pasquale e Maisto Pietro chiamati a rispondere dei reati di associazione per delinquere e dei reati fine di falsità documentali di cui agli articoli 459 e 453 codice penale, tutti commessi fino all'anno 1996.

Dopo l'apertura del dibattimento, si dava luogo ad una complessa ed articolata fase istruttoria mediante l'audizione di numerosi testimoni che impegnavano molteplici udienze e determinavano la prosecuzione del giudizio per più anni.

Dichiarata chiusa l'istruzione dibattimentale e indicati gli atti utilizzabili, nel corso della discussione orale interveniva la dichiarazione di astensione da parte di uno dei magistrati componenti il collegio davanti al quale erano state raccolte le prove.

Il Presidente del Tribunale, con provvedimento dell'11 ottobre 2001, riconosceva la fondatezza della ragione di astensione menzionata ed autorizzava il componente del collegio richiedente ad astenersi senza indicare espresse quali atti del processo mantenessero efficacia.

L'odierno collegio, diversamente composto, procedeva alla rinnovazione del dibattimento e le difese richiedevano la ripetizione dell'esame di tutti i testi, di accusa e di difesa ai sensi dell'art. 525, comma II, c.p.p.

A questo punto il pubblico ministero sollevava eccezione di illegittimità costituzionale, rilevando il contrasto fra gli articoli 511, comma secondo, c.p.p., così come interpretato dalla Corte di cassazione a sezioni unite (sent. 15 gennaio 1999 n. 1, Iannasso) e gli articoli 3 e 111 della Costituzione.

Segnalava il pubblico ministero che la ripetizione di un esame dibattimentale svoltosi nel pieno rispetto del principio del contraddittorio davanti ad un giudice terzo, prolungando immotivatamente il giudizio, contrasterebbe insanabilmente con il principio della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 Cost. Inoltre, la ipotesi di rinnovazione del dibattimento a seguito del mutamento della composizione dell'organo giudicante e darebbe luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina di casi similari, di cui agli articoli 33-*nonies* c.p.p., come introdotto dal decreto legislativo n. 51/1998, e 190-*bis* c.p.p., come novellato dalla legge n. 63 del 2001. Le difese chiedevano dichiararsi la manifesta infondatezza della questione, non ravvisando alcuna violazione di principi costituzionali.

1. — Della non manifesta infondatezza.

Rileva il collegio che effettivamente sussiste una disparità di trattamento, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, fra il principio di cui gli artt. 511, comma secondo, 525 e 526 c.p.p., concernente la necessità di ripetere, anche a richiesta di una sola delle parti, l'esame di coloro che abbiano già reso deposizioni testimoniali in dibattimento, sebbene davanti ad un diverso collegio, rispetto alla diversa regolamentazione stabilita dall'art. 190-*bis*, come novellato dall'art. 3 della legge n. 63 del 2001, per i procedimenti relativi ai delitti indicati nell'art. 51, comma 3-*bis*, nonché a quelli di cui agli articoli 600-*bis*, primo comma, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*quinquies*, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies* c.p. se l'esame richiesto riguarda un testimone minore degli anni sedici.

La siffatta disparità di trattamento appare ingiustificata ed irragionevole anche alla luce del principio della ragionevole durata del processo, recentemente sancito dall'art. 111 della Costituzione.

La sentenza della Corte di cassazione a sezioni unite n. 1 del 15 gennaio 1999, ha applicato alla fattispecie della rinnovazione del dibattimento per mutamento della persona fisica del giudice i principi espressi dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 17 del 3 febbraio 1994 e n. 99 del 3 aprile 1996.

È proprio l'art. 511, comma secondo, c.p.p., che viene considerato dalla Cassazione a sezioni unite, il parametro per l'utilizzabilità, ai sensi dell'art. 526 c.p.p., dei verbali di dichiarazioni precedentemente rese, davanti ad un diverso giudicante, da testimoni o da imputati in procedimenti connessi, purché sia garantito, a richiesta di parte e senza alcun vaglio del giudice, il diritto alla automatica ripetizione della prova.

La citata sentenza Iannasso ha interpretato i principi di cui agli artt. 525, 526 e 511, comma II, c.p.p. nel senso che:

se nel corso del dibattimento rinnovato a causa del mutamento del giudice anche solo una delle parti faccia richiesta di un nuovo esame del dichiarante già sentito è indispensabile dare nuovo ascolto al teste e, di contro, la eventuale mera lettura, d'ufficio, delle relative dichiarazioni violerebbe le norme degli artt. 511 e 514 c.p.p., determinandone l'inutilizzabilità;

se, al contrario, nessuna delle parti riproponga la richiesta di ammissione della prova assunta in precedenza, il giudice può disporre d'ufficio la lettura delle dichiarazioni precedentemente raccolte nel contraddittorio delle parti ed inserite legittimamente nel fascicolo per il dibattimento, dichiarazioni che sono trattate alla stessa stregua di quelle rese nell'incidente probatorio. Il principio secondo il quale, in assenza di richiesta di nuova audizione dei testimoni già sentiti davanti ad un diverso collegio/giudice, è consentito darsi lettura, d'ufficio, alle precedenti dichiarazioni rese non confligge affatto con alcun dettame costituzionale. La precedente audizione dei dichiaranti, infatti, è avvenuta davanti ad un giudice terzo ed imparziale, nel rispetto dei principi della oralità e del contraddittorio, così come espresso dall'art. 111 della Costituzione.

Ebbene, la interpretazione degli articoli 525, 526 e 511, comma secondo, c.p.p. esposta, sebbene in linea con il sistema vigente anteriormente alla legge 1° marzo 2001 n. 63, di modifica dell'articolo 190-*bis* del codice di procedura penale, allo stato, appare minata da una irragionevole disparità di trattamento.

Infatti, nell'identica ipotesi di dichiaranti che abbiano già reso deposizioni in dibattimento, davanti ad un giudice terzo, nel rispetto del principio del contraddittorio, il legislatore, attualmente, disciplina in maniera differente il diritto delle parti alla ripetizione dell'esame, ingiustificatamente limitandolo solo nei processi di criminalità organizzata di stampo mafioso (ossia quelli di cui all'art. 51, comma 3-*bis*) ed in quelli previsti dall'art. 190 commi I *bis* c.p.p.

L'art. 3 della legge 1° marzo 2001 n. 63 ha modificato la precedente formulazione dell'art. 190-*bis* c.p.p., stabilendo che «nei procedimenti per taluno dei delitti indicati dall'art. 51, comma 3-*bis*, quando è richiesto l'esame di un testimone o di una delle persone indicate nell'art. 210 e queste hanno già reso dichiarazioni in sede di incidente probatorio **o in dibattimento nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime**

saranno utilizzate ovvero dichiarazioni i cui verbali sono stati acquisiti a norma dell'art. 238 c.p.p., l'esame è ammesso **solo se riguarda fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni** ovvero se il giudice **o taluna delle parti** lo ritengono necessario sulla base di specifiche esigenze»¹.

I principi che ispiravano la vecchia formulazione dell'art. 190-*bis* stabilivano una sorta di eccezione alla regola del diritto alla prova per determinati processi in tema di criminalità organizzata nei quali risultava indispensabile preservare la fonte di prova da una sorta di «usura del teste» conseguente alla necessità di ripetere nei vari dibattimenti l'esame del dichiarante.

A seguito della riforma dell'art. 111. Cost., con l'affermazione del principio del contraddittorio nella formazione della prova, l'art. 190-*bis* c.p.p., novellato, assume una portata diversa nel senso che lo stesso, da un canto, limita il diritto alla ripetizione della prova orale in tutti i casi in cui essa sia stata già espletata nel rispetto del principio del contraddittorio delle parti interessate (in tal senso il richiamo alle dichiarazioni rese «in dibattimento nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate») e, dall'altro canto, comprime il potere discrezionale del giudice in ordine all'ammissione dell'esame.

Sicché, alla luce della riforma dell'art. 111 Costituzione, la novella dell'articolo 190-*bis* c.p.p., con la limitazione del potere discrezionale del giudice in ordine all'ammissione dell'esame e con la più ampia applicazione del principio di non dispersione dei mezzi di prova, efficacemente contempera il diritto della parte alla formazione della prova davanti al giudice chiamato a decidere con l'esigenza di tutela del valore costituzionale della ragionevole durata del processo (ormai cardine del sistema del giusto processo) e del principio della conservazione dei mezzi di prova già raccolti in contraddittorio, ripetutamente richiamato dalla Corte costituzionale.²

Non vi è, dunque, più alcuna ragionevole spiegazione della disparità di disciplina tra i procedimenti in tema di criminalità organizzata di stampo mafioso e gli altri nei quali ricorra la necessità della rinnovazione del dibattimento a seguito del mutamento della composizione dell'organo giudicante.

Appare, pertanto, indubbio che il legislatore, nel dettare la modifica all'art. 190-*bis* c.p.p. non abbia tenuto in conto la ipotesi della rinnovazione del dibattimento per mutamento della persona fisica del giudicante ed il relativo regime delle letture.

Ciononostante, osserva questo collegio che il regime disciplinato dal menzionato articolo concerne una fattispecie del tutto assimilabile a quella che si viene a creare a seguito della rinnovazione del dibattimento per le ragioni indicate.

Infatti in entrambi i casi, i testimoni o gli imputati in procedimenti connessi hanno già reso dichiarazioni in dibattimento in contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni verranno utilizzate.

Nonostante la identità della situazione di fondo, la disparità di trattamento fra i procedimenti per criminalità organizzata, da un lato, e, dall'altro, tutti gli altri nelle ipotesi di mutamento del collegio per diversa composizione dello stesso risiede nel fatto che, nel primo caso, la possibilità di farsi luogo nuovamente all'esame del dichiarante è sottoposta a tutte le limitazioni indicate dall'art. 190-*bis* c.p.p. mentre, nelle ipotesi di rinnovazione del dibattimento, la decisione in ordine alla ripetizione dell'esame è rimessa all'arbitrio della parte.

