

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA
Presidenza della Regione

Servizio per la progettazione e consulenza legislativa

**RELAZIONE
SULLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE RELATIVA
ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E ALLE PROVINCE AUTONOME
- ANNO 2003 -**

A cura di:
Anna D'Ambrosio
Gemma Pastore

Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma, 3- 4 giugno 2004

INDICE

Elenco sentenze 2003	pag.	4
1 - Premessa	“	7
2 - Questioni procedurali	“	7
3 - Illegittimità consequenziale	“	14
4 - Principio di uguaglianza	“	14
5 - Principio di leale collaborazione	“	14
6 - Principio di sussidiarietà	“	15
7 - Norme di riforma economica e sociale	“	18
8 - Impugnazione delle leggi regionali - Rapporto tra l'art. 127 Cost e l'art. 28 dello Statuto della Reg.Sic.	“	19
9 - Potere sostitutivo	“	23
10 - Regioni e diritto comunitario	“	24
11 - Potere regolamentare statale	“	25
12 - Lavori pubblici	“	27
13 - Urbanistica – Edilizia	“	28
14 - Agricoltura	“	30
15 - Siti di importanza comunitaria	“	31
16 - Pubblico impiego	“	33
17 - Previdenza	“	35
18 - Patronati	“	35
19 - Finanza regionale	“	35

20 - Sanità	“	36
21 - Elezioni regionali	“	38
22 - Ordinamento enti locali	“	42
23 - Impianti e servizio radiotelevisivi	“	43
24 - Situazioni di emergenza	“	44
25 - Commercio – Fiere e mercati	“	45
26 - Funzioni del Presidente della Valle d’Aosta	“	45

**Sentenze della Corte Costituzionale
relative alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome
anno 2003**

<u>sent.</u>	<u>giudizio</u>	<u>ricorrente</u>	<u>resistente</u>	<u>esito favorevole</u>	<u>materia</u>
n. 28	principale	Trento	Pres. Consiglio	Stato	Edilizia abitativa
n. 29	c. attribuzione	Sardegna	Pres. Consiglio	Stato	Elezioni regionali
n. 37	principale	FVG	Pres. Consiglio	Stato	Lavoro e previdenza
n. 38	c. attribuzione	V. Aosta	Pres. Consiglio	Regione	Ric. pers. giur.
n. 39	c. attribuzione	Sicilia	Pres. Consiglio	Stato	Risorse idriche
n. 48	principale	Pres. Consiglio	Sardegna	Regione	Ord. Enti locali
n. 49	principale	Pres. Consiglio	V. Aosta	Regione	Elezioni regionali
n. 88	c. attribuzione	Trento	Pres. Consiglio	Provincia	Sanità pubblica
n. 91	principale	Trento	Pres. Consiglio	Provincia/Stato	Commercio
n. 92	principale	Sicilia	Pres. Consiglio	Stato	Finanza
n. 97	c. attribuzione	Sicilia	Pres. Consiglio	Stato	Finanza
n. 103	principale	Trento	Pres. Consiglio	Provincia/Stato	Igiene e sanità
n. 113	c. attribuzione	FVG e Sicilia	Pres. Consiglio	Stato	Finanza pubblica
n. 186	principale	Trento	Pres. Consiglio	Stato	Agricoltura
n. 121	incidentale	C. Conti Sardegna	Pres. Consiglio	Stato	Previdenza
n. 213	principale	Pres. Consiglio	Bolzano	Provincia	Condizione giuridica di cittadini extracomunitari
n. 221	principale	V. Aosta	Pres. Consiglio	Stato	Previdenza e assistenza sociale
n. 227	incidentale	TAR TAA	Trento	TAR TAA	Caccia
n. 237	incidentale	Tribunale Trieste	FVG	Regione	Industria
n. 242	principale	Pres. Consiglio	FVG	Regione	Difesa del suolo e Demanio idrico

n. 265	c. attribuzione	Trento (Emilia Romagna)	Pres. Consiglio	Stato	Ambiente
n. 267	c. attribuzione	Trento	Pres. Consiglio	Provincia	Assistenza e beneficenza pubblica
n. 274	principale	Pres. Consiglio	Sardegna	Regione	Personale regionale
n. 292	principale	Pres. Consiglio	FVG	Regione	Lavori pubblici
n. 302	c. attribuzione	Trento,VdA, Bolzano,Emilia Romagna	Pres. Consiglio	Regioni - Stato	Lavori pubblici
n. 303	principale	Marche, Toscana Umbria Trento Emilia-Romagna, Bolzano Campania Basilicata Lombardia, Comune Vercelli	Pres. Consiglio	Regioni – Stato	Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale
n. 306	incidentale	C. Cassazione	Sicilia	Regione	Elezioni regionali
n. 308	principale	Trento	Pres. Consiglio	Stato	Impianti Radiotelevisivi
n. 312	principale	Pres. Consiglio	Bolzano	Provincia	Radiodiffusione-Ambiente
n. 314	principale	Commissario Stato per la Regione Siciliana	Sicilia	Stato	Impiego pubblico
n. 342	principale	Pres. Consiglio	Trento	Provincia	Finanza

n. 351	principale	Commissario dello Stato per la Sicilia		Regione	Finanza
n. 357	principale	Regione Siciliana Pres.Consiglio	FVG	Regione	Ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione - stato giuridico ed economico del personale
n. 366	incidentale	Corte cass.civile	Bolzano	Provincia	Edilizia
n. 372	principale	Sicilia	Pres. Cons.	Stato	Personale - Finanza pubblica

RELAZIONE

1 – Premessa

Nel corso dell'anno 2003 la Corte Costituzionale ha emanato 35 sentenze, a conclusione di giudizi aventi come parti Regioni a statuto speciale o Province autonome.

Tale dato evidenzia una decisiva inversione di tendenza per quanto riguarda il fenomeno quantitativo delle controversie tra Stato e Regioni speciali e Province autonome portate al giudizio della Corte Costituzionale rispetto all'anno precedente.

Nel 2002 si era infatti verificata una diminuzione della conflittualità di fronte alla Corte Costituzionale tra lo Stato e le Autonomie speciali: le sentenze emanate dalla Corte erano infatti scese da 37 nel 2001 a 12.

Disaggregando il dato generale, nel 2003 risultano esperiti 21 giudizi di legittimità costituzionale in via principale, 5 giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale e 9 conflitti di attribuzione.

Globalmente i giudizi in via principale hanno avuto un esito favorevole allo Stato in 8 casi, parzialmente favorevole allo Stato e alla Regione in 3 casi e in 10 casi favorevole alle Regioni.

Per quanto riguarda i 5 giudizi in via incidentale, si rileva che due di essi si sono risolti a favore dello Stato, mentre gli altri tre sono stati favorevoli alle Regioni.

Infine, per quanto riguarda i 9 conflitti di attribuzione deve rilevarsi per il 2003 che essi sono stati tutti sollevati dalle autonomie speciali. I conflitti sono stati peraltro favorevoli in 5 casi allo Stato, in 1 caso parzialmente favorevoli allo Stato e alle Regioni e in 3 casi favorevoli alle Regioni.

2 - Questioni procedurali

La Corte, nell'ambito dei giudizi conclusi nel corso dell'anno 2003, ha puntualizzato alcune questioni di ordine procedurale.

a) Eccesso di delega

Secondo la giurisprudenza costituzionale, ripresa nella sent. **n. 303/2003**, nel giudizio promosso in via principale il vizio di eccesso di delega può essere addotto solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a

determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o Province autonome ricorrenti (sentenze n. 353/2001, n. 503/2000, n. 408/1998, n. 87/1996).

b) Parametri di impugnazione

Con la sentenza **n. 274/2003** la Corte costituzionale si è pronunciata, nel giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via principale, sulla legge della Regione Sardegna 8 luglio 2002 n. 11, recante "Norme varie in materia di personale regionale e modifiche alla legge regionale 13 novembre 1998 n. 31". Prescindendo dalle argomentazioni della Corte concernenti il merito della questione di legittimità, la decisione presenta un elemento di particolare interesse relativamente ad un aspetto della difesa regionale. La Regione Sardegna, oltre a sostenere l'infondatezza della questione nel merito, afferma anche l'inammissibilità del ricorso governativo: secondo la Regione, infatti, l'invalidità del ricorso sarebbe determinata dal fatto che questo "ecceda l'ambito entro cui il Governo è legittimato ad impugnare le leggi regionali". L'art. 127 Cost., novellato dalla legge costituzionale n. 3/2001, equiparerebbe, a parere della difesa regionale, la posizione di Stato e Regione nella proponibilità del giudizio in via principale, consentendo ugualmente ad entrambi i soggetti di impugnare l'atto legislativo, statale o regionale, soltanto qualora esso violi le disposizioni costituzionali relative rispettivamente alla competenza regionale o statale. La Regione Sardegna sembra proporre, in tal modo, una parificazione del ruolo Stato-Regione nei rispettivi rapporti con la Corte costituzionale, concependo in modo egualitario l'interesse a ricorrere di entrambi i soggetti.

La Corte si è dunque trovata a dover risolvere il problema se – nell'assetto derivato dalla riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, introdotta dalla legge costituzionale n. 3/2001 – lo Stato, impugnando in via principale una legge regionale, possa dedurre come parametro violato qualsiasi norma costituzionale, ovvero solo quelle concernenti il riparto delle competenze legislative.

Sulla medesima eccezione di inammissibilità, la Corte aveva già avuto modo di pronunciarsi: nel giudizio conclusosi con la sentenza **n. 94/2003**, essa ha, infatti, respinto tale eccezione, sollevata dalla Regione Lazio nei confronti del ricorso governativo, limitandosi a rammentare, soltanto, che il primo comma dell'art. 127 Cost. ammette il ricorso del Governo in termini identici a quelli utilizzati nel III comma del previgente art. 127; in tal modo, la Corte sembrava voler avvertire, seppur implicitamente, che nessuna novità interpretativa doveva annunciarsi sul piano dei vizi denunciabili da Stato e Regione nei giudizi in via d'azione.

Riprendendo tale orientamento, nella sent. 274/2003 (richiamata successivamente dalla sentenza **n. 312/2003**) è stato sostenuto che nel nuovo testo dell'art. 127 della Costituzione, il primo comma continua a prevedere l'impugnazione da parte del Governo della legge regionale che "*ecceda la competenza*" della Regione. Il secondo comma invece concerne l'impugnazione, da parte della Regione, della legge dello Stato (o di altra Regione) che "*veda la sua*

[cioè della Regione ricorrente] *sfera di competenza*", così conservando la diversità rispetto alla disciplina del ricorso dello Stato, con una formulazione sostanzialmente simile a quella dell'art. 2 della legge costituzionale n. 1/1948.

Certamente il mero dato testuale - già richiamato dalla Corte nella sentenza n. 94/2003 - non è decisivo ai fini della soluzione del problema, ben potendo una norma conservare nel tempo la formulazione originaria e tuttavia consentire una diversa interpretazione in ragione del successivo mutamento del contesto nel quale essa sia inserita.

E proprio sul piano sistematico si è talora rilevato come l'insieme delle modifiche apportate dalla riforma costituzionale del 2001 al quadro complessivo dei rapporti fra Stato e Regioni porti ad escludere la persistenza della ricordata asimmetria. In questa prospettiva sono apparsi particolarmente rilevanti l'art. 114, che pone sullo stesso piano lo Stato e le Regioni, come entità costitutive della Repubblica, accanto ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province; l'art. 117, che ribalta il criterio prima accolto, elencando specificamente le competenze legislative dello Stato e fissando una clausola residuale in favore delle Regioni; e infine l'art. 127, che configura il ricorso del Governo contro le leggi regionali come successivo, e non più preventivo.

Ma - ai fini di individuare il contenuto di tale ricorso governativo - è apparso decisivo rilevare come, **nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento.**

Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa.

In conclusione, la Corte ha affermato che, pur dopo la riforma, **lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale.**

In un'interessante nota alla sentenza in esame ("*La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice*" in www.giurcost.it) Antonio Ruggeri sostiene che era da attendersi che

la questione dei vizi delle leggi regionali rilevabili dal Governo sarebbe stata risolta nel segno della continuità rispetto all'indirizzo invalso prima della riforma, specie dopo il rigetto dell'eccezione d'inammissibilità, avanzata da parte regionale, ad opera della sent. n. 94/2003. La motivazione al riguardo offerta dalla pronuncia in esame si rivela, a parere dell'autore, tuttavia, per un verso gracile ed evasiva, per un altro oggettivamente ambigua ed oscillante, per un altro ancora controproducente, in ragione degli effetti negativi per il funzionamento della giustizia costituzionale che potrebbero aversi, la cui considerazione avrebbe piuttosto dovuto consigliare di adottare strategie processuali diversamente orientate da quella espressa dalla sentenza in questione.

Innanzitutto, debole ed elusivo del cuore della questione sembra essere all'autore l'apparato argomentativo eretto dalla decisione in parola. La Corte si sofferma, in primo luogo, sulla sostanziale identità delle formule costituzionali, cui si era già richiamata nell'altra pronuncia di quest'anno e su cui si era a suo tempo fatto leva a giustificazione del diverso regime dei vizi. Dalla sent. n. 274 traspare, però, una lieve differenza di "tono" rispetto alla sent. n. 94; e, mentre in quest'ultima il connotato letterale dell'espressione costituzionale era stato considerato bastevole al rigetto della richiesta d'inammissibilità avanzata dalla Regione, la decisione qui annotata invece riconosce il carattere non risolutivo del "mero dato testuale", mostrando così di voler ambientare anche sul piano sostanziale la questione. Proprio su tale piano, però, singolare appare la circostanza per cui non sia stata spesa neppure una parola su quello che un tempo era diffusamente considerato uno dei principali fattori del diseguale trattamento riservato a Stato e Regioni in ordine alla legittimazione all'azione. Nulla, infatti, stranamente si dice a riguardo delle carenze o lacune di costruzione dell'intero sistema dei ricorsi davanti alla Corte, tali per cui leggi regionali affette da vizi comunque diversi dall'incompetenza potrebbero mostrarsi non sradicabili dall'ordinamento per il caso che non si consentisse al Governo di impugnarle davanti alla Corte. L'argomento, che si solleva far direttamente ed immediatamente discendere dal c.d. limite dei rapporti privati, era già fortemente discusso prima della riforma e, peraltro, è stato smentito in non poche occasioni che hanno visto le leggi regionali attaccate col procedimento in via incidentale. Ad ogni modo, dopo la riscrittura del titolo V, esso si trova ancora più gravemente esposto alla critica: vuoi per la ragione, di ordine generale, riportabile al ribaltamento del criterio di spartizione delle materie e, dunque, alla prevedibile, crescente interferenza delle discipline locali coi rapporti suddetti, e vuoi per lo specifico riferimento, contenuto nell'art. 117, comma 2, lett. m), ai diritti civili e sociali quale possibile oggetto delle discipline stesse, sulla base della determinazione dei "livelli essenziali" delle prestazioni che li riguardano ad opera delle leggi dello Stato.

Nella nota l'autore evidenzia che la Corte è consapevole che, dopo la riforma, l'antica "asimmetria" sul piano dei vizi non avrebbe potuto essere facilmente riproposta. Ha perciò cura di elencare i dati normativi che stanno a base del cambiamento (tra questi è richiamato, ma solo di sfuggita e senza riferimento al punto sopra toccato, il nuovo criterio di distribuzione delle materie). Il cambiamento, dunque, c'è; dice, però, la Corte che se, da un canto, va ormai

esclusa “la persistenza della ricordata asimmetria”, neppure tuttavia si ha “una totale equiparazione fra gli enti” menzionati nell’art. 114, adducendo a sostegno di quest’ultima affermazione alcuni elementi incontrovertibili ma di dubbia, diretta correlazione con la questione sul tappeto. A conti fatti, la Corte aggancia la soluzione preferita alla “posizione peculiare” riconosciuta allo Stato come soggetto specificamente portatore di istanze unitarie.

La Corte trascura di soffermarsi sul fatto che tutti gli enti nominati nell’art. 114 sono chiamati a farsi portatori, sia pure in forme e con ruoli complessivamente peculiari di ciascuno, di unità, così come, di rovescio, lo stesso Stato è chiamato a promuovere ed a preservare l’autonomia. Unità ed autonomia non sono beni o valori che specificamente o esclusivamente si appuntano, rispettivamente, sullo Stato e sulle Regioni (e gli altri enti locali), naturalmente ed irresistibilmente portati a porsi in un rapporto dialettico o conflittuale. E ciò, per la elementare ragione che non sono beni o valori diversi, bensì le due facce di una stessa medaglia: facce necessariamente complementari e, ciascuna in sé considerata, non autonoma al di fuori appunto del reciproco riferimento. L’unica unità che lo Stato (per la sua sola parte) è chiamato a tutelare e, ancora prima, a ricostruire e rigenerare sin dalle sue fondamenta giorno dopo giorno coi suoi atti e, in genere, la sua attività, è l’unità che dinamicamente si persegue e realizza attraverso la valorizzazione dell’autonomia, non già a discapito o con l’insensato sacrificio di questa. È vero, ovviamente, anche l’inverso: che l’autonomia si concreta ed appaga per intero unicamente nella cornice di un’unità effettiva e non meramente nominale o di facciata, vale a dire di un’unità poggiante su una base di valori fondamentali omnicondivisi e condivisi in modo eguale, quale che sia il territorio in cui essi si radicano. Non v’è, dunque, alcun rapporto di proporzionalità inversa tra i valori suddetti, l’uno potendo crescere e svilupparsi unicamente grazie all’altro e nella identica misura di questo.

