

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA
Presidenza della Giunta Regionale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 26 e 27 settembre 2002

**Ricorsi alla Corte Costituzionale
relativi alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome**

periodo giugno - settembre 2002

Relatore:

Gemma Pastore Ufficio legislativo e legale
 Servizio per la progettazione e la consulenza legislativa

Ricorsi alla Corte Costituzionale – Regioni a Statuto speciale e Province autonome

periodo giugno - settembre 2002

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
27	conflitto di attribuzione	Sardegna	Pres.Consiglio	Elezioni regionali	Violazione art. 116 Cost., Statuto, regol. consiliare	35/2002
42	legittimità cost. principale	Pres.Consiglio	Bolzano	Informazione	Violazione artt. 3, 21 e 117, co.2, lett. e) e m) Cost.	36/2002
43	legittimità cost. principale	Pres.Consiglio	Sardegna	Credito Controlli	Violazione artt. 114, 117, co. 2 lett.o) Cost.	36/2002
44	legittimità cost. principale	Trento	Pres.Consiglio	Servizio civile Tutela del lavoro	Violazione artt. 117 Cost, co. 3 e 4, e Statuto	37/2002
399	legittimità cost. incidentale	TAR TAA	Trento	Caccia	Violazione L. n. 157/1992	37/2002
45	legittimità cost. principale	Pres.Consiglio	FVG	Controlli Cooperazione	Violazione art.130 e art. 117, co. 2, lett. i) Cost.	37/2002
48	legittimità cost. principale	Pres.Consiglio	FVG	Lavori pubblici	Violazione artt. 3, 117, e 120 Cost., Trattato CE	
57	legittimità cost. principale	Pres.Consiglio	FVG	Difesa del suolo	Violazione art. 117, co. 2 e 9 Cost.	
59	legittimità cost. principale	Pres.Consiglio	FVG	Case da gioco	Violazione art. 117, co. 2, lett. l) e h) Cost.	

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 27 del 26 luglio 2002.

(GU n. 35/2002)

Materia: Elezioni regionali

Limiti violati: Violazione art. 116 Cost., Statuto, regolamento consiliare

Ricorrente/i: Regione Sardegna

Oggetto del ricorso: Sentenza n. 165/2002, con la quale la Corte d'appello di Cagliari ha esercitato la giurisdizione in materia di incompatibilità e decadenza di un membro del Consiglio regionale sardo.

Annotazioni:

Con delibera in data 31 maggio 2001, il consiglio regionale della Sardegna, su proposta della Giunta per le elezioni stabiliva la decadenza da consigliere regionale - in ragione della sopravvenuta incompatibilità - di un proprio componente risultato eletto alla Camera dei deputati e partecipante alle attività deliberative della medesima.

Tale delibera consiliare, impugnata dal consigliere decaduto, veniva annullata dal Tribunale civile di Cagliari che, ripristinava il ricorrente nella carica di consigliere (sent. n. 2598/2001).

Avverso la decisione del Tribunale, la Regione autonoma della Sardegna sollevava conflitto di attribuzione, deducendo la illegittima invasione, interferenza e menomazione delle attribuzioni costituzionalmente riservate al Consiglio regionale (ricorso n. 4/2002).

Nelle more, interveniva la sentenza n. 257/2002 con la quale sempre il medesimo Tribunale di Cagliari - a seguito di azione popolare esercitata da un elettore del Consiglio regionale - affermando la propria giurisdizione, dichiarava decaduto lo stesso Consigliere precedentemente reintegrato.

Anche tale ulteriore sentenza, assumendo portata lesiva rispetto alle attribuzioni costituzionali del Consiglio regionale, veniva impugnata innanzi alla Corte Costituzionale (ricorso n. 13/2002).

Successivamente, interveniva la sentenza n. 165/2002 della Corte d'Appello di Cagliari, impugnata con il ricorso in questione, con la quale l'anzidetta Corte d'Appello annullava la sentenza n. 2598/2001, affermando implicitamente, ancora una volta, la propria giurisdizione in merito alla materia delle incompatibilità e delle relative decadenze dei consiglieri regionali sardi; dichiarando peraltro la carenza di legittimazione del Consiglio regionale, per difetto di interesse, a partecipare al giudizio e ad impugnare le sentenze pronunziate nell'ambito dello stesso.

Rispetto a tale sentenza di secondo grado, la Regione Sardegna ripropone le medesime censure avanzate con i precedenti conflitti.

In primo luogo, si eccepisce la insussistenza del potere giurisdizionale (quale che ne possa essere l'organo giudicante che se ne arroghi l'esercizio) di conoscere ricorsi aventi ad oggetto

la materia delle incompatibilità e delle relative decadenze dei consiglieri regionali sardi, e segnatamente quelli che, come nella specie, si attengano alla specifica fattispecie di incompatibilità concernente la contemporanea posizione di parlamentare ai sensi dell'art. 17, comma 2, dello Statuto della Regione Sardegna e dell'art. 122, comma 2, della Costituzione.

Manca infatti nell'ordinamento costituzionale della Regione Sardegna qualunque disposizione di legge che riconosca agli organi della giurisdizione la cognizione di gravami in tale materia, al contrario va considerata la pluralità delle disposizioni regionali che al riguardo deferiscono ogni potere cognitivo al Consiglio regionale sardo.

A conferma si rileva che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 85/1988, ha escluso in termini univoci che la normativa in tema di ineleggibilità ed incompatibilità di cui alla legge n. 154/1981, riguardante i consiglieri delle Regioni ad autonomia ordinaria, fosse applicabile all'ordinamento sardo (essendo all'uopo indispensabile, in forza dello Statuto, l'intervento di apposita legge statale, ed oggi regionale a seguito della legge costituzionale n. 2/2001).

A fronte di ciò l'art. 82 della legge regionale n. 7/1979 statuisce puntualmente che "al Consiglio regionale è riservata la convalida della elezione dei propri componenti. Esso pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami"; per di più, l'art. 17 del regolamento del Consiglio regionale sardo sancisce che "alla Giunta delle elezioni competono la verifica dei titoli di ammissione dei consiglieri e l'esame delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, comprese quelle sopraggiunte nel corso della legislatura".

Attesa la stretta correlazione sussistente tra le disposizioni appena menzionate e gli articoli 116, Cost., e 17, comma 2, e 19, Statuto, nonché attesa la prassi consuetudinaria del tutto uniforme nel senso della intangibilità delle decisioni consiliari in ordine alla incompatibilità tra la posizione di parlamentare e di consigliere, ne viene comprovato che nell'ambito dell'ordinamento sardo si è affermata, ed è operativa, una garanzia di grado autenticamente costituzionale deducibile dalle citate disposizioni, a mente della quale garanzia il carattere definitivo delle decisioni consiliari preclude ogni ulteriore intervento giurisdizionale in merito.

Né è sostenibile che nel caso della Regione Sardegna farebbe difetto una disposizione costituzionale altrettanto esplicita quanto quella contenuta nell'art. 66, Cost., il cui tenore rende pacifica ed incontrovertibile la regola fondamentale della insindacabilità in sede giudiziaria delle decisioni assunte dalle Camere del Parlamento relativamente, oltre che ai titoli di ammissione dei suoi componenti, alle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

D'altro canto, ne rappresenta riprova il fatto che quando si tratti di fondare il potere giurisdizionale di emettere sentenze costitutive (ossia sentenze che abbiano la forza di modificare la preesistente situazione giuridica) occorre che vi sia una specifica disposizione di legge attributiva al giudice di tale potere conformativo: ma di una simile attribuzione, come si è detto, non vi è traccia nell'ordinamento sardo.

Da quanto svolto, deriva inoltre la lesione delle attribuzioni regionali, con riferimento all'autonomia regolamentare del Consiglio regionale della Sardegna, quale risulta codificata dall'art. 19 dello Statuto (nonché dell'art. 17 del regolamento consiliare e dell'art. 15 del regolamento della Giunta delle elezioni), che individua l'unica modalità ammissibile ai fini della decadenza del consigliere incompatibile.

E' peraltro noto lo schema del carattere chiuso ed enumerato che avrebbero le garanzie di cui dispongono in via costituzionale le assemblee regionali.

A riguardo è avanzato un duplice ordine di considerazioni.

La prima considerazione è che non sembra che tale schema possa comunque escludere la operatività in favore delle assemblee regionali di una guarentigia che costituisce un requisito minimo ed indispensabile ai fini della tutela degli organi rappresentativi da interferenze e condizionamenti esterni: è indubitabile difatti che il sindacato giurisdizionale in materia di incompatibilità sarebbe suscettibile di incidere in via diretta sulla composizione e sugli stessi interna corporis dell'organo assembleare.

