CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1044/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1044)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **GRECO**
Udienza Pubblica del **25/10/1988**; Decisione del **22/11/1988**
Deposito del **30/11/1988**; Pubblicazione in G. U. **07/12/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12963 12964**
Atti decisi:

N. 1044

SENTENZA 22-30 NOVEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. 1° aprile 1988, n. 103, poi convertito, con modificazioni, in legge 1° giugno 1988, n. 176, recante "Rifinanziamento delle attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti", promosso con ricorso della Regione Emilia Romagna, notificato il 2 maggio 1988, depositato in cancelleria il 9 maggio 1988 successivo ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 1988;

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

Udito nell'udienza pubblica del 25 ottobre 1988 il Giudice relatore Francesco Greco;

Uditi l'avv. Valerio Onida per la Regione Emilia Romagna e l'avv. dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Il d.l. 22 aprile 1985, n. 144, recante "Norme per l'erogazione di contributi finalizzati al sostegno delle attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti nonché per la distruzione di sostanze stupefacenti e psicotrope sequestrate e confiscate", convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 1985, n. 297, prevedeva la erogazione, nel triennio 1985-1987, di contributi da parte del Ministero dell'Interno, allo scopo di sostenere le attività per il recupero ed il reinserimento sociale dei tossicodipendenti. Destinatari dei contributi, da erogarsi - fino alla emanazione di una disciplina legislativa sul volontariato - per il tramite dell'ente locale competente per territorio, erano comuni, UU.SS.LL., ed altri enti, associazioni di volontariato, cooperative e privati.

Le Regioni Fiuli-Venezia Giulia, Lombardia, Emilia Romagna e Toscana impugnavano tale normativa in quanto lesiva delle proprie competenze costituzionalmente garantite: i relativi ricorsi venivano rigettati dalla Corte con sentenza n. 243 del 1987.

Con il d.l. 1° aprile 1988, n. 103 (successivamente convertito, con modificazioni, della legge 1° giugno 1988, n. 176), veniva prorogata, per il triennio 1988-1990, la erogazione dei contributi di cui al precedente d.l. n. 144/1985.

Con il presente ricorso la Regione Emilia Romagna ha chiesto la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 103/88 in toto, o nella parte in cui non prevede che siano le Regioni, anziché il Ministro dell'Interno, ad erogare i contributi, né che siano devolute alle Regioni le somme stanziate, assumendo la violazione degli artt. 117, 118, 119, 77 e 97 Cost., anche in relazione agli artt. 22, 27 e 126, comma terzo, del d.P.R. 26 luglio 1977, n. 616; alla legge 28 dicembre 1978, n. 833; agli artt. 2, 90, 94 e 103 della legge 22 dicembre 1975, n. 685.

2. - Ha osservato, al riguardo, la ricorrente che la materia cui si riferisce il d.l. impugnato deve ricomprendersi nell'ambito delle competenze spettanti alla Regione in tema di sanità e di assistenza sociale.

Tale inquadramento non sarebbe contraddetto, ma, al contrario, avvalorato da alcune riflessioni, contenute nella citata sentenza della Corte costituzionale n. 243/87, sulla necessità di una considerazione globale di tutti gli aspetti, fisici e psicologici, del tossicodipendente, ciò che confermerebbe che gli interventi in questa materia rientrano nella beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria.

Né la riferita impostazione sarebbe smentita dalla esistenza di connessi problemi di sicurezza e di ordine pubblico. In realtà, ad avviso della Regione Lombardia, l'intervento del Ministro dell'Interno piuttosto che di quello della Sanità nella materia in questione sarebbe stato giustificato dalla sent. n. 243/87 non tanto perché si sia individuato un profilo di ordine pubblico prevalente su quello dell'assistenza - ciò che contraddirebbe la critica delle concezioni "pancriminalistiche" contenuta in altra sentenza (n. 287/87) - quanto perché la disciplina dei contributi aveva carattere transitorio, la proroga disposta con il d.l. impugnato, trasformando in permanente quella disciplina, determinerebbe, invece, l'insediamento definitivo dello Stato in una materia di competenza regionale, disattendendo, nel contempo, i "suggerimenti" interpretativi contenuti nella predetta sentenza n. 243, relativi a forme di collaborazione nella materia de qua tra Stato e Regione.