Eppure, come si è detto, nei due casi il presupposto di fatto è identico: la previa assunzione di una prova davanti ad un giudice terzo nel contraddittorio delle parti.

Risulta evidente, dunque, la violazione dell'art. 3 della Costituzione, così come interpretato, costantemente, dalla stessa Corte costituzionale secondo la quale esso va inteso nel senso che la legge deve trattare in modo eguale situazioni uguali ed in modo diverso situazioni diverse, sempre che in contrario non ricorrano logiche e razionali giustificazioni, stante il limite della ragionevolezza delle statuizioni volte a giustificare una disparità di trattamento fra i cittadini.³

Né può invocarsi il criterio della ragionevolezza per il fatto che la disciplina di cui all'art. 190-*bis* sia dettata per i soli procedimenti di criminalità organizzata poiché proprio per i delitti di criminalità organizzata di stampo mafioso, che con maggiore incisività intaccano la libertà dei relativi imputati, non si giustifica quella compressione del diritto alla prova di cui all'art. 190-*bis* c.p.p. rispetto al regime ordinario.

¹Le modifiche introdotte dalla legge n. 63 del 2001 sono indicate in grassetto.

²Cfr. Corte cost. 3 giugno 1992 n. 255 in Foro it. 1992 parte I, 2012; Corte cost. 24 febbraio 1995 n. 60 in Foro it. 1995 parte I, 2651.

³Cfr. in tal senso la sentenza n. 217 del 1972 della Corte cost.; la sent. n. 62 del 1972 e la sent. 200 del 1972.

Non appare, dunque, ragionevole al Tribunale che in caso di rinnovazione del dibattimento per mutamento della persona fisica del giudice il diritto alla ripetizione della prova non sia assoggettato alle stesse limitazioni di cui all'art. 190-*bis* c.p.p.

Peraltro, alla luce del principio della ragionevole durata del processo stabilito dall'art. 111 della Costituzione, si impone una lettura degli artt. 525, 526 e 511, comma secondo, c.p.p. che contingenti l'arbitrio delle parti alla ripetizione delle prove.

L'unica interpretazione orientata al rispetto dei principi imposti dagli artt. 3 e 111 della Costituzione, dunque, in tema di diritto delle parti alla ripetizione della prova già assunta davanti ad un collegio diverso, a seguito della rinnovazione del dibattimento, è quella di estendere a tale ipotesi la disciplina di cui al vigente art. 190-*bis* c.p.p.

La ripetizione indiscriminata della prova orale, già assunta davanti ad un giudice terzo nel rispetto del pieno contraddittorio, quando non rispecchi alcuna reale esigenza di salvaguardia dei diritti delle parti alla partecipazione e alla formazione della prova si risolve in una ingiustificata dilatazione dei tempi del dibattimento e, quindi, in una sostanziale violazione del principio di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 Costituzione.

Del resto lo stesso principio di immutabilità del giudice, comunque fatto salvo dalla disciplina della limitata ripetizione dell'esame prevista dall'art. 190-*bis* c.p.p., va coordinato e temperato con i nuovi principi espressi dal legislatore costituzionale.

2. — Della rilevanza.

Preliminarmente va segnalato che, nel caso di specie, il Presidente del Tribunale, nell'accogliere la dichiarazione di astensione, nulla ha disposto sulla conservazione di efficacia degli atti e che questo collegio ha dovuto «rinnovare» il dibattimento.

Pertanto, stante la richiesta di nuovo esame dei numerosissimi testi già sentiti dal collegio nella precedente composizione, che comporterebbe la presumibile scadenza dei termini di prescrizione dei reati, risulta di tutta evidenza la rilevanza della questione proposta ai fini della decisione del giudizio *a quo*.

P. Q. M.

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

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal pubblico ministero con riferimento alla violazione degli artt. 3 e 111, comma secondo, ultimo periodo, della Costituzione per disparità di trattamento nel regime della ripetizione delle prove orali già assunte davanti ad un giudice terzo nel contraddittorio delle parti interessate previsto dagli artt. 511, comma secondo, 525 e 526 c.p.p. per le ipotesi di rinnovazione del dibattimento a causa del mutamento della persona del giudice monocratico o della composizione del giudice collegiale rispetto a quello disciplinato dall'art. 190-*bis* c.p.p. per i casi ivi previsti, nonché per il contrasto con il principio della ragionevole durata del processo;*

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

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Sospende il giudizio in corso.

Trani, addì 3 dicembre 2001

Il Presidente: RUSSI

N. 262

*Ordinanza del 12 febbraio 2002 emessa dalla Corte di assise di Messina
nel procedimento penale a carico di Alberti Gerlando ed altri*

Processo penale - Prove - Testimonianza - Facoltà di astensione dal testimoniare dei prossimi congiunti - Estensione di tale facoltà ai prossimi congiunti dell'imputato di procedimento connesso o collegato (il quale possa a sua volta avvalersi della facoltà di non rispondere nell'ambito del processo in cui dovrebbe essere raccolta la testimonianza del prossimo congiunto) - Mancata previsione - Disparità di trattamento tra situazioni assimilabili - Lesione del diritto di difesa.

- Codice di procedura penale, art. 199.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE DI ASSISE

All'udienza dibattimentale del 12 febbraio 2002 ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento a carico di Alberti Gerlando e Suter Giovanni, nonché di Federico Franca, Federico Giuseppe, Cannistrà Agata e Romano Francesco, imputati i primi due dell'omicidio aggravato di Campagna Graziella e del connesso reato in materia di armi, commessi in Villafranca Tirrena (Messina) il 12 dicembre 1985, e gli altri del reato di cui agli artt. 378 c.p. e 7 della legge n. 203 del 1991, commesso in Messina e provincia in varie date comprese fra il 14 dicembre 1985 e il 23 maggio 1997.

Nel corso dell'udienza odierna, destinata all'assunzione delle prove richieste dal difensore delle parti civili Curreri Santa e Campagna Piero con lista integrativa depositata il 22 ottobre 2001, il testimone Sfameni Antonino ha evidenziato, durante l'esame condotto dallo stesso difensore che ha chiesto la sua audizione, la propria intenzione di non essere obbligato a deporre su circostanze riguardanti il padre Santo e, in particolare, su quanto potrebbe pregiudicare la sua situazione giudiziaria. Sentite le parti in merito alla questione, i difensori degli imputati hanno rappresentato la necessità di evitare che il testimone possa essere obbligato a deporre su fatti e circostanze che coinvolgono il padre Santo, in quanto imputato nell'ambito di procedimento connesso o collegato, ipotizzando una interpretazione estensiva o analogica della facoltà di astensione accordata ai prossimi congiunti dall'art. 199 c.p.p., mentre il pubblico ministero ha sottolineato l'inapplicabilità di tale norma allo Sfameni.

La questione sottoposta all'attenzione della corte involge evidentemente la possibilità di estendere la facoltà di astensione ai prossimi congiunti di persone che, sebbene non imputate nell'ambito del procedimento nel quale deve assumersi la testimonianza, siano sottoposte a procedimento penale connesso o collegato a quello, e quindi godano, anche in base alla nuova formulazione dell'art. 210 c.p.p., della facoltà di non rispondere.

Giova chiarire che Sfameni Santo, convocato originariamente davanti a questa corte su richiesta delle parti civili con le modalità di cui all'art. 210 c.p.p. (ed inserito al n. 61 della lista iniziale depositata il 2 dicembre 1998), comparso all'udienza del 7 giugno 2001, peraltro in seguito ad un provvedimento di accompagnamento coattivo, ha dichiarato di volersi avvalere della facoltà di non rispondere. In merito alla necessità di assumere lo Sfameni con le garanzie in questione, in conformità alla espressa indicazione della stessa parte che ne ha chiesto l'esame, non sussiste alcun dubbio e tutte le parti si sono limitate a prenderne atto, essendo ripetutamente emerso nel corso del dibattimento che lo Sfameni figura quale imputato o indagato in altri procedimenti che concernono vicende che l'impostazione accusatoria collega a quella in esame, ed avendo il pubblico ministero proceduto, all'udienza del 7 giugno 2001 e subito dopo la comparizione di Sfameni Santo, alla modificazione dell'imputazione di favoreggiamento ascritta a Federico Franca, Federico Giuseppe, Cannistrà Agata e Romano Francesco, tra l'altro contestando l'aggravante di cui all'art. 7 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, conv. dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, «per essere stati i fatti commessi al fine di agevolare la associazione mafiosa di cui facevano parte Alberti Gerlando, Suter Giovanni e Sfameni Santo o — comunque — con cui costoro erano in contatto». La situazione illustrata attesta la legittima applicazione allo Sfameni delle garanzie di cui all'art. 210 c.p.p., e, conseguentemente, la legittimità della sua scelta di sottrarsi all'esame.

Ciò posto, è evidente che l'esame nelle forme ordinarie, quale testimone, del figlio dello Sfameni finirà per estendersi a quelle circostanze che, ove il congiunto non si fosse avvalso della facoltà di non rispondere, avrebbero formato oggetto del suo esame. Il capitolato di prova articolato dalla parte istante ed ammesso da questa corte

investe infatti i «rapporti intercorrenti fra questi [Antonino Sfameni], il padre Santo Sfameni, Gerlando Alberti, Romualdo Viola, Enzo La Rosa e Antonino Cisco e su quanto a sua conoscenza sui fatti di cui ai capi di imputazione» L'onnicomprensività delle circostanze indicate e le stesse battute iniziali dell'esame condotto dal difensore della parte richiedente attestano, senza dubbio alcuno, la fondatezza dei timori rappresentati dal testimone e la certa estensione dell'esame a fatti coinvolgenti la posizione e le responsabilità del congiunto. La circostanza poi che lo stesso Sfameni Santo, già convocato da questa corte, si sia avvalso della facoltà di non rispondere, rende ancora più evidente la possibilità che, attraverso l'esame del congiunto, possano emergere fatti o elementi in relazione ai quali il primo si era determinato, in omaggio al fondamentale canone per cui *nemo tenetur se detegere*, ad avvalersi della facoltà di non rispondere.