Si ritiene che dall'art. 66 Cost. emerga un principio di natura istituzionale che, indipendentemente da apposite codificazioni, è destinato ad assistere gli organi che, come i Consigli regionali, siano qualificati dalla loro natura politico rappresentativa e dalla titolarità di funzione legislativa e di indirizzo.

A ciò si aggiunge l'incidenza che non può non avere sul tema in esame la riforma del Titolo V della Costituzione di cui alla legge cost. n. 3/2001 (applicabile nei sensi di cui all'art. 10 della legge medesima alle Regioni a Statuto speciale), assunta sia nella sua ratio complessiva, ufficializzata mediante le nuove formulazioni dell'art. 114 Cost., volta a rendere incontrovertibile la consistenza autenticamente politica dell'autonomia regionale e della funzione legislativa in cui essa si esprime in via prioritaria, sia negli specifici aspetti in cui la stessa si manifesta (l'inversione del criterio del riparto delle materie tra Stato e Regioni, la caduta del controllo preventivo sulle leggi regionali, nonché l'esclusione di una potenzialità di condizionamento innominato da parte dell'interesse nazionale, ecc.).

Si è dunque in presenza di uno scenario costituzionale davanti al quale non suonerebbero più persuasivi i fattori a suo tempo adottati allo scopo di disconoscere talune prerogative a favore delle Assemblee regionali (cfr., l'antica sentenza n. 66/1964).

Ne discende, pertanto, anche sotto tale aspetto, la conferma della attribuzione costituzionale in via esclusiva ai Consigli della guarentigia in tema di incompatibilità racchiusa nell'art. 122 Cost., secondo l'interpretazione che è resa ineludibile alla luce del nuovo assetto costituzionale.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 42 del 17 giugno 2002
(GU 36/2002)

Materia: Ordinamento della comunicazione, mezzi di informazione, minoranze linguistiche

Limiti violati: Violazione artt. 3, 21 e 117, co. 2, lett. e) e m), Cost.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Articoli 2, comma 2, e 8, comma 3, della legge della **Provincia autonoma di Bolzano** 18 marzo 2002 n. 6 (Norme sulle comunicazioni e provvidenze in materia di radiodiffusione)

Annotazioni:

L'art. 117, terzo comma, Cost. attribuisce alla legislazione concorrente l'ordinamento della comunicazione. La norma costituzionale richiamata va coordinata con quanto dispone lo stesso art. 117, secondo comma, lettera m): l'ordinamento della comunicazione, comunque inteso, non può incidere sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato.

Tra i diritti civili vanno inclusi anche quelli delle minoranze linguistiche.

L'art. 1, comma 13, della legge 31 luglio 1997, n. 249 ha previsto che l'Autorità' per le garanzie nelle comunicazioni, d'intesa con la Conferenza Stato/Regioni, avrebbe individuato gli indirizzi generali relativi ai requisiti richiesti ai componenti dei comitati decentrati.

Con deliberazione del 28 aprile 1999 (art. 1, lettera a), n. 4) l'Autorità' ha disposto che il procedimento di nomina veda coinvolto il consiglio regionale, con garanzia del ruolo delle opposizioni consiliari, escluso il solo Presidente che può essere nominato direttamente dall'esecutivo regionale.

L'attribuzione del potere regolamentare al Garante si era resa necessaria per assicurare la partecipazione delle regioni e delle province autonome, attenendosi al criterio fissato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 21/1999, dove, dopo aver individuato le ragioni per le quali la regolamentazione per lo sfruttamento ottimale dell'etere andava affidata all'autorità' centrale, ha posto in evidenza la necessità della partecipazione delle regioni e delle autonomie speciali.

La normativa statale, rivolta espressamente alla garanzia del ruolo delle opposizioni consiliari nelle procedure di elezione, e, attraverso di esse, anche alla garanzia delle minoranze linguistiche, rientra, dunque, nella sfera normativa dell'art. 117, secondo comma, lettera m) con la conseguenza che non può essere derogata o modificata dalla legislazione provinciale.

Se ne ha una conferma nella legge n. 482/1999 che all'art. 12 attribuisce alla competenza dell'Autorità' "la tutela delle minoranze linguistiche nell'ambito del sistema delle comunicazioni di massa". In ogni caso, e per le stesse ragioni, qualora la si facesse rientrare nell'art. 117, terzo comma, Cost., andrebbe considerata come normazione sui principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto rivolta, per espressa

disposizione dell'art. 1, comma 13, della legge n. 249/1997 a fissare gli indirizzi generali in materia e, quindi inderogabile dalla legislazione regionale e provinciale.

L'art. 2, comma 2, della legge provinciale ha invece attribuito alla competenza della Giunta provinciale anche la nomina del vicepresidente del Comitato, escludendo il consiglio provinciale e quindi lasciando alla scelta dell'organo esecutivo la individuazione dei gruppi linguistici di appartenenza.

L'art. 8 comma 3, prevede che le convenzioni che vi sono indicate possano essere stipulate solo con enti radiotelevisivi pubblici. Secondo quanto dispone l'art. 3, comma 2, della legge n. 249/1997 le concessioni radiotelevisive possono essere rilasciate solo a società per azioni, in accomandita per azioni, a responsabilità limitata ed alle cooperative. La norma provinciale, pertanto, esclude tutti i soggetti italiani. In pratica consente la stipulazione delle convenzioni solo con i soggetti esteri indicati nell'art. 10 del d.P.R. n. 691/1973, articolo che è richiamato espressamente.

Va tenuto presente, a questo proposito, che le convenzioni possono avere come oggetto non solo la produzione, ma anche le trasmissioni di interesse provinciale.

Limitando la sua applicabilità agli enti pubblici, dunque, la norma provinciale non ha escluso soltanto tutti gli enti privati insieme alla RAI S.p.a., che non è ente pubblico, ma tutti i concessionari italiani riservando lo spazio televisivo provinciale solo ad enti esteri.

La esclusione non ha alcuna base di ragionevolezza poiché le prestazioni, indicate come oggetto delle convenzioni, possono essere fornite da ogni soggetto che ne abbia le capacità imprenditoriali, in particolare dalla RAI, che dispone di mezzi e di esperienza tra le più elevate in sede internazionale. Ma viola in forma palese i principi fondamentali desumibili dall'art. 3, comma 2, della legge n. 249/1997, che ha voluto riservare i servizi radiotelevisivi ad enti a struttura di impresa, destinati ad operare su un mercato concorrenziale, capace di garantire anche il pluralismo.

La norma è poi in contrasto con l'art. 3 Cost. Non può esserci dubbio che, anche ad ammettere che la materia rientri nell'ordinamento della comunicazione, tra i principi fondamentali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. rientrino prima di tutti i principi fondamentali della Costituzione.

E' violato, peraltro, anche l'art. 117, secondo comma, lettera e) poiché è stato riservato ai soli enti stranieri anche il corrispondente mercato televisivo, alterando le normali condizioni di concorrenza. Ancora più evidente è la violazione dei principi fondamentali fissati nell'art. 1 della legge n. 28/2000.

Destinate come sono ad operare quando sia coinvolto l'interesse provinciale, le limitazioni soggettive alla stipulazione delle convenzioni sarebbero applicabili anche in occasione delle elezioni provinciali e nei comuni della Provincia cosicché, escludendo tutti i soggetti italiani, sarebbe gravemente pregiudicata la parità di trattamento e l'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici durante le campagne elettorali. Ed è indubitabile che la parità di trattamento, garantita dall'art. 1 richiamato, per gli interessi che tutela costituisca un principio fondamentale in materia.

Consentendo la stipulazione delle convenzioni con un numero limitato di soggetti, senza alcuna base di ragionevolezza, viola anche l'art. 21 Cost., poiché non assicura il necessario pluralismo nell'informazione.

"L'informazione attuata attraverso i mezzi di comunicazione di massa ... è attività che - per il fatto di collegarsi, nel nostro sistema, all'esercizio di una libertà fondamentale (quale

quella di espressione del pensiero) ed alla presenza di un valore essenziale per la democrazia (quale quella del pluralismo) - non può essere collocata sullo stesso piano delle materie elencate nell'art. 117 Cost. Nei suoi risvolti attivi e passivi (libertà di informazione e diritto di essere informati) l'informazione esprime, infatti - al di là delle singole sfere di attribuzioni rispettivamente assegnate allo Stato ed alle Regioni - una condizione preliminare e non sopprimibile per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico" (Corte cost. n. 348/1990).