Certo, ha ragione la Corte nel dire che allo Stato è riservata una “posizione peculiare” in seno all’ordinamento e che pertanto le prestazioni di unità dallo stesso offerte sono qualitativamente e quantitativamente diverse da quelle provenienti da altri. L’affermazione della Corte è di una tale, disarmante ovvietà da non richiedere altra notazione a suo commento; ma anche la Regione ha una posizione altrettanto “peculiare” ed è in grado di offrire a modo suo, vale a dire col fatto stesso dell’esercizio costituzionalmente rispettoso delle competenze ad essa assegnate, il suo indefettibile apporto alla costruzione ed al mantenimento dell’unità. D’altronde, per chiudere sul punto, lo stesso dettato costituzionale, così come rifatto dalla riforma, rende una significativa testimonianza del fatto che l’unità si costruisce “dal basso”, e non si cala o – peggio – impone dall’alto (art. 114).

Dalla prospettiva ora adottata, a giudizio dell’autore, non si comprende – e costituisce un vero e proprio salto logico – la conclusione cui la Corte al termine del suo ragionamento perviene, lasciando dunque inesplicitato il nesso esistente tra la suddetta “posizione” dello Stato e la legittimazione al ricorso fedele alla vecchia giurisprudenza. Una fedeltà, tuttavia, non del tutto piena ma solo a metà. Con studiata (e misurata) ambiguità, la Consulta si tiene infatti oscillante tra vecchio e nuovo: dove il vecchio è dato dal sistema dei ricorsi ex parte Status, a

riguardo del quale – come si è visto – nella sostanza non cambia nulla, e il nuovo è il sistema dei ricorsi per iniziativa regionale. In fondo, è proprio questa la parte più originale e interessante della pronuncia in esame.

La Corte, a quest'ultimo riguardo, si mantiene reticente. Tale opzione appare ineccepibile, sotto l'aspetto tecnico: la Corte doveva, infatti, pronunciarsi unicamente su un ricorso del Governo, non su uno della Regione; e fa bene perciò a non impegnarsi più di tanto sulla questione, la cui soluzione è rimandata al momento in cui se ne presenterà l'occasione. Insomma, dice e... non dice allo stesso tempo. Una sola cosa è tuttavia certa: che, poiché la vecchia "asimmetria" è comunque ormai venuta meno, sembra lecito attendersi una maggiore disponibilità di quella fin qui manifestata a favore delle Regioni in ordine a future impugnazioni da parte di queste ultime, non aventi nel vizio d'incompetenza la loro specifica ragion d'essere.

Va evidenziato come l'incompetenza, pur restando immutata per l'aspetto teorico, vale a dire per ciò che essa è concettualmente, viene a dilatarsi nelle sue pratiche applicazioni. L'estensione degli ambiti materiali ormai riconosciuti come propri delle Regioni potrebbe, in un numero crescente di occasioni, portare le Regioni stesse ad intraprendere iniziative processuali contro lo Stato; anche quest'ultimo, però, potrebbe a ragione fare appello al vizio suddetto in non pochi casi, specie laddove siano in gioco le sue competenze aventi carattere "trasversale". In fondo, se ci si pensa, le Regioni potrebbero a buon titolo andare davanti alla Corte proprio facendo leva sul vizio d'incompetenza delle leggi dello Stato, con riferimento dunque ad ambiti un tempo ad esse preclusi.

Evidente appare la differenza rispetto ad ormai risalenti affermazioni con le quali si è considerato legittimo l'intervento regionale al di fuori delle materie costituzionalmente enumerate, sempre che sia provata l'attitudine della disciplina locale alla cura di interessi di cui è portatrice la comunità regionale (sent. n. 829/1988). Un conto è, infatti, il riconoscimento della liceità della disciplina stessa – che è, dunque, in buona sostanza, pur sempre un riconoscimento di competenza – ed un altro conto il riconoscimento di un diritto di azione davanti alla Corte in casi in cui la competenza stessa sia del tutto assente, fuori campo insomma.

L'inversione della tecnica di riparto delle materie sgrava finalmente oggi le Regioni dell'onere di far riferimento a materie espressamente indicate a giustificazione delle azioni intraprese contro lo Stato. Come dire che è sufficiente esibire la prova della sussistenza di un interesse della comunità regionale, toccato in modo attuale e concreto dalla disciplina statale impugnata, per legittimare il ricorso: col vantaggio di ambientare pur sempre nella dimensione della "competenza" (assiologicamente connotata) i ricorsi stessi (e, più in genere, i rapporti tra gli enti). In tal modo, resterebbero al di fuori della portata regionale, a conti fatti, i soli ricorsi per vizi formali delle leggi (a meno che non si dimostri che la radice della lesione della "competenza-interesse" stia proprio, e specificamente, nel difetto di procedura) e, forse, alcuni sporadici ed ormai marginali casi di vizi sostanziali. Su quest'ultimo piano, tuttavia, l'intreccio che ormai si dà tra le discipline (e che, per la sua parte, fa da specchio all'intreccio tra gli interessi) è tale da rendere estremamente rara l'ipotesi della totale mancanza di un

qualsivoglia interesse della comunità stanziata sul territorio in rapporto a discipline normative prodotte dallo Stato. Forse, ci si può spingere ancora oltre; e dall'inversione della tecnica di riparto delle materie si può desumere la presunzione (nondimeno, soggetta a verifica) della sussistenza della "competenza-interesse" a favore dei ricorsi regionali, rovesciando dunque sul Governo resistente l'onere della dimostrazione del contrario.

Come si vede, basterebbe che la Corte sviluppasse ulteriormente il principio sommariamente enunciato nella sua pronuncia dell'88, sopra richiamata, aggiornandolo alla luce del nuovo quadro costituzionale, per avere sotto gli occhi un orizzonte assai esteso, un tempo sottratto alla vista proprio per la mancanza di una base adeguata (il nuovo titolo V) dalla quale muovere per la sua esplorazione.

c) Applicabilità dei parametri del titolo V

Per il secondo anno, la Corte è stata chiamata a confrontarsi con i problemi interpretativi aperti dalla riforma del Titolo V; circa la determinazione del parametro del giudizio non si registrano novità.

Confermando l'orientamento espresso nell'anno precedente, in più sentenze (sent. **nn. 28, 37, 92, 103, 302 del 2003**) la Corte ha, infatti, preliminarmente precisato che, trattandosi di ricorsi proposti anteriormente alla entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), con i quali vengono dedotti, nei confronti di atti legislativi, vizi attinenti alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, il giudizio va compiuto alla stregua dei parametri costituzionali vigenti alla data degli stessi atti legislativi impugnati e, quindi, nella formulazione anteriore alla riforma di cui alla citata legge costituzionale (v. sentenze nn. 524, 376/2002).

Ha d'altro canto aggiunto che occorre tenere presente che, quando si tratta di questione attinente alla ripartizione di competenze tra Stato e Provincia autonoma (così come per le Regioni a statuto speciale) le disposizioni della legge costituzionale n. 3/2001 non sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e attualmente sono invocabili (art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001) solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione.

d) L'intervento dei terzi nel giudizio principale

Inammissibile è stato dichiarato, conformemente a una giurisprudenza costante, l'intervento in giudizio di soggetti terzi interessati alla decisione.

Con la sentenza **n. 49/2003**, la Corte, richiamando le sentenze n. 353/2001 e n. 533/2002 ha, anzitutto, dichiarato inammissibile l'intervento spiegato in giudizio dalle Consulte femminili della Campania e della Valle d'Aosta ribadendo che nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via

principale non è prevista la possibilità di intervento di soggetti diversi dal titolare delle competenze legislative in contestazione o con queste comunque connesse. Tale orientamento è stato ribadito nella sent. **n. 303/2003** in cui vengono richiamate le sentenze 510/2002 e 382/1999.

e) Ammissibilità dei Conflitti di attribuzione

- Profilo soggettivo

Quanto ai soggetti ricorrenti, con la sentenza **n. 303/2003** la Corte riafferma che gli enti locali (nella specie i Comuni) non possono proporre conflitto di attribuzione, neppure dopo la riforma del Titolo V, in quanto *"nessun elemento letterale o sistematico consente...di superare la limitazione soggettiva che si ricava dagli articoli 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87"*.

L'art. 127, infatti, affida *"con formulazione dal tenore in equivoco"*, la titolarità del potere di impugnazione di leggi statali alla regione, *"né è sufficiente l'argomento sistematico invocato dal ricorrente per estendere tale potere in via interpretativa ai diversi enti territoriali"* (il ricorrente comune di Vercelli aveva sostenuto che *"la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione ha attribuito direttamente ai comuni potestà amministrative e normative che dovrebbero poter essere difese nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione e nel giudizio per conflitto di attribuzione"*).

- Profilo oggettivo: l'atto lesivo

Nel corso del 2003 numerose sono state le pronunce di inammissibilità (o di manifesta inammissibilità) per inidoneità dell'atto ad essere lesivo della sfera di competenza costituzionale.

Ad esempio, con la sentenza **n. 113/2003** in via pregiudiziale la Corte ha esaminato l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi, sollevata dalla difesa erariale, secondo la quale i ricorsi sarebbero stati proposti avverso un atto meramente applicativo dell'art. 1, comma 126, della legge n. 662/1996 e, quindi, non lesivo *ex se* delle competenze regionali. Sul punto è stato osservato che la natura esecutiva dell'atto impugnato avrebbe dovuto comportare l'impugnativa in via di azione della norma di legge presupposta dall'atto censurato, anziché il ricorso per conflitto di attribuzione.

La Corte costituzionale ha, infatti, sempre ritenuto inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione nei casi in cui l'atto impugnato sia meramente esecutivo o addirittura ripetitivo rispetto alle disposizioni della legge (sentenza n. 138/1999); in tali ipotesi, infatti, la preclusione ad una pronuncia sul merito deriva dal fatto che, con il conflitto, verrebbe a proporsi, nella sostanza, la stessa questione che ritualmente avrebbe dovuto essere sollevata con il ricorso in via di azione.

Con la sentenza **n. 265/2003** la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione contro un atto che non preclude un successivo esercizio delle competenze che la ricorrente rivendica.

Con la sent. n. **302/2003**, la Corte ha rilevato, preliminarmente, l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale ed argomentata sulla circostanza che l'atto impugnato ha solo la forma del regolamento ma sostanza e forza di legge, come tale idoneo ad essere oggetto di conflitto di attribuzione, potendosi nei suoi confronti proporre solo ricorso in via principale nei diversi termini previsti; con la conseguenza che, anche a volerli considerare, in via di conversione, quale impugnativa diretta, sarebbero palesemente tardivi.

La Corte al contrario ha affermato che **l'atto impugnato non ha valore di legge e, quindi, non è soggetto al procedimento di impugnazione già previsto dall'art. 2 della legge costituzionale del 1948 e ora previsto (con termine modificato) dall'art. 127, comma 2, della Costituzione.** Correttamente, pertanto, le ricorrenti hanno proposto il conflitto di attribuzione.

A proposito del conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Siciliana nei confronti dello Stato con riferimento alle istruzioni ministeriali, relative al riversamento agli enti destinatari delle somme riscosse da parte dei concessionari, (istruzioni dalle quali si evincerebbe la volontà dello Stato di non devolvere alla Regione Siciliana entrate di sua indiscussa spettanza) la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso osservando che perché si dia la materia di un conflitto di attribuzione fra Regione e Stato, occorre che l'atto impugnato abbia idoneità ad essere lesivo della "sfera di competenza costituzionale" di cui all'art. 39, primo comma, della legge n. 87/1953 e tale carattere manca al provvedimento impugnato (sent. n. **97/2003**).

La Corte ha, infine, ribadito che i conflitti tra enti non possono riguardare atti legislativi. (sent. n. **303/2003**)

f) Conflitto di attribuzione - acquiescenza

Nella sent. n. **39/2003** la Corte ha ribadito la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile ai ricorsi per conflitto d'attribuzione tra Stato e regioni (cfr. sentenza n. 389/1995). Nel caso di specie la Corte ha preliminarmente rigettato l'eccezione di inammissibilità del ricorso per non avere la Regione Sicilia impugnato una precedente ordinanza ministeriale di contenuto sostanzialmente identico.

g) Ammissibilità del ricorso: motivazione

Riguardo ai caratteri del ricorso, la Corte Costituzionale ha ribadito (sent. n. **242/2003**) quanto più volte affermato (sentenza n. 384/1999; cfr. anche, *ex plurimis*, sentenze n. 85/1990 e n. 261/1995) e cioè che non solo il ricorso deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, "deve cioè indicare dove siano poste o da dove si possano o si debbano ricavare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità", ma deve

inoltre "contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge".

Nella sent. **n. 303/2003**, ancor prima di esaminare nel merito la censura, viene rilevato che essa è formulata in termini così generici da non consentire un corretto scrutinio di legittimità costituzionale sulle singole disposizioni. Si evidenzia che nella congerie di norme contenute negli articoli impugnati, fatte simultaneamente e indistintamente oggetto di censura, discernere o selezionare i profili di competenza statale potenzialmente interferenti con la disciplina regionale non è onere che possa essere addossato alla Corte, ma attiene al dovere di allegazione del ricorrente.

h) Il carattere concreto del giudizio incidentale. La rilevanza

Rigoroso è stato il controllo della Corte sulla motivazione dell'ordinanza di remissione, al fine di difendere il carattere incidentale del giudizio e la sua natura concreta.

A tal proposito, richiamando le ordinanze n. 495/2000; n. 83/2001; n. 287/2002 la Corte ha ribadito che il difetto di motivazione sulla rilevanza della questione nel giudizio *a quo* induce a dichiarare la questione manifestamente inammissibile. (sent. **n. 366/2003**)

Nella specie, si trattava di indennizzare l'esproprio di un'area destinata dallo strumento urbanistico a verde pubblico, e tuttavia in parte idonea a recepire nel sottosuolo la costruzione di garages privati; il giudice rimettente non dava adeguata motivazione sulla rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, e dunque non era chiara la ragione per cui egli non riteneva comunque la ricorrenza del requisito dell'edificabilità legale, che secondo l'interpretazione da cui egli stesso muoveva sarebbe di per sé sufficiente all'applicazione del sistema indennitario delle aree fabbricabili, senza fare autonomo ricorso a quella vocazione edificatoria del terreno desunta da elementi obiettivi, da cui il rimettente faceva derivare il dubbio di legittimità costituzionale della legge provinciale.

3 - Illegittimità consequenziale

Nella sentenza **n. 306/2003**, la Corte ha affermato, sulla base della disciplina contenuta nell'articolo 27 della legge 87/1953, la palese infondatezza della tesi che vorrebbe "*non più operante una norma*" soltanto perché analoga ad altra già dichiarata incostituzionale.

4 - Principio di uguaglianza

La Corte ha ribadito l'orientamento espresso dalla costante giurisprudenza costituzionale secondo cui di per sé non può contrastare con il principio di eguaglianza un differenziato trattamento applicato alla stessa categoria di

soggetti, ma in momenti diversi nel tempo, perché lo stesso fluire di questo costituisce un elemento diversificatore delle situazioni giuridiche (*ex multis*, sentenze n. 376/2001, n. 178 e n. 126 del 2000). (sent. n. **121/2003**)

5 - Principio di leale collaborazione

In sostanziale continuità con la giurisprudenza relativa al vecchio Titolo V è stata ribadita la centralità del principio di leale collaborazione. Di conseguenza, un decreto ministeriale in materia di competenza concorrente, adottato senza il parere della Conferenza Stato-Regioni, previsto dalla legge, è stato ritenuto viziato, indipendentemente dal problema della perdurante utilizzabilità, dopo la riforma, della legge su cui il decreto stesso si fondava: è infatti violato, direttamente, il principio di leale collaborazione (sentenza n. **88/2003**)

La Corte ha affrontato il problema della leale collaborazione anche in riferimento al ricorso presentato dalla Regione Friuli Venezia Giulia contro l'art. 2, commi 2 e 3, del decreto legge 24 novembre 2000, n. 346 (Interventi urgenti in materia di ammortizzatori sociali, di previdenza, di lavori socialmente utili e di formazione continua) e dell'art. 78, commi 2, 3 e 33, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge finanziaria 2001).

La ricorrente innanzi tutto aveva eccepito che la specificazione del contenuto minimo delle <<convenzioni straordinarie>> incidesse sulla sua competenza esclusiva in materia di organizzazione dei propri uffici: a suo avviso la legge statale avrebbe determinato in modo unilaterale ed in termini analitici l'attività che la Regione dovrebbe compiere a mezzo del proprio personale e delle proprie strutture, così in sostanza precludendole di determinarsi autonomamente sul punto.

A parere della Corte, invece, (sent. n. **37/2003**) è determinante il rilievo che la legge statale ha previsto uno strumento bilaterale: e pertanto la Regione non potrebbe giammai ritenersi coinvolta suo malgrado in una situazione di utilizzazione dei propri uffici tale da compromettere la sua prerogativa di organizzarli in via autonoma.

La Corte ribadisce inoltre che, ove potesse ritenersi che, attraverso lo strumento della convenzione straordinaria, la norma impugnata consenta allo Stato di avvalersi di personale regionale, ciò ben può verificarsi sulla base di un <<accordo>> con la Regione interessata, ravvisabile anche nella forma della <<previa intesa>> (cfr. sentenza n. 207/1996). Nella specie, la convenzione di cui alla norma impugnata non solo ha la valenza della previa intesa, ma per di più è in piena sintonia con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, più volte valorizzato dalla medesima giurisprudenza (cfr., fra le molte, sentenza n. 393/2000, proprio in tema di utilizzo di personale regionale da parte dello Stato).

