

Oggetto: D.Leg.vo 16.3.1992, n. 266 (Norma di attuazione statuto speciale Trentino-Alto Adige) Aspetti innovativi sui rapporti tra leggi statali e regionali e sugli atti di indirizzo e coordinamento

## SCHEMA DI INTERVENTO

### A) RIFERIMENTI FONDAMENTALI

#### 1. Riferimenti normativi

- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (articoli 97 e 105 D.P.R. 670/1972)
- D.Leg.vo 16.3.1992, n. 266 "Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e le leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento"

#### 2. Il tema

- E' duplice: a) il rapporto fra fonti statali e fonti regionali (sotto vari profili: l'applicazione in ambito locale della legislazione statale di principio sopravvenuta; l'impugnazione in via principale e successiva di leggi regionali vigenti)
  - b) il regime dell'esercizio del potere governativo di indirizzo e coordinamento
- Coinvolge temi anche più vasti e di chiara valenza politica (ad esempio il tema dei rapporti fra stato centrale e regioni autonome; si va verso un regionalismo più maturo? ecc )

#### 3. L'interesse per il tema (è sia teorico, che pratico)

- Si tratta di una disciplina nuova e singolare, di stretta applicazione per la sola regione Trentino-Alto Adige (interesse diretto).
- C'è un interesse mediato anche per le altre autonomie speciali (che potrebbero dedurre spunti utili per la definizione dei rispettivi rapporti con lo stato).
- C'è un interesse più generale che coinvolge tutte le autonomie regionali (sotto un profilo dei possibili sviluppi normativi ed estensioni: in relazione a possibili esiti di riforma costituzionale del regionalismo, ecc.)
- Questa disciplina può operare come modello? (potrebbe entrare in una revisione del tit. V della Costituzione o in un contesto di statuti speciali?).

## B) LA NORMA DI ATTUAZIONE CONTENUTA NEL D.LEG.VO 266/1992

### 1. Inquadramento storico-politico

- Il particolare momento in cui è nata la norma di attuazione: definizione della questione altoatesina e chiusura del "Pacchetto".
- Le "ultime" norme di attuazione: dalle norme di attuazione in senso stretto alla disciplina di raccordo sistematico e di collaborazione fra stato e regione (funzione espansiva delle norme di attuazione): prevalenza della dimensione politica (la posizione determinante di Bolzano) su quella tecnica.
- Il quadro preliminare: le enunciazioni di principio relative al richiamo alla collaborazione reciproca e all'accordo De Gasperi-Gruber (ancoraggio internazionale dell'autonomia).
- Dalla questione dei limiti al potere di indirizzo e coordinamento alla questione del rapporto fra fonti statali e regionali (compromesso politico). Risalto locale ed aspettative (anticipo di una nuova costituzione e di un nuovo statuto?). Il successivo impatto con la attuazione della nuova disciplina. Le ragioni dello stato e quelle dell'autonomia: nuovo sistema di equilibrio dei rapporti
- Problemi applicativi: è una disciplina che richiede una serie di approfondimenti operativi (quali le conseguenze?).

### 2. L'approvazione della norma di attuazione

- Iter lungo e contrastato.
- Registrazione con riserva della Corte dei conti. Le obiezioni della Corte dei conti (delibera n. 21.4.1992, sez. contr. Stato):
  - contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico che riguardano la successione delle leggi nel tempo e nello spazio (le leggi statali innovative, in quanto immediatamente operative e incompatibili con quelle locali producono effetto abrogativo;
  - carenza di norme specifiche nello statuto speciale che consentano di deviare dai principi generali;
  - illegittimità della disposizione che prevede un nuovo tipo di ricorso (procedura e termini) davanti alla Corte costituzionale in una materia in cui esiste una riserva di legge costituzionale (articolo 137 Cost.);
  - illegittimità di una disciplina che fa dipendere di fatto l'efficacia della funzione di indirizzo e coordinamento da scelte della regione o delle province.

### 3. Primi interventi della dottrina

- Sono, fino ad oggi, limitati.
- Alcuni sono di sostanziale adesione alle tesi e obiezioni della Corte dei conti (Salazar, in parte anche Bartole e Rossi)
  - Altri ne mettono in evidenza, talvolta positivamente, le soluzioni innovative (ancora Bartole e Rossi, Reggio d'Acì, Carli).
  - Altri ancora sottolineano problemi applicativi (Florenzano) di dubbia

costituzionalità (Salazar).

**C) NUOVA DISCIPLINA SUL RAPPORTO TRA LEGGI DI PRINCIPIO STATALI SOPRAVVENUTE E LEGISLAZIONE REGIONALE O PROVINCIALE VIGENTE (articolo 2, D.Leg.vo 266)**

**1. La disciplina**

E' importante sotto due profili: l'incidenza sul sistema delle fonti e sul processo costituzionale.