"Non è dubitabile che sussista, e sia implicitamente tutelato dall'art. 21 Cost., un interesse generale della collettività all'informazione... di tal che i grandi mezzi di diffusione di pensiero (nella più lata accezione, comprensiva della notizie) sono a buon diritto suscettibili di essere considerati nel nostro ordinamento, come in genere nelle democrazie contemporanee, quali servizi oggettivamente pubblici e comunque di interesse pubblico.

Tuttavia, per quanto l'interesse pubblico all'informazione possa variamente articolarsi e diversificarsi territorialmente, in relazione a certi tipi di notizie e commenti, è comunque da escludersi in materia una prevalenza dell'interesse regionale che possa giustificare... interventi legislativi della Regione, non importa se integrativi o suppletivi rispetto alla legislazione statale. Né quella prevalenza potrebbe ravvisarsi nel carattere "locale delle pubblicazioni cui si riferisce. Va considerato inoltre che in tale materia confluiscono esigenze diverse... anch'esse da rapportarsi al fondamentale principio di libertà di manifestazione del pensiero. Il quale... (cfr. sentenza n. 105/1972) "implica pluralismo di fonti di informazione, libero accesso alla medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali ... alla circolazione delle notizie e delle idee ; ed implica altresì esclusione di interventi dei pubblici poteri suscettibili di tradursi, anche indirettamente, e contro le intenzioni, in forme di pressione per indirizzare la stampa verso obiettivi predeterminati di preferenza" (Corte cost. sent. n. 21/1991).

Non solo, dunque, l'art. 8, comma 3 viola l'art. 21 della Costituzione, ma resta confermato che, in quanto incide su di una materia che attiene alla struttura democratica dello Stato, investe i diritti civili e sociali il cui livello di tutela rientra nella legislazione esclusiva dello Stato.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 43 dd. 1 luglio 2002

(GU n. 36/2002)

Materia: Credito, controlli

Limiti violati: Violazione artt. 114, 117, co. 2 lett. o), Cost.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: artt. 12 e 31, quarto comma, della legge della **Regione Sardegna** 22 aprile 2002, n. 7

Annotazioni:

Il Governo ha impugnato la legge regionale in epigrafe per i seguenti motivi:

1) L'art. 12 prevede l'equiparazione degli intermediari finanziari, cui è stata affidata la gestione delle misure agevolative previste dalla normativa regionale, agli istituti di credito. Tale disposizione è in contrasto con il D.lgs. 1 settembre 1993 n. 385, recante il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, che riserva tale competenza allo Stato e, per esso, agli organismi a ciò deputati.

Più in particolare rileva al riguardo l'art. 159 del predetto decreto legislativo, che individua puntualmente l'attività che le regioni a statuto speciale possono svolgere in materia e contemporaneamente individua, al comma 3, le norme inderogabili che prevalgono sulle disposizioni contrarie già emanate.

Tra tali articoli inderogabili rientra, tra l'altro, l'individuazione delle funzioni, oltre che delle procedure, esercitabili dagli intermediari finanziari, iscritti nell'apposito elenco speciale previsto dall'art. 106, dopo aver esperito la specifica procedura ivi prevista (Ministero tesoro, Banca d'Italia, UIC, Consob, etc.)

A ciò aggiungasi che la Corte costituzionale, con sentenza n. 224/1994, oltre a sottolineare il carattere di disciplina direttamente attuativa di una direttiva comunitaria del menzionato testo unico, ne sancisce il carattere di legge di grande riforma economico-sociale, finalizzata a consentire la libera concorrenza tra le imprese bancarie nell'ambito comunitario. Infatti, la sentenza, nel ribadire la competenza di tipo concorrente attribuita alle regioni nella materia di cui trattasi, il cui esercizio, pertanto, deve rispettare i limiti derivanti dai principi determinati dalla legislazione della Stato, degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, afferma che comunque tali competenze sono suscettibili di operare nella misura in cui i loro contenuti non vengano a contrastare con le discipline ed i limiti introdotti dalla normazione comunitaria e dalle conseguenti discipline attuative, arrivando a riconoscere la supremazia di queste ultime nei confronti degli statuti regionali e relative norme di attuazione e quindi anche nell'esercizio di potestà legislativa esclusiva.

Tutte le considerazioni fin qui svolte valgono in generale anche alla luce del nuovo titolo V della Costituzione, che, all'art. 117, ne fa menzione tra le materie di competenza

concorrente delle regioni, senza contare poi la riserva alla competenza esclusiva dello Stato contenuta alla lettera o) dal primo comma del medesimo articolo.

Inoltre, necessita richiamare anche la direttiva comunitaria n. 647/89 concernente il coefficiente di solvibilità degli enti creditizi che prevede una ponderazione differenziata per le garanzie prestate dagli istituti finanziari di varia natura necessaria in un mercato bancario comune che li chiama ad entrare in diretta concorrenza tra di loro.

Infatti, l'adozione di norme comuni di solvibilità sottoforma di coefficiente minimo ha come effetto di prevenire le distorsioni di concorrenza e di rafforzare il sistema bancario comunitario.

2) l'art. 31, quarto comma, prevede, sia pure in via transitoria, nelle more dell'approvazione di un apposito disegno di legge, la permanenza di un controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali, anche se eventuale, oltretutto disciplinato in via amministrativa. Esso si pone in contrasto con l'art. 114 Cost. che sancisce il principio di equiordinazione tra comuni e regioni.

Si pone altresì in contrasto con il principio espresso dal legislatore della cancellazione di tale tipologia di controllo concretizzatosi con l'abrogazione dell'art. 130 Cost. operata con la legge costituzionale n. 3/2001 (art. 9).

Tale principio, sostenuto dalla dottrina dominante, trova la sua ratio nell'esigenza di armonizzare, nell'ambito comunitario, un sistema di controllo successivo economico-finanziario e di risultato che assicuri il rispetto dei parametri e degli obiettivi della presenza nel contesto dell'Unione europea, nonché uno snellimento ed una velocizzazione dell'azione amministrativa attraverso il controllo di gestione che ogni Stato membro e le autonomie territoriali possono disciplinare in funzione della propria specificità.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 44 del 5 luglio 2002.

(GU n. 37/2002)

Materia: Servizio civile, tutela del lavoro

Limiti violati: Violazione artt. 117 Cost, co. 3 e 4, e Statuto

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso:

- Articoli 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 11; 12 e 13 del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, concernente "Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64"

Annotazioni:

La Provincia di Trento ha impugnato il decreto legislativo in epigrafe eccependo, in particolare, la violazione degli articoli 8, 9 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e delle relative norme di attuazione; dell'autonomia finanziaria della provincia garantita dal titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, dell'articolo 117, commi 2, 4 e 6, della Costituzione e dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Il decreto legislativo impugnato costituisce esercizio della delega prevista dall'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64, istitutiva del servizio civile nazionale. Tale legge ha formato anch'essa oggetto di impugnazione da parte della ricorrente provincia in relazione agli articoli 7 ed 8 - sulla base dei parametri statutari e dei parametri costituzionali allora vigenti - con ricorso pendente davanti alla Corte costituzionale (n. 21/200).

Il comma 1 dell'art. 2 della legge n. 64 stabiliva che, *"a decorrere dalla data della sospensione del servizio obbligatorio militare di leva, il servizio civile è prestato su base esclusivamente volontaria"*, mentre il comma 2 delegava il Governo *"ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto: la individuazione dei soggetti ammessi a prestare volontariamente servizio civile; la definizione delle modalità di accesso a detto servizio; la durata del servizio stesso, in relazione alle differenti tipologie di progetti di impiego; i correlati trattamenti giuridici ed economici"*. Dal momento della delega sono intervenuti fatti giuridici che ad avviso della ricorrente provincia portano a riconsiderare l'intera questione.

E' pacifico che, come risulta anche dai criteri direttivi fissati nel comma 3, il decreto legislativo n. 77/2002 disciplina il servizio civile volontario, e non quello prestato dagli obbiettori in alternativa al servizio militare obbligatorio.

Sino a che duri il servizio militare obbligatorio (cioè fino al 2006 compreso), il servizio civile alternativo alla leva obbligatoria resta disciplinato dalla legge 8 luglio 1998, n. 230 e viene svolto in sostituzione del servizio militare obbligatorio da chi fa obiezione di coscienza (ex art. 1 legge n. 230/1998) o da coloro che "dichiarino la loro preferenza a prestare il servizio civile piuttosto che il servizio militare", ex art. 5 legge n. 64/2001. Il d.lgs. n. 77/2002

impugnato, è destinato invece a disciplinare il servizio civile volontario, cioè un servizio civile che non ha più alcun collegamento con il servizio militare.