In merito alla norma invocata dai difensori degli imputati per consentire al teste Sfameni Antonino di non essere obbligato a deporre su fatti concernenti la posizione del padre, va subito evidenziato che essa, per interpretazione assolutamente dominante, non è suscettibile di interpretazione analogica o estensiva, in quanto il rapporto di parentela deve sussistere tra il teste ed il soggetto contro cui si sta procedendo e la norma esaurisce i suoi effetti nell'ambito del processo in questione (v. fra tante Cass. 12 giugno 1996, Curinga).

Il diritto vivente, confermando l'impraticabilità della soluzione prospettata dai difensori, è in sintonia con il principio di carattere generale, che è ispirato dalla eccezionalità di tutte le norme che pongono limiti alla generale capacità di testimoniare o determinano specifiche esenzioni dai relativi obblighi. Tuttavia la obbligata applicazione delle regole generali non esclude che possa dubitarsi della legittimità costituzionale dei limiti entro i quali la facoltà di astensione dei prossimi congiunti è prevista dal citato art. 199 del codice di rito. Infatti il *vulnus* arrecato dai limiti della normativa denunziata al principio di eguaglianza e al diritto di difesa non è adeguatamente compensato dalla estensione della gamma di soggetti che possono legittimamente sottrarsi alla testimonianza.

Richiamate, per quanto attiene alla indiscutibile rilevanza della questione, le considerazioni in precedenza illustrate, appare difficilmente superabile, innanzitutto, il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto situazioni assimilabili sono irragionevolmente disciplinate in maniera diversa.

La *ratio* della facoltà di astensione accordata ai prossimi congiunti dell'imputato è quella di impedire il conflitto che si determina tra l'obbligo di testimoniare e la volontà di non compromettere, con le proprie dichiarazioni, persone legate al dichiarante da vincoli particolarmente significativi, conflitto che l'ordinamento mira a prevenire attraverso la previsione della facoltà in esame, e a risolvere successivamente attraverso la specifica causa di non punibilità contemplata dall'art. 384 del codice penale.

La *ratio* in questione non può non riguardare anche il caso in cui il rapporto che potrebbe indurre a rendere dichiarazioni non veritiere o a essere reticenti intercorra tra il testimone ed altra persona imputata di reato connesso o collegata, la cui vicenda processuale è legata in tale misura al processo nel quale le dichiarazioni dovrebbero essere raccolte da determinare la previsione della facoltà di non rispondere.

D'altra parte, anche con riferimento a questa ipotesi, il conflitto denunziato sarebbe risolto dall'ordinamento, per così dire «a valle», attraverso l'applicazione della specifica causa di non punibilità, che ha ambito più esteso della facoltà accordata dall'art. 199 del codice di rito, e, attesa l'identità degli esiti, non si intende per quale plausibile motivo non possa anticiparsi la soluzione del problema al momento stesso dell'assunzione della testimonianza, con la auspicabile conseguenza di evitare di porre il dichiarante nell'alternativa di pregiudicare il congiunto o di deporre il falso.

Il che appare ancora meno comprensibile nelle ipotesi in cui, come nel caso in esame, l'imputato di reato connesso o collegato si sia già avvalso della facoltà di non rispondere, e viceversa al prossimo congiunto tale facoltà non possa riconoscersi. A prescindere dagli eventuali limiti di utilizzabilità di tali dichiarazioni nel processo che vede coinvolto il congiunto del testimone, appare evidente che attraverso le dichiarazioni del testimone potrebbero rimanere frustrate le ragioni che hanno indotto il soggetto qualificato *ex* art. 210 c.p.p. ad avvalersi della facoltà di non rispondere, e ciò pone la normativa in esame in contrasto con il suo diritto di difesa (art. 24 Cost.) a cui la concessione di quella facoltà appare preordinata.

Della relativa questione di legittimità deve essere pertanto investita la Corte costituzionale con la conseguente sospensione di questo processo e le relative statuizioni accessorie.

P. Q. M.

Visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 199 c.p.p., in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non estende la facoltà di astensione dal testimoniare dei prossimi congiunti dell'imputato ai prossimi congiunti dell'imputato di procedimento connesso o collegato, il quale possa a sua volta avvalersi, in base all'art. 210 c.p.p., della facoltà di non rispondere nell'ambito del processo in cui dovrebbe essere raccolta la testimonianza del prossimo congiunto.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, a cura della cancelleria, alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina altresì che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Messina, addì 12 febbraio 2002

Il Presidente: SURACI

02C0498

N. 263

*Decreto del 22 febbraio 2002 emesso dal Tribunale di Catanzaro
nel procedimento di prevenzione relativo a Tolone Vito*

Misure di prevenzione - Obbligo di soggiorno - Autorizzazione ad allontanarsi dal comune di residenza (o dimora) coatta, ai fini dell'esercizio, in forma associata, del diritto di professione della fede religiosa - Mancata previsione - Lesione del diritto di professione della fede religiosa.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 7-bis.
- Costituzione, art. 19.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento iscritto al numero 3 del registro generale dei procedimenti di prevenzione modello MP5 dell'anno 2002, vertente tra Tolone Vito, nato a Vallefiorita il 26 aprile 1954 e colà residente al Corso dei Bruzi (località Guarna), sorvegliato speciale della pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno nel comune di residenza, giusta decreto 15 dicembre 1994 numero 3/1995 reg. cron., (difeso di fiducia dall'avvocato Arturo Bova del foro di Catanzaro), instante, *vs* il procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catanzaro, in persona del dott. Mariano Lombardi, procuratore della Repubblica, resistente;

Ha deliberato il seguente decreto.

Sentiti, alla udienza camerale del 20 febbraio 2002, il pubblico ministero, in persona del dott. Mariano Lombardi, procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catanzaro, il sorvegliato instante e il difensore, avvocato Pietro Pitari del foro di Catanzaro designato dal presidente in sostituzione dell'avvocato Arturo Bova;

Visti gli atti;

Udito il Presidente relatore;

PREMETTE IN FATTO

Con istanza del 27 dicembre 2001 Tolone Vito, nato a Vallefiorita il 26 aprile 1954 e colà residente al Corso dei Bruzi (località Guarna), sorvegliato speciale della pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno nel comune di residenza, giusta decreto 15 dicembre 1994 numero 3/1995 reg. cron., ha chiesto di essere autorizzato ad allontanarsi periodicamente e continuativamente da Vallefiorita per recarsi in Catanzaro (Lido) allo scopo di partecipare alla celebrazione delle funzioni religiose della Chiesa Evangelica Battista - Assemblee di Dio in Italia, che si svolgono nei giorni di mercoledì, venerdì e domenica di ogni settimana;

A corredo della istanza il Tolone ha prodotto una dichiarazione, redatta in data 17 dicembre 2001 del pastore della confessione anzidetta, sig. Severino Nicastro.

L'autorità locale della Pubblica sicurezza ha espresso parere negativo, rilevando che la legge non consente l'autorizzazione richiesta e che l'istante ben potrebbe professare il proprio credo religioso in forma individuale nel comune di residenza coatta (v. nota 1° gennaio 2002 numero 7044/296-1 «P» dei Carabinieri della stazione di Squillace).

Con provvedimento del 4 gennaio 2002 questo tribunale ha deliberato di procedere, previa instaurazione del contraddittorio con il pubblico ministero in camera di consiglio, e ha chiesto alla questura di Catanzaro «di accertare e comunicare se nel comune di residenza del Tolone o in altra località a detto comune più vicina (rispetto a Catanzaro) risiedano comunità di fedeli della Chiesa Cristiana Evangelica - Assemblee di Dio in Italia ovvero siano ubicati templi o luoghi di culto di detta confessione, presso i quali siano regolarmente celebrati i servizi religiosi».

Con successiva informativa dell'8 febbraio 2002 i Carabinieri della stazione di Squillace, all'uopo interessati dalla questura, hanno comunicato che nei comuni vicini di Gasperina e di Squillace (ma non in Vallefiorita ove il Tolone risiede) esistono altre comunità di fedeli della confessione religiosa professata dal Tolone e i relativi luoghi di culto.

Instaurato il contraddittorio, alla odierna udienza celebrata davanti al tribunale in camera di consiglio con la partecipazione del Tolone, questi ha insistito per l'accoglimento della istanza.

Il pubblico ministero ne ha postulato il rigetto.

Il difensore ha concluso per l'accoglimento e, in via gradata, ha eccepito la illegittimità costituzionale dell'art. 7-bis della legge 27 dicembre 1956 numero 1423, per violazione degli articoli 3 e 19 della Costituzione, nella parte in cui non contempla la possibilità di deroghe o autorizzazioni.

Il tribunale ha riservato la decisione

CONSIDERA IN DIRITTO

Laddove appare fuori discussione la serietà della professione religiosa del Tolone (il ministro di culto della sua Chiesa ha dichiarato che già da alcuni anni il Tolone ha aderito a quella confessione) e laddove è altrettanto pacifico che nel luogo di residenza coatta del sorvegliato non esistono né luoghi di culto della fede religiosa professata, né comunità di fedeli, il procuratore della Repubblica ha argomentato per il rigetto della istanza, facendo rilevare che, per i sorvegliati sottoposti all'obbligo di soggiorno, l'art. 7-bis della legge 27 dicembre 1956 numero 1423 consente la concessione di autorizzazioni all'allontanamento dal comune di residenza esclusivamente per «motivi di salute».