Nella sentenza n. **39/2003** viene affermato che il prospettato quadro legislativo, per l'esistenza di competenze inestricabilmente connesse, postula

forme di concertazione e di leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali (sentenza n. 422/2002) ed è alla sua luce che a parere della Corte deve essere interpretata l'ordinanza del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2001, n. 3108, recante <<Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza idrica nelle Province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Palermo e Trapani>>, in modo tale che, nei casi di dubbi applicativi, le funzioni conferite al commissario delegato risultino "proporzionate alla concreta situazione da fronteggiare", senza così vulnerare il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali (sentenza n. 127/1995). A questo fine viene, innanzi tutto, rilevato che dal preambolo dell'ordinanza si ricava che l'atto è stato emanato dal Ministro dell'interno dopo avere sentito, tra gli altri, anche la Regione Siciliana, cosicché -contrariamente a quanto ritiene la difesa regionale - si deve considerare formalmente acquisita la preventiva consultazione della Regione Siciliana in ordine ai diversi aspetti dell'ordinanza medesima, tra cui anche quello relativo alla sostituzione del precedente commissario delegato, nella persona del presidente della Regione, con il generale Lucci.

6 - Principio di sussidiarietà

Sicuramente, come affermato da Gustavo Zagrebelsky (Presidente della Corte Costituzionale) nella sua relazione "La giustizia costituzionale nel 2003", la pronuncia più commentata dell'anno in materia regionale è stata la sent. **n. 303/2003** che segna un passaggio fondamentale nella costruzione interpretativa della riforma costituzionale introdotta con la Legge cost. 3/2001. Essa in particolare ridisegna i rapporti tra Stato e Regioni alla luce di una reinterpreta figura del principio di sussidiarietà.

Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali.

Alla luce di questo quadro, la Corte afferma innanzitutto che limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, significherebbe circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, svalutando oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze.

Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica.

Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

E' del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidiium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato.

Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto.

Quindi nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale.

Tuttavia i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il **principio dell'intesa** consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già enunciata nella legge n. 59/1997 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze.

Con la costituzionalizzazione, la sussidiarietà ha visto mutare il proprio significato. **Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e**

predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie.

Ecco dunque dove si fonda **una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adequatezza.**

Tali principi tuttavia non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito.

Essi non possono assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost.

Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale.

Ciò impone di annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.

Per giudicare se la legge statale impugnata sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina.

Nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Ben può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento, al riscontro concreto delle caratteristiche oggettive dell'opera e dell'organizzazione di persone e mezzi che essa richiede per essere realizzata, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata, quando l'interesse sottostante possa essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione.

Non può negarsi che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di

legislazione concorrente, e tuttavia una simile lettura dell'art. 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative.

La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività.

In relazione a tale sentenza, in dottrina c'è stato chi ha affermato (A Morrone "*La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*" in www.giurcost.it) che con essa la Corte abbia inteso "riscrivere" il titolo V, argomentando che alcune affermazioni sembrano dar vita a nuovi principi, non riportabili, pur con le migliori intenzioni, al quadro costituzionale così come ridisegnato dalla riforma. Per un altro verso, poi, si danno alcune indicazioni idonee a proiettarsi ben oltre il pur vasto campo coperto dalla revisione del titolo V, fino ad investire questioni cruciali di ordine teorico che si situano al cuore del sistema e ne caratterizzano la dinamica interna complessiva. A tal proposito è stato però osservato che tale affermazione sembra essere esagerata sulla considerazione che alcuni principi enucleati dalla Corte si trovano in realtà già in nuce racchiusi nel titolo stesso, ponendosi quali possibili svolgimenti e forme di espressione del nuovo modello, in conseguenza delle strutturali aperture semantiche di cui lo stesso è dotato. (A. Ruggeri "Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa ma non regolamentare... in una storica e, però, solo in parte soddisfacente pronuncia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003" in www.giurcost.it)

7 - Norme di riforma economico sociale

Con la sent. n. 274/2003 la Corte ha riconosciuto che **la recente riforma costituzionale ha fatto venir meno - relativamente alle aree di potestà legislativa esclusiva delle Regioni e Province autonome coincidenti con aree ora attribuite alla potestà legislativa esclusiva (<<residuale>>) delle Regioni ordinarie - il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (ove previsto dai relativi statuti).**

Infatti, se – in riferimento alle citate aree - il vincolo di quel limite permanesse pur nel nuovo assetto costituzionale, la potestà legislativa esclusiva delle Regioni (e Province) autonome sarebbe irragionevolmente ristretta entro confini più angusti di quelli che oggi incontra la potestà legislativa <<residuale>> delle Regioni ordinarie.

Per esse infatti - nelle materie di cui al quarto comma del nuovo art. 117 della Costituzione - valgono soltanto i limiti di cui al primo comma dello stesso articolo (e, se del caso, quelli indirettamente derivanti dall'esercizio da parte dello

Stato della potestà legislativa esclusiva in <<materie>> suscettibili, per la loro configurazione, di interferire su quelle in esame), onde devono escludersi ulteriori limiti derivanti da leggi statali già qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Peraltro - ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 - la particolare <<forma di autonomia>> così emergente dal nuovo art. 117 della Costituzione in favore delle Regioni ordinarie si applica anche alle Regioni a statuto speciale, come la Sardegna, ed alle Province autonome, in quanto <<più ampia>> rispetto a quelle previste dai rispettivi statuti (cfr. sent. n. **103/2003**).

Nel ragionamento della Corte la scomparsa per le Regioni a Statuto speciale (e relativamente alle aree di potestà legislativa "piena") dell'obbligo di rispettare le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica arsa è da riconnettersi all'ampliamento dei margini di intervento del legislatore regionale nelle materie di legislazione c.d. primaria delle Regioni a Statuto speciale. E' lo stesso articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001, del resto, a prescrivere che sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni modificative della Carta costituzionale si applichino anche alle Regioni a statuto speciale per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Nell'interpretazione dei giudici costituzionali il venire meno del limite è insomma coesistente alla riforma del Titolo V della Costituzione e all'ampliamento della sfera di potestà legislativa c.d. residuale di cui all'articolo 117 Cost., comma 4 delle Regioni ordinarie.

E' stato sottolineato come rispetto all'area del lavoro pubblico privatizzato, tuttavia, la scomparsa del limite de quo comporta teoricamente effetti di un certo rilievo sui quali la Corte non si esprime (Riccardo Salomone "Nessun dubbio sulla collocazione del *lavoro pubblico regionale* rispetto al riparto di competenze delineato dal nuovo 117 Cost.?" in www.giurcost.it). E' certo, per esempio, che debbano considerarsi norme fondamentali di riforma economico sociale vincolanti le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome quelle desumibili dall'articolo 2 della legge n. 421/1992 e dall'articolo 11 della legge n. 59/1997. La stessa disciplina contrattual-collettiva in materia di lavoro pubblico è stata ritenuta dalla Corte costituzionale norma fondamentale di riforma economico sociale. E da ciò si fa discendere solitamente l'obbligo per le Regioni a Statuto speciale di disciplinare determinati oggetti in materia di personale "con il ricorso all'accordo sindacale come strumento necessario ed alternativo alla legge ovvero con il presupposto dell'accordo con i sindacati in sede regionale" (Corte Cost., 18 ottobre 1996, n. 352). Lo stesso deve dirsi per le norme sui carichi di lavoro e sul controllo della spesa per il personale; per quelle, in parte riprese dalla legge n. 573/1993 e dalla legge n. 724/1994, sui limiti massimi temporali e il trattamento economico del congedo straordinario, quelle sul divieto di assumere personale a tempo determinato per più di tre mesi e di attribuire incarichi di consulenza al personale cessato volontariamente dal servizio per il raggiungimento del limite di vecchiaia (cfr. Corte Cost. n. 406/1995).

Sotto questa prospettiva, dunque, è sembrato chiaro all'autore come una valutazione come quella fatta propria dalla Corte rimetta completamente in gioco il problema del raccordo tra autonomia regionale e regole privatistiche del lavoro pubblico. Questione, è noto, assai ostica, su cui da tempo vi è diversità di valutazione in merito all'ampiezza del ridimensionamento della potestà legislativa regionale a fronte del processo di privatizzazione e contrattualizzazione del lavoro pubblico e sulla quale, alla luce del nuovo assetto delle competenze definito dal Titolo V, sarebbe stata forse opportuna una riflessione più approfondita.

8 - Impugnazione delle leggi regionali – Rapporto tra l'art. 127 Cost. e l'art. 28 dello Statuto della Regione Siciliana

Con la sent. n. **314/2003** (confermata dalla sent. n. **351/2003**) la Corte ha affrontato il delicato tema del rapporto tra la disciplina dell'impugnazione delle leggi prevista dall'art. 127 Cost. e la disciplina dell'impugnazione dei disegni di legge approvati dalla Assemblea regionale Siciliana contenuta nell'art. 28 dello Statuto speciale per la Regione Siciliana.

Tale valutazione è stata effettuata doverosamente in considerazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, che impone l'applicazione delle disposizioni della stessa legge costituzionale, tra cui per l'appunto il nuovo art. 127, anche alle Regioni a Statuto speciale (oltre che alle Province autonome di Trento e di Bolzano) «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Tra le «forme di autonomia» in questione sono comprese anche le modalità in cui si estrinsecano i controlli che lo Stato svolge sull'esercizio della potestà legislativa regionale e le forme di proposizione del giudizio costituzionale, come già ritenuto dalla Corte a partire dalle ordinanze n. 65 e n. 377 e dalle sentenze n. 408 e n. 533 del 2002.

L'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 configura un particolare rapporto tra norme degli Statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione, **un rapporto di preferenza**, nel momento della loro «applicazione», in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia «più ampie» di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie. Condizione, dunque, dell'operatività di tale rapporto tra fonti è che il loro contenuto, con riferimento all'autonomia prevista, si presti a essere valutato comparativamente, secondo una scala omogenea di grandezze.

Questo tipo di comparazione è risultato possibile nei casi in cui si è trattato di valutare il rapporto tra la disciplina dell'impugnazione delle leggi regionali prevista da norme statutarie speciali e la disciplina del vigente art. 127 della Costituzione. Quest'ultimo, prevedendo un controllo successivo da parte della Corte costituzionale, promosso dal Governo entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge, è stato ritenuto rispondente a una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale, rispetto al procedimento di controllo preventivo, previsto dalle norme statutarie speciali analogamente alla disposizione del previgente art. 127 Cost., basato:

- sull'opposizione governativa tramite rinvio al Consiglio regionale della delibera legislativa, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione (in alternativa all'opposizione del visto da parte del Commissario del Governo);
- sull'insuperabilità dell'opposizione, se non tramite riapprovazione della delibera da parte dell'assemblea legislativa regionale, senza limiti temporali, a maggioranza assoluta dei suoi componenti;
- sul ricorso alla Corte costituzionale, promosso dal Governo nei quindici giorni successivi alla comunicazione della seconda approvazione, con effetto preclusivo della promulgazione della legge fino all'eventuale rigetto della questione.

In sintesi: i due procedimenti sono stati considerati confrontabili sotto il profilo della più o meno ampia autonomia regionale, stante l'ingerenza che l'uno, allora, consentiva al Governo di esercitare nel procedimento legislativo regionale e l'altro, oggi, esclude.

Il divieto di promulgazione della legge fino all'esito favorevole del controllo e la possibilità di rinviarla al Consiglio regionale, con la speciale maggioranza prevista per la riapprovazione, consentivano al Governo di esercitare una funzione che, in qualche caso, si è potuta dire di co-legislazione (positiva o negativa), orientando nel merito le scelte del legislatore regionale o rendendole comunque proceduralmente più difficili.

Il controllo previsto dal vigente art. 127 della Costituzione, invece, è totalmente esterno al procedimento legislativo regionale, il quale si svolge secondo le regole ordinarie e si conclude con la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale, indipendentemente da eventuali obiezioni del Governo; obiezioni che possono tradursi esclusivamente, dopo l'entrata in vigore della legge, in censure di illegittimità costituzionale per «eccesso di competenza», di fronte alla Corte costituzionale.

Secondo la Corte il caso della Regione Siciliana, sotto questo riguardo, è assolutamente peculiare.

Le regole dell'impugnazione delle leggi regionali siciliane sono state previste nello Statuto speciale del 1946 nell'ambito di quel particolare sistema di garanzia costituzionale che faceva capo all'Alta Corte prevista dall'art. 24 dello Statuto.

Esse stabiliscono (art. 28) che «le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte», la quale «decide sulle impugnazioni entro venti giorni dalla ricevuta delle medesime. Decorsi otto giorni, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta copia dell'impugnazione, ovvero scorsi trenta giorni dalla impugnazione, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione» (art. 29).

Il procedimento di impugnazione delle leggi siciliane si caratterizza dunque per la sua singolarità, rispetto a quello previsto tanto per le altre Regioni ad autonomia speciale quanto per le Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 127 della Costituzione, sia nella sua versione originaria, sia in quella riformata dalla legge costituzionale n. 3/2001, per:

- essere preventivo, anteriore alla promulgazione e pubblicazione, pur non essendo necessariamente preventiva la pronuncia della Corte costituzionale, potendo questa intervenire a legge promulgata e pubblicata, cioè successivamente alla decorrenza del termine previsto dall'art. 29 dello Statuto;
- non essere preceduto dal rinvio all'Assemblea legislativa e quindi da una seconda deliberazione di questa;
- svolgersi in termini particolarmente brevi;
- essere promosso da un organo, il Commissario dello Stato, specificamente previsto dallo Statuto siciliano, nel quadro dei rapporti da questo originariamente tracciati tra Regione e Stato.

Con la sentenza **n. 38/1957** (cui si è uniformata la giurisprudenza successiva, a partire dalle sentenze **n. 111 e n. 112/1957**), la giurisprudenza costituzionale dopo avere affermata l'unità della giurisdizione costituzionale sulle leggi, e perciò l'assorbimento nelle proprie competenze di quelle già assegnate dallo Statuto speciale all'Alta Corte, ha peraltro riconosciuto la permanenza in vita dello speciale procedimento previsto originariamente per l'impugnativa delle leggi siciliane, osservando che «le particolari forme e condizioni di autonomia di cui è parola nell'art. 116 della Costituzione [anteriore alla riforma del 2001] (...) giustificano le particolarità dell'impugnazione delle leggi siciliane (...) e dei termini relativi. L'esistenza di un organo speciale autorizzato a promuovere le questioni di legittimità - il Commissario dello Stato -, e i termini più brevi che l'art. 28 stabilisce, perché l'impugnativa sia valida, bene si inseriscono nella particolare forma di autonomia riconosciuta alla Regione siciliana. E lo stesso è da dire del termine di venti giorni per la decisione della Corte (art. 29), fermo restando, peraltro, nei rapporti di detto termine, il carattere ordinatorio, quale, del resto, è stato già ammesso nella prassi dell'Alta Corte per la Sicilia».

Il carattere ordinatorio del termine predetto ha poi aperto ulteriori problemi.

Innanzitutto, con le sentenze **n. 9 e n. 60/1958 e n. 31/1961**, si è precisato che il decorso del termine di trenta giorni, previsto dall'art. 29 dello Statuto per la comunicazione della decisione di annullamento della Corte, «crea non già un obbligo perentorio di promulgazione e pubblicazione immediata, ma soltanto una facoltà della Regione di promulgare e pubblicare la legge anche in pendenza del proposto giudizio di legittimità» e che «l'esercizio di tale facoltà rientra nell'apprezzamento e, quindi, nella responsabilità degli organi della Regione», restando peraltro indiscutibile che «la successiva decisione della Corte, che eventualmente dichiara la illegittimità costituzionale della legge, opera giuridicamente nella pienezza dei suoi effetti, del tutto identici a quelli che avrebbe se la promulgazione e la pubblicazione non fossero avvenute».

In pendenza dell'impugnazione, si è poi sviluppata la prassi della «**promulgazione e pubblicazione parziali**» della legge, con omissione delle parti sottoposte al giudizio di costituzionalità: una prassi dettata dal duplice intento di non impedire alla delibera legislativa di entrare in vigore come legge, almeno per le parti indenni da censure e, al contempo, di evitare le responsabilità anche giuridiche che sarebbero potute derivare a carico degli organi politici e amministrativi regionali, che avessero posto in esecuzione una legge, nella parte censurata e poi dichiarata incostituzionale.

Con le sentenze **n. 142/1981 e n. 13/1983**, la Corte ha preso atto di questa certamente anomala prassi e, sulla base del principio di non frazionabilità nel tempo e nell'oggetto della promulgazione, espressione di un potere che si esaurisce in un solo atto di esercizio, ha considerato che le parti impugnate, escluse dalla promulgazione medesima, non sarebbero state più suscettibili di altra, successiva promulgazione, anche nell'ipotesi di una pronuncia di non-incostituzionalità che le avesse riguardate. Conseguentemente, in presenza della promulgazione parziale, ha ritenuto essersi verificata la cessazione della materia del contendere: esito che consegue anche all'ipotesi, frequente, di promulgazione integrale con contestuale approvazione di legge abrogativa o sostitutiva delle disposizioni sottoposte al controllo di costituzionalità (v., ad esempio, sentenze **n. 466/1994; n. 64/1995; n. 456/1999**).

La configurazione del controllo di costituzionalità sulle leggi siciliane, in base agli articoli 28 e 29 dello Statuto, è venuto ormai stabilmente a connotarsi, nonostante l'anomalia del potere del Presidente della Regione di scindere l'atto legislativo con la promulgazione della parte della legge che non è stata impugnata, e con l'abbandono di quella che lo è stata, pur sostenuta dalla deliberazione dell'Assemblea legislativa, non diversamente da quella promulgata; potere che, con la sentenza **n. 205/1996**, si è inteso razionalizzare almeno entro i rapporti politico-fiduciari che collegano l'Assemblea legislativa e l'esecutivo regionale.

Queste difficoltà spingerebbero indubbiamente a considerare con favore l'eventualità' di equiparare la Regione Siciliana alle altre Regioni ad autonomia speciale e quindi a estendere anche a essa, tramite l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, il sistema di impugnativa comune delle leggi regionali previsto ora dal riformato art. 127 della Costituzione.