La radicale differenza tra le due forme di servizio civile – che in pratica hanno in comune il nome, ma non la sostanza della cosa - è confermata anche dall'art. 14, comma 1, D.lgs. n. 77/2002, secondo il quale nel caso di ripristino temporaneo del servizio militare obbligatorio in situazioni di guerra o di gravissima crisi internazionale (ed ove "il personale in servizio sia insufficiente e non sia possibile colmare le vacanze di organico mediante il richiamo in servizio di personale militare volontario cessato dal servizio da non più di cinque anni"), viene "ripristinato anche il servizio civile ai sensi della legge 8 luglio 1998, n. 230, e successive modificazioni".

Il fatto che, in questi casi, sia "ripristinato" (ai sensi dell'art. 14, comma 1, d.lgs. n. 77/2002) il servizio civile previsto dalla legge n. 230/1998 dimostra infatti ad abundantiam la natura totalmente diversa del servizio civile oggetto dello stesso d.lgs. n. 77, che non interferisce per nulla con il sistema della difesa, e neppure si collega con esso. In effetti, non appena per qualunque ragione venga ripristinata l'obbligatorietà del servizio militare di leva, anche il servizio civile si svolge secondo le apposite regole della legge n. 230/1998.

Il d.lgs. n. 77 del 2002 ha dunque ad oggetto un servizio totalmente civile, e da' luogo perciò a censure ancora più penetranti rispetto alla legge n. 64/2001, che, avendo ad oggetto il servizio civile sostitutivo di quello militare obbligatorio, risultava legittima in relazione a certi aspetti.

Accanto al compiersi del disegno rivolto a trasformare le Forze armate in senso professionale, nel corso del 2001, come è ben noto, è stato altresì profondamente riformato il Titolo V della parte seconda della Costituzione. Tale trasformazione tocca anche la Provincia autonoma di Trento, in quanto l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 espressamente sancisce che le sue disposizioni "si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

Viene qui in considerazione, in particolare, il principio secondo cui lo Stato conserva a termini dell'art. 117, comma secondo, potestà legislativa esclusiva in molte fondamentali parti dell'ordinamento giuridico - come il diritto privato, processuale e penale nonché, per quanto qui ci interessa, la materia "difesa e Forze armate" - spetta tuttavia alle regioni la potestà legislativa non solo nelle materie espressamente individuate come materie "concorrenti" a termini dell'art. 117, comma terzo, ma in tutte le rimanenti materie, ad esclusione di ogni altra potestà legislativa. Ora, la scomparsa del collegamento tra il servizio civile ed il servizio militare obbligatorio, prima caratterizzante il servizio stesso, porta evidentemente alla necessità di riconsiderare la competenza legislativa, in relazione alla nuova situazione costituzionale.

Ed infatti nel corso della procedura di emanazione del decreto legislativo le regioni non hanno mancato, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, nell'esercizio del proprio compito di difesa delle prerogative costituzionali e di leale cooperazione con lo Stato, di sottolineare la nuova situazione, e di richiedere allo Stato di prenderne atto.

La Conferenza ha infatti espresso un formale parere negativo sullo schema del decreto legislativo, osservando che "il provvedimento ... non risulta aderente alla intervenuta riforma del titolo V della Costituzione". Sottolineano le regioni nel parere come non si possa condividere "la posizione secondo la quale il servizio civile sarebbe ricompreso nella materia "difesa", in quanto, "una volta cessata la leva militare obbligatoria, il servizio civile

configurandosi come una prestazione su base esclusivamente volontaria, le prestazioni farebbero ... riferimento pressoché esclusivo a competenze esclusive o concorrenti regionali" (all. 3).

Si tratta dello stesso percorso argomentativo del ricorso, che le regioni tempestivamente sottoponevano all'attenzione del Governo.

Senza considerare il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione il decreto legislativo ripropone il disegno di un servizio civile concepito come questione che organizzativamente fa capo allo Stato, e nel quale le regioni e le province autonome hanno un ruolo limitato all'utilizzo degli strumenti del servizio civile, in quanto tale utilizzo intervenga nelle materie di loro competenza: ripropone cioè il disegno già proprio del servizio civile collegato all'obiezione di coscienza.

In questi termini, essendo stata mantenuta per il servizio civile la medesima impostazione che era propria ad esso in collegamento con il servizio militare, e non essendosi tenuto conto in alcun modo della legge costituzionale n. 3 del 2001, tali disposizioni risultano lesive delle prerogative costituzionali della Provincia autonoma di Trento .

La Provincia ricorrente sostiene l'estraneità della materia del servizio civile dal novero di quelle riservate allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione.

Il servizio civile ora organizzato dal decreto legislativo n. 77/2002 non ha alcun collegamento con le questioni attinenti alla difesa nazionale. A questa stregua, può dirsi con sicurezza che la materia non rientra in quella "difesa e Forze armate" che l'art. 117, comma secondo, della Costituzione riserva alla legislazione esclusiva dello Stato.

La Provincia autonoma di Trento non intende affatto istituire una ristretta corrispondenza tra "difesa della Patria" ai sensi dell'art. 52 Cost., o anche semplicemente "difesa" ai sensi dell'art. 117, comma secondo, Cost., ed il più ristretto concetto di Forze armate.

Può dirsi al contrario accettato e pacifico che partecipano alla difesa della patria anche tutti coloro che a prescindere da un servizio in armi svolgano attività rivolta a contrastare l'aggressore. Tuttavia, la nozione di difesa della patria non può neppure essere dilatata, fino a comprendere lo svolgimento di qualunque attività socialmente utile. Ciò che caratterizza l'attività di "difesa" è invece la finalizzazione specifica a contrastare, od a contribuire a contrastare, o a prepararsi a contrastare, una esterna aggressione.

Ciò che si vuole dire è dunque che il servizio civile disciplinato dal decreto legislativo n. 77/2002 non può essere ascritto alla difesa della patria in alcun ragionevole significato. Si consideri la natura dell'attività che le persone che prestano il servizio civile sono chiamate a svolgere, e le relative modalità di svolgimento.

Il rapporto di servizio civile si instaura sulla base dei "progetti" presentati, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo qui impugnato, dai soggetti ed enti abilitati ai sensi dell'art. 5. A sua volta, tale articolo 5, comma 1, si riferisce ad albi ai quali "possono iscriversi gli enti e le organizzazioni in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 3, della legge 6 marzo 2001 n. 64": cioè, oltre ad assenza di scopo di lucro, capacità organizzativa e possibilità d'impiego, svolgimento di un'attività continuativa da almeno tre anni (rispettivamente, lett. a), b) e d) del comma 1), la "corrispondenza tra i propri fini istituzionali e le finalità di cui all'articolo 1".

Non c'è dunque dubbio che le "finalità" del servizio civile, al cui interno devono collocarsi sia gli enti abilitati a presentare i progetti che gli stessi progetti, sono ancora quelle stabilite dall'art. 1 della legge n. 64 del 2001, ovvero (a parte il richiamo del tutto generico al

"concorrere, in alternativa al servizio militare obbligatorio, alla difesa della patria con mezzi ed attività non militari") le seguenti:

"favorire la realizzazione dei principi costituzionali di solidarietà sociale" (lett. b);

"promuovere la solidarietà e la cooperazione, a livello nazionale ed internazionale, con particolare riguardo alla tutela dei diritti sociali, ai servizi alla persona ed alla educazione alla pace fra i popoli" (lett. c);

"partecipare alla salvaguardia e tutela del patrimonio della Nazione, con particolare riguardo ai settori ambientale, anche sotto l'aspetto dell'agricoltura in zona di montagna, forestale, storico-artistico, culturale e della protezione civile" (lett. d);

"contribuire alla formazione civica, sociale, culturale e professionale dei giovani mediante attività svolte anche in enti ed amministrazioni operanti all'estero" (lett. e).

Ora, è ad avviso della ricorrente provincia impossibile non vedere che favorire la realizzazione dei principi costituzionali di solidarietà sociale, promuovere la solidarietà e la cooperazione, con particolare riguardo alla tutela dei diritti sociali, ai servizi alla persona ed alla educazione alla pace fra i popoli, partecipare alla salvaguardia e tutela del patrimonio della Nazione, con particolare riguardo ai settori ambientale, anche sotto l'aspetto dell'agricoltura in zona di montagna, forestale, storico-artistico, culturale e della protezione civile sono attività che individuano talune delle più specifiche ragioni e attribuzioni delle regioni e della ricorrente provincia, ma non sono affatto collegate alla difesa nazionale.