L'inequivocabile tenore del dato normativo conforta la tesi del pubblico ministero, peraltro asseverata dalla conforme giurisprudenza di legittimità, secondo la quale «all'infuori di rari e comprovati motivi di salute, il permesso di cui all'art. 7-bis della legge 27 dicembre 1956 numero 1423 non può essere concesso» (così in termini: Cass, Sez. I, 2 maggio 1984, numero 752, massima n. 163962, *cui adde*: 10 marzo 1994, numero 2925, massima n. 198594; 28 maggio 1996, numero 1961, massima n. 204812 e 24 febbraio 2000, numero 503, massima n. 215386 in archivio penale - C.E.D. Cassazione).

Il rilievo (con l'ineluttabile conseguenza del rigetto della istanza) non esaurisce l'oggetto della presente deliberazione.

Residua, invero, la deliberazione della eccezione di legittimità costituzionale proposta dal difensore del sorvegliato.

La questione è rilevante e, nei termini che seguono, non manifestamente infondata.

In punto di rilevanza è sufficiente il rilievo che viene in discussione la legittimità costituzionale della norma che questo collegio deve applicare, a cagione della omessa previsione, da parte del legislatore, ai fini della concessione della autorizzazione all'allontanamento dal comune di residenza coatta, del motivo della professione religiosa del sorvegliato.

Quanto alla non manifesta infondatezza, laddove non si prospetta sotto alcun profilo veruna lesione del principio di uguaglianza, atteso che la norma (sospettata di incostituzionalità) non discrimina tra le confessioni religiose e atteso che deve ritenersi affidata alla insindacabile discrezionalità del legislatore la determinazione della previsione dei casi di autorizzazione all'allontanamento dal comune di residenza coatta, rileva il collegio che siffatta discrezionalità incontra, tuttavia, il limite costituito dalla salvaguardia dei diritti costituzionali del cittadino.

Ora — e, qui, viene in considerazione l'altro parametro di legittimità costituzionale invocato dal difensore — l'art. 19 della Costituzione sancisce il diritto di professione della fede religiosa non solo in forma individuale, ma anche in «forma associata», nonché l'esercizio del culto sia «in privato» che «in pubblico».

Tanto comporta il diritto del cittadino credente a professare la propria fede anche in seno alla propria comunità religiosa, mediante la partecipazione ad assemblee, a liturgie, a celebrazioni, a riti comunitari e ad accedere ai luoghi di culto.

Dubita, pertanto, il tribunale della legittimità costituzionale dell'art. 7-bis della legge 27 dicembre 1956 numero 1423, per sospetta violazione dell'art. 19 della Costituzione, nella parte in cui la norma anzidetta non prevede la possibilità che le persone sottoposte alla misura di prevenzione dell'obbligo di soggiorno possano essere autorizzate ad allontanarsi dal comune di residenza (o di dimora) coatta, ai fini dell'esercizio in forma associata del diritto di professione della fede religiosa, non praticabile in sede.

Alla positiva deliberazione della eccezione di legittimità costituzionale proposta seguono le conseguenti statuizioni di legge.

P. Q. M.

Letti e applicati gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, numero 1, e 23 della legge 11 marzo 1956, numero 87,

1) Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis della legge 27 dicembre 1956 numero 1423, per sospetta violazione dell'art. 19 della Costituzione, nella parte in cui la norma anzidetta non prevede la possibilità che le persone sottoposte alla misura di prevenzione dell'obbligo di soggiorno possano essere autorizzate ad allontanarsi dal comune di residenza (o di dimora) coatta, ai fini dell'esercizio in forma associata del diritto di professione della fede religiosa.

2) Ordina che la presente ordinanza, a cura della cancelleria, sia notificata al sorvegliatoistante, Tolone Vito, al difensore, avvocato Arturo Bova, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

3) Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento.

Catanzaro, addì 20 febbraio 2002

Il Presidente: VECCHIO

N. 264

*Ordinanza del 15 febbraio 2002 emessa dal giudice di pace di Lecce
nel procedimento civile vertente tra Di Napoli Federico e comune di Lecce ed altra*

Sanzioni amministrative - Sanzioni pecuniarie per infrazioni al codice della strada - Richiesta di pagamento a mezzo di cartella esattoriale - Possibilità, senza il dovuto provvedimento, in conseguenza dell'esecutività del verbale di accertamento - Dedotta violazione di parametri costituzionali numericamente indicati.

- Costituzione, artt. 25, 101, 102 e 111.

IL GIUDICE DI PACE

Preso atto dei motivi di incostituzionalità eccepiti dall'opponente, per i quali è illegittima la richiesta di pagamento effettuata a mezzo della cartella esattoriale, in quanto tale richiesta si basa su una contravvenzione che non è un titolo esecutivo, laddove la stessa doveva essere eseguita e convalidata da sanzione emessa dall'autorità competente amministrativa proprio perché non si tratta di tassa o tributo, ma di illecito amministrativo.

Ritenuta fondata l'eccezione di incostituzionalità per violazione degli artt. 25, 101, 102 e 111 della Corte costituzionale in quanto si chiede il pagamento tramite esattoria obbligando il cittadino ad opporsi ed in questa sede impropria; considerato che tutto ciò viola i principi costituzionali richiamati, dando esecutività ad una contravvenzione senza il giusto dovuto provvedimento, nella evidente fondatezza della eccezione avanzata dal ricorrente;

P. Q. M.

Sospende il presente giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale, ordinando alla cancelleria gli adempimenti di rito.

Lecce, addì 9 febbraio 2002

Il giudice di pace: TAMBURRANO

02C0500

N. 265

*Ordinanza del 20 marzo 2002 emessa dal T.a.r. del Lazio
sul ricorso proposto da Egidì Stefano contro Università degli studi «La Sapienza» di Roma ed altra*

Università - Concorsi riservati a posti di ricercatore universitario - Limitazione della riserva al solo personale (in servizio alla data di entrata in vigore della legge e che abbia svolto alla stessa data almeno tre anni di attività di ricerca) assunto in ruolo per lo svolgimento di funzioni tecniche o socio-sanitarie che prevedevano quale requisito d'accesso il diploma di laurea - Incidenza sui principi di eguaglianza e di imparzialità e buon andamento dalla pubblica amministrazione.

- Legge 14 gennaio 1999, n. 4, art. 1, comma 10.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 6995/2001 proposto da Egidì Stefano, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Maria Antonio Alma, con domicilio eletto nello studio del difensore, in Roma, via Caio Mario n. 14/A;

Contro Università degli studi «La Sapienza» di Roma, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, *ex lege* domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12; e nei confronti della facoltà di architettura dell'Università degli studi «La Sapienza» di Roma, n.c.;

Per l'annullamento della nota del rettore dell'Università degli studi «La Sapienza» di Roma datata 1° dicembre 1999 prot. G129757 (rip. II - sett. personale - Sett. IV), appresa solo in data 17 maggio 2001 e di ogni altro provvedimento antecedente, connesso e/o collegato e/o presupposto e/o conseguente e/o esecutivo, avente ad oggetto: «applicazione legge n. 4/1999 art. 1, comma X, comunicazioni», con la qual nota è stata respinta l'istanza inoltrata dall'architetto Stefano Egidi, con lettera racc. a.r. del 14 ottobre 2000, reiterata, per mancato riscontro, con lettera racc. a.r. del 20 febbraio 2001, volta alla ricognizione della propria posizione al fine della «... partecipazione al concorso riservato da bandire in attuazione della legge in oggetto» (legge 14 gennaio 1999 n. 4, art. 1, comma 10), «e per il riconoscimento del diritto alla partecipazione al concorso riservato ruolo ricercatori confermati».

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore, per la pubblica udienza del 9 gennaio 2002, il consigliere Bruno Mollica;

Udito, altresì, l'avv. Alma;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto:

F A T T O

Il ricorrente espone di essere in servizio presso l'Università degli studi «La Sapienza» di Roma in posizione di funzionario tecnico — VIII qualifica funzionale dal 1993 (successivamente in categoria EP1) e di essere stato assunto nel 1972 in esito a concorso a posti di sesta qualifica funzionale.

Esponde altresì di essere in possesso dei requisiti richiesti dall'art. 1, comma 10, legge n. 4/1999 per l'accesso ai concorsi riservati a posti di ricercatore universitario e di essere stato peraltro escluso dalle procedure medesime in quanto assunto in servizio «in una qualifica per la quale non era richiesto, tra i vari requisiti, il possesso del diploma di laurea».

Il provvedimento di esclusione viene impugnato dall'interessato con l'odierno ricorso; viene inoltre chiesto l'accertamento del diritto a rientrare tra i beneficiari della detta norma.

A sostegno dell'impugnativa il ricorrente deduce:

questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge 14 gennaio 1999 n. 4, per violazione e contrasto con gli artt. 3 e/o 36 e/o 97 della Costituzione;

diritto del ricorrente alla ricognizione della propria posizione al fine dell'inserimento nell'elenco degli aventi diritto all'applicazione dell'art. 1, comma 10, della legge 14 gennaio 1999 n. 4, ed al fine della partecipazione al concorso riservato «per ricercatore confermato»;

riconoscimento del diritto del ricorrente alla partecipazione al detto concorso riservato, anche con riserva, in attesa della definizione del procedimento.

Con memoria difensiva depositata in vista dell'udienza di discussione della causa, il ricorrente illustra ulteriormente la prospettazione contenuta nell'atto introduttivo.

Resiste l'intimata università ed eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica ad almeno uno dei controinteressati; nel merito, sostiene diffusamente l'infondatezza del gravame e ne chiede il rigetto.