3. - Inoltre, ha rilevato la ricorrente, la normativa in questione viola l'autonomia finanziaria della Regione, non prevedendo la obbligatoria distribuzione dei fondi destinati ad interventi in materia di interesse regionale alle Regioni interessate, nonché l'art. 97 Cost., consentendo la instaurazione di procedimenti amministrativi statali che si sovrapporrebbero ad interventi e procedure regionali, con l'effetto di una duplicazione di attività.

4. - Infine, la Regione Emilia Romagna ha contestato la sussistenza, nella specie, dei presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza, rivendicando a sé la legittimazione a far valere tale vizio alla stregua della considerazione che il procedimento legislativo ordinario costituisce una garanzia per le Regioni, consentendo ad esse di prendervi parte nei modi previsti per far valere i propri interessi, laddove a tale scopo non sarebbe sufficiente la fase della conversione in legge dei decreti, in quanto, trovando uno spazio, nel procedimento di conversione, all'inserimento degli interessi delle Regioni, si accresce la possibilità che siano presentati emendamenti, col rischio di impedire la tempestiva conversione in legge del provvedimento provvisorio, e con la conseguenza della reiterazione del decreto legge.

5. - Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, che ha concluso per la infondatezza del ricorso, alla stregua del rilievo che le censure mosse dalla Regione Emilia Romagna alla norma in questione - che si limita a prorogare per il triennio 1988-1990 la disciplina già dettata dal d.l. n. 144/85 - trovano già confutazione nella motivazione della sentenza n. 243/1987, con la quale la Corte costituzionale ha rigettato il ricorso della stessa e di altre Regioni nei confronti del menzionato d.l. n. 144/1985 non perché la disciplina in esso contenuta avesse carattere transitorio - ciò che non escluderebbe una eventuale invasione di competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni - ma perché ha ritenuto che la normativa impugnata abbia inteso disciplinare, del complesso fenomeno della tossicodipendenza, gli aspetti incidenti sulla sicurezza pubblica e sull'ordine pubblico, materia che non rientra tra quelle trasferite alle Regioni.

6. - Quanto alla censura relativa all'uso dello strumento del d.l., la difesa dell'autorità costituita ha rilevato che la mancanza di interesse delle Regioni a sollevare questioni circa la sussistenza dei presupposti dell'urgenza e necessità del d.l. costituisce un principio costantemente affermato dalla giurisprudenza della Corte (cfr., da ultimo, sentt. nn. 243/87 e 302/88).

La censura sarebbe, pertanto, inammissibile.

Comunque, si osserva nelle deduzioni, il rilievo sarebbe infondato nel merito, in quanto nel caso di specie sussistevano i presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza, ravvisabili nella circostanza della intervenuta scadenza del triennio 1985-1987 senza che fosse stata emanata la nuova normativa prevista dagli artt. 1 e 2 della legge n. 297/1985.

Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione Emilia Romagna ha depositato una memoria con la quale, nel far presente di intendere trasferito al testo legislativo di conversione (legge 1° giugno 1988, n. 176) il ricorso già proposto avverso il d.l. 1° aprile 1988, n. 103, ha insistito nelle proprie richieste, ribadendo che il d.l. n. 144/85 era stato "salvato" dalla Corte con la sent. n. 287/87 solo in virtù del suo carattere transitorio, e che tale ragione è venuta meno con la emanazione del decreto attualmente impugnato.

Ha aggiunto la ricorrente che dalla motivazione della citata sentenza n. 287/87 sembra potersi desumere che nella materia de qua occorrerebbero forme di intesa e collaborazione tra Stato e Regioni, di cui non v'è traccia nel d.l. n. 103/88.