In definitiva il sistema di relazioni denominato "servizio civile nazionale" mette capo esclusivamente al finanziamento di una serie di progetti presentati da enti aventi fini di utilità sociale, da realizzarsi attraverso l'impiego retribuito di giovani. Esso non mette capo ad alcuna specifica organizzazione propria del servizio civile, dotata di finalità collegate alla difesa, ma si limita in pratica a "finanziare" l'utilizzazione delle energie di giovani a scopi di utilità sociale da parte di enti senza scopi di lucro. In questi termini, dal punto di vista delle "materie", il servizio civile può essere classificato quale materia a sé stante (ed in questo caso esso ricadrebbe necessariamente in quelle regionali residuali, ai sensi dell'art. 117, comma quarto, Cost., salvo quanto si dirà al punto successivo), oppure può fare riferimento a ciascuna delle materie cui il progetto si riferisce (venendosi tuttavia così a perdere la unitarietà del servizio, d'altronde più legata al finanziamento che ad una realtà organizzativa o funzionale).

Chiarissimo è comunque, in negativo, che esso non mette più capo alla difesa.

Si potrebbe obiettare che le attività e le finalità del servizio civile non sono affatto mutate rispetto a prima, e che perciò, se si ammette che vi fosse prima un collegamento con la difesa, lo stesso deve ammettersi ora.

Senonché, una simile obiezione è priva di fondamento perché la connessione stava in precedenza tutta nella obbligatorietà del servizio militare di leva, e nella correlata necessità - nel momento in cui, in omaggio ad altri valori costituzionali, si veniva ammettendo l'obiezione di coscienza - di trovare una prestazione sostitutiva del servizio militare, che metteva comunque a disposizione della collettività le energie di colui che altrimenti avrebbe dovuto prestare il servizio militare.

Si veniva così a creare uno status "parallelo" tra servizio militare e servizio civile, il quale - si noti - non terminava affatto con il decorso del periodo di prestazione del servizio civile.

Infatti, l'art. 13 della legge n. 230 del 1998 espressamente sanciva che "tutti coloro che abbiano prestato servizio civile ... sono soggetti, sino all'età prevista per i cittadini che hanno prestato servizio militare, al richiamo in caso di pubblica calamità" (comma 1), e che, "in caso

di guerra o di mobilitazione generale, gli obiettori di coscienza che prestano il servizio civile o che, avendolo svolto, siano richiamati in servizio" fossero "assegnati alla protezione civile ed alla Croce rossa".

Nel precedente regime esisteva un parallelismo costante e profondo tra lo status di colui che prestava il servizio militare di leva e lo status di colui che prestava il servizio civile, che dava espressione e traduceva in definitiva l'identità della causa in relazione alla quale il servizio era prestato: una causa di difesa della patria, che si traduceva per gli obiettori in un dovere di solidarietà, da esprimere in forme diverse, e che - come l'obbligo militare - riviveva o diveniva più acuto in caso di calamità, guerra o mobilitazione generale.

Ma questo nesso profondo è completamente ed inevitabilmente perduto nel nuovo sistema, insieme con l'obbligatorietà del servizio militare di leva: tra servizio militare volontario e servizio civile volontario non c'è più alcun collegamento.

Il cittadino può prestare l'uno, oppure l'altro, oppure nessuno dei due, oppure persino entrambi, alla sola condizione, per quanto riguarda l'ultima ipotesi, che l'aspirante prestatore del servizio civile non sia nello stesso momento appartenente a corpi militari o alle forze di polizia (art. 3, comma 5, d.lgs. n. 77/2002).

La prestazione del servizio civile non si collega più ad una "obiezione di coscienza" (né valgono perciò le incompatibilità stabilite dall'art. 2 della legge n. 230 del 1998, ad esempio, per i titolari di porto d'armi); non presuppone più alcuno status potenzialmente militare (come invece in precedenza era presupposto lo status di arruolato e non dispensato); né tanto meno, infine, alcuno status si perpetua e si proietta al di là dell'orizzonte del servizio già prestato.

Infine, la radicale estraneità del "nuovo" servizio civile rispetto al servizio militare è ulteriormente dimostrata dalla circostanza che, ove a causa della proclamazione dello stato di guerra o di grave crisi internazionale dovesse, alle condizioni precisate, venire ripristinato il servizio militare obbligatorio, sarebbero le regole sul precedente servizio civile a rivivere. Esistono dunque nella legislazione italiana due distinti istituti che, pur essendo chiamati entrambi "servizio civile", e consistendo in attività aventi in parte lo stesso contenuto (non può dirsi infatti lo stesso per le ipotesi di richiamo, esistenti solo per uno dei due), hanno natura profondamente diversa.

L'uno infatti si collega allo status di coscritto, è dovuto allo stesso titolo del servizio militare, quale prestazione sostitutiva di esso, e si manifesta in uno status di lunga durata suscettibile di richiamo in caso di calamità o di eventi bellici. L'altro, invece, consiste nella pura e semplice volontaria assunzione dell'obbligo di prestare un servizio retribuito e temporaneo, senza alcun collegamento con lo status di militare o con altre circostanze aventi attinenza alla difesa.

Escluso che la materia di intervento del nuovo "servizio civile" possa essere in alcun significativo modo ricondotta all'area della difesa, sembra evidente che essa deve essere identificata sotto i due seguenti e concorrenti profili.

Da una parte, è evidente che, quando si tratti di approvare progetti di attività in determinate aree, ne risulta coinvolta ogni volta la competenza specifica dello Stato o delle regioni e province autonome in tali aree. Ed è altrettanto evidente, da questo punto di vista, che gli ambiti di attività del servizio civile in larghissima misura si sovrappongono alle materie

di competenza di questa provincia, così come definite dalle disposizioni costituzionali, statutarie ed attuative.

Dall'altra parte, appare altresì evidente che la predisposizione di una organizzazione e di risorse finanziarie rivolte ad acquisire ed utilizzare ai predetti scopi di utilità sociale l'attività di giovani tra i diciotto e i ventotto anni rappresenta una scelta politica rivolta a favorire la formazione professionale (cfr. art. 11 d.lgs. n. 77) ed in generale l'occupazione giovanile. Anche Sotto questo profilo l'intervento si svolge in materie di competenza della ricorrente provincia: basterà ricordare, accanto alle attribuzioni statutarie, che ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione le regioni hanno potestà legislativa concorrente in materia di tutela del lavoro, mentre ai sensi del quarto comma (e, per la ricorrente provincia, già ai sensi dello statuto) hanno potestà legislativa esclusiva in materia di formazione professionale.

Non c'è dubbio che il rapporto così instaurato tra l'ente e il giovane interessato, con la partecipazione determinante dell'amministrazione che approva il contratto, ha i caratteri di un vero e proprio rapporto di lavoro. Il rapporto è retto da un contratto che prevede il trattamento economico e giuridico in conformità all'art. 9, comma 2: cioè il diritto ad una retribuzione, consistente (come già accennato) in un assegno "pari al trattamento economico previsto per i volontari di truppa in ferma annuale". Lo stesso contratto stabilisce "la durata e le modalità di svolgimento del servizio anche in relazione all'articolazione dell'orario, coerentemente con quanto previsto nel relativo progetto". Gli obblighi contrattuali sono ribaditi dalla legge.

A questo punto son chiariti i principi che regolano il rapporto tra Stato e regioni nelle materie così identificate.