Alla pubblica udienza del 9 gennaio 2002, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata ritenuta in decisione.

D I R I T T O

1. — L'impugnativa proposta dal dott. Egidi, funzionario tecnico in servizio presso l'Università degli studi «La Sapienza» di Roma, è intesa all'annullamento del provvedimento di esclusione dalle valutazioni comparative riservate per la copertura di posti di ricercatore universitario ai sensi della legge 14 gennaio 1999 n. 4 nonché all'accertamento del diritto alla inclusione tra i beneficiari della legge medesima.

2. — Va in primo luogo disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa notifica ad almeno uno dei controinteressati, identificabili, secondo la resistente amministrazione, in coloro che, avendone pieno diritto, sono stati ammessi a partecipare al concorso per cui è causa.

Basti in proposito richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale — da cui il collegio non ha ragione di discostarsi — in ordine alla inconfigurabilità di controinteressati in senso tecnico con riguardo al ricorso proposto avverso il provvedimento di esclusione dalla procedura di concorso, attesa l'insussistenza della lesione di un interesse protetto e attuale, in capo agli altri concorrenti, derivante dall'eventuale accoglimento del ricorso medesimo (*cf.* in tal senso, Cons. Stato, V Sez., 26 settembre 2000 n. 5092; Cons. Giust. Amm. 28 gennaio 1998 n. 19; Cons. Stato, IV Sez., 14 novembre 1997 n. 1283; T.a.r. Puglia, Sez. I, 23 gennaio 2001 n. 168).

3. — Nel merito, osserva il collegio, sul piano normativo, che l'art. 1, comma 10, legge n. 4 del 1999 cit. prevede che le università sono autorizzate a bandire, nell'arco di cinque esercizi finanziari a decorrere dal 1999, concorsi per posti di ricercatore universitario riservati al personale delle stesse università «assunto in ruolo per lo svolgimento di funzioni tecniche o socio-sanitarie, a seguito di pubblici concorsi che prevedevano come requisito di accesso il diploma di laurea, in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, e che abbia svolto alla predetta data almeno tre anni di attività di ricerca».

Alla stregua del provvedimento in questa sede impugnato, l'odierno ricorrente è stato escluso dalla precitata procedura in quanto assunto in servizio «in una qualifica per la quale non era richiesto, tra i vari requisiti, il possesso del diploma di laurea».

Tale circostanza è pacifica in causa.

La necessità del detto requisito viene peraltro contestata dal ricorrente, che sostiene altresì la non conformità ai canoni costituzionali di cui agli artt. 3, 36 e 97 Cost. della indicata disposizione dell'art. 4.

L'interpretazione della norma non lascia margini di dubbio sull'effettiva portata della stessa.

Quanto alla prima parte del comma 10, sembra incontrovertibile che il legislatore richieda espressamente che il personale che ne occupa — per fluire del beneficio — deve essere stato assunto in ruolo a seguito di concorsi che prevedevano «come requisito di accesso il diploma di laurea».

Il senso della disposizione è assolutamente inequivoco; e non può ad essa darsi altro significato se non quello emergente dalle parole utilizzate dal legislatore medesimo secondo la connessione di esse.

Quanto alla seconda parte del comma 10, secondo cui «è comunque fatta salva, per i tecnici laureati in possesso dei requisiti previsti dall'art. 50 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382, anche se maturati successivamente al 1° agosto 1980, l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 16, comma 1, della legge 19 novembre 1990 n. 341», non può ad essa attribuirsi la portata di individuazione di una «seconda» categoria di destinatari del concorso riservato, limitandosi a «confermare», nei confronti dei tecnici laureati *ex art.* 50 cit. — che, in ipotesi, restino esclusi dal beneficio medesimo — la «applicazione» dell'art. 16, comma 1, legge n. 341/1990, disposizione, questa, che stabilisce che «nella presente legge, nelle dizioni ricercatori o ricercatori confermati si intendono comprese anche quelle di assistenti di ruolo ad esaurimento e di tecnici laureati in possesso dei requisiti previsti dall'art. 50 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382, alla data di entrata in vigore del predetto decreto».

E la «presente legge» specificava, all'art. 12, che i ricercatori, ad integrazione di quanto previsto dagli artt. 30, 31 e 32 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382» adempiono ai compiti didattici in tutti i corsi di studio previsti dalla legge, secondo le modalità di cui ai commi 3, 4, 5, 6 e 7 del presente articolo» (*id est*: affidamenti e supplenze, anche di corsi e moduli, partecipazione alle commissioni d'esame, copertura di insegnamenti sdoppiati).

Per effetto di tale norma, quindi, ai tecnici laureati in possesso dei requisiti *ex art.* 50 d.P.R. n. 382/1980 all'entrata in vigore del decreto sono stati attribuiti i precitati compiti di docenza e, deve ritenersi, avuto riguardo ai richiami ai compiti dei ricercatori *ex artt.* 30, 31 e 32 d.P.R. cit., contenuto nell'art. 12, che anche siffatti com-

piti (compiti didattici integrativi, esercitazioni, cicli di lezioni interne e attività di seminario) siano ricompresi nel rinvio, costituendo essi funzioni di più limitato spessore rispetto a quelle individuate dall'art. 12 cit., e quindi un *prius* logico, prima che giuridico, della disposizione stessa.

Ciò nel quadro di una progressiva evoluzione normativa di assimilazione funzionale dei tecnici laureati ai ricercatori (*cf.*, sul punto, anche, ordinanza di questa sezione n. 4050 del 10 maggio 2001).

Per effetto della norma di salvaguardia di cui alla seconda parte del richiamato comma 10 dell'art. 1, legge n. 4/1999, i tecnici laureati ivi indicati «conservano» quindi l'attività di docenza pur se non inquadrati, per effetto del concorso riservato di cui al comma 10 medesimo, nella posizione di ricercatore.

Questo, e non altro, in definitiva, è il senso della indicata disposizione: certamente non quello di individuare una «seconda» categoria di beneficiari del concorso riservato.

4. — Le conclusioni cui è pervenuto il collegio comporterebbero quindi il rigetto dell'impugnativa, siccome infondata, essendo l'odierno ricorrente privo del requisito per cui è causa.

Il che rende rilevante la proposta questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 10, legge n. 4 del 1999 cit., nella parte in cui contempla la necessità del detto requisito ai fini dell'applicazione del beneficio previsto dalla disposizione medesima, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

Ciò in quanto l'eliminazione dal testo normativo della indicata previsione consentirebbe al ricorrente, avuto riguardo alle ragioni della disposta esclusione, l'ammissione alla controversa procedura.

5. — La questione appare altresì non manifestamente infondata.

Ed invero, va ricordato che l'odierno ricorrente è stato escluso dalla procedura concorsuale per cui è causa in quanto assunto in servizio «in una qualifica per la quale non era richiesto, fra i vari requisiti, il possesso del diploma di laurea».

Risulta peraltro *per tabulas* il possesso, alla data di entrata in vigore della legge n. 4/1999, della posizione formale e funzionale di funzionario tecnico (ottava qualifica), laureato, nonché l'espletamento del previsto triennio di attività di ricerca; per quanto rileva in questa sede, trattasi comunque di elementi la cui sussistenza è, allo stato, incontestata, giusta le indicate ragioni dell'esclusione.

La posizione dell'odierno ricorrente in nulla si differenzia, quindi, rispetto a quella dei beneficiari della procedura comparativa riservata, se non con riguardo al dato estrinseco della «originaria» (e risalente nel tempo), assunzione in ruolo mediante concorso che non prevedeva, quale requisito di accesso, il possesso del diploma di laurea.

Il discrimine, cioè, tra i beneficiari e gli esclusi è correlato esclusivamente ad un evento la cui rilevanza, in un contesto premiale, appare ben limitata (*rectius*: pressoché nulla) rispetto alla identica posizione — quantomeno, di pari dignità professionale — nel tempo conseguita dagli interessati, ed in un quadro che sembra inteso all'emersione di profili meritocratici, atteso il puntuale riferimento all'attività di ricerca «attestata dai presidi delle facoltà» e «comprovata da pubblicazioni, lavori originali e da atti della facoltà».

E ciò, in un contesto normativo di progressiva equiordinazione funzionale dei tecnici laureati ai ricercatori universitari (*cf.* precedente punto 3 e ordinanza di questa sezione n. 4050/01 cit.), che non trova alcuna preclusione, *ex se*, in ragione del considerato requisito di accesso.

Sembra allora al collegio viziata sul piano della logicità la indicata scelta del legislatore nella parte in cui ancora ad un requisito meramente formale e di alcuna rilevanza sostanziale — in quanto superato dall'acquisito identico *status* — la partecipazione alla procedura valutativa per cui è causa, per contrasto con l'art. 3 Cost., inteso come generale canone di coerenza e ragionevolezza (Corte cost. n. 204/1982) nonché sotto il profilo della ingiustificata discriminazione con riferimento a situazioni sostanzialmente identiche.

Il collegio dubita nel contempo della conformità ai parametri costituzionali *ex art.* 97 Cost. della norma in commento, sotto il profilo della razionale organizzazione dei servizi e, quindi, del buon andamento dell'amministrazione, avuto riguardo alla privazione ingiustificata — siccome scaturente da un elemento già definito dal collegio come meramente estrinseco ed assolutamente ininfluente sulla descritta situazione sostanziale — per i pubblici uffici, della possibilità di un utile apporto di competenze professionali consolidate in ragione delle plurienali esperienze acquisite.

La valorizzazione del detto requisito formale, in danno di profili sostanziali, ai fini del conseguimento di una superiore posizione di *status* da parte di pubblici impiegati, sembra porsi altresì in contrasto col parametro della imparzialità dell'amministrazione sancito dal precitato art. 97 Cost.