- a) principio dell'obbligo di adeguamento della legislazione regionale o provinciale ai principi statali sopravvenuti che costituiscano limiti alla legislazione locale  
termine: entro 6 mesi (o nel termine più ampio previsto dalla legge dello stato) dalla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della legge statale;
- b) c'è una certa assonanza con il procedimento della legge 86/1989, sui rapporti fra diritto interno e diritto CEE (anche là c'è obbligo di adeguamento ai principi della legge comunitaria ed alle fonti CEE immediatamente applicabili);
- c) principio della permanenza in vigore delle leggi locali preesistenti, in attesa dell'adeguamento;
- d) decorso il termine di adeguamento, le disposizioni non adeguate possono essere impugnate dal Governo davanti alla Corte costituzionale entro 90 giorni (ipotesi di impugnativa, in via principale e successiva di leggi regionali e provinciali);
- e) principio dell'immediata applicabilità in ambito locale di una serie di leggi a valenza fondamentale (leggi costituzionali; leggi di delega di funzioni; normative comunitarie e internazionali direttamente applicabili; leggi rientranti nella potestà integrativa dello stato);
- f) nel caso di sentenza della Corte costituzionale che dispone la cessazione dell'effetto di leggi regionali e provinciali, si applica articolo 105 Statuto (si applica la legge dello stato fino a che le regioni e le province non avranno legiferato).

**2. Significati ed effetti**

- a) è un'ipotesi particolare di applicazione dell'articolo 97 Statuto (fino ad oggi mai applicato): controllo successivo dello Stato su leggi locali attraverso l'impugnativa diretta (in via principale) di leggi vigenti (quindi ipotesi diversa dal controllo preventivo (ex 55 Statuto e 127 Costituzione);
- b) in quanto controllo successivo: l'intervento del Governo non sospende l'efficacia della legge, proprio perché si interviene dopo la sua entrata in vigore;
- c) novità: si risolve il problema dell'eventuale contrasto della normativa regionale e provinciale con quella statale di principio sopravvenuta attraverso un nuovo e ulteriore sistema di impugnazione di leggi locali;

- d) effetti di eventuali decisioni di accoglimento:
- annullare la legge non adeguata
  - costringere il legislatore regionale e provinciale ad intervenire per rimuovere l'applicabilità in via sostitutiva delle norme statali immediatamente applicabili e nei cui confronti sia stata riscontrata l'incompatibilità delle disposizioni regionali;
- e) è un giudizio successivo in via d'azione (nell'ambito regionale esiste oggi solo quello delle regioni verso leggi dello Stato); rovesciamento del principio (una sorta di rimessione in termini del Governo);
- f) si tratta di una deroga alla disposizione della legge Scelba (articolo 10 L. 62/1953), in base alla quale le leggi statali che modificano principi fondamentali abrogano le norme regionali in contrasto con essa (effetto abrogativo immediato: posizioni dottrinarie discordanti) e che impongono l'obbligo alle regioni di introdurre le conseguenti modifiche entro 90 giorni. In base all'articolo 2 D.Leg.vo 266 il termine di adeguamento è di 180 gg. e non opera l'effetto immediatamente abrogativo bensì l'accertamento dell'eventuale incostituzionalità con apposita impugnativa governativa;
- g) si incide sul disegno statutario dei rapporti fra fonti e si conferma il principio della separazione delle competenze (attenuato dall'operatività dell'articolo 105 Statuto, in caso di vuoti normativi);
- h) l'impugnativa del governo viene ad avere effetti sollecitatori sulla regione (se prima della pronuncia della Corte costituzionale c'è l'adeguamento, è probabile una cessazione della materia del contendere);
- i) è una nuova soluzione ai problemi del rapporto fra legislazione statale di principio e legislazione regionale precedente, che sembra più confacente e rispettosa dell'autonomia regionale:
- viene meno l'effetto abrogativo e si subordina l'ingresso nell'ordinamento autonomistico dei principi della legge dello stato ad un intervento di adeguamento locale (impermeabilità della legislazione regionale e provinciale a quella statale)
  - si salvaguardano le prerogative regionali, attraverso una costante opera di adeguamento della legislazione locale;
  - il meccanismo di tutela si fonda su due elementi: porre un onere al Governo di impugnare il mancato adeguamento e coinvolgere la Corte costituzionale, come organo autonomo di garanzia di costituzionalità del sistema;
  - si mira a introdurre un rapporto dinamico, di maggiore equilibrio fra potere legislativo dello stato e potere legislativo della regione;
- l) si possono prospettare vari problemi: ad esempio il visto governativo su una legge regionale di adeguamento ai nuovi principi statali esclude il successivo ricorso ex 266? (alternatività);
- m) dovrebbero derivare effetti positivi sulla certezza del diritto, posto che non opera più un effetto abrogativo (più o meno immediato) accertabile dalla magistratura o dall'amministrazione, ma la legislazione regionale può essere caducata solo con sentenza della Corte costituzionale.