Tuttavia la Corte costituzionale è stata dell'avviso che si tratta di sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10. Pur considerando con favore l'eventuale equiparazione della Regione Siciliana alle altre Regioni ad autonomia differenziata ed, in ultima analisi, alle stesse Regioni ordinarie, attraverso l'estensione alla prima del sistema di impugnativa di cui all'articolo 127 della Costituzione, la Corte si trova quasi costretta (per la natura delle funzioni ad essa spettanti, che non le consentono di operare "un giudizio di merito sulla preferibilità dei differenti sistemi di impugnazione delle leggi regionali") a conservare il peculiare procedimento disciplinato dallo Statuto siciliano, già "graziato", a suo tempo (per circostanze contingenti) dall'Assemblea Costituente e più volte rimaneggiato dalle stesse sentenze costituzionali.

Il controllo sulle leggi siciliane è preventivo, quanto alla sua attivazione; ma i termini per promuoverlo sono assai più stretti di quelli previsti per il controllo successivo delle leggi delle altre regioni. Quest'ultimo non ha di per sé effetti sospensivi sull'efficacia della legge impugnata; ma la legge siciliana può essere comunque promulgata e pubblicata decorsi i trenta giorni previsti dall'art. 29, secondo comma, dello Statuto. Il ricorso contro le leggi siciliane è promosso dal Commissario dello Stato nella Regione Siciliana, organo il cui titolare - residente nel capoluogo della Regione, secondo l'art. 1 del d.lgs. C. p. S. n. 307/1947 (Norme relative al Commissario dello Stato per la Regione siciliana) - è bensì nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri (art. 2 del citato d.lgs. C. p. S. n. 307/1947), ma, pur non essendo più riconducibile all'originaria figura di «garante imparziale del «patto di autonomia» tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale» (secondo le parole della sentenza **n. 545/1989**), esercita pur tuttavia un proprio potere di controllo e attivazione del giudizio costituzionale, avente natura essenzialmente giuridica, non spettantegli in qualità di tramite del Governo, ma affidatogli direttamente da norma di rango costituzionale; mentre il controllo sulle leggi delle altre Regioni è attivato da una delibera del Consiglio dei ministri, espressiva dell'indirizzo politico-giuridico del Governo.

In presenza di questi dati di differenziazione, la Corte rileva l'eccentricità del sistema di controllo vigente per le leggi siciliane e conclude per l'impossibilità di assegnare la prevalenza a questo procedimento o a quello previsto dall'art. 127 della Costituzione, alla stregua della nozione di «forma di autonomia più ampia» adottata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001.

Quindi il sistema di impugnativa delle leggi siciliane previsto dallo Statuto speciale resta tuttora applicabile, come riconosciuto del resto anche dall'art. 9 della legge n. 131/2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale, sostituendo l'art. 31, secondo comma, della legge n. 87/1953, fa espressamente salva «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana». Tutto ciò fino all'eventuale adeguamento dello Statuto alle norme del nuovo Titolo V della II Parte della Costituzione, secondo quanto prefigurato dallo stesso citato art. 10.

In una nota a sentenza ("Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato" in www.giurcost.it) A. Ruggeri evidenzia che tale decisione costituisce un pericoloso precedente, suscettibile di proiettare una lunga ombra ben oltre l'ambito coperto dalla decisione stessa, dando vita ad effetti imprevedibili, forse non poco pregiudizievoli, per l'autonomia. Pur dando l'impressione di voler salvaguardare fino in fondo la ("specialissima") specificità siciliana e di venire incontro ad una non taciuta sollecitazione *politica* della stessa Regione a favore della soluzione oggi accolta, la Corte sembra porre le basi per un futuro orientamento complessivamente volto a ritorcersi proprio a danno dell'autonomia, e non pure portato alla sua ulteriore valorizzazione e salvaguardia.

Il timore dell'autore è alimentato dal fatto per cui, in nome della *diversità* di tratti dell'istituto statutariamente disciplinato, quello appunto del controllo sulle leggi, la Corte chiude le porte all'ingresso nel territorio regionale della disciplina di ordine generale stabilita per il medesimo istituto dalla Carta novellata, soffocando in tal modo le aspettative di promozione dell'autonomia ingenerate dall'art. 10 della legge di riforma.

A sostegno della tesi pessimistica sopra enunciata circa i possibili effetti a cascata derivanti dal punto di diritto fissato dalla Corte nella pronuncia in esame, l'autore ritiene che si possa muovere dall'assunto, che l'autonomia richiede talvolta di essere difesa anche contro se stessa, contro cioè gli usi abnormi, irragionevoli, che se ne fanno, per ragioni di bottega, da parte di un apparato governante irresistibilmente portato a rinchiudersi in modo autoreferenziale in se stesso, a presidio di inconfessati interessi.

L'autonomia, insomma, non è un valore in senso soggettivo, bensì in senso oggettivo o, meglio, assiologico-oggettivo, proprio in quanto valore costituzionale, nella pregnante, rigorosa accezione del termine. Un valore, dunque, idoneo ad inverarsi dando fondo a tutte le risorse e gli strumenti apprestati dalla Costituzione e dallo statuto, alla sola condizione che essi siano spesi al servizio della comunità stanziata sul territorio, e non già allo scopo della mera autoriproduzione e trasmissione di talune forme espressive dell'autonomia stessa, pure originariamente aventi un loro non disprezzabile significato ma quindi convertitesi in veri e propri "privilegi", privi peraltro ormai di una ratio unitaria ed internamente coerente, in conseguenza delle non lievi torsioni subite dagli enunciati statutari e dei non pochi innesti in seno ad essi effettuati di "segmenti" di altri disposti, aventi altrove la radice della loro esistenza e giustificazione.

A giudizio dell'autore il vero obiettivo di questa pronuncia è di prestare un generoso, indispensabile avallo all'incomprensibile presa di posizione politica dell'assemblea siciliana, adottata con un ordine del giorno approvato a ridosso dell'entrata in vigore della riforma del titolo V e volta al mantenimento del controllo "preventivo" esercitato dal Commissario dello Stato; un avallo, nondimeno, offerto a mezzo di una decisione-ponte in vista di quell'"adeguamento" dello statuto che finalmente dovrebbe – secondo l'auspicio condiviso dalla Consulta – portare, anche per questa parte dell'impianto statutario, all'allineamento col modello descritto nella Carta novellata.

A fronte degli stringenti argomenti già da tempo avanzati in dottrina a favore dell'omologazione dei sistemi di controllo, la Corte trova una comoda via di fuga, rifugiandosi nella tesi della loro incomparabilità, della loro strutturale diversità appunto, che non consente – dice la Corte – la graduazione dei sistemi stessi, "alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10". Non ci si avvede, tuttavia, che, in tal modo, per un verso, si fa poggiare l'intero ragionamento che si viene svolgendo su una base metodologica di partenza assai gracile o afflitta da un grave vizio di costruzione e, per un altro, si spiana la via per ulteriori, imprevedibili applicazioni dello stesso "*schema*" della *diversità* a campi attraversati da esperienze di altra natura, in buona sostanza così devitalizzando la

vis innovativa della clausola di maggior favore, iscritta nell'art. 10 della legge di riforma.

Ruggeri sottolinea che è evidente che la clausola stessa presupponga e richieda proprio la diversità degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia. Certo, deve trattarsi di istituti astrattamente confrontabili.

9 - Potere sostitutivo

Quanto al potere sostitutivo dell'art. 120, la Corte ha escluso che ad esso debba farsi ricorso per quelle funzioni amministrative che lo Stato, per ragioni di sussidiarietà e adeguatezza, abbia assunto ed organizzato con legge. Queste debbono essere distinte da quelle che "spettano alle Regioni e per le quali lo Stato, non ricorrendo i presupposti per la loro assunzione in sussidiarietà, eserciti poteri in via definitiva". Quando si applichi il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., quelle esigenze unitarie *"che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa consentono di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della Regione che restino inerti. In breve, la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l'intervento sollecitatorio diretto a vincere l'inerzia regionale. Nella fattispecie di cui all'art. 120 Cost. (potere sostitutivo), invece, l'inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito"* (sent. n. 303/2003)

10 - Regioni e diritto comunitario

A parere della Corte, non può trarsi alcuna giustificazione dall'esigenza di intervento statale di vigilanza sull'adempimento di pretesi obblighi comunitari, che non possono toccare, per questa parte, la ripartizione di competenze tra Stato e Regione. L'intervento statale può, infatti, esservi solo in presenza di un verificato inadempimento da parte delle Province autonome di specifici obblighi di vigilanza, compresi quelli sul rispetto di prescrizioni comunitarie e con le garanzie previste. (sent. n. 103/2003).

Con la successiva sent. n. 242/03 la Corte ha valutato la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 3 luglio 2002, n. 16 (Disposizioni relative al riassetto organizzativo e funzionale in materia di difesa del suolo e di demanio idrico), avente lo scopo di provvedere al riassetto organizzativo e funzionale delle attività della Regione Friuli-Venezia Giulia per la difesa del suolo e del demanio idrico, secondo una competenza per materia che appartiene pacificamente alla stessa regione e non è in contestazione tra le parti.

In tale contesto ed a questi fini la legge del Friuli-Venezia Giulia prevede tra l'altro la possibilità di stipulare intese con lo Stato per l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla laguna di Marano-Grado, e intese con la Regione del

Veneto per le attività che riguardano i fiumi Tagliamento e Livenza lungo i tratti che fanno da confine ai due ambiti territoriali regionali (art. 47 della legge regionale cit.).

La disposizione successiva, oggetto dello scrutinio di costituzionalità, prevede la possibilità di stipulare intese, non diversamente da quelle con lo Stato e la regione confinante, nel rispetto dell'art. 117, nono comma, Cost., anche con l'Austria e la Slovenia, "al fine del coordinamento delle attività in materia di difesa del suolo nei bacini idrografici transfrontalieri".

In relazione ad essa, la Corte ha affermato che, al di là dell'inesatto *nomen iuris* adottato nella legge regionale ("intese" in luogo di "accordi", come indicato dall'art. 117, nono comma, Cost. per gli atti regionali stipulati con altri Stati), la disposizione si limita soltanto ad attribuire la competenza in materia al Presidente della Regione, senza in alcun modo incidere sui limiti costituzionali indicati (sent. n. 242/2003).

A parere della Corte, non può ritenersi, come richiesto nel ricorso, che sia necessario attendere una legge statale ordinaria di attuazione dell'art. 117, nono comma, Cost., per stabilire a chi, nell'ambito delle istituzioni della regione Friuli-Venezia Giulia, spetti la competenza per tali stipulazioni.

La violazione della norma costituzionale è prospettata nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri solo in via ipotetica e la doglianza è volta a censurare intese ed accordi con altri Stati che non risultano in alcun modo stipulati.

La legge n. 131/2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) – che prevede che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica per favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana – nulla dispone in ordine alle competenze interne agli ordinamenti delle singole regioni per la stipula di tali accordi.

11 - Potestà regolamentare statale

La Provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzione in relazione all'articolo 23 del decreto del Ministro per la solidarietà sociale del 21 dicembre 2000, n. 452, concernente "Regolamento recante disposizioni in materia di assegni di maternità e per il nucleo familiare, in attuazione dell'articolo 49 della legge 22 dicembre 1999, n. 488, e degli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448" ritenendo tale atto lesivo delle proprie prerogative costituzionalmente garantite per le seguenti ragioni. In primo luogo, in quanto

esso – in una materia statutariamente attribuita alla competenza della Provincia autonoma – vincolerebbe quest'ultima ad operare non solo nell'ambito delimitato dalle disposizioni di legge, ma anche in quello circoscritto dai "regolamenti attuativi" nel medesimo atto menzionati; in secondo luogo – anche a voler ammettere che un tale vincolo possa essere legittimamente imposto alla autonomia provinciale – l'atto impugnato sarebbe costituzionalmente illegittimo, in quanto il vincolo in questione sarebbe declinato in termini di applicazione diretta del regolamento e non in termini di obbligo di adeguamento; da ultimo, la Provincia ricorrente evidenzia come – in ogni caso – il vincolo a carico dell'ordinamento regionale sarebbe posto da una fonte del tutto inidonea a farlo sorgere.

La Corte con la sent. **n. 267/2003** ha ritenuto il ricorso fondato argomentando che il decreto di cui fa parte la disposizione impugnata interviene in una materia – quella della "assistenza e beneficenza pubblica" – attribuita dall'art. 8, n. 25, del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) alla potestà legislativa della Provincia autonoma ricorrente. L'art. 16 dello stesso D.P.R. n. 670/1972 attribuisce alla Provincia di Trento la competenza amministrativa nella medesima materia.

In questo quadro, appare rilevante il D.P.R. n. 469/1975 (Norme di attuazione dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di assistenza e beneficenza pubblica), il cui art. 1 dispone che "le attribuzioni dello Stato in materia di assistenza e beneficenza pubblica, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale e quelle già spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige in materia di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle Province di Trento e Bolzano con l'osservanza delle norme del presente decreto".

La Provincia autonoma di Trento, del resto, ha esercitato la propria competenza con l'art. 65 della legge provinciale n. 3/2000 (Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2000), successivamente modificato dall'art. 88 della legge provinciale n. 1/2002 (Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2002). Nell'art. 65 citato è infatti previsto che "gli assegni per il nucleo familiare e di maternità di cui agli articoli 65 e 66 della legge n. 448/1998 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificati dall'art. 50 e dall'art. 63 della legge n. 144/1999, sono erogati secondo i criteri e le modalità stabiliti con regolamento adottato nel rispetto del livello di intervento previsto dalle predette disposizioni statali e tenuto conto dei benefici eventualmente in godimento per le stesse finalità".

Viene ricordato che la giurisprudenza costituzionale, in diverse occasioni, ha avuto modo di evidenziare come – già sotto la vigenza del vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione – lo Stato non potesse imporre vincoli alle Regioni nelle materie di propria competenza se non mediante una legge, e non, invece, per mezzo di un atto regolamentare. Le Regioni, infatti, "non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi" (sentenza n.

507/2000; nello stesso senso, si vedano anche le sentenze n. 250/1996 e n. 482/1995).

In relazione alla Regione Trentino-Alto Adige, nonché alle Province autonome di Trento e Bolzano, tale regola viene esplicitata dall'art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 266/1992 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), là dove prevede che "la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito". Dalla norma appena citata la Corte desume agevolmente che l'obbligo di adeguamento a carico della legislazione delle Province autonome può derivare soltanto da una norma statale avente rango legislativo, e non, invece, da norma di rango secondario. (cfr., in proposito, le sentenze n. 84/2001 e n. 371/2001).

L'art. 23 del decreto ministeriale n. 425/2000, dunque, viola le prerogative costituzionalmente garantite alla Provincia ricorrente, nella parte in cui stabilisce, senza alcun fondamento nella legge, che gli assegni previsti dagli articoli 65 e 66 della legge n. 448/1998 – quest'ultimo successivamente confluito negli artt. 74 e 80 del D.Lgs. n. 151/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della L. 8 marzo 2000, n. 53) – sono concessi ed erogati, per gli aventi diritto residenti nei Comuni delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalle Province medesime, "nell'ambito del livello e dei requisiti di accesso" previsti non solo dalle disposizioni di legge statale, ma anche dai "relativi regolamenti attuativi".

Per questi motivi la Corte ha ritenuto che l'art. 23 del decreto del Ministero per la solidarietà sociale n. 425/2000 deve essere annullato, limitatamente alle parole "e dai regolamenti attuativi", nella parte in cui si applica alla Provincia autonoma ricorrente.

Con la sent. **n. 303/2003** viene giudicata fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata da tutte le ricorrenti – che investe l'art. 1, comma 3, della legge n. 443, nella parte in cui autorizza il Governo a integrare e modificare il regolamento di cui al D.P.R. n. 554/1999, per renderlo conforme a quest'ultima legge e ai decreti legislativi di cui al comma 2.

Che ai regolamenti governativi adottati in delegificazione fosse inibito disciplinare materie di competenza regionale era già stato affermato avendo riguardo al quadro costituzionale anteriore all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Nelle sentenze n. 333 e n. 482/1995 e nella più recente sentenza n. 302/2003 l'argomento su cui è incentrata la *ratio decidendi* è che lo strumento della delegificazione non può operare in presenza di fonti tra le quali non vi siano rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze. Solo la diretta incompatibilità delle norme regionali con sopravvenuti principi o norme fondamentali della legge statale può infatti determinare l'abrogazione delle prime. La ragione giustificativa di tale orientamento si è, se possibile, rafforzata con la nuova formulazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.,

secondo il quale la potestà regolamentare è dello Stato, salva delega alle Regioni, nelle materie di legislazione esclusiva, mentre in ogni altra materia è delle Regioni. In un riparto così rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22/2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario. Quei principi non privano di contenuto precettivo l'art. 117 Cost., pur se introducono in esso elementi di dinamicità intesi ad attenuare la rigidità nel riparto di funzioni legislative ivi delineato. Non può quindi essere loro riconosciuta l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate. Se quindi alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, va precisato che la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità.

12 - Lavori pubblici

Con la sent. n. **302/2003** la Corte ha giudicato del conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia di Trento, Regione Valle d'Aosta e Provincia di Bolzano in relazione al D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, concernente "Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni" e artt. 1, comma 2 e 3, 188, comma 8, 9 e 10, del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 544, recante "Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni".

In riferimento alla competenza statale o regionale in materia di lavori pubblici, la Corte **esclude che il criterio del finanziamento prevalente sia suscettibile di trasferire un'opera pubblica dalla sfera di competenza regionale a quella statale.**

I lavori pubblici di competenza regionale non sono solo quelli attinenti ad altre materie di competenza regionale previste dal previgente art. 117, in quanto l'ambito della materia "lavori pubblici" di competenza regionale era definito da norme di attuazione degli statuti speciali e, per le regioni ordinarie, dal d.P.R. n. 616/1977 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382).