6. — Per le considerazioni che precedono, va conseguentemente sollevata, anche d'ufficio per i profili non trattati dalla parte ricorrente, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, legge 14 gennaio 1999 n. 4, *in parte qua*, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

Va disposta, pertanto, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, per la pronuncia sulla legittimità costituzionale della suindicata norma.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, legge 14 gennaio 1999 n. 4, in parte qua, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 9 gennaio 2002.

Il Presidente: COSSU

Il consigliere estensore: MOLLI CA

02C0501

N. 266

*Ordinanza del 20 marzo 2002 emessa dal T.a.r. del Lazio
sul ricorso proposto da De Sessa Cesare contro Università degli studi «La Sapienza» di Roma ed altra*

Università - Concorsi riservati a posti di ricercatore universitario - Limitazione della riserva al solo personale (in servizio alla data di entrata in vigore della legge e che abbia svolto alla stessa data almeno tre anni di attività di ricerca) assunto in ruolo per lo svolgimento di funzioni tecniche o socio-sanitarie che prevedevano quale requisito d'accesso il diploma di laurea - Incidenza sui principi di eguaglianza e di imparzialità e buon andamento dalla pubblica amministrazione.

- Legge 14 gennaio 1999, n. 4, art. 1, comma 10.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1272/01 proposto da De Sessa Cesare, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Maria Antonio Alma, con domicilio eletto nello studio del difensore, in Roma, Via Caio Mario n. 14/A;

Contro: Università degli studi «La Sapienza» di Roma, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, *ex lege* domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12; e nei confronti di: facoltà di architettura dell'Università degli studi «La Sapienza» di Roma, n.c.;

Per l'annullamento della nota del rettore dell'Università degli studi «La Sapienza» di Roma del 10 gennaio 2001 prot. G100450 (Rip. II - personale - sett. IV) e di ogni altro provvedimento antecedente, connesso e/o collegato e/o presupposto e/o conseguente e/o esecutivo, avente ad oggetto: «applicazione legge n. 4/1999, art. 1, comma 10 - comunicazioni», con la qual nota è stata respinta l'istanza inoltrata dall'arch. Cesare De Sessa, con lettera raccomandata a.r. del 30 novembre 2000, volta alla ricognizione della propria posizione al fine «... dell'inserimento nell'elenco degli aventi diritto all'applicazione della legge 14 gennaio 1999, n. 4, per la futura partecipazione al concorso riservato da bandire in attuazione della legge in oggetto» (legge 14 gennaio 1999, n. 4, art. 1, comma 10), e per il riconoscimento del diritto alla partecipazione al concorso riservato ruolo ricercatori universitari.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore, per la pubblica udienza del 9 gennaio 2002, il consigliere Bruno Mollica;

Udito, altresì, l'avv. Alma;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto:

F A T T O

Il ricorrente espone di essere in servizio presso l'Università degli studi «La Sapienza» di Roma in posizione di funzionario tecnico - VIII qualifica funzionale dal 1989 e di essere stato assunto nel 1984 in esito a concorso a posti di tecnico coadiutore (VI livello).

Espone altresì di essere in possesso dei requisiti richiesti dall'art. 1, comma 10, legge n. 4/1999 per l'accesso ai concorsi riservati a posti di ricercatore universitario e di essere stato peraltro escluso dalle procedure medesime in quanto assunto in servizio «in una qualifica per la quale non era richiesto, fra i vari requisiti, il possesso del diploma di laurea».

Il provvedimento di esclusione viene impugnato dall'interessato con l'odierno ricorso; viene inoltre chiesto l'accertamento del diritto a rientrare tra i beneficiari della detta norma.

A sostegno dell'impugnativa il ricorrente deduce:

questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge 14 gennaio 1999, n. 4, per violazione e contrasto con gli artt. 3 e/o 36 e/o 97 della Costituzione;

diritto del ricorrente alla ricognizione della propria posizione al fine dell'inserimento nell'elenco degli aventi diritto all'applicazione dell'art. 1, comma 10, della legge 14 gennaio 1999, n. 4 ed al fine della partecipazione al concorso riservato «per ricercatore confermato»;

riconoscimento del diritto «del ricorrente alla partecipazione al detto concorso riservato, anche con riserva, in attesa della definizione del procedimento.

Con memoria difensiva depositata in vista dell'udienza di discussione della causa, il ricorrente illustra ulteriormente la prospettazione contenuta nell'atto introduttivo.

Resiste l'intimata Università ed eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica ad almeno uno dei controinteressati; nel merito, sostiene diffusamente l'infondatezza del gravame e ne chiede il rigetto.

Alla pubblica udienza del 9 gennaio 2002, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata ritenuta in decisione.

D I R I T T O

1. — L'impugnativa proposta dal dr. De Sessa, funzionario tecnico in servizio presso l'Università degli studi «La Sapienza» di Roma, è intesa all'annullamento del provvedimento di esclusione dalle valutazioni comparative riservate per la copertura di posti di ricercatore universitario ai sensi della legge 14 gennaio 1999, n. 4, nonché all'accertamento del diritto alla inclusione tra i beneficiari della legge medesima.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 265/2002).

02C0502

N. 267

Ordinanza del 20 marzo 2002 emessa dal T.a.r. del Lazio sul ricorso proposto da Migliorini Maria contro Università degli studi «La Sapienza» di Roma ed altra

Università - Concorsi riservati a posti di ricercatore universitario - Limitazione della riserva al solo personale (in servizio alla data di entrata in vigore della legge e che abbia svolto alla stessa data almeno tre anni di attività di ricerca) assunto in ruolo per lo svolgimento di funzioni tecniche o socio-sanitarie che prevedevano quale requisito d'accesso il diploma di laurea - Incidenza sui principi di eguaglianza e di imparzialità e buon andamento dalla pubblica amministrazione.

- Legge 14 gennaio 1999, n. 4, art. 1, comma 10.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 5518/01 proposto da Migliorini Maria, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Maria Antonio Alma, con domicilio eletto nello studio del difensore, in Roma, via Caio Mario n. 14/A;

Contro: Università degli studi «La Sapienza» di Roma, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, *ex lege* domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12; e nei confronti di: facoltà di architettura dell'Università degli studi «La Sapienza» di Roma n.c.;

Per l'annullamento della nota del rettore dell'Università degli studi «La Sapienza» di Roma del 28 febbraio 2001 prot. G105445 (Rip. II - Personale - Sett. IV), pervenuta il 6 marzo 2001 e di ogni altro provvedimento antecedente, connesso e/o collegato e/o presupposto e/o conseguente e/o esecutivo, avente ad oggetto: «applicazione legge 4/1999 art. 1 comma 10 - comunicazioni», con la qual nota è stata respinta l'istanza inoltrata dall'arch. Maria Migliorini, con lettera raccomandata a.r. del 18 dicembre 2000, volta alla ricognizione della propria posizione al fine «... dell'inserimento nell'elenco degli aventi diritto all'applicazione della legge 14 gennaio 1999 n. 4, per la futura partecipazione al concorso riservato da bandire in attuazione della legge in oggetto» (legge 14 gennaio 1999 n. 4, art. 1, comma 10), e per il riconoscimento del diritto alla partecipazione al concorso riservato ruolo ricercatori confermati.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore, per la pubblica udienza del 9 gennaio 2002, il consigliere Bruno Mollica;

Uditi, altresì, gli avv. Alma e Giacobbe;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto:

FATTO

La ricorrente espone di essere in servizio presso l'Università degli studi «La Sapienza» di Roma in posizione di funzionario tecnico - VIII qualifica funzionale dal 1993 (successivamente in categoria EP1) e di essere stata assunta nel 1977 in esito a concorso a posti di VI livello nel settore tecnico-scientifico.

Esponde altresì di essere in possesso dei requisiti richiesti dall'art. 1, comma 10, legge n. 4/1999 per l'accesso ai concorsi riservati a posti di ricercatore universitario e di essere stata peraltro esclusa dalle procedure medesime in quanto assunta in servizio «in una qualifica per la quale non era richiesto, fra i vari requisiti, il possesso del diploma di laurea».

Il provvedimento di esclusione viene impugnato dall'interessata con l'odierno ricorso; viene inoltre chiesto l'accertamento del diritto a rientrare tra i beneficiari della detta norma.

A sostegno dell'impugnativa la ricorrente deduce:

questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge 14 gennaio 1999 n. 4, per violazione e contrasto con gli artt. 3 e/o 36 e/o 97 della Costituzione;

diritto della ricorrente alla ricognizione della propria posizione al fine dell'inserimento nell'elenco degli aventi diritto all'applicazione dell'art. 1, comma 10 della legge 14 gennaio 1999 n. 4 ed al fine della partecipazione al concorso riservato «per ricercatore confermato»;

riconoscimento del diritto della ricorrente alla partecipazione al detto concorso riservato, anche con riserva, in attesa della definizione del procedimento.

Con memorie difensive depositate in vista dell'udienza di discussione della causa, la ricorrente illustra ulteriormente la prospettazione contenuta nell'atto introduttivo.

Resiste l'intimata università ed eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per tardività; nel merito, sostiene l'infondatezza del gravame e ne chiede il rigetto.

Alla pubblica udienza del 9 gennaio 2002, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata ritenuta in decisione.

DIRITTO

1. — L'impugnativa proposta dalla dott.ssa Migliorini, funzionario tecnico in servizio presso l'Università degli studi «La Sapienza» di Roma, è intesa all'annullamento del provvedimento di esclusione dalle valutazioni comparative riservate per la copertura di posti di ricercatore universitario ai sensi della legge 14 gennaio 1999 n. 4 nonché all'accertamento del diritto alla inclusione tra i beneficiari della legge medesima.