A tale proposito, la Regione Emilia Romagna ha richiesto che la Corte faccia ricorso ai propri poteri istruttori, richiedendo all'Amministrazione dell'Interno di fornire i dati relativi all'applicazione del d.l. n. 144 del 1985 e i primi dati relativi al d.l. recentemente convertito,

ciò anche al fine di verificare che, come la ricorrente rileva, "l'applicazione della legge è stata tale da smentire in concreto le presunte "ragioni" dell'intervento centralizzato cui si è dato vita".

Considerato in diritto

1. - La Regione Emilia Romagna solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. 1° aprile 1988, n. 103, poi convertito, con modificazioni, nella legge 1° giugno 1988, n. 176, in toto e nella parte in cui non prevede che siano le Regioni, anziché il Ministero dell'Interno, ad erogare i contributi ivi previsti e che siano devolute alle Regioni medesime le somme all'uopo destinate. Sarebbero violati gli artt. 117, 118, 119, 77, 97 Cost. anche in relazione agli artt. 22, 27 e 126, terzo comma, del d.P.R. 26 luglio 1977, n. 616, alla legge 28 dicembre 1978, n. 833, agli artt. 2, 90, 94 e 103 della legge 28 dicembre 1975, n. 685, perché:

a) la materia disciplinata dal d.l. è da ricomprendersi nelle competenze regionali in tema di sanità ed assistenza sociale, beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria;

b) non sarebbero previste forme di collaborazione tra Stato e Regioni;

c) risulterebbe lesa l'autonomia regionale non essendo prevista la distribuzione alle Regioni dei fondi destinati ad interventi in materia di interesse regionale;

d) sarebbe violato il principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione in quanto procedimenti amministrativi statali si sovrapporrebbero ad interventi e a procedure regionali;

e) non sussisterebbero i presupposti della necessità e dell'urgenza e l'interesse della Regione sul punto si fonderebbe sulla considerazione che il procedimento legislativo ordinario costituisce una garanzia per essa, in quanto le consentirebbe di partecipare al processo formativo della legge.

La questione non è fondata.

2. - Non può ritenersi sussistente la dedotta violazione dell'art. 77 Cost. per l'avvenuta conversione in legge del d.l. impugnato. Ed, inoltre, come più volte affermato (sentt. nn. 243/87; 302/88), la eventuale insussistenza delle condizioni per la decretazione di urgenza non riguarda la sfera delle competenze regionali.

2.1 - Per gli altri profili la questione non è fondata.

Il d.l. ora impugnato, convertito nella legge 1° giugno 1988, n. 176 (onde la considerazione delle proposte censure anche in relazione ad essa), si è limitato a rifinanziare la precedente legge n. 297 del 1985 per il triennio 1988-1990, essendo scaduto il precedente triennio (1985-1988), in questa previsto, di durata della erogazione dei contributi finalizzati al sostegno delle attività di prevenzione e di reinserimento dei tossicodipendenti nonché alla distruzione delle sostanze stupefacenti e psicotrope sequestrate o confiscate.

Come si evince dai lavori preparatori, l'emergenza di notevole rilevanza sociale, quale era il fenomeno della droga, al momento dell'emanazione della precedente legge, non solo non è cessata, ma la situazione ha avuto una preoccupante recrudescenza, onde la necessità e l'urgenza di un nuovo intervento legislativo.

La competenza del Ministro dell'Interno trova ancora giustificazione, permanendo la sussistenza delle finalità, già proprie della precedente legge, di disciplinare gli aspetti della tossicodipendenza incidenti sulla criminalità (dimostrata dal rilevante numero dei condannati per delitti connessi all'uso e allo spaccio degli stupefacenti), sulla sicurezza pubblica e sull'ordine pubblico.

Nelle finalità di superamento delle suddette incidenze si inseriscono anche le fasi di recupero e di reinserimento dei tossicodipendenti nella famiglia e nella società.