Con riferimento alla censura relativa dell'art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 544/1999, secondo cui, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 62/1953, le regioni, anche a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano applicano le disposizioni del regolamento fino a quando non avranno adeguato la propria

legislazione ai principi desumibili dalla legge, occorre distinguere fra Regioni ordinarie e Province di Trento e Bolzano (accomunate, per quel che interessa, alla Regione Trentino-Alto Adige).

Nei confronti delle prime (regioni ordinarie e a statuto speciale, salvo la regione Trentino Alto Adige) la norma impugnata non è illegittima, perché ad esse si applica il meccanismo dell'art. 10 della legge n. 62/1953, esplicitamente richiamata.

La disposizione denunciata va intesa, a giudizio della Corte, nel senso che il regolamento n. 544/1999 si applica ove la preesistente legislazione regionale risulti in concreto abrogata per effetto del suo contrasto con i principi fondamentali recati dalla legge n. 109/1994, oltre che là dove non vi sia mai stata legislazione regionale (e dunque la disciplina statale previgente e ora "delegificata" continui ad applicarsi in forza del principio di continuità).

Stabilire se le leggi regionali preesistenti sono o non sono in contrasto con i nuovi principi fondamentali e, quindi, sono o non sono abrogate, è compito dei giudici nei casi concreti; il regolamento statale non può fare presumere che sia così, a priori, per tutte le leggi regionali preesistenti.

Diversamente è stato giudicato per le Province di Trento e Bolzano.(che godono di una disciplina comune, per quanto di interesse, alla Regione Trentino-Alto Adige)

A loro non si applica l'art. 10 della legge n. 62/1953, ma l'art. 2 del d. lgs. n. 266/1992 secondo cui il sopravvenire di nuove norme statali comportanti vincoli di adeguamento della legislazione provinciale non produce abrogazione delle leggi provinciali preesistenti in contrasto con i nuovi vincoli, ma solo un obbligo di adeguamento, la cui mancata realizzazione può essere fatta valere dal Governo con apposito ricorso contro le leggi provinciali non adeguate.

Nei confronti, quindi, delle due Province autonome non può trovare applicazione il regolamento statale in base all'art. 10 della legge n. 62/1953.

Con la successiva sent. **n. 303/2003**, la Corte è intervenuta ulteriormente sulla materia dei lavori pubblici, affermando che **la mancata inclusione dei "lavori pubblici" nella elencazione dell'art. 117 Cost., non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti.**

13 - Urbanistica - Edilizia

Con la sent. **n. 303/2003**, relativa alla Legge obiettivo (legge n. 443/2001), la Corte ha puntualizzato l'ambito della materia "urbanistica", nonché della potestà statale in materia di titoli abilitativi ad edificare.

In primo luogo essa esclude che l'urbanistica sia da ricondurre alle competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Secondo la Corte la materia dell' "urbanistica", anche se non compare nel nuovo testo dell'art. 117, è comunque ricompresa nell'elenco del terzo comma, in quanto essa fa parte del "governo del territorio".

Considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel "governo del territorio", appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il "governo del territorio" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto.

In secondo luogo, la Corte ribadisce che la materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica.

I principî della legislazione statale in materia di titoli abilitativi per gli interventi edilizi, afferenti anche prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V alla potestà concorrente delle Regioni, non sono rimasti, nel tempo, immutati, ma hanno subito sensibili evoluzioni.

Dal generale e indifferenziato onere della concessione edilizia (legge n. 10/1977) si è passati all'autorizzazione per gli interventi di manutenzione straordinaria e fra questi al silenzio-assenso quando non siano coinvolti edifici soggetti a disciplina vincolistica (legge n. 457/1978).

Il silenzio-assenso è stato successivamente ampliato ed esteso e fatto oggetto di specifiche previsioni procedurali (legge n. 94/1982, che ha convertito il decreto-legge n. 9/1982). Alle Regioni è stato poi attribuito (legge n. 47/1985) il potere di semplificare le procedure ed accelerare l'esame delle domande di concessione e di autorizzazione edilizia e di consentire, per le sole opere interne agli edifici, l'asseverazione del rispetto delle norme di sicurezza e delle norme igienico-sanitarie vigenti, secondo un modello che, in qualche modo, anticipa l'istituto della denuncia di inizio attività. Ed ancora (decreto-legge n. 398/1993, convertito nella legge n. 493/1993) sono state nuovamente regolate le procedure per il rilascio della concessione edilizia, eliminando il silenzio-assenso e prevedendo in sua vece la nomina di un commissario regionale ad acta con il compito di adottare il provvedimento nei casi di inerzia del Comune. Si è giunti quindi alla disciplina sostanziale e procedurale della denuncia di inizio attività (DIA) per taluni enumerati interventi edilizi, imponendo alle Regioni l'obbligo di adeguare la propria legislazione ai nuovi principî (legge n. 662/1996).

Sempre dunque lo Stato ha mantenuto la disciplina dei titoli abilitativi come appartenente alla potestà di dettare i principî della materia.

Le fattispecie nelle quali, in alternativa alle concessioni o autorizzazioni edilizie, si può procedere alla realizzazione delle opere con denuncia di inizio attività a scelta dell'interessato integrano il *proprium* del nuovo principio

dell'urbanistica, relativo ad interventi edilizi di non rilevante entità o, comunque, attività che si conformano a dettagliate previsioni degli strumenti urbanistici.

Costituisce un principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministratori e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione.

Elemento flessibilità del principio della legislazione statale, quanto alle categorie di opere a cui la denuncia di inizio attività può applicarsi, è l'attribuzione alle Regioni del potere di ampliare o ridurre le categorie di opere per le quali è prevista in principio la dichiarazione di inizio attività, senza che ciò comporti la configurazione delle norme statali che tale possibilità prevedono quali norme di dettaglio.

Resta come principio la necessaria compresenza nella legislazione statale relativa a titoli abilitativi preventivi ed espressi (la concessione o l'autorizzazione, ed oggi, nel nuovo testo unico n. 380/2001, il permesso di costruire) e taciti, quale è la DIA, considerata procedura di semplificazione che non può mancare, rimanendo libero il legislatore regionale di ampliarne o ridurne l'ambito applicativo.

La legge n. 431/1998 – nel quadro della definitiva sottrazione delle locazioni ad uso abitativo alla disciplina dell'equo canone e del loro assoggettamento ad un regime quasi totalmente affidato all'autonomia privata - ha inteso, con l'articolo 11, fronteggiare l'impatto della riforma sui conduttori in condizioni economiche meno agiate.

A tal fine essa ha costituito un Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, con dotazione annua stabilita nella legge finanziaria; ha destinato le somme assegnate al Fondo alla concessione di contributi ai conduttori in possesso di determinati requisiti; ha previsto la ripartizione annuale di tali risorse tra Regioni e province autonome, ad opera del Ministro dei lavori pubblici, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra Stato, Regioni e province autonome; ha stabilito che Regioni e Province autonome provvedono a ripartire fra i Comuni le risorse provenienti dal Fondo (e quelle da esse eventualmente stanziare in via autonoma) sulla base di determinati parametri; e finalmente ha attribuito ai Comuni il compito di assegnare i contributi agli aventi diritto.

Successivamente, l'art. 1, comma 2, della legge n. 21/2001 (Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione) ha aggiunto al comma 7 dell'art. 11 della legge n. 431/1988 un inciso secondo cui, se le risorse provenienti dal Fondo non sono trasferite ai Comuni entro novanta giorni dalla loro effettiva attribuzione alle Regioni e alle Province autonome, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, previa diffida alla Regione o alla Provincia autonoma inadempiente, nomina un commissario ad acta.

La sent. n. **28/2003** ha valutato la legittimità costituzionale di tale previsione. Era stato infatti eccepito che l'intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri previsto viola le attribuzioni della Provincia autonoma di Trento, che a tale trasferimento non sarebbe obbligata.

A sostegno di queste argomentazioni – con cui si contesta in radice la legittimità dell'intervento sostitutivo in esame – veniva richiamata la sentenza n. 520/2000 della Corte, ritenendo che essa abbia negato l'esistenza a carico della Provincia di vincoli derivanti dalla legge statale.

Ma secondo la Corte la sentenza n. 520/2000 non ha enunciato un tale principio. Essa - partendo dal dato di fondo che l'intervento statale previsto dall'articolo 11 della legge n. 431/1998 legittimamente opera anche nel territorio della Provincia autonoma di Trento - ha sottolineato come tale articolo, considerando la Provincia destinataria di una quota delle risorse provenienti dal Fondo nazionale, sia del tutto conforme alle norme di attuazione dello statuto di autonomia in tema di attribuzione di fondi statali alle Province.

In proposito, l'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), stabilisce che, per quanto concerne l'attribuzione o la ripartizione di fondi statali a favore della Provincia per scopi determinati dalla legge statale (è l'ipotesi della normativa statale in esame), si applica l'articolo 5, comma 2, della legge n. 386/1989, in base al quale questi fondi <<sono assegnati alle Province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse, per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive Province>>.

L'utilizzazione <<secondo normative provinciali>> dei fondi statali attiene, dunque, solo alle modalità del loro impiego e non anche alla scelta se impiegarli, ovvero all'individuazione dello scopo da realizzare. L'utilizzazione deve infatti avvenire <<nell'ambito del corrispondente settore>>, ossia del settore cui si riferisce il finanziamento statale.

D'altro canto, la previsione di un riscontro nei conti consuntivi conferma siffatte conclusioni: se la Provincia fosse libera nell'utilizzazione del finanziamento statale, non sarebbe ragionevole l'obbligo di rendiconto implicato dall'espressione <<riscontro>>.

Ne discende che la Provincia autonoma di Trento - ricevute le risorse provenienti dal Fondo nazionale per gli scopi perseguiti dalla legge statale n. 431/1998 - deve rispettare la destinazione impressa loro da tale legge, che ne prevede la distribuzione, ad opera degli enti locali di base, ai conduttori aventi i prescritti requisiti minimi.

L'individuazione degli enti locali di base come terminali della distribuzione dei contributi è strettamente collegata alle ragioni per le quali la legge statale ha istituito il Fondo nazionale. Al riguardo, la sentenza n. 520/2000 ha posto in luce come questa legge abbia esplicitamente riconosciuto il ruolo fondamentale degli enti esponenziali delle comunità locali per il soddisfacimento del diritto

all'abitazione, precisando poi che i menzionati enti (in linea generale identificati nei Comuni) devono invece nel territorio della Provincia di Trento, ai sensi della legislazione provinciale allo stato vigente nel settore corrispondente a quello in cui opera il Fondo, essere individuati nei comprensori e nei Comuni di Trento e di Rovereto.

La Corte poi non ritiene che l'intervento sostitutivo previsto dalla norma impugnata si ponga in contrasto con le norme di attuazione dello statuto di autonomia, ed in particolare con il comma 1 dell'art. 4 del decreto legislativo n. 266/1992, secondo cui, nelle materie di competenza propria della Regione o delle Province autonome, la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto e le relative norme di attuazione.

Al riguardo la stessa Corte ha più volte ritenuto legittimo l'intervento sostitutivo dello Stato che sia strumentale rispetto all'adempimento, da parte di Regioni o Province autonome, di obblighi correlati a interessi costituzionalmente tutelati, costituenti limiti alla loro autonomia (sentenze n. 177/1988, n. 85/1990). Ed in tale categoria la sentenza n. 520/2000 ha appunto annoverato gli interessi coinvolti dalla normativa impugnata.

14 - Agricoltura

Ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge 23 dicembre 1999, n. 499, recante "Razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale", «il Ministro delle politiche agricole e forestali, in coerenza con i vincoli posti dagli accordi internazionali e dalla politica agricola dell'Unione europea e con le indicazioni del Documento di programmazione economico-finanziaria e sulla base della Piattaforma programmatica di politica agricola nazionale, definisce le linee di indirizzo e coordinamento per gli interventi da realizzare nei settori agricolo, agroindustriale, agroalimentare e forestale, nonché le indicazioni per l'omogenea redazione dei programmi regionali, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Tale disposizione è stata impugnata dalla Provincia di Trento, la quale ravvisava in essa un potere di indirizzo e coordinamento, in difetto dei requisiti di forma e di sostanza ai quali, nella giurisprudenza costituzionale, è subordinato il legittimo esercizio della relativa funzione (v., da ultimo, sentenze **n. 63/2000**, **n. 169/1999**, **n. 408/1998**, **n. 121/1997**, **n. 359/1991**). Specificamente, sarebbero stati violati il principio di legalità sostanziale, per la mancata predeterminazione legale di un qualunque contenuto dell'atto di indirizzo, e la regola della competenza del Consiglio dei ministri in ordine all'adozione di esso.

La Corte, con la sentenza **n. 186/2003** ha affermato che diversamente da quanto la denominazione impiegata (linee di indirizzo e coordinamento) potrebbe indurre *prima facie* a ritenere, la disposizione in oggetto, letta insieme al successivo comma 5, mostra chiaramente come il Ministro delle politiche agricole e

forestali sia chiamato a svolgere attività, le quali sono inserite in un articolato percorso procedimentale che sfocia in un atto non qualificabile come atto di indirizzo e coordinamento.

Tale atto si pone al culmine di una procedura concertativa alla quale partecipano soggetti diversi: l'anzidetto comma 5 prevede il coinvolgimento di organizzazioni professionali agricole, organizzazioni cooperative, organizzazioni sindacali degli operatori agricoli, associazioni dei produttori e dei consumatori, organizzazioni agroindustriali di settore e comunque impone al Ministro di sentire la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e di acquisire il parere delle competenti Commissioni parlamentari. In questa cornice, che vede una pluralità di enti sociali e istituzionali cooperare alla formazione del Documento di programmazione nazionale in agricoltura, le linee di indirizzo ministeriali, lungi dal comportare vincoli diretti nei confronti delle amministrazioni regionali – salvo l'onere, peraltro non contestato, di uniformarsi ai criteri dettati per l'omogenea redazione dei programmi regionali – rappresentano soltanto una fase di un procedimento complesso, destinato a concludersi con la delibera da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). La circostanza che il legislatore abbia utilizzato una terminologia impropria non basta ad imprimere all'atto caratteri ed effetti giuridici che oggettivamente non gli sono propri.

Con la medesima sentenza, la Corte ha chiarito la portata del potere di approvazione e di aggiornamento del CIPE del Documento programmatico agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale (DPAAF), nel quale sono inseriti i programmi regionali.

A giudizio della Corte l'atto di approvazione del CIPE assume una duplice funzione: nei confronti degli interventi statali destinati ad essere finanziati con i fondi recati dalla legge impugnata determina lo sblocco e la contestuale erogazione delle somme; nei confronti degli interventi e dei programmi regionali assume carattere meramente ricognitivo delle previsioni di bilancio delle singole Regioni e dei relativi trasferimenti statali. La rappresentazione, in un documento unitario, del quadro riassuntivo e generale degli interventi, statali e regionali, da realizzare nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale diviene così lo strumento per garantire la più ampia conoscenza da parte degli operatori delle opportunità di sviluppo e di investimento che il mercato offre e non presenta caratteri di lesività delle autonomie regionali.

15 - Siti di importanza comunitaria

Con la sentenza **n. 265/2003** la Corte si è occupata della disciplina dei Siti di importanza comunitaria, giudicando inammissibile il ricorso presentato dalla Provincia di Trento e Regione Emilia-Romagna contro il Decreto del Ministro dell'ambiente 3 aprile 2000 (Elenco dei siti di importanza comunitaria e delle zone di protezione speciali, individuati ai sensi delle direttive 92/43/CE e 79/409/CEE) e contro un atto, avente estremi non noti, con cui il Ministero dell'ambiente ha

trasmesse alla Commissione europea l'elenco dei siti di importanza comunitaria. La Corte ha infatti ritenuto che gli atti ministeriali censurati dalle ricorrenti non risultano idonei ad incidere sulle loro rivendicate attribuzioni costituzionali, non avendo determinato alcuna lesione delle loro potestà.

Il Ministero dell'ambiente, con il D.M. 3 aprile 2000, ha pubblicato l'elenco dei siti individuati e proposti dalle Regioni e dalle Province autonome e trasmessi, dallo stesso Ministero, alla Commissione europea in attuazione della direttiva 79/409/CEE e della direttiva 92/43/CE.

Quest'ultima, finalizzata "a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli *habitat* naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo" (art. 2), prevede la costituzione di una "rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione", denominata "Natura 2000" (art. 3). A tal fine, ogni Stato membro propone alla Commissione europea un elenco di siti degli *habitat* naturali e delle specie locali tra quelli indicati nella direttiva. La Commissione, d'accordo con ciascuno degli Stati, elabora un progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria che viene poi approvato secondo il complesso procedimento descritto nell'art. 21 della direttiva (art. 4).

Inoltre, l'art. 5 della direttiva prevede anche che la Commissione, ove constati l'assenza di un sito particolarmente significativo da un elenco nazionale, possa attivare una procedura di concertazione con lo Stato interessato e, ove questa non si risolva entro sei mesi, far decidere in materia il Consiglio dei ministri della Comunità europea.

Quando un sito è stato scelto dalla Commissione sulla base delle descritte procedure, esso è designato dallo Stato interessato come zona speciale di conservazione entro il termine massimo di sei anni. Solo al momento in cui un sito risulterà iscritto nell'elenco approvato in sede comunitaria, tale sito sarà soggetto al regime di tutela previsto dalle disposizioni dell'art. 6, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva. In base a tali previsioni, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le opportune misure atte ad evitare il degrado degli *habitat* naturali e degli *habitat* di specie, nonché la perturbazione delle specie presenti nel sito; inoltre, si stabilisce la necessità di una preventiva valutazione di incidenza sul sito di qualunque piano o progetto che non sia direttamente connesso o necessario alla sua gestione, con l'ulteriore conseguenza, in caso di valutazione negativa, dell'obbligo per lo Stato membro di adottare misure compensative (la Commissione ha peraltro invitato gli Stati membri ad adeguarsi affinché sia evitato il degrado dei siti proposti negli elenchi nazionali).