Il seguito del testo dell'ordinanza è perfettamente uguale a quello dell'ordinanza pubblicata in precedenza (Reg. ord. n. 265/2002).

02C0503

N. 268

*Ordinanza del 3 aprile 2002 emessa dal T.a.r del Lazio
sul ricorso proposto da Braga Paola ed altri contro I.N.P.S.*

Impiego pubblico - Accordi di comparto di cui alla legge n. 93/1983 e successive modificazioni - Proroga fino al 31 dicembre 1993 - Blocco per l'anno 1993 degli incrementi retributivi derivanti da automatismi stipendiali - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica, della non incidenza della proroga stessa sulla data del 31 dicembre 1990, già stabilita per la maturazione delle anzianità di servizio prescritte ai fini delle maggiorazioni delle retribuzioni individuali di anzianità (R.I.A.), salva l'esecuzione dei giudicati alla data di entrata in vigore della legge interpretativa - Incidenza sui principi di certezza del diritto e di affidamento dei cittadini - Lesione del diritto di azione e del principio di tutela giurisdizionale - Interferenza sulla funzione giurisdizionale.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 51, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 102, 103, 104, 108 e 113.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 14566/93 R.G.R., proposto dai signori Paola Braga, Dorotea Colussi, Gaetano Dattola, Luigi Minoia, Angelo Rizzi, Saverio Renato Saffioti, Giuseppe Aloï, Raffaella Anelli, Gianna Anselmi, Loredana Bacchio, Ernesto Belliazzi, Fabio Bianchetti, Rosa Luisa Caldera, Esterina Calvanese, Maria Luisa Canesi, Giuliano Cassataro, Antonio Castriotta, Fernando Ciccarelli, Francesco Coco, Roberto Consales, Sante Cormio, Giovanna Cuccureddu, Francesca D'Amico, Giacomina Di Pretore, Maria Teresa Ferretti, Giovanni Fio, Vincenzo Frate, Amalia Iris Fumagalli, Aurora Gatto, Aurora Gelmi, Nicola Greco, Silvia Guarducci, Franco Iovine, Martino Lacarbonara, Gabriella Lia, Rosalba Maggiolini, Daniela Magistrelli, Maristella Maronati, Felicetta Marsicano, Rodolfo Marzullo, Salvatore Mattozzi, Franca Megozzi, Ornella Pavesi, Mario Plodari, Bruna Maria Rubeo, Felicina Danna Sala, Maria Gabriella Serati, Gaetano Spadafora, Anna Maria Tatto, Nunzio Tutano, Margherita Vaccani, Annamaria Vailati, Erminia Radaelli, Maria Giudici, Angela Gini, Edoardo Ancellotti, Mario Pagano, Cesare Bravo, Maria Grazia Liguori, Angela Valenti, Rosalia Mirulla, Loris Mauri, Gabriele Conti, Sergio Casella, Ermes Bedogna, Giuliana Landoni, Gabriella Croce, Lucia Penati, Antonina Ambrosino, Gabriella Testa, Natalia Campagnoli, Osvaldo Pozzi, Luciano Aletti, Alfreda Linati, Maria Maddalena D'Agostino, Anna Guerriero, Maria Teresa Forest, Pasquale Remonti, Giovanni Pallaro, Rocca Mamone, Donatella Bianchi, Maria Latini, Marilena Terni, Annamaria Tordo, Stefania Zanotti, Oreste Macchi, Maria Cristina Bianchi, Carlo Conte, Anna Celario, Francesca Scarpis, Marcella Monteneri, Patrizia Ghiringhelli, Maria Immacolata Rossetti, Antonio Montù, Elisabetta Civiletti, Angela Carbonara, Maria Luisa Rondonotti, Roberto Ambrogio Riboni, Alfredo Rossi, Maurizio Giuseppe Di Loglio, Marcella Rigano, Adriana Rodio, Teresa Battisti, Giovanna Migliori, Giovanna Terruggia, Antonio Menegon, Emanuela Ebbene, Vanni Boletti, Enrica Tanzi, Marisa Ferraresi, Paola De Meola, Salvatore Curreri, Fulvia Sala, Giuseppa Scinaro, Tabernacolo, Immacolata Bianco, Biagio Magra, Anna Ancona, Cataldo Bastoni, Adele Piccione, Serafina Poerio, Maria Graziella Portas, Cesare Mongelli, Rosa Maria Kopsch e Giacomo Mariano Loliva, elettivamente domiciliati in Roma, via Cassiodoro n. 6, presso l'avv. Gaetano Lepore, che li rappresenta e difende per mandato, ricorrenti;

Contro l'I.N.P.S., elettivamente domiciliato in Roma, via della Frezza n. 17, presso l'avv. Valerio Mercanti, che lo rappresenta e difende, per mandato, unitamente agli avv. Giovanna Biondi, Umberto Picciotto ed Elisabetta Lanzetta, resistente;

Per l'accertamento del diritto agli incrementi retributivi previsti dall'art. 15, quarto comma, del d.P.R. n. 43/1990 e per la condanna dell'I.N.P.S. alla corresponsione delle relative somme di denaro, maggiorate degli accessori di legge;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 19 dicembre 2001 (relatore il dott. Franco De Bernardi), i difensori delle parti (come da apposito verbale);

Ritenuto e considerato quanto segue:

F A T T O

Col ricorso in esame, 125 dipendenti dell'I.N.P.S. (inquadri nei profili professionali di cui al d.P.R. n. 285/1988) hanno chiesto l'accertamento del diritto alla corresponsione degli incrementi retributivi previsti dall'art. 15, quarto comma, del d.P.R. n. 43/1990 e la conseguente condanna del predetto Istituto ad erogare loro (con gli accessori di legge) le relative somme di denaro.

Le pretese dei cennati soggetti — per i quali il diritto alle maggiorazioni stipendiali di cui è causa non è stato vanificato dall'art. 7, punto 3, del d.l. n. 384/1993 (implicitamente abrogato, a loro avviso, dall'art. 72 del d.lgs. n. 29/1993: che avrebbe confermato l'ultrattività dell'invocato d.P.R. n. 43/1990) — sono contrastate dall'Amministrazione intimata, ritualmente costituitasi in giudizio.

Il ricorso, presosi atto delle ulteriori memorie prodotte dalle parti ad illustrazione delle rispettive posizioni, è passato in decisione all'esito della discussione svoltasi nella pubblica udienza del 19 dicembre 2001.

D I R I T T O

Come ricordato dagli stessi ricorrenti nella loro memoria del 6 dicembre 2001, nelle more del presente giudizio è intervenuto l'art. 51, terzo comma, della legge n. 388/2000, che ha interpretato l'art. 7, primo comma, del d.l. n. 384/1992 nel senso che la proroga — al 31 dicembre 1993 — della disciplina emanata sulla base degli accordi di comparto di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93 (relativa al triennio 1° gennaio 1988 - 31 dicembre 1990) non modifica la data del 31 dicembre 1990: già stabilita per la maturazione delle anzianità di servizio prescritte ai fini delle maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità.

Com'è agevole arguire, dopo un simile intervento legislativo le pretese azionate dai ricorrenti non potrebbero certo esser valutate favorevolmente.

Senonché, i cennati soggetti dubitano fortemente della legittimità costituzionale della disposizione *de qua*: adombrando, in particolar modo (con argomentazioni che, ad avviso del collegio, sono tutt'altro che manifestamente infondate), la possibile violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Premesso (in punto di rilevanza della questione prospettata) che la caducazione di detta disposizione comporterebbe — alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale formatosi *in subjecta materia* — l'accoglimento del ricorso in esame, si osserva in proposito:

che il legislatore può emanare norme interpretative con efficacia retroattiva solo a condizione che la retroattività (oltre a non contrastare col principio dell'affidamento e a non violare altri valori ed interessi costituzionalmente protetti) trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (*cf.* Corte cost. n. 229/1999);

che il canone della ragionevolezza (*cf.* Corte cost. ult. cit) è rispettato solo se, nel caso concreto, esista una significativa divergenza di opinioni sulla portata della norma interpretata;

che, nel caso di specie, non ci si trovava assolutamente in presenza di «significative divergenze di opinioni» sulla portata dell'art. 7 del d.l. n. 384/1982: essendosi, come già si è detto, consolidato l'orientamento giurisprudenziale (*cf.* C.d.S., VI, nn. 4147, 2675, 2452, 2453 e 2451/2000; T.A.R. Lazio III, nn. 4738, 4739, 4988, 4989, 4990, 4991 e 4992/2000) che aveva espressamente riconosciuto il diritto alla maggiorazione retributiva a quei dipendenti che avessero maturato l'anzianità di servizio nel lasso di tempo comprensivo della proroga contrattuale di cui all'art. 15 del d.P.R. n. 43/1990.

L'art. 51, terzo comma, della legge n. 388/2000 (nella misura in cui fornisce una determinata interpretazione del menzionato art. 7) sembra, del resto, violare il cennato criterio costituzionale di ragionevolezza (inteso — qui — quale principio di uguaglianza, che si traduce in un generale canone di coerenza ordinamentale: *cf.* Corte cost. n. 204/1982) anche sotto un altro profilo.

Posto, infatti, che la proroga della vigenza contrattuale degli accordi di comparto sino alla data del 31 dicembre 1993 costituisce una rilevante limitazione alle aspettative dei dipendenti di vedersi rinnovare i singoli contratti (con prevedibile miglioramento dei relativi trattamenti economici), non sembra certo ispirato a criteri di ragione-

volezza (nel senso dianzi indicato) l'aggiungere ad una tale limitazione anche la privazione di un diritto — quale quello alla maggiorazione della R.I.A. — pacificamente contemplato nei contratti prorogati (da una norma — quale, appunto, quella di cui al citato art. 7 — che, come precisato da Corte cost. n. 296/1993, si inserisce — già di per sé — nella politica di contenimento del disavanzo pubblico).