Le ragioni sopra esposte dell'intervento legislativo sono state poste a fondamento della precedente sentenza (n. 243/1987), con la quale è stato rigettato l'incidente di costituzionalità sollevato dalla stessa Regione ora ricorrente, oltre che dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Toscana contro la legge base n. 297 del 1985.

Le considerazioni svolte in quella sentenza valgono a far ritenere non fondata anche la questione ora proposta.

Oltre le ragioni giustificatrici dell'intervento del Ministero dell'Interno, innanzi riportate, si sottolinea ancora che le modalità con le quali avviene l'erogazione dei contributi ai Comuni, alle UU.SS.LL., alle associazioni di volontariato, alle comunità terapeutiche e ad altri enti privati, non escludono una intesa e una collaborazione fra Stato e Regioni in un settore che interessa entrambi; che la stessa Regione va ricompresa tra gli enti locali tramite i quali avviene l'erogazione dei contributi; che le Regioni intervengano e partecipino anche alla fase di formulazione di pareri e proposte.

2.2. - Le norme censurate non ledono l'autonomia finanziaria delle Regioni in quanto la materia disciplinata non rientra tra quelle trasferite dallo Stato alle Regioni.

Non risulta intaccato il finanziamento delle Regioni in quanto il capitolo di bilancio (lo stesso di cui alla precedente legge: il n. 6856 del Ministero del Tesoro) per la materia ora disciplinata è sempre quello del fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso e all'accantonamento delle somme relative alla voce del bilancio del Ministero dell'Interno per le misure urgenti in materia di lotta alla droga.

Non sussiste nemmeno la dedotta violazione dell'art. 97 Cost., in quanto la lamentata sovrapposizione di provvedimenti amministrativi è meramente eventuale e contingente, oltre che di agevole eliminazione, mentre altri presunti inconvenienti, come quelli concernenti i ritardi per accurati controlli, sono di mero fatto o occasionali e, comunque, non importano violazione dell'invocato precetto costituzionale.

Tuttavia, la lotta alla tossicodipendenza, anche per gli aspetti non toccati dalla disciplina in esame (per esempio, quelli sanitari, rinviati all'approvazione di apposito piano nazionale), esige urgenti interventi legislativi. Anche in sede di discussione della legge in esame è emersa in tutta la sua gravità ed urgenza la necessità di una riconsiderazione generale della materia in ogni suo aspetto.

Spetta al legislatore l'impostazione di una strategia generale di carattere socio-sanitario, di competenza di autorità nazionali e locali, che coinvolga il privato-sociale, non speculativo, e il pubblico, rappresentato dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni, competenti in materia e per la parte sanitaria e per quella assistenziale.

La legge dovrà cogliere i mutamenti intervenuti e dare soluzioni efficaci sul piano della lotta al mercato della droga e su quello della prevenzione, della cura e della riabilitazione, con conseguente apprestamento di servizi sanitari e sociali diffusi sul territorio e capaci di rapportarsi alla situazione del tossicodipendente e del consumatore di sostanze stupefacenti.

Il ritardo di una legge oltre ogni ragionevole limite di tempo renderebbe definitiva l'attuale disciplina che, siccome diretta solamente a superare una emergenza, risulterebbe essenzialmente o gravemente inadeguata anche in relazione al ruolo collaborativo delle autonomie locali, onde questa Corte, se nuovamente investita dalla materia, potrebbe riconsiderare diversamente la questione e trarne le eventuali conseguenze.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. 1° aprile 1988, n. 103 (Rifinanziamento delle attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti), convertito, con modificazioni, nella legge 1° giugno 1988, n. 176, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118, 119, 77 e 97 Cost., anche in relazione agli artt. 22, 27 e 126, terzo comma, del d.P.R. 26 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), alla legge 28 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), agli artt. 2, 90, 94 e 103 della legge 22 dicembre 1975, n. 685 (Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), dalla Regione Emilia Romagna con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 30 novembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.