Il D.P.R. n. 357/1997, recante attuazione della direttiva 92/43/CE, all'art. 3, riserva alle Regioni e alle Province autonome il compito di individuare, "con proprio procedimento", i siti in cui si trovano gli *habitat* elencati in allegato al decreto stesso, mentre assegna al Ministero il compito di formulare alla Commissione europea la proposta dei siti di importanza comunitaria. La Corte Costituzionale, nella sentenza **n. 425/1999**, ha precisato che tale norma mira "esclusivamente a porre l'autorità di governo nazionale in condizione di adempiere all'obbligo di comunicazione derivante dalla direttiva, senza che vi sia in essa alcun elemento da cui arguire uno spostamento di competenze circa il diverso potere di

individuazione sostanziale dei siti da sottoporre a speciale protezione, potere che rimane disciplinato dalle norme sui rapporti Stato-Regioni e Province autonome in materia ambientale”.

Ricostruito così l’ambito delle competenze delineate dalla normativa europea e da quella nazionale, non è risultato alla Corte che la Provincia di Trento – che pure aveva proceduto all’attività di ricognizione dei siti di *habitat* naturali in attuazione del progetto *Bioitaly* e ne aveva trasmesso, tramite i propri uffici, i risultati al Ministero – abbia però mai provveduto ad individuare, mediante apposita delibera della Giunta, i siti da proporre alla Commissione europea.

Il Ministero dell’ambiente ha introdotto nell’elenco allegato al D.M. 3 aprile 2000 anche le aree ricadenti nel territorio della Provincia di Trento. Tali aree non sono state individuate dal Ministero in modo unilaterale, malgrado la mancata approvazione da parte della Giunta provinciale dell’elenco delle aree, poiché sono state riportate nel decreto censurato e trasmesse alla Commissione europea le aree precedentemente individuate dagli organi tecnici della Provincia nell’ambito dell’attività di ricognizione scientifica da essi svolta in attuazione del progetto *Bioitaly*.

Inoltre la Corte non ha riconosciuto nessuna efficacia preclusiva all’ulteriore esercizio del potere di individuazione dei siti rilevanti da parte della Giunta provinciale al decreto ministeriale censurato, il quale, come emerge dal titolo e dal suo contenuto, si limita a rendere pubblico l’elenco dei siti di importanza comunitaria individuati e proposti. E’ stato infatti osservato che alla stregua del nostro ordinamento, la stessa trasmissione alla Commissione europea dei siti di importanza comunitaria effettuata dal Ministero, non preclude di per sé, alla Provincia, l’adozione di una propria decisione nelle more del completamento del procedimento comunitario.

16 - Pubblico impiego

a) Applicabilità del DLgs. 29/1993 e del Dlgs 165/2001

La Regione Friuli-Venezia Giulia e la Regione Siciliana hanno impugnato (ricorsi nn. 12 e 14/1999) il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 ottobre 1998, n. 486 (Regolamento recante norme per le modalità di versamento all'erario dell'importo previsto dall'art. 1, comma 126, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

Secondo la prospettazione della Regione Friuli-Venezia Giulia, la lesività del D.P.C.M. in parola deriverebbe anche dal fatto che le Regioni a statuto speciale non potrebbero rientrare nel novero delle “amministrazioni pubbliche” di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 29/1993 (Razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell’articolo 2 della L. 23 ottobre 1992, n. 421) – trasfuso ora nel decreto legislativo n. 165/2001 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) –, al

quale fa riferimento l'art. 1, comma 126, della legge n. 662/1996, in sede di delimitazione del campo di applicazione della legge stessa.

A giudizio della Corte (sent. n. **113/2003**) non può sostenersi che la nozione di "amministrazioni pubbliche" di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 29/1993, cui fa riferimento la legge n. 662/1996, non contempli anche le Regioni a statuto speciale (come invece sostiene la Regione Friuli Venezia Giulia). Se è vero, infatti, che il comma 2 dell'art. 1 di detto decreto legislativo, nel precisare cosa debba intendersi con l'espressione "amministrazioni pubbliche" enumera, tra l'altro, genericamente "le Regioni", è altrettanto vero che il comma 1 dello stesso articolo considera nell'ambito di applicazione del decreto anche le "Regioni e le province autonome", sicché è fin troppo evidente che la successiva enumerazione non può non riferirsi anche a queste ultime.

Con la sentenza n. **314/2003** la Corte si è espressa sulla legittimità costituzionale del Disegno di legge n. 1147 approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 20 aprile 2001, recante «Norme per il riconoscimento del periodo pre ruolo per il restante personale inquadrato a norma della legge regionale 25 ottobre 1985, n. 39», e disegno di legge n. 1176 approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 2 maggio 2001, recante «Estensione dell'applicazione dell'articolo 39 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10».

Assorbente è risultata la censura mossa per contestare la competenza legislativa della Regione Siciliana. Indipendentemente infatti dalla riconducibilità (almeno parziale) della competenza legislativa nella specie esercitata alla materia della sanità pubblica di cui alla lettera b) dell'art. 17 dello Statuto speciale, come sostenuto dal ricorrente, ovvero alla lettera o) dell'art. 14, con riguardo alla pretesa «sub-materia» della occupazione, come sostenuto dalla Regione, ciò che in ogni caso rileva è che la disciplina dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche - come definite, queste ultime, dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) è attualmente oggetto di contrattazione collettiva. Questo metodo di disciplina costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, alla stregua dell'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 165/2001, il quale rinvia in proposito ai principi desumibili dall'art. 2 della legge n. 421/1992 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), che, al comma 1, lettera a), stabilisce per l'appunto come principio la regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico.

Poiché tale principio, secondo lo Statuto, si impone a qualunque tipo di potestà legislativa regionale ed è violato dalla disciplina impugnata, la relativa delibera legislativa dell'Assemblea regionale siciliana deve essere annullata.

b) Concorso pubblico

La giurisprudenza costituzionale ritiene che alla regola del pubblico concorso - quale metodo che, per l'accesso alla pubblica amministrazione, offre le migliori garanzie di selezione dei più capaci, in funzione dell'efficienza della stessa amministrazione (art. 97, comma 1, della Costituzione) - sia possibile apportare deroghe (come del resto ammette il terzo comma dell'art. 97) qualora ricorrano particolari situazioni che le rendano non irragionevoli (da ultimo, ordinanza n. 517/2002).

Ai fini di una valutazione di non irragionevolezza degli articoli 3 e 4 della legge della Regione Sardegna 8 luglio 2002, n. 11 (Norme varie in materia di personale regionale e modifiche alla legge reg. 13 novembre 1998 n. 31) è risultato rilevante per la Corte (sent. **n. 274/2003**) considerare come essa riguardi l'inserimento in posti di ruolo di soggetti i quali si trovavano da tempo, nell'ambito dell'amministrazione regionale (o degli enti regionali), in una posizione di precarietà, perché assunti con contratto a termine o con la particolare qualificazione connessa alla figura degli addetti a lavori socialmente utili; e quindi verosimilmente avevano, nella precarietà, acquisito l'esperienza necessaria a far ritenere la stabilizzazione della loro posizione funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, comma 1, della Costituzione).

In questo senso è sembrato significativo che, in base al comma 3 dell'impugnato art. 3, all'inquadramento nei ruoli sia conseguita la stabilizzazione in posizioni corrispondenti al profilo delle prestazioni espletate in via precaria.

D'altronde viene evidenziato che plurimi indici normativi mostrano come anche il legislatore statale abbia ritenuto siffatta stabilizzazione meritevole di considerazione: l'art. 78, comma 6, della legge n. 388/2000 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2001), modificato da ultimo dall'art. 50 della legge n. 289/2002 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2002), ha previsto, per gli anni 2001-2003, l'assunzione da parte delle Regioni di addetti a lavori socialmente utili; e ancor prima l'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 81/2000 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'art. 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144), aveva stabilito che le Regioni, per agevolare la stabilizzazione di questi soggetti, <<possono utilizzare risorse proprie>>.

c) Accesso alla dirigenza

La Corte ha giudicato (sent. **n. 274/2003**) che l'art. 4 della legge della Regione Sardegna 8 luglio 2002, n. 11 (Norme varie in materia di personale regionale e modifiche alla legge reg. 13 novembre 1998 n. 31) - concernente l'accesso alla dirigenza nell'amministrazione della Regione (e degli enti regionali) - viola l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

La norma ha notevolmente ampliato la deroga al principio del concorso pubblico già introdotta dall'art. 77 della legge n. 31/1998 introducendo in tale articolo il comma 2-*bis*, che, in presenza di taluni requisiti, attribuisce il <<titolo alla qualifica di dirigente>> anche al personale apicale non laureato (art. 4, lett. *b*); aumentando dal 75 al 90 per cento la percentuale dei posti rimasti vacanti riservati al concorso interno (art. 4, lett. *d*); ed eliminando del tutto la previsione del concorso pubblico per la copertura della pur minima quota residua di posti (art. 4, lett. *e*).

Viene ricordato come la Corte abbia spesso affermato (da ultimo, sentenza n. 218/2002) che l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso, cui è possibile apportare deroghe solo se particolari situazioni ne dimostrino la ragionevolezza; ed ha precisato che, di regola, questo requisito non è configurabile – con conseguente violazione del parametro evocato – a proposito di norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti (da ultimo, sentenza n. 373/2002).

Siffatta violazione ricorre nella specie, in quanto la normativa censurata introduce per l'accesso alla qualifica dirigenziale dell'amministrazione regionale (e degli enti regionali) una disciplina che - per l'effetto congiunto dell'attribuzione di tale qualifica senza concorso, dei concorsi riservati, e dell'abrogazione della previsione legislativa di concorsi pubblici per i posti dirigenziali residui – comporta una deroga ingiustificata all'art. 97 della Costituzione.

17 – Previdenza

La Corte si è occupata, senza introdurre particolari elementi di novità rispetto al passato, dei trattamenti previdenziali.

Tra i parametri invocati, accanto all'art. 38 Cost., compare anche l'art. 3, sia sotto il profilo della ragionevolezza che dell'eguaglianza.

Con l'ordinanza n. **121/2003** è stato ribadito un consolidato orientamento giurisprudenziale in tema di riscatto, secondo cui non sono discriminatorie norme che, pur prevedendo criteri differenziati di computo del periodo di studio, assicurino comunque lo stesso beneficio.

E' stato inoltre osservato che, in materia di anzianità convenzionale, quale è quella derivante dal riscatto degli anni di studio, deve riconoscersi al legislatore una ampia discrezionalità, con il solo limite della non arbitrarietà.

18 - Patronati

Con la sentenza **n. 221/2003** la Corte ha affermato che la legge 30 marzo 2001, n. 152 (Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale) giudicata dalla Regione Valle D'Aosta invasiva delle proprie competenze, reca, come sottolineato dall'Avvocatura dello Stato, una nuova disciplina degli enti di patronato e di assistenza sociale a livello nazionale senza incidere sugli analoghi istituti operanti a livello regionale, rispetto ai quali, con particolare riferimento alla Valle d'Aosta, continuano ad applicarsi le disposizioni contenute nel decreto attuativo dello statuto.

19 - Finanza regionale

Con la sentenza **n. 113/2003** la Corte ha ritenuto che il DPCM Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 ottobre 1998, n. 486 (Regolamento recante norme per le modalità di versamento all'erario dell'importo previsto dall'art. 1, comma 126, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), secondo il quale il versamento dell'importo corrispondente alla riduzione dei compensi spettanti a dipendenti pubblici componenti di organi di amministrazione, di revisione e di collegi sindacali, corrisposti da pubbliche amministrazioni, deve essere effettuato "alle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato" ha un valore meramente esecutivo della legge, poiché non risponde al vero l'affermazione delle ricorrenti secondo la quale l'art. 1, comma 126, della legge n. 662/1996, per un verso includerebbe nella nozione di "erario" anche l'erario regionale.

A parere della Corte, infatti, che la disposizione della legge n. 662/1996 intendesse riferirsi soltanto all'erario statale e non anche a quello regionale, come affermato dalle ricorrenti regioni Friuli Venezia Giulia e Sicilia, è provato dalla circostanza che le entrate di cui si parla, come chiarisce il successivo art. 3, comma 216, della stessa legge, "sono riservate all'erario e concorrono alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria...".

Con la sentenza **n. 92/2003** la Corte ha riepilogato il meccanismo del cosiddetto versamento unitario dei tributi, introdotto dal decreto legislativo n. 241/1997 il quale prevede un sistema di versamenti unitari delle imposte e delle altre somme dovute allo Stato, alle Regioni ed agli enti previdenziali, con facoltà per tutti i contribuenti di operare la compensazione dei crediti. Tale sistema prevede infatti una successiva attività tecnico-contabile, da parte di un'apposita struttura di gestione, individuata nella Agenzia delle entrate (cfr. art. 22 del D.lgs. n. 241/1997), volta a ricondurre al lordo le somme riguardo alle quali il contribuente si sia avvalso della facoltà di compensazione, e a consentire, in tempi tecnici compatibili, le necessarie regolazioni finanziarie sulle contabilità di pertinenza, a copertura delle somme compensate dai contribuenti (sentenza n. 156/2002). In pratica, l'Agenzia delle entrate procede, con cadenza quotidiana, al

riversamento a tutti gli enti destinatari, ivi comprese le Regioni, delle somme relative ai tributi di rispettiva spettanza.

20 - Sanità

– ispezioni e controlli

In ordine al comma 7 del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155 (Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari) è stato posto in rilievo dalla Corte (sent. n. **103/2003**) il fatto che è attribuito al "Ministero della sanità" un potere aggiuntivo di effettuare sopralluoghi di verifica accanto al normale e parallelo potere di vigilanza e polizia amministrativa spettante alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La Corte ha ritenuto evidente la violazione denunciata del principio di cui all'art. 4 del D. Lgs. n. 266/1992, secondo cui, nelle materie di competenza della Regione o delle Province autonome, la legge statale non può attribuire ad organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle attribuite allo Stato in base allo statuto speciale e relative norme di attuazione.

L'igiene e la sanità sono attribuite alla competenza delle Province autonome dall'art. 9, numero 10, del D.P.R. n. 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). Il D.P.R. n. 526/1987 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del D.P.R. n. 616/1977) ha completato, con l'art. 10, l'attribuzione alle Province autonome della tutela igienico-sanitaria della produzione, commercio e lavorazione di sostanze alimentari e bevande, ancorché sulla base di standard di qualità e salubrità stabiliti dallo Stato [art. 27, lettera e); art. 30 lettera g) del D.P.R. n. 616/1977]. Pertanto i controlli e la vigilanza spettano alle stesse Province autonome, non essendo escluse da alcuna previsione dello statuto speciale o delle relative norme di attuazione. La Corte ha precisato che ovviamente le violazioni di precetti penali non possono non restare nella sfera di intervento della polizia giudiziaria e della giustizia penale.

A parere della Corte, non può trarsi alcuna giustificazione dall'esigenza di intervento statale di vigilanza sull'adempimento di pretesi obblighi comunitari, che non possono toccare, per questa parte, la ripartizione di competenze tra Stato e Regione. L'intervento statale può, infatti, esservi solo in presenza di un verificato inadempimento da parte delle Province autonome di specifici obblighi di vigilanza, compresi quelli sul rispetto di prescrizioni comunitarie e con le garanzie previste. In conclusione è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'articolo 3-*bis*, comma 7 nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

– *livelli minimi essenziali*

Nel settore sanitario, fin dall'art. 53 della legge n. 833/1978 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), si è parlato di "livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere, comunque, garantite a tutti i cittadini", ma in particolare il secondo comma dell'art. 1 del D.Lgs. n. 502/1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge n. 421/1992), quale modificato dal D.Lgs. n. 229/1999 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'art. 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), afferma che il Servizio sanitario nazionale "assicura (.....) i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse"; a loro volta, i commi 6 e 7 compiono alcune specificazioni generali relativamente ai livelli di assistenza compresi od esclusi dai livelli erogati a carico del Servizio sanitario nazionale.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, a questa disposizione si è riferito l'emendamento apportato all'art. 6 del D. L. n. 347/2001, dalla legge di conversione n. 405/2001, per potersi giungere alla definizione dei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario; in questa occasione, peraltro, si è anche disciplinato il procedimento di adozione dei livelli essenziali di assistenza attraverso l'attribuzione ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del compito di definirli, e la previsione del coinvolgimento delle Regioni e Province autonome attraverso la previa intesa con il Governo, da conseguire in sede di Conferenza Stato / Regioni.

Ed in realtà, dopo un apposito accordo conseguito in sede di Conferenza Stato/Regioni il 22 novembre 2001 fra Governo e Regioni e Province autonome, è intervenuto il D.P.C.M 29 novembre 2001, che ne ha recepito i contenuti, definendo "i nuovi livelli essenziali di assistenza", entro i quali rientrano anche quelli relativi (per quanto rileva nella presente causa) alla "attività sanitaria e sociosanitaria rivolta alle persone dipendenti da sostanze stupefacenti e psicotrope e da alcool".

Mentre questo atto non prevede ulteriori procedimenti di specificazione o di integrazione, successivamente l'art. 54 della legge n. 289/2002 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), ha confermato per il futuro la utilizzabilità dei "livelli essenziali di assistenza previsti dall'art. 1, comma 6, del decreto legislativo n. 502/1992, e successive modificazioni", ha affermato che "le prestazioni riconducibili ai suddetti livelli di assistenza e garantite dal Servizio sanitario nazionale" sono quelle di cui al D.P.C.M 29 novembre 2001, ha previsto esplicitamente (quanto già era implicito nella preesistente disciplina e cioè) che eventuali modificazioni agli allegati del citato D.P.C.M debbano essere "definite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano".