Con specifico riferimento alla possibile violazione del principio di uguaglianza posto dall'art. 3 Cost., non si può — poi — non evidenziare che la disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita sembra creare un'in giustificata disparità di trattamento;

a) tra a coloro che — a parità di anzianità di servizio — godono della maggiorazione della retribuzione per aver maturato l'anzianità stessa entro il 31 dicembre 1990 e coloro che non possono percepire tale emolumento (solo) perché hanno maturato una simile anzianità, ancorché nell'ambito della vigenza contrattuale, oltre la suddetta data;

b) tra coloro che, avendo maturato l'anzianità di servizio al di là del 31 dicembre 1990, hanno percepito la maggiorazione retributiva *de qua* in base ad un determinato (e, lo si ribadisce, consolidato) orientamento giurisprudenziale e coloro che si vedono precluso il diritto a percepire una tale maggiorazione per il solo fatto di aver agito successivamente: quando cioè, dell'art. 7, primo comma, del d.l. n. 384/1992, è appunto stata data — dal legislatore ordinario — l'interpretazione che qui si contesta.

Va, infine, rilevato che una norma interpretativa che risulti diretta (come nella circostanza) ad incidere su concrete fattispecie ancora *sub judice* dovrebbe esser ritenuta — di per sé — costituzionalmente illegittima (*cfr.*, sul punto, Corte cost. n. 397/1994).

Non è, infatti, chi non veda come la norma *de qua* (che viene, in tal caso, a perdere la propria natura per assumere un contenuto eminentemente provvedimentale) tende a vincolare il giudice ad assumere una determinata decisione in specifiche ed individuate controversie: privando, in buona sostanza, gli interessati della possibilità di tutelare i loro diritti dinnanzi alla competente autorità giudiziaria (in violazione — tra l'altro — della cosiddetta «riserva di funzione giurisdizionale», di cui al combinato disposto degli artt. 24, 101, 102, 103, 104, 108 e 113 della Costituzione).

Per le suesposte — assorbenti — considerazioni, il collegio (riconosciuta la non manifesta infondatezza della dedotta eccezione) ritiene di dover sospendere il giudizio in corso, in attesa che — sulle questioni prospettate (obiettivamente rilevanti, come si è visto, ai fini della decisione sulla controversia in esame) — si pronunci la Corte costituzionale: alla quale gli atti del giudizio stesso, che va conseguentemente sospeso, dovranno esser trasmessi a cura della segreteria.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 ss. legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 ss. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Sospende il giudizio instauratosi con la proposizione del ricorso indicato in epigrafe;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti di causa alla Corte costituzionale;

Manda alla segreteria della sezione per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione dell'ordinanza stessa ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso in Roma, addì 19 dicembre 2001.

Il Presidente: COSSU

L'estensore: DE BERNARDI

N. 269

*Ordinanza del 21 marzo 2002 emessa dal Tribunale di Firenze
nel procedimento civile vertente tra Amministrazione Finanziaria dello Stato e Soc. Italiana Presse S.p.a.*

Imposte e tasse - Tasse sulle concessioni governative - Tassa per il mantenimento dell'iscrizione nel registro delle imprese - Diritto al rimborso - Assoggettamento a termine di decadenza triennale - Mancata diversificazione del diritto al rimborso sorgente dall'indebito, rispetto a quello sorgente dall'errore.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, art. 13, comma secondo.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 3542/95 R.G. promossa da amministrazione finanziaria dello Stato, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso *ex lege* dalla Avvocatura distrettuale dello Stato di Firenze, presso i cui uffici domicilia in via degli Arazzieri n. 4, attrice opponente;

Contro Soc. Italiana Presse S.p.a., con sede in Capalle, via Fratelli Cervi, 68, in persona del Presidente del Consiglio di Amministrazione legale rappresentante, sig. Riccardo Gualchierani rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Billi ed elettivamente domiciliato presso il di lui studio in Firenze, via Duca d'Aosta, 10, convenuta opposta; avente per oggetto: opposizione a decreto ingiuntivo in materia tributaria.

Svolgimento del processo

Con citazione notificata in data 4 aprile 1995, l'amministrazione finanziaria dello Stato proponeva tempestiva opposizione avverso il decreto provvisoriamente esecutivo con il quale il Presidente del Tribunale di Firenze aveva ingiunto alla stessa amministrazione la restituzione delle somme pagate dalla Soc. Italiana Presse S.p.a. a titolo di tassa di concessione governativa per gli anni 1985-1992 successivi a quelli della prima iscrizione al registro delle società - c.d. «tassa di mantenimento».

Il Ministero opponeva tra l'altro l'improponibilità della domanda per l'intervenuta decadenza di cui all'art. 13, secondo comma, d.P.R. n. 641/1972, secondo il quale dovendosi assimilare — in materia tributaria — il pagamento d'indebito al pagamento erroneo, anche la richiesta di rimborso della tassa di cui si tratta è soggetta alla decadenza triennale ivi prevista (Cass. Civ. Sez. U., sent. n. 3458 del 12 aprile 1996).

In proposito, richiamato il principio elaborato dalla Corte costituzionale nelle sentenze 20 febbraio 1995, n. 56, secondo il quale «non vi sono ragioni che giustifichino il privilegio di una disciplina speciale, in favore del debitore, dell'azione di ripetizione dell'indebito contro il Fisco», questo giudice ritiene rilevante in processo e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 13, comma secondo d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 641, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte nella quale non prevede una diversificazione del trattamento del diritto al rimborso tributario sorgente dall'indebito rispetto a quello dell'errore.

P. Q. M.

Dispone:

- 1) l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio;*
- 2) che la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Firenze, addì 16 marzo 2002

Il giudice: CHIellini

02C0505

GIANFRANCO TATOZZI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

(5651596/1) Roma, 2002 - 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 Lazzaretto, 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. Pietrere
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 CERIO
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 Albuzzi, 8

Segue: **LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

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 DI.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 VASCIABEO
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.CA.M.**
Piazza S. G. Bosco, 3
- ◇ **LIBRERIA DARIO FLACCOVIO**
Viale Ausonia, 70
- ◇ **LIBRERIA CICALA INGUAGGIATO**
Via Villaermosa, 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 PENTAFIOGLIO**
Via Fiorenza, 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 Macallè, 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 Calmaggione, 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 - 2002

(Salvo conguaglio)

*Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio e termine al 31 dicembre 2002
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 2002 e dal 1° luglio al 31 dicembre 2002*

PARTE PRIMA - SERIE GENERALE E SERIE SPECIALI

Gli abbonamenti tipo A, A1, F, F1 comprendono gli indici mensili

| | Euro | | | Euro |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Tipo A - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: | | | Tipo D - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali: | |
| - annuale | 271,00 | | - annuale | 56,00 |
| - semestrale | 154,00 | | - semestrale | 35,00 |
| Tipo A1 - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: | | | Tipo E - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: | |
| - annuale | 222,00 | | - annuale | 142,00 |
| - semestrale | 123,00 | | - semestrale | 77,00 |
| Tipo A2 - Abbonamento ai supplementi ordinari contenenti i provvedimenti non legislativi: | | | Tipo F - <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 | 61,00 | | - annuale | 586,00 |
| - semestrale | 36,00 | | - semestrale | 316,00 |
| Tipo B - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale: | | | Tipo F1 - 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 | 57,00 | | - annuale | 524,00 |
| - semestrale | 37,00 | | - semestrale | 277,00 |
| Tipo C - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee: | | | | |
| - annuale | 145,00 | | | |
| - semestrale | 80,00 | | | |

Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice repertorio annuale cronologico per materie 2002.

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Prezzo di vendita di un fascicolo separato della <i>serie generale</i> | 0,77 |
| Prezzo di vendita di un fascicolo separato delle <i>serie speciali I, II e III</i> , ogni 16 pagine o frazione | 0,80 |
| Prezzo di vendita di un fascicolo della <i>IV serie speciale «Concorsi ed esami»</i> | 1,50 |
| Prezzo di vendita di un fascicolo <i>indici mensili</i> , ogni 16 pagine o frazione | 0,80 |
| <i>Supplementi ordinari</i> per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione | 0,80 |
| <i>Supplementi straordinari</i> per la vendita a fascicoli, ogni 16 pagine o frazione | 0,80 |

Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

| | |
|--------------------------------------------------------------------|-------|
| Abbonamento annuale | 86,00 |
| Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione | 0,80 |

Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

| | |
|--------------------------------------------------|-------|
| Abbonamento annuale | 55,00 |
| Prezzo di vendita di un fascicolo separato | 5,00 |

PARTE SECONDA - INSERZIONI

| | |
|--------------------------------------------------------------------|--------|
| Abbonamento annuale | 253,00 |
| Abbonamento semestrale | 151,00 |
| Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione | 0,85 |

Raccolta Ufficiale degli Atti Normativi

| | |
|--------------------------------------------------------|--------|
| Abbonamento annuo | 188,00 |
| Abbonamento annuo per Regioni, Province e Comuni | 175,00 |
| Volume separato | 17,50 |

TARIFE INSERZIONI

(densità di scrittura, fino a 77 caratteri/riga, nel conteggio si comprendono punteggiature e spazi)

| | |
|----------------------------------------------------------------|-------|
| Inserzioni Commerciali per ogni riga, o frazione di riga | 20,24 |
| Inserzioni Giudiziarie per ogni riga, o frazione di riga | 7,95 |

I supplementi straordinari non sono compresi in abbonamento.

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
☎ 800-864035 - Fax 06-85082520

Ufficio inserzioni
☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde
☎ 800-864035



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 2 0 6 0 5 *

€ 8,80