### 3. Prime applicazioni e prime decisioni della Corte costituzionale

#### 1. Prime applicazioni

- a) la Provincia e la Regione non hanno ommesso di impugnare le leggi statali ritenute lesive delle competenze locali, anche in presenza del meccanismo previsto dall'articolo 2 del D.Leg.vo 266. Motivazioni (ottenere fin dall'inizio una decisione definitiva nel merito; scopo cautelare, ecc.)
- b) serie di ricorsi del Governo contro l'omesso adeguamento della legislazione provinciale o regionale ai principi di leggi statali sopravvenute:
  - in materia di pubblico impiego violazione blocco contrattazione collettiva (Bolzano); mancato recepimento legge di riforma sul P.I. D.Leg.vo 29/1993 e successive modificazioni (province autonome e Regione);
  - in materia di riforma del sistema elettorale dei comuni (mancato adeguamento della legge regionale sull'elezione dei comuni alla L. 81/1993);
  - in materia di ordinamento sanitario (mancato adeguamento delle leggi provinciali di Bolzano ai principi sulla riorganizzazione sanitaria contenuti nel D.Leg.vo 502/1992);
  - in materia di tutela dell'ambiente (mancato adeguamento della disciplina provinciale sulle nuove norme sull'agenzia per la protezione dell'ambiente);
  - in materia di camera di commercio (mancato adeguamento della legislazione regionale ai nuovi principi della legge 580/1993 sul riordino della camera di commercio);
- c) serie di ricorsi delle province autonome contro leggi dello stato ritenute lesiva delle rispettive competenze. Tali leggi dispongono l'immediata applicabilità alle province di norme statali. Quindi contrasto con il D.Leg.vo 266. Esempio:
  - ricorso province autonome contro DL 496/1993 convertito L. 61/1994 in materia di controlli ambientali;
  - ricorso province autonome contro D.Leg.vo 470/1993 in materia di modifiche alla riforma sul pubblico impiego (dirigenza).

#### 2. Primi riferimenti giurisprudenziali

- a) alcune decisioni accolgono ricorsi delle province contro leggi statali che dispongono la loro immediata applicabilità in ambito locale e violano così il D.Leg.vo 266:  
sentenza 27.7.1994, n. 356 (la L. 61 sull'agenzia protezione ambiente è costituzionalmente illegittima nella parte in cui dispone l'immediata applicazione....);
- b) altre decisioni su questioni sollevate con ricorsi del Governo non entrano nel merito del mancato adeguamento ma dichiarano inammissibili i relativi ricorsi per vizi attinenti alla delibera del Consiglio dei ministri con cui si solleva il ricorso;

- sentenza 5.5.1994, n. 172 (le questioni di legittimità costituzionale per il mancato adeguamento della legislazione provinciale di Bolzano in materia di organizzazione sanitaria non risultano sufficientemente determinate né determinabili nella loro sostanza);
  - sentenza 13.7.1994, n. 292 (inammissibilità per genericità dei contenuti della deliberazione governativa di impugnare - in materia di mancato adeguamento della regione alla legislazione di principio sulle elezioni comunali);
  - sentenza 23.6.1994, n. 256 (inammissibilità per genericità della delibera governativa di impugnare - in materia di mancato adeguamento della Regione e delle province alla legislazione di riforma sul pubblico impiego);
- c) altre decisioni, su questioni sollevate con ricorso del Governo, dichiarano l'illegittimità costituzionale di leggi provinciali nella parte in cui non hanno recepiti principi contenuti in leggi statali sopravvenute:
- sentenza 31.12.1993, n. 496 (mancato recepimento nella legislazione della Provincia di Bolzano del blocco della contrattazione del pubblico impiego previsto dal DL 384). Due questioni interessanti: genericità e tardività del ricorso.