L'esatta individuazione della materia o più precisamente delle materie cui va per distinti profili riferita la legislazione sul nuovo servizio civile consente ora di descrivere in termini generali i ruoli rispettivi che in tali ambiti spettano, a termini della Costituzione e dello statuto di autonomia, allo Stato da un lato ed alle regioni e alle province autonome dall'altro. Le conclusioni sopra raggiunte possono a questo scopo essere sintetizzate nei seguenti punti:

i) il disegno complessivo dell'organizzazione del nuovo servizio civile non può essere globalmente ascritto alla materia della difesa, cui potrebbero invece essere ascritti, all'interno del disegno complessivo, singoli progetti presentati da soggetti ed enti aventi finalità di difesa, progetti la cui gestione spetterebbe perciò allo Stato salvo specifiche deleghe per progetti locali;

ii) i progetti relativi alle materie di competenza legislativa regionale e provinciale non possono essere disciplinati dallo Stato se non nei limiti in cui lo Stato abbia potestà concorrente in tali materie, mentre la disciplina spetta esclusivamente alle regioni e province autonome nelle materie di cui all'art. 117, comma quarto;

iii) l'organizzazione complessiva del servizio civile pur essere ascritta in generale alla materia tutela del lavoro, con la conseguenza che lo Stato ha in essa potestà legislativa concorrente al fine della delineazione dei principi fondamentali;

iv) per quanto riguarda la fase specifica della formazione, spetta allo Stato di prevederla nel quadro dei principi fondamentali dell'intervento, ma spetta integralmente alle regioni la relativa disciplina;

v) in tutti gli ambiti, tranne quelli eventualmente attinenti ai progetti relativi alla difesa in senso stretto, sono illegittime le disposizioni che prevedono poteri regolamentari o di integrazione normativa da parte di autorità statali;

vi) per quanto riguarda il finanziamento, lo Stato pur trattenere la sola quota che si riferisca alle sue spese generali e agli eventuali progetti specificamente attinenti alla difesa;

vii) la gestione amministrativa dei progetti e di ogni attività connessa al servizio civile in ambito provinciale spetta alla provincia a termini dell'art. 16 dello statuto e dell'art. 3 decreto legislativo n. 266 del 1992.

Se tali premesse sono fondate, da esse possono essere derivate le conclusioni sulla illegittimità costituzionale delle singole disposizioni impugnate.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

ORDINANZA del TAR Trentino Alto Adige n. 399 del 19 luglio 2002 (GU n. 37/2002)

Materia: Caccia

Limiti violati: Violazione L. n. 157/1992

Oggetto del ricorso: Art. 29 della legge della **Provincia autonoma di Trento** 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia)

Annotazioni:

Il TAR per la Regione Trentino Alto Adige ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della L.P. 24/1991 nella parte in cui non prevede l'obbligatorietà del parere dell'I.N.F.S. preliminare all'adozione di provvedimenti sulla regolazione della caccia e nella parte in cui prevede specie cacciabili e periodi venatori maggiori di quelli previsti dall'art. 18 legge n. 157/1992.

Viene eccepito il contrasto con l'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, inteso quale disposizione di grande riforma economico-sociale, lo Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, il D.P.R. n. 670/1972, di attuazione dello Statuto in materia di minime proprietà culturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste, nonché di norme della Costituzione. La questione è sollevata nell'ambito del giudizio azionale dall'Ente Provinciale Protezione Animali e Ambiente (E.P.P.A.A.) per l'annullamento, previa sospensione, della deliberazione con la quale il Comitato Faunistico Provinciale della Provincia Autonoma di Trento ha approvato le prescrizioni tecniche, vevoli per il periodo 2002/2003, per l'esercizio della caccia nell'ambito provinciale, in attuazione della disposizione impugnata

Il Collegio ribadisce preliminarmente che costituisce principio ormai recepito (v. per tutte Corte Cost. n. 4/2000), quello secondo cui la denuncia di incostituzionalità di una norma può ben costituire l'unico motivo sul quale viene fondata l'impugnazione di un atto amministrativo e la richiesta di pronuncia cautelare.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 si pone con riferimento all'art. 18 della legge n. 157/1992 che disciplina in termini parzialmente diversi dall'art. 29 il profilo procedimentale - introducendo il parere obbligatorio dell'istituto Nazionale per la fauna selvatica - e quello sostanziale - stabilendo l'elenco delle specie cacciabili ed i periodi in cui è ammessa l'attività venatoria. Essa non appare manifestamente infondata.

La materia della caccia è riservata dall'art. 8, n. 15, dello Statuto T.A.A. alla potestà legislativa esclusiva della Provincia autonoma che la esercita "in armonia con la Costituzione e i principi generali dell'ordinamento e con il rispetto degli interessi nazionali nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali".

Il decreto attuativo n. 279/1974 in materia (tra l'altro) di caccia prevede al secondo comma dell'art. 2 che "Lo standard di protezione della fauna è disciplinato con legge provinciale che stabilisce il calendario venatorio e le specie cacciabili attenendosi ai livelli di protezione risultanti dalle convenzioni internazionali o dalle norme comunitarie introdotte nell'ordinamento statale."

La legge quadro sulla caccia n. 157/1992 di recepimento delle direttive comunitarie in materia pone all'art. 18 una serie di disposizioni che la Corte ha avuto più volte occasione di qualificare quali norme di riforme economico-sociale e come tale vincolante.

Viene in primo luogo in considerazione la previsione del comma 4 dell'art. 18 legge n. 157/1992 il quale dispone che il calendario ed il regolamento relativi all'intera annata venatoria siano adottati "sentito l'istituto Nazionale per la fauna selvatica".

Il parere obbligatorio dell'istituto predetto non è previsto dalla normativa provinciale. Analogamente i commi 4 e 7 dell'art. 29 prevedono che il Comitato Faunistico provinciale disciplini specifici aspetti relativi alla caccia a talune specie senza prevedere l'acquisizione del parere dell'I.N.F.S. La previsione dell'intervento dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica di cui all'art. 18, comma 4, legge 157/1992 è stata ritenuta dalla giurisprudenza costituzionale "prescrizione di grande riforma economico-sociale" (Corte costituzionale 12 gennaio 2000, n. 4) sulla base del rilievo che trattasi di "previsione significativa di una scelta che trova spiegazione nel ruolo spettante a detto Istituto qualificato dal precedente art. 7 della stessa legge-quadro come organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza non solo dello Stato ma anche delle Regioni e delle Province".

Su tale base la Corte ha rilevato l'illegittimità costituzionale della soluzione normativa prescelta dal legislatore siciliano omettendo la previsione dell'intervento dell'Istituto, chiamato, in virtù della sua alta specializzazione e delle speciali conoscenze tecniche necessarie, a fornire il proprio parere alle Amministrazioni per operare scelte conformi alle finalità protettive cui si ispira la produzione normativa statale e non, riferita all'ambiente.

Il principio espresso dalla richiamata pronuncia della Corte si attaglia perfettamente, ad avviso del Collegio, alla questione di costituzionalità sollevata in giudizio.

Non vale ad escludere la non manifesta infondatezza della questione il rilievo, svolto dalla resistente, che l'art. 29 della L.P. prevede il parere obbligatorio di un organo tecnico provinciale (l'osservatorio faunistico) uno dei cui otto componenti è rappresentante dell'istituto nazionale di biologia e selvaggina (ora denominato I.N.F.S.).

Tale diverso organo consultivo, in seno al quale, del resto, la partecipazione dell'I.N.F.S. è del tutto minoritaria, non può surrogare la funzione di un organo il cui ruolo va rispettato quale inerente a prescrizione di grande riforma economico-sociale. È possibile rinvenirsi spunti nel senso di escludere la non manifesta infondatezza della questione nel disposto dell'art. 11 legge n. 157/1992, che qualifica come "zona faunistica a sé stante" il territorio delle Alpi, ovvero nella sentenza della Corte Cost. n. 454/1991, riferita bensì a modalità attuative diverse da quelle stabilite dalla legge statale, poste dalla Provincia autonoma nel disciplinare la materia della caccia, ma che fa riferimento a diversa questione, ossia alla sopravvivenza nel territorio trentino dell'istituto della riserva di caccia.

Con riferimento alla configurazione del territorio alpino come zona faunistica a sé stante ed alla normativa della Provincia autonoma di Trento va, viceversa, segnalato che la Corte con la sentenza n. 1002/1988, in relazione alla previgente legge-quadro sulla caccia n. 968/1977, ha avuto modo di ribadire che "anche l'esercizio della potestà esclusiva della Provincia" rimane "subordinata al rispetto dei limiti posti dall'art. 4 dello Statuto" e così anche delle norme statali che esprimono principi dell'ordinamento o rispondono a "esigenze di carattere unitario".

Il richiamo a detta decisione introduce alla ulteriore questione di costituzionalità del comma 2 dell'art. 29 L.P. n. 24/1991 (come sostituito con l'art. 32 L.P. n. 3/1998, nella parte

in cui dilata i periodi in cui è ammesso l'esercizio dell'attività venatoria in Trentino rispetto a quelli tracciati dall'art. 18, comma 1, legge n. 157/1992).