Con la sentenza **n. 88/2003** la Corte ha giudicato che al di là di ogni valutazione di merito sul procedimento configurato e sulla stessa adeguatezza dei

livelli essenziali in tal modo individuati, resta indubbio che in tutto il settore sanitario esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto nell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e che questa determinazione è intervenuta appunto con il D.P.C.M 29 novembre 2001.

La sent. **n. 88/2003** afferma che l'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori.

La Corte opera un collegamento stretto fra livelli essenziali e principio di leale collaborazione, evidenziando il fatto che il forte strumento che la Costituzione attribuisce allo Stato per garantire l'adeguata uniformità della tutela sul territorio realizza una profonda incidenza sulle competenze regionali. Nel nuovo quadro costituzionale, il punto di equilibrio fra la necessaria uniformità dell'azione di tutela e l'accresciuta autonomia regionale è costituito dal necessario intervento del legislatore statale, "che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori".

21 - Elezioni regionali

a) definizione della materia

Con la sent. **n. 48/2003** (relativa all'impugnazione degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Sardegna 1 luglio 2002, n. 10 recante "Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4") la Corte ha ribadito che **la legislazione elettorale rientra nella materia dell'ordinamento degli enti locali.**

La configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi, e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi, la loro durata in carica, i casi di scioglimento anticipato, sono aspetti di questa materia: anche se, come è evidente, diversi e diversamente intensi possono essere i vincoli per il legislatore regionale derivanti

dall'esigenza di rispettare i principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico, quando l'intervento legislativo tocca i delicati meccanismi della democrazia locale.

In ogni caso, che l'elezione degli organi di comuni e Province rientri nell'ambito della competenza in tema di ordinamento degli enti locali è confermato non solo dalla legislazione regionale, in particolare della Regione Siciliana che da più tempo esercita tale competenza, e dalle norme di attuazione di altri statuti (cfr. l'art. 7 del D.lgs. n. 9/1997) ma anche dalla giurisprudenza costituzionale: già la sentenza **n. 105/1957** ha espressamente riconosciuto che la disciplina elettorale rientra nelle locuzioni "regime degli enti locali" e "ordinamento degli enti locali" che identificano la competenza in materia della Regione Siciliana; e, più di recente, la sentenza **n. 84/1997** ha assunto come presupposto l'appartenenza della disciplina delle elezioni comunali e provinciali alla competenza regionale della Sicilia in materia di ordinamento degli enti locali.

b) cause di ineleggibilità

Con la sent. **n. 29/2003** la Corte giudicando infondato il ricorso presentato dalla Regione Sardegna contro le sentenze del Tribunale di Cagliari, sezione civile, nn. 2598/2001 e 257/2002 e della Corte d'appello di Cagliari n. 165/2002, ha ribadito l'orientamento già espresso (sent. n. 66/1964), secondo cui non sussiste alcuna norma o principio costituzionale da cui possa ricavarsi l'attribuzione ai Consigli regionali, anche di Regioni a statuto speciale, del giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei loro componenti e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, così da sottrarre tale materia alla sfera della giurisdizione. Con le sentenze n. 115/1972 e 113/1993, la Corte aveva inoltre aggiunto che le norme legislative e dei regolamenti interni, le quali parlano di un "giudizio definitivo" delle assemblee elettive regionali sulla verifica dei poteri e sulle contestazioni e i reclami elettorali vanno intese, conformemente alla Costituzione, come riferite alla fase "amministrativa" del contenzioso elettorale, e non escludono la successiva eventuale fase giurisdizionale, non potendo le norme regionali disciplinare la giurisdizione né escluderla.

A parere della Corte non vale, in contrario, richiamare la modificazione profonda della posizione e delle funzioni delle Regioni e dei Consigli regionali, intervenuta da ultimo con la riforma del titolo V, Parte seconda, della Costituzione ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Infatti la conclusione raggiunta non si radica in una ipotetica differenza di "natura" o di funzioni fra assemblee elettive nazionali e regionali – espressione entrambe della sovranità popolare (cfr. sentenza n. 106/2002) – che precluda di per sé l'estensione alle seconde di norme e principi validi per le prime: ma deriva, più semplicemente e decisamente, dal principio secondo il quale "la tutela giurisdizionale è a tutti garantita (art. 24 Costituzione) ed è affidata agli organi previsti dagli artt. 101 e seguenti della Costituzione" (sentenza n. 115/1972).

Sottrarre alla giurisdizione, per riservare esclusivamente alla assemblea degli eletti, della quale fanno parte soggetti portatori di interessi anche individuali coinvolti, il giudizio sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, significherebbe

negare il "diritto al giudice", e ad un giudice indipendente e imparziale (cfr. sentenza n. 93/1965), sancito dalla Costituzione e garantito anche a livello internazionale dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo 6).

A fronte di questo diritto, il cui nucleo essenziale costituisce un "principio supremo" dell'ordinamento costituzionale (cfr. sentenza n. 18/1982), non può invocarsi, a fondamento della deroga prospettata, l'articolo 66 della Costituzione, che attribuisce alle Camere il giudizio sui titoli di ammissione dei propri membri, in conformità ad una tradizione che affonda le sue radici nell'esigenza, propria dei più antichi sistemi rappresentativi, di difendere l'autonomia della rappresentanza elettiva. La forza derogatoria che a tale norma venga attribuita non può estendersi al di là della specifica situazione regolata, e non è quindi invocabile per costruire un'anacronistica esenzione dei Consigli regionali dalla giurisdizione.

La Corte sottolinea che altro è il potere di disciplinare sostanzialmente la materia delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, altro il potere di disciplinare (tanto meno per escluderlo) l'esercizio della giurisdizione nella stessa materia, potere che alla Regione Sardegna, come alle altre Regioni a statuto speciale od ordinario, non spetta, restando invece riservato alla competenza del legislatore statale (cfr. sentenza n. 115/1972; e v. oggi l'art. 117, secondo comma, lettera /, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale n. 3/2001), il quale ovviamente lo esercita nei limiti e secondo le norme della Costituzione, e quindi senza poter a sua volta derogare al diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale.

Con ordinanza n. 291/2003 la Corte di Cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via incidentale dell'art. 8, secondo comma, n. 7, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale Siciliana).

A giudizio del giudice remittente, la disposizione impugnata, nella parte in cui prevede la ineleggibilità alla carica di deputato dell'Assemblea regionale dei "capi servizio ... degli uffici statali che svolgono attività nella regione" non determinerebbe in modo adeguato e preciso l'eccezione "al principio generale e fondamentale del libero accesso di tutti i cittadini, in condizione di eguaglianza, alle cariche elettive, sancito dall'art. 51, primo comma, Cost."

Quanto al merito, relativo alla sufficiente determinatezza della fattispecie di ineleggibilità prevista dall'art. 8, secondo comma, n. 7 impugnato, sono state ritenute rilevanti, a questo proposito, (sent. n. **306/2003**) non solo le affermazioni relative al fatto che le cause di ineleggibilità, per essere conformi al principio dell'art. 51 Cost., devono considerarsi di stretta interpretazione e comunque contenute entro i limiti rigorosamente necessari per il soddisfacimento delle esigenze di pubblico interesse (cfr. sent. n. 132/2001, sent. n. 141/1996, sent. n. 344/1993, sent. n. 388/1991), ma anche le affermazioni contenute nella sentenza n. 166/1972, relative all'incostituzionalità di una causa di ineleggibilità che sia fonte di "situazioni di persistente incertezza, troppo frequenti contestazioni, soluzioni giurisprudenziali contraddittorie, che finirebbero per incrinare gravemente, in fatto, la proclamata pari capacità elettorale passiva dei

cittadini", in quanto "dai confini estremamente generici ed elastici, suscettibile di essere dilatata in sede interpretativa sino a ricomprendere le situazioni più diverse".

In quest'ultima sentenza, in particolare, si rinviene un riferimento incidentale al fatto che unica disposizione analoga a quella in tale occasione dichiarata incostituzionale era allora proprio la disposizione ora impugnata; da ciò in particolare la tesi sostenuta dalla parte resistente nel processo di merito secondo la quale l'art. 8, secondo comma, n. 7, della legge della Regione Siciliana n. 29/1951, sarebbe sicuramente incostituzionale e che addirittura la norma impugnata sarebbe abrogata "e comunque non più operante nell'ordinamento regionale siciliano".

A parte la palese infondatezza di quest'ultima tesi, che sembra prescindere dalla disciplina dell'illegittimità consequenziale di cui all'art. 27 della legge n. 87/1953 e dalla relativa giurisprudenza costituzionale (sent. n. 169/2003; sent. n. 322/2000; sent. n. 422/1995), la Corte ritiene che il punto fondamentale è che, mentre la sentenza n. 166/1972 sottolineava, a sostegno della dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione statale, l'inesistenza di "norme che definiscano "l'ufficio" e specifichino che cosa debba intendersi per tale, o che definiscano la nozione di "capo" di un ufficio", la diversa nozione di "capo servizio ... degli uffici statali", contenuta nella norma siciliana, già corrispondeva nei lavori preparatori della legge n. 29/1951 alla nozione di "alti funzionari". Inoltre tale nozione è stata successivamente integrata, specie nel periodo più recente, da una ampia produzione normativa che ha definito analiticamente i poteri e le responsabilità della dirigenza amministrativa nella pubblica amministrazione statale ed in molti enti pubblici statali.

In effetti, il termine servizio, nell'ambito del quadro normativo a cui ci si riferisce, indica una struttura amministrativa articolata, affidata alla responsabilità di una figura dotata di poteri dirigenziali. Occorre tener conto delle normative organizzative che configurano le maggiori strutture amministrative. A questo riguardo, secondo la Corte non rilevano soltanto le norme organizzative che denominano come "servizi" alcune strutture amministrative o che addirittura così definiscono le unità organizzative fondamentali; rilevano anche le norme che ormai in molti settori amministrativi ed in molti enti pubblici definiscono le principali strutture amministrative e la preposizione ad esse di dirigenti.

Normazioni del genere possono quindi permettere un'applicazione di disposizioni come quella impugnata, in conformità alla necessità che disposizioni concernenti le cause di ineleggibilità siano riferite o riferibili a categorie precisamente circoscritte.

Ovviamente la valutazione della applicabilità nel caso singolo della causa di ineleggibilità, è riservata all'apprezzamento dell'organo giudicante.

Quanto all'ambito di discrezionalità del legislatore regionale in materia nell'ampia giurisprudenza costituzionale relativa alle legislazioni delle Regioni ad autonomia particolare in tema di ineleggibilità è stato costantemente ammessa la possibilità di discipline differenziate da quelle previste a livello nazionale, pur

richiamando la necessità della sussistenza di motivi adeguati e ragionevoli finalizzati alla tutela di interessi generali (fra le molte si vedano le sentenze n. 571/1989, n. 438/ 1994 e n. 162/1995).

Inoltre, per ciò che riguarda in particolare la Regione Siciliana, viene ribadito che la sua competenza legislativa in materia, prevista dall'art. 3 dello Statuto, ha natura primaria ed è quindi sottoposta al solo "rispetto dei principi ricavabili dalla costituzione stessa in materia elettorale" (sent. n. 276/1997). Anzi, con specifico riferimento ad altra fattispecie di cui all'art. 8 impugnato, la Corte ha già richiamato l'attenzione sul fatto che l'art. 51 Cost., riferendosi "ai "requisiti" per l'accesso alle cariche elettive, sottintende il bilanciamento di interessi, cui la relativa legislazione primaria è direttamente chiamata dalla Costituzione; bilanciamento tra il diritto individuale di elettorato passivo, da un lato, e, dall'altro lato, la tutela delle cariche pubbliche, cui possono accedere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto "richiedono". Tra tali condizioni richieste all'aspirante candidato possono ben essere comprese non solo l'inesistenza di incarichi tali da determinare indebite influenze sulla *par condicio* della competizione elettorale, ma anche l'inesistenza di incarichi la cui titolarità sia ritenuta incompatibile con la candidatura in questione" (sent. n. 287/1997).

c) Liste elettorali

La Corte è stata chiamata a pronunciarsi in tema di agevolazioni della partecipazione femminile alle cariche pubbliche.

Non è stata considerata lesiva degli artt. 3, comma 1, e 51 Cost., la norma della regione Valle d'Aosta secondo la quale le liste elettorali devono comprendere, a pena di esclusione, candidati dei due sessi. (sent. **n. 49/2003**)

E' stato in primo luogo osservato dalla Corte (sent. **n. 49/2003**) che le disposizioni contestate non pongono l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito ulteriore di eleggibilità, e nemmeno di "candidabilità" dei singoli cittadini. L'obbligo imposto dalla legge, e la conseguente sanzione di invalidità, concernono solo le liste e i soggetti che le presentano.

In secondo luogo, la Corte ha osservato che la misura prevista dalla legge impugnata non può qualificarsi come una di quelle "misure legislative, volutamente diseguali", che "possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le disuguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali)", ma che non possono "incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in eguale misura a tutti i cittadini in quanto tali", tra cui, in particolare, il diritto di elettorato passivo (sentenza n. 422/1995).

La norma impugnata, secondo la Corte, non prevede "alcuna misura di disuguaglianza allo scopo di favorire individui appartenenti a gruppi svantaggiati, o di "compensare" tali svantaggi attraverso vantaggi legislativamente attribuiti".

Non vi è, insomma, a parere della Corte nessuna incidenza diretta sul contenuto dei diritti fondamentali dei cittadini, dell'uno o dell'altro sesso, tutti egualmente eleggibili sulla base dei soli ed eguali requisiti prescritti.

Nemmeno potrebbe parlarsi di una incidenza su un ipotetico diritto di aspiranti candidati ad essere inclusi in lista, posto che la formazione delle liste rimane interamente rimessa alle libere scelte dei presentatori e degli stessi candidati in sede di necessaria accettazione della candidatura (cfr. sentenza n. 203/1975).

In altri termini, la Corte ha ritenuto che le disposizioni in esame stabiliscono un vincolo non all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso.

Tale vincolo negativo opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa. La scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati: tanto meno in quanto, nel caso di specie, l'elettore può esprimere voti di preferenza, e l'ordine di elezione dei candidati di una stessa lista è determinato dal numero di voti di preferenza da ciascuno ottenuti (cfr. articoli 34 e 51 della legge regionale n. 3/1993).

Non può, d'altronde, dirsi che la disciplina così imposta non rispetti la parità dei sessi, cioè introduca differenziazioni in relazione al sesso dei candidati o degli aspiranti alla candidatura: sia perché la legge fa riferimento indifferentemente a candidati "di entrambi i sessi", sia perché da essa non discende alcun trattamento diverso di un candidato rispetto all'altro in ragione del sesso.

22 - Ordinamento degli enti locali

Con la sent. **n. 48/2003** (relativa all'impugnazione degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Sardegna 1 luglio 2002, n. 10 recante "Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4") la Corte ha ribadito che **la legislazione elettorale rientra nella materia dell'ordinamento degli enti locali.**

La configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi, e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi, la loro durata in carica, i casi di scioglimento anticipato, sono aspetti di questa materia: anche se, come è evidente, diversi e diversamente intensi possono essere i vincoli per il legislatore regionale derivanti dall'esigenza di rispettare i principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico, quando l'intervento legislativo tocca i delicati meccanismi della democrazia locale.

In ogni caso, che l'elezione degli organi di comuni e Province rientri nell'ambito della competenza in tema di ordinamento degli enti locali è confermato non solo dalla legislazione regionale, in particolare della Regione Siciliana che da più tempo esercita tale competenza, e dalle norme di attuazione di altri statuti (cfr. l'art. 7 del D.lgs. n. 9/1997) ma anche dalla giurisprudenza costituzionale Corte: già la sentenza **n. 105/1957** ha espressamente riconosciuto che la disciplina elettorale rientra nelle locuzioni "regime degli enti locali" e "ordinamento degli enti locali" che identificano la competenza in materia della Regione Siciliana; e, più di recente, la sentenza **n. 84/1997** ha assunto come presupposto l'appartenenza della disciplina delle elezioni comunali e provinciali alla competenza regionale della Sicilia in materia di ordinamento degli enti locali.

Con la medesima sentenza n. 48/2003 si afferma che tra i principi che si ricavano dalla stessa Costituzione vi è certamente quello per cui **la durata in carica degli organi elettivi locali, fissata dalla legge, non è liberamente disponibile da parte della Regione nei casi concreti.**

Vi è un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali. Un'abbreviazione di tale mandato può bensì verificarsi, nei casi previsti dalla legge, per l'impossibilità di funzionamento degli organi o per il venir meno dei presupposti di "governabilità" che la legge stabilisce (cfr. ad es. gli artt. 53 e 141, comma 1, lettere b e c, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il D.lgs. n. 267/2000), ovvero in ipotesi di gravi violazioni o di gravi situazioni di pericolo per la sicurezza pubblica che la legge sanziona con lo scioglimento delle assemblee (cfr. ad es. l'art. 141, comma 1, lettera a, e l'art. 143 del citato testo unico).

La Corte ha tuttavia precisato che le ipotesi eccezionali di abbreviazione del mandato elettivo debbono essere preventivamente stabilite in via generale dal legislatore. Tra di esse non è escluso che possa ricorrere anche il sopravvenire di modifiche territoriali che incidano significativamente sulla componente personale dell'ente, su cui si basa l'elezione: come, ad esempio, prevede per il caso degli organi comunali l'art. 8, quarto comma, lettera a del D.P.R. n. 570/1960 (non compreso nell'abrogazione espressa disposta dall'art. 274, comma 1, lettera e del testo unico n. 267/2000), secondo cui si procede alla rinnovazione integrale del consiglio comunale quando, per effetto di una modificazione territoriale, si sia verificata una variazione di almeno un quarto della popolazione del comune. Ma, ancora una volta, una siffatta ipotesi dovrebbe essere prevista e disciplinata in via generale dalla legge, ovviamente sulla base di presupposti non irragionevoli.

In ogni caso, la Corte ha affermato che non può essere una legge provvedimento, disancorata da presupposti prestabiliti in via legislativa, a disporre della durata degli organi eletti.

23 - Impianti e servizi radiotelevisivi

Con la sent. n. **308/2003** la Corte ha riconosciuto la legittimità dell'articolo 2 del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5 (Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66.

La materia oggetto della norma statale specificamente riguarda la garanzia del rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità (articolo 3, comma 1, della legge n. 36/2001 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici) finalizzati alla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, come parte del sistema normativo preposto alla disciplina degli apparati tecnici necessari alla formazione della rete generale delle telecomunicazioni, secondo anche l'indicazione che proviene dalla normativa europea (direttiva 96/2/CE della Commissione; direttiva 90/338/CEE della Commissione; raccomandazione del Consiglio 1999/519/CE).

La correlativa attività di vigilanza nel campo dell'intensità delle emissioni elettromagnetiche è stata assegnata, per lo Stato, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (articolo 1, comma 6, lettera a), numero 15), della legge n. 249/1997), e l'articolo 4, comma 1, della citata legge n. 36/2001 ha ribadito la competenza dello Stato in questa materia «in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee in relazione alle finalità di cui all'articolo 1» della legge medesima.

I provvedimenti relativi alla «delocalizzazione» e al «risanamento di impianti radiotelevisivi» rientrano evidentemente in questo quadro, fortemente caratterizzato in senso unitario.

In tale modo la Corte esclude la fondatezza delle eccezioni avanzate dalla Provincia di Trento, la quale sospettava di illegittimità la disposizione alla luce degli articoli 2 e 4 del decreto legislativo n. 266/1992. La Corte afferma che l'operatività di tali articoli presuppone la pertinenza della materia alla competenza provinciale, ipotesi che non si verifica nella specie.

E' vero, tuttavia, che gli interventi per la «delocalizzazione» e il «risanamento di impianti radiotelevisivi», pur distinguendosi materialmente dalle competenze legislative della Provincia, indirettamente, quanto agli effetti, ne coinvolgono varie, statutariamente garantite.

In casi di questo genere, come è stato numerose volte affermato (per tutte, sentenze n. **96/2003**, n. **422/2002**), occorre addivenire a forme di esercizio delle funzioni, da parte dell'ente competente, attraverso le quali siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti. Nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio detto della

«leale cooperazione», suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione.

In materia di radiocomunicazioni, questo principio, recepito nella legislazione [articolo 8, comma 1, lettera a), della legge n. 36/2001], è stato originariamente affermato già nella sentenza **n. 21/1991**, nella quale è stata sottolineata la necessaria partecipazione, con effettivi poteri di codeterminazione, delle autonomie regionali e provinciali all'elaborazione del piano di assegnazione delle radiofrequenze, implicante (a norma dell'articolo 3, comma 7, della legge n. 223/1990) la determinazione, sulla base dei bacini di utenza, delle aree di servizio degli impianti radiotelevisivi e quindi della loro localizzazione sul territorio.

La medesima esigenza di partecipazione delle autonomie regionali e provinciali si verifica, a giudizio della Corte, anche nel caso in esame, stante l'effetto di coinvolgimento di funzioni regionali e provinciali delle determinazioni concernenti la «delocalizzazione» e il «risanamento di impianti radiotelevisivi».

Sempre in materia di radiodiffusione, con la successiva sentenza **n. 312/2003** la Corte ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 2, comma 1, della legge provinciale n. 11/2002 nella parte in cui prevede la facoltà della Provincia di Bolzano di stipulare convenzioni con enti radiotelevisivi.

La Corte non ha condiviso la censura relativa alla pretesa "estraneità", rispetto alla competenza legislativa provinciale, della materia del servizio radiotelevisivo.

L'art. 8 n. 4 dello statuto dispone che la Provincia di Bolzano ha competenza legislativa esclusiva in particolare per quanto riguarda "manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali" anche con "i mezzi radiotelevisivi". Tale competenza, così delimitata, ha trovato attuazione nelle disposizioni contenute negli artt. 7 e 10 del DPR. n. 691/1973, le quali prevedono il trasferimento alla Provincia di tutte le funzioni statali in materia, nonché la facoltà di "realizzare e gestire" una rete idonea alla ricezione, con qualsiasi mezzo tecnico, delle trasmissioni emesse da "organismi radiotelevisivi esteri dell'area culturale tedesca e ladina".

A tale competenza esclusiva in materia della Provincia di Bolzano, va poi aggiunta, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II Costituzione, anche la competenza legislativa concorrente relativa all' "ordinamento della comunicazione", la quale, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, non può non estendersi anche alla Provincia di Bolzano.

E va altresì ricordato che in ogni caso, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, **l'informazione esprime "non tanto una materia, quanto <<una condizione preliminare>>" per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico e in tale ambito "qualsivoglia soggetto od organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa" (sentenza n. 29/1996).**

24 - Situazioni di emergenza

Con la sent. **n. 39/2003** la Corte ha giudicato la questione relativa all'impugnazione dell'ordinanza del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2001, n. 3108, recante <<Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza idrica nelle Province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Palermo e Trapani>> .

La Corte ha premesso che situazioni di emergenza, specialmente connesse a calamità naturali, che reclamano la massima concentrazione di energie umane e di mezzi materiali, possono anche giustificare, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, interventi statali straordinari suscettibili anche di arrecare compressioni della sfera di autonomia regionale (cfr. sentenze **n. 520 e n. 127 del 1995**).

La legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, sulla cui base è stata adottata l'ordinanza oggetto del conflitto in esame, è stata infatti interpretata dalla Corte non nel senso di avere determinato l'accentramento di competenze e poteri, ovvero organizzato gli stessi secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale, ma piuttosto nel senso di essersi limitata a prevedere ed a disciplinare nelle loro specifiche esplicazioni funzioni dirette alla promozione e al coordinamento di tutte le attività che possono convergere a finalità di tutela dei beni messi in pericolo (cfr. sentenza n. 418/1992). Né tale linea interpretativa appare contraddetta dal successivo d.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito nella legge 9 novembre 2001, n. 401 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile), che riordina i profili organizzativi delle competenze di settore.

L' "emergenza" tuttavia non legittima di per sé - come affermato nella sentenza **n. 127/1995** - il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale e quindi l'esercizio del previsto potere di ordinanza deve risultare circoscritto in modo tale da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali.

In questo senso, nella stessa decisione si è sottolineato il fatto che la citata legge n. 225/1992 prescrive la partecipazione delle regioni all'organizzazione ed all'attuazione delle attività di protezione civile, fissando precisi limiti, di tempo e di contenuto, al potere di ordinanza dei commissari delegati. D'altra parte, anche nella più recente legge n. 401/ 2001 è prevista l'istituzione di un apposito comitato paritetico Stato-regioni-enti locali ed è richiesta l'intesa con le regioni e gli enti locali per la definizione dei programmi e per la predisposizione degli interventi e delle strutture organizzative necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi.

25 - Commercio – Fiere e mercati

La sentenza **n. 91/2003** ha ritenuto incostituzionale l'art. 6 comma 2, della legge 11 gennaio 2001 n. 7 (Legge quadro sul settore fieristico) a seguito dell'impugnazione da parte della Provincia di Trento. Quest'ultima è titolare di competenza primaria nella materia "fiere e mercati" (artt. 8, numero 12, e 16 dello statuto speciale), essendo riservato allo Stato, nella stessa materia, soltanto il potere di formazione e tenuta del calendario ufficiale delle fiere, nonché di riconoscimento della natura internazionale delle stesse (artt. 6 e 10 del D.P.R. n. 1017/1978).

L'art. 6, che al comma 2 prevede l'attribuzione al ministro competente del potere di "risolvere in via sostitutiva", quando non si raggiungano le opportune intese, la questione della concomitanza tra fiere di rilevanza internazionale o nazionale, comunicando "le decisioni assunte alle regioni ed alle Province autonome interessate", configura in realtà un nuovo potere ministeriale, che lede certamente, in relazione alla formulazione testuale che non può essere superata in via interpretativa, la competenza primaria delle Province autonome, quando riguarda fiere programmate nel rispettivo ambito provinciale.

Nella competenza statale di formazione e tenuta ufficiale del calendario delle manifestazioni fieristiche, che ha un carattere precipuamente ricognitivo, non può dunque, a parere della Corte, farsi logicamente rientrare anche quella di modificare la data di svolgimento di una fiera provinciale coincidente con altra manifestazione fieristica. Si tratterebbe infatti dell'esercizio di un potere sostitutivo adottato in assenza di inadempimenti della Provincia e per di più da parte di un singolo ministro.

26 - Funzioni del Presidente della Valle d'Aosta

A seguito di conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Valle d'Aosta, con la sentenza **n. 38/2003** la Corte ha annullato l'articolo 10 del D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 (Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto – n. 17 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nella parte in cui dispone che "i compiti spettanti in base alle disposizioni del presente regolamento al prefetto e alle prefetture si intendono riferiti" "per la Regione Valle d'Aosta al presidente della commissione di coordinamento e al suo ufficio".

L'atto in questione è un regolamento "di delegificazione", emanato sulla base dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, nel quadro della perseguita semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Sostituendo la procedura già prevista dagli articoli 12 e seguenti del codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo, il regolamento stabilisce che

le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture. La domanda di riconoscimento è presentata alla prefettura, e il prefetto provvede all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche (art. 1). Le funzioni amministrative già attribuite all'autorità governativa dal codice civile sono esercitate dalle prefetture, ovvero dalle Regioni e dalle Province autonome per quanto riguarda il riconoscimento delle persone giuridiche private operanti nelle materie attribuite alla loro competenza e le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola Regione (artt. 5 e 7).

Le funzioni oggetto della controversia sono precisamente quelle riguardanti il riconoscimento delle persone giuridiche private "ultraregionali", funzioni che prima erano, di massima, di competenza dell'autorità governativa centrale, e ora sono state decentrate alla competenza dei prefetti e delle prefetture (oggi degli uffici territoriali del Governo), appunto in forza del regolamento in esame. Competenze la cui titolarità e il cui esercizio fanno dunque capo, nel restante territorio nazionale, all'autorità amministrativa statale.

La Corte ha ritenuto l'illegittimità dell'attribuzione, in Valle d'Aosta, al rappresentante del Ministero dell'interno, che presiede la commissione di coordinamento prevista dall'art. 44 dello statuto speciale, di compiti devoluti nel restante territorio nazionale ai prefetti, là dove tutte le altre funzioni prefettizie sono esercitate dal Presidente della Regione, in forza di una regola quale risulta dallo statuto e dalle norme di attuazione e di trasferimento.

La soppressione, in Valle d'Aosta, della figura del prefetto come rappresentante nel territorio provinciale dell'autorità governativa risale al D.lgt. n. 545/1945, che ha disposto, fra l'altro, la soppressione della Provincia di Aosta, e la devoluzione al Presidente del Consiglio della Valle (organo allora dotato dei poteri di rappresentanza della Valle poi attribuiti dallo statuto al Presidente della Giunta regionale, oggi Presidente della Regione) di "tutte le attribuzioni che le leggi vigenti conferiscono al Prefetto e al Presidente della deputazione provinciale in quanto non rientrino nella competenza del Consiglio della Valle", essendo detto Presidente "responsabile verso il Governo dell'esercizio dei poteri che per legge restano riservati allo Stato".

L'impostazione seguita dal citato decreto legislativo luogotenenziale era ispirata evidentemente alla concezione dell'"autogoverno", per cui la rappresentanza dell'autorità governativa nella Regione era rimessa all'organo localmente eletto, il quale in tale sua qualità agiva non come vertice dell'ente autonomo, titolare di funzioni separate in via di principio da quelle conservate in capo allo Stato centrale, ma piuttosto come esponente elettivo dell'apparato pubblico visto nella sua unità, investito direttamente, sotto la direzione del Governo centrale, anche delle funzioni di competenza statale esercitate nell'ambito del territorio regionale, oltre che di funzioni devolute all'ente di autonomia.

Tale concezione ha ispirato, in particolare, lo statuto speciale per la Sicilia, oltre che quello per la Valle d'Aosta.

Per quanto riguarda la Regione Valle d'Aosta il sistema della sostituzione di organi e uffici regionali ai preesistenti uffici decentrati dello Stato fu realizzato coerentemente, confermando ed estendendo la scelta effettuata fin dal decreto n. 545/1945, e sviluppata con il D.lgs. C.p.S. 23 dicembre 1946, n. 532.

E' ben vero, infatti, che lo statuto speciale non riprende espressamente e integralmente tutti i contenuti del decreto n. 545/1945, e in particolare, mentre ne riprende, nel primo comma dell'art. 44, la disposizione relativa al mantenimento dell'ordine pubblico (già presente nell'art. 8 del decreto), non ne riproduce invece l'art. 4 sulle funzioni, in generale, del prefetto. Ma alla soppressione dell'ufficio del Prefetto di Aosta non ha mai fatto seguito il suo ripristino o l'istituzione di un ufficio analogo. Né è stata mai smentita la regola, stabilita dall'art. 4 del decreto n. 545/1945, dell'esercizio da parte del Presidente della Regione delle funzioni altrove spettanti al prefetto: essa ha trovato costante applicazione, e conferma in più di un provvedimento legislativo.

Così, l'art. 16 della legge 6 dicembre 1971, n. 1065 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta), e l'art. 15 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), si riferivano al Presidente regionale per l'apposizione del visto di esecutorietà su contratti degli enti locali; l'art. 15 della stessa legge n. 1065/1971 e l'art. 14 della stessa legge n. 690/1981 demandavano al Presidente regionale la gestione di contabilità erariali. La legge 16 maggio 1978, n. 196, che dettava, in via di legislazione ordinaria, "Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta", confermava e ribadiva tale regola a proposito di diverse funzioni prefettizie, nell'articolo 10 (ove si richiama espressamente l'art. 4 del decreto n. 545/1945) in tema di espropriazione, nell'art. 34 in tema di autorizzazione agli enti assistenziali ad accettare lasciti e donazioni e ad acquistare beni immobili, nell'art. 58 in tema di segretari comunali; l'art. 21 delegava al Presidente della Regione anche le funzioni in materia di protezione civile attribuite dalla legge n. 996/1970 al commissario del Governo. A sua volta, l'art. 40, terzo comma, terzo periodo, del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182, si rifaceva espressamente all'art. 4 del decreto n. 545/1945 a proposito dell'impiego del Corpo dei vigili del fuoco.

Successivamente, l'art. 13, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), nel contesto della disciplina legislativa delle funzioni del commissario del Governo, espressamente stabiliva che restassero ferme, per la Regione Valle d'Aosta, le disposizioni contenute nel decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545: e al medesimo art. 13, comma 3, rinviava l'art. 1 del d.lgs. 28 dicembre 1989, n. 432 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di polizia locale, urbana e rurale), in tema di funzioni di polizia locale.

Da ultimo, l'art. 15 del d.P.R. 17 maggio 2001, n. 287, ha escluso, in Valle d'Aosta, l'applicazione delle disposizioni in tema di trasformazione delle prefetture in uffici territoriali del Governo (di cui all'art. 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300) e di accorpamento in tali strutture di altre strutture periferiche di amministrazioni dello Stato.

Per converso, il rappresentante del Ministero dell'interno, presidente della commissione di coordinamento prevista dall'art. 45 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta – a parte l'attribuzione già prevista dall'art. 31 dello statuto medesimo (e oggi venuta meno ai sensi del nuovo art. 127 della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001: cfr. ordinanza n. 377/2002), concernente il rinvio al Consiglio regionale delle leggi per nuovo esame – si era visto attribuire, dalla legislazione ordinaria, solo le competenze spettanti nel restante territorio nazionale al commissario del Governo in tema di sospensione dalle cariche elettive nelle Regioni e negli enti locali di persone sottoposte a procedimenti giudiziari o per le quali siano state adottate misure di prevenzione (art. 15, comma 4-*ter*, della legge 19 marzo 1990, n. 55, come sostituito dall'art. 2 della legge 12 gennaio 1994, n. 30).

Alla piena operatività dell'art. 4 del decreto n. 545/1945, che comporta l'automatica attribuzione al Presidente della Regione dell'esercizio di tutte le funzioni altrove spettanti al prefetto, ha fatto riscontro, più di recente, il riconoscimento espresso, alle disposizioni in esso contenute, della particolare portata e forza propria delle norme di attuazione statutaria.

Infatti l'art. 3 della legge costituzionale n. 2/1993 ha inserito nello statuto speciale l'art. 48-*bis*, il quale prevede l'emanazione, con decreti legislativi elaborati da una commissione paritetica e sottoposti al parere del Consiglio regionale, di disposizioni di attuazione statutaria e di "disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della Regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla Regione". A seguito di ciò, l'art. 1 del d.lgs. 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta) – emanato secondo tale nuova procedura –, ha stabilito che le norme di attuazione contenute nelle leggi preesistenti, l'ordinamento finanziario della Regione stabilito ai sensi dell'art. 50, quinto comma, dello statuto, nonché "*le norme di trasferimento di funzioni alla Regione Valle d'Aosta contenute nel decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545*", oltre che nei decreti legislativi n. 365 e n. 532/1946, "possono essere modificati solo con il procedimento di cui all'art. 48-*bis* del medesimo statuto speciale".

Ciò comporta che la regola dell'