## **D) NUOVA DISCIPLINA DELL'ESERCIZIO DEL POTERE DI INDIRIZZO E COORDINAMENTO (articolo 3, D.Leg.vo 266)**

### **1. La disciplina**

- Gli atti di indirizzo e coordinamento hanno di regola efficacia anche nel territorio regionale o provinciale;
- tali atti hanno efficacia solo in quanto non sono previste forme diverse di raccordo (ad esempio: intesa) nello statuto e nelle norme di attuazione);
- tali atti vincolano solo al conseguimento degli obiettivi, dei risultati o standards in essi stabiliti. La scelta degli strumenti e la disciplina organizzativa e procedimentale necessaria per l'attuazione è riservata alla competenza regionale o provinciale;
- obbligo di consulenza preventiva della regione o delle province su ciascun atto di indirizzo e di coordinamento, per valutare autonomamente la sua compatibilità con lo statuto e le norme di attuazione (con possibilità di presentare osservazioni entro 20 giorni);
- se sono presentate osservazioni circa l'incompatibilità dell'atto efficacia dell'atto stesso è sospesa per trenta giorni successivi al giorno dal quale decorre il termine per sollevare conflitto di attribuzione alla Corte costituzionale (è sospesa fino all'eventuale conflitto di attribuzione);
- in caso di conflitto di attribuzione contro l'atto di indirizzo e coordinamento l'efficacia dell'atto è ulteriormente sospesa fino alla pubblicazione della sentenza, fermo restando la facoltà della Corte - su richiesta del Governo - di

## 18

competenza provinciale in materia di fiere e enti fieristici in relazione al D.P.R. 18.4.1994, n. 390);

La Provincia lamenta fra l'altro di non essere stata consultata; il fatto che in materia le norme di attuazione dello statuto prevedono già un'apposita partecipazione procedimentale delle province al fine dell'esercizio della competenza statale, nonché il contenuto dettagliato ed anche a valenza organizzativa dell'atto statale;

- ricorso n. 32 del 29.8.1994 Provincia di Bolzano e n. 35 del 28.9.1994 Provincia di Trento (lamentata invasione della competenza provinciale operata dal D.P.R. 31.3.1994 atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e province autonome).

Le province lamentano, oltre alla lesione di competenza amministrativa in materia, anche il contenuto dettagliato e a valenza organizzativa del D.P.R. impugnato (in particolare per quanto riguarda l'obbligo di utilizzare all'estero servizi e strutture dello stato).

#### E) PRIMI RIFERIMENTI DOTTRINALI E DI GIURISPRUDENZA

##### a) dottrina

- Grigolli - Zeller - De Carneri serie di articoli pubblicati sulla rivista della Regione Trentino-Alto Adige a commento della chiusura del Pacchetto e delle ultime norme di attuazione  
Dicembre 1992
- Reggio d'Acì E. La regione Trentino-Alto Adige  
Giuffrè 1994 - pp. 261 sg. e 275 sg.
- Salazar C. La questione altoatesina si chiude ma alcuni problemi rimangono aperti  
Le regioni - aprile 1993 - p. 399 e sg.
- Bartole S. Postille ad un commento sulla questione altoatesina  
Le regioni - aprile 1993 - p. 411 e sg.
- Paolini C. Commento al D.Leg.vo 266  
Prime note 1992
- Carli M. L'indirizzo e il coordinamento  
Rapporto sulle regioni  
Cinsedo 1994 - p 101 e sg.

## 19

- Rossi E
  - Modifiche legislative intervenute: le norme di attuazione dello statuto Trentino-Alto Adige
  - In "Aggiornamenti in tema di processo costituzionale" - Giapicchelli 1993
  - Commento all'articolo 10 della Legge 11.8.1991, n. 266
  - Nuove leggi civili commentate 1993
  
- Carozza P
  - Voce "Minoranze linguistiche" Agenda delle autonomie locali 1993
  
- Florenzano D.
  - Qualche riflessione interlocutoria sull'articolo 2 del D.Leg.vo 266, in margine alle sentenze CC. n. 496 e n. 497
  - Informator - TN - n. 294
  
- b) giurisprudenza
  - sentenze Corte costituzionale: 31.12.1993, n. 496 (G.U. n. 1 di data 5.1.1994)
  - 5.5.1994, n. 172 (G.U. n. 20 di data 11.5.1994)
  - 23.6.1994, n. 256 (G.U. n. 27 di data 29.6.1994)
  - 13.7.1994, n. 292 (G.U. n. 32 di data 3.8.1994)
  - 27.7.1994, n. 356 (G.U. n. 32 di data 3.8.1994)
  - ricorsi conflitti attribuzioni: 23.7.1994, n. 25 (G.U. n. 36 di data 31.8.1994)
  - 29.8.1994, n. 32 (G.U. n. 42 di data 12.10.1994)
  - 28.9.1994, n. 35 (G.U. n. 44 di data 26.10.1994)

Ci mteri/Trento, 14 dicembre 1994

Appunto per l'Osservatorio legislativo interregionale - Roma 15 e 16 dicembre 1994.