Anche tale questione risulta non manifestamente infondata, tenuto conto dei rilievi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 323/1998 (richiamandosi a orientamento già esposto con le sentenze nn. 577/1990, 35/1995, 372/1996) secondo cui "la disciplina statale vincola anche le Regioni speciali e le Province autonome nella parte in cui delimita il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, nel quale deve includersi - accanto alla enucleazione delle specie cacciabili - la disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. Al novero di tali misure va ascritta la disciplina che, in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio". E' stato infatti rilevato che non può "disconoscersi il rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione intercorrente tra le disposizioni che individuano le specie ammesse al prelievo venatorio e quelle ... che tale prelievo delimitano dal punto di vista temporale".

La possibilità della Provincia autonoma di modificare le indicazioni della norma statale è stata in tale ottica riconosciuta (v. sentenza n. 1002/1998 cit.) "al fine di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia".

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 45 del 22 luglio 2002

(GU n. 37/2002)

Materia: Autonomie locali, cooperazione

Limiti violati: Violazione art.130 e art. 117, co. 2, lett. i) Cost.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: Articoli 3 e 11 della legge della **Regione Friuli Venezia Giulia** 15 maggio 2002 n. 13

Annotazioni:

Con la legge in epigrafe la Regione ha approvato una serie di disposizioni collegate alla legge finanziaria 2002.

Dall'esame dei contenuti della normativa, peraltro, emerge il seguente motivo di rilievo: l'art. 3, prevedendo la permanenza di un controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali, anche se eventuale, sia su richiesta degli organi collegiali deliberanti (comma 2) che su richiesta di un quinto dei consiglieri assegnati all'ente (comma 3), si pone in contrasto con l'art. 14 della Costituzione che sancisce il principio di equiordinazione tra comuni e regioni. Si pone, altresì, in contrasto con il principio, espresso dal legislatore, della cancellazione di tale tipologia di controllo concretizzatasi con l'abrogazione dell' art. 130 della Costituzione operata con la legge costituzionale n. 3/2001.

Tale principio, sostenuto dalla dottrina dominante, trova la sua ratio nell'esigenza di armonizzare, nell'ambito comunitario, un sistema di controllo successivo economico-finanziario e di risultato che assicuri il rispetto dei parametri e degli obiettivi della presenza nel contesto dell'Unione europea, nonché uno snellimento ed una velocizzazione dell'azione amministrativa attraverso il controllo di gestione che ogni Stato membro e le autonomie territoriali possono disciplinare in funzione della propria specificità.

Per completezza d'informazione occorre aggiungere che la regione, in base al proprio particolare statuto di autonomia, ha competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali.

Si fa presente, inoltre che una analoga disposizione, contenuta nella legge finanziaria della Regione Sardegna ha formato oggetto d'impugnativa deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 14 giugno 2002.

L' art. 11, comma 6, aggiungendo l'art. 3-bis alla legge 7 febbraio 1992, n. 7, introduce una nuova figura di soci (soci fruitori) delle cooperative sociali, con anche la possibilità di far parte degli organi sociali, non prevista dalla disciplina giuridica delle cooperative contenuta nel codice civile.

Pertanto, la norma contenuta si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2 lettera i) della Costituzione che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 48 del 27 luglio 2002

Materia: Lavori pubblici

Limiti violati: Violazione artt. 3, 117, e 120 Cost., Trattato CE

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: Articolo 20 e 24 della legge della **Regione Friuli Venezia Giulia** 31 maggio 2002, n. 14 (Disciplina organica dei lavori pubblici)

Annotazioni:

L'art. 20 della legge regionale in epigrafe, in caso di affidamento dei lavori mediante procedura ristretta, tra i criteri per riportare i candidati nel numero massimo di trenta, eventualmente fissati nel bando di gara ai sensi del primo comma, indica anche la collocazione operativa dei concorrenti.

Ad avviso del ricorrente, questo significa che, una volta che sia stato fissato il numero massimo di imprese ammesse che non può essere superiore a trenta, ma che può essere ben inferiore, purché superiore a dieci, le imprese con collocazione operativa più lontana verrebbero sempre escluse.

Collocazione operativa è formula non tra le più felici, secondo la quale si dovrebbe tenere conto o della sede effettiva delle imprese o della collocazione dei cantieri aperti al momento della presentazione della domanda.

In ogni caso sarebbero pregiudicate le imprese con sedi lontane, in pratica quelle che operano in regioni diverse.

Ai sensi dell'art. 127, primo comma, Cost. il Governo può promuovere la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale quando ritenga che ecceda la competenza della Regione.

L'art. 120 fa divieto alle regioni di limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

E' proprio questo l'effetto dell'art. 20 in esame, in quanto le imprese con sede o con cantieri fuori dalla Regione Friuli Venezia Giulia verrebbero tagliate fuori dagli appalti soggetti alla disciplina regionale, in pratica riservati alle imprese operanti nelle regioni o in territori vicini.

E' palese la violazione anche dell'art. 3 Cost., che da sola giustifica l'impugnativa ai sensi dell'art. 127, primo comma, Cost.

La Regione eccede la propria competenza quando con una sua legge viola principi costituzionali, con la conseguente legittimazione del governo ad impugnarla.

Sostenendo il contrario, si dovrebbe poi concludere che nella competenza della Regione rientra anche la possibilità di violare la Costituzione e che sulla legge non sarebbe possibile una verifica immediata di legittimità costituzionale, ma solo un giudizio incidentale.

Attraverso la violazione dell'art. 3, Cost. si è realizzata anche una violazione comunitaria, più precisamente degli artt. 12, e, indirettamente, 49 del Trattato CE.

L'art. 12, come noto, vieta ogni forma di discriminazione in ragione della cittadinanza e

la Corte di Giustizia, da tempo, ha chiarito che il divieto è espressione del principio generale di uguaglianza, che è principio fondamentale dell'ordinamento comunitario ribadito nella Carte dei diritti.

Introducendo una disciplina di favore delle imprese che operano nella Regione o nelle zone finitime, si è realizzata, dunque, una discriminazione in danno anche delle imprese dei Paesi membri, in ragione della loro nazionalità. Si è violato, pertanto, l'art. 117, primo comma, Cost. che impone anche alle regioni il rispetto dell'ordinamento comunitario.

Non vale ad escludere la illegittimità comunitaria che la norma, come dispone il suo primo comma, sia applicabile ai lavori di importo al di sotto della soglia comunitaria.

Quella che si intende far valere è la violazione delle norme comunitarie in materia di appalti di lavori pubblici non in via diretta, ma attraverso la violazione dell'art. 3, Cost. e di conseguenza, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

E' evidente, infatti, il contrasto della norma in esame con l'art. 12 del Trattato che vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità, discriminazione così incisiva da rendere impossibile ad una impresa di un Paese membro di risultare aggiudicataria. Ma è violato anche, per le stesse ragioni ed in modo palese, l'art. 49.

Ai sensi dell'art. 24, come ulteriori criteri di affidamento, nel caso di aggiudicazione in favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sono previsti: avere l'impresa la sede legale nella Regione da almeno tre anni alla data del bando di gara; avere eseguito in Regione lavori simili a quelli in gara negli ultimi tre anni.

Una volta che sia superata la fase dell'ammissione, dunque, si ripete, la posizione di favore per le imprese che operano nella Regione ai fini dell'aggiudicazione.

Va rilevato che questi sono definiti come criteri di priorità.

Stando alla formulazione della norma, dovrebbero avere valore prevalente sugli altri. Non c'è alcun riferimento alla soglia comunitaria, come nell'art. 20. La violazione della Direttiva n. 14 giugno 1993, n. 93/37/CEE è dunque palese né sembra il caso di richiamare la giurisprudenza della Corte di Giustizia.

La norma non dovrebbe trovare applicazione secondo principi ben noti dell'ordinamento comunitario.

Ma già la sua esistenza determina una infrazione comunitaria, perseguibile nelle forme di cui all'art. 226 del Trattato, e la legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

Ed è sotto questo profilo che la norma viene impugnata cosicché, una volta dichiarata costituzionalmente illegittima, venga meno anche la infrazione comunitaria prima del parere motivato ai sensi dell'art. 226 richiamato, che esporrebbe lo Stato ad una responsabilità diretta.

Ma viene violato anche l'art. 3 Cost.

Non sembra necessario illustrare come una posizione così sfavorevole per le imprese che non operano nella Regione e nelle zone vicine non abbia nessuna base di ragionevolezza, fondata come è sulla volontà di favorire le imprese locali.

Entrambe le norme violano, peraltro, anche l'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost. I criteri fissati creano per le imprese con sede o operanti nella Regione o in territori vicini una situazione di favore, del tutto svincolata dalla loro efficienza e dalle loro capacità operative, in violazione dei principi che reggono il mercato concorrenziale.

Attraverso l'applicazione di quei criteri può essere neutralizzato il vantaggio

concorrenziale della impresa capace di offrire il prezzo minore per il fatto che ha la sua sede o ha svolto la sua attività fuori dalla Regione.

Il contrasto con i principi del mercato concorrenziale è tanto evidente da non richiedere dimostrazione.

Senonché la disciplina della concorrenza, e quindi anche le deroghe ai suoi principi, rientra nella legislazione esclusiva dello Stato.

Da un ulteriore motivo di illegittimità costituzionale di entrambe le norme.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 57 del 6 settembre 2002

Materia: Difesa del suolo, demanio idrico

Limiti violati: Violazione art. 117, co. 2 e 9 Cost.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: Articolo 48 della legge della **Regione Friuli Venezia Giulia** 3 luglio 2002, n. 16 (Disposizioni relative al riassetto organizzativo e funzionale in materia di difesa del suolo e demanio idrico)

Annotazioni:

L'art. 48 citato attribuisce al Presidente della Regione il potere di stipulare intese con la Slovenia e con l'Austria al fine del coordinamento delle attività in materia di difesa del suolo nei bacini idrografici transfrontalieri. La disposizione reca l'inciso "in conformità ai principi di cui all'art. 117, nono comma, della Costituzione". Tale articolo appare contrastare con l'art. 117, comma secondo, lettera a) e comma nono, oltre che con l'art. 1 e – per quanto non modificati – con gli artt. 4, 5 e 6 dello Statuto speciale, approvato con legge cost. 31 gennaio 1963 n. 1 e con l'art. 3 del DPR 15 gennaio 1987, n. 469.

In particolare il predetto art. 117, comma nono, riconosce alle Regioni la possibilità di concludere intese, e però pone due limiti chiari e precisi:

1) l'intesa può essere conclusa soltanto "con enti territoriali interni ad altro Stato" e quindi non con altro Stato;

2) l'intesa può essere conclusa soltanto "nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato" e quindi non prima che "casi" e "forme" anzidetti siano rispettivamente individuati e stabilite.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, appare palese che il riferimento ai "principi" di cui art. 117 nono comma, contenuto nella disposizione impugnata è non solo vago, ma anche tecnicamente inesatto, sia perché il comma nono non si limita ad enunciare "principi", ma reca regole già compiutamente formulate ed immediatamente operanti, sia perché l'attribuzione riconosciuta alla Regione è (rectius, sarà) circoscritta anche dalle norme statali interposte.

Infine, va tenuto in doverosa considerazione il fondamentale "principio di continuità" riaffermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 376/2002. Ovviamente, il carattere "speciale" dell'autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia non può comportare una lettura dell'art. 117, commi secondo e nono, Cost. la quale vada oltre la portata del citato art. 10.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 59 del 10 settembre 2002

Materia: Case da gioco

Limiti violati: Violazione art. 117, co. 2, lett. l) e h) Cost.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: Legge della **Regione Friuli Venezia Giulia** 17 luglio 2002, n. 17 (Istituzione di case da gioco nel Friuli Venezia Giulia)

Annotazioni:

Con la legge regionale indicata in epigrafe la Regione Friuli Venezia Giulia ha disposto l'istituzione di case da gioco nel proprio territorio. Risulta previsto che l'Amministrazione regionale è autorizzata a promuovere la costituzione, ai sensi dell'art. 2458 cod. civ., di una società per azioni avente lo scopo di gestire case da gioco, ovvero di affidare lo svolgimento della menzionata attività, in regime di concessione, ad una società avente sede in uno Stato membro dell'Unione Europea.

Vengono anche dettate disposizioni per l'ipotesi in cui si concretizzi l'affidamento in concessione e viene demandata ad un successivo regolamento la disciplina dell'attività da esercitarsi nelle istituende case da gioco (norme per l'accesso dei giocatori, specie e tipi di giochi, orari di apertura e criteri di gestione e controllo all'interno della casa da gioco).

In linea generale va ricordato che l'ordinamento giuridico penale reprime e punisce il gioco d'azzardo, che è reato contravvenzionale, all'evidente finalità di impedire il malcostume insito in tale tipo di gioco, ritenuto fonte di danno per chi lo pratica, per la famiglia e per la società.

Peraltro in alcune località turistiche particolarmente frequentate è stata sempre riscontrata, storicamente, la difficoltà di impedire tale pratica, e pertanto a partire dal 1927 vennero istituite le case da gioco di Sanremo, di Campione e di Venezia, mediante atto del Ministro dell'Interno, all'uopo autorizzato da apposito decreto-legge.

Nel 1946 sorse anche il Casinò di Saint-Vincent con provvedimento del Presidente del Consiglio della Valle d'Aosta: tale atto venne riconosciuto più volte inidoneo ed illegittimo, ma la legittimazione della casa da gioco in questione fu riconnessa dalla giurisprudenza (anche della Corte Costituzionale: cfr. sent. n. 151/1985) ad altre successive previsioni di legge statale, che per implicito nei presupponevano il riconoscimento dell'esistenza e del funzionamento in deroga alle norme del codice penale.

Ciò premesso in fatto, viene eccepita la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost..

L'art. 1, ad avviso del ricorrente, nel prevedere che la Regione possa costituire una società per azioni con lo scopo di gestire case da gioco, ovvero affidare lo svolgimento di detta attività ad una società concessionaria, si pone in palese contrasto con la disposizione costituzionale indicata, che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di

ordinamento penale.

Infatti, gli artt. 718 e segg. del cod. penale prevedono un divieto generalizzato dell'esercizio e della gestione del gioco d'azzardo; peraltro, per alcuni Comuni, leggi statali hanno stabilito di volta in volta deroghe a tale divieto, demandando al Ministro dell'Interno l'emanazione di provvedimenti autorizzativi, finalizzati all'apertura di case da gioco ed in relazione a particolari ragioni giustificative.

A tale riguardo, come è noto, è intervenuta la Corte Suprema che, con due decisioni (n. 151/1985 e n. 291/2001) ha evidenziato, tra l'altro, la carenza di una disciplina organica nella materia ed ha sollecitato il legislatore nazionale quanto alla necessità di apprestare un provvedimento di razionalizzazione dell'intero settore.

Nelle more dell'adozione di siffatta normativa a carattere generale si è pertanto consolidata la prassi secondo cui le case da gioco possano essere costituite solo con appositi provvedimenti statali, i soli atti a derogare ai divieti posti dall'ordinamento penale.

Conseguentemente, se l'ordinamento penale, ai sensi della lettera l) del comma 2 dell'art. 117 Cost., resta riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, è evidente che debba rimanere riservata a tale competenza l'individuazione di ogni altro caso in cui si renda necessaria una eventuale deroga alle disposizioni penali di carattere generale.

Pertanto la legge regionale n. 17/2002 contrasta nettamente con i suddetti principi, appropriandosi indebitamente di una competenza naturale dello Stato ed illegittimamente prevedendo una deroga all'ordinamento penale statale.

Essa peraltro contrasta anche con l'art. 117, comma 2, lett. h) Cost.

L'art. 1, comma 9 della legge regionale n. 17/2002 stabilisce, infatti, che la Regione destini una quota del 20% degli utili provenienti dalla gestione delle case da gioco al rafforzamento delle strutture delle forze dell'ordine presenti nel territorio regionale.

Tale previsione appare invasiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, dunque in aperto contrasto con l'art. 117 comma 2 lett. h), Cost.

Tanto anche alla luce della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 407/2002, con cui risulta ribadita l'interpretazione in senso restrittivo della nozione di sicurezza pubblica, in ragione della connessione testuale con l'"ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale".

Viene infine segnalato che sulla questione non rileva il contenuto della recente ordinanza n. 358/2002, con la quale la Corte Costituzionale ha affermato che il nuovo art. 117 Cost. disciplina il riparto dei poteri legislativi tra lo Stato e le Regioni a Statuto ordinario, non esprimendo argomenti (se non il generico riferimento di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) atti a dimostrare se ed in quali termini esso si applichi nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, siccome rette da particolari Statuti di autonomia.

Ciò posto, pur preso atto che la Regione Friuli Venezia Giulia, quale Regione a Statuto speciale, è retta da un particolare Statuto di autonomia, deve comunque osservarsi che nelle norme statutarie (ed in quelle di attuazione) non vi è traccia delle materie innanzi delineate (ordinamento penale e pubblica sicurezza): cosicché le previsioni della legge regionale qui denunciata configurano, all'evidenza, travalicamento dai poteri che lo Statuto speciale attribuisce alla Regione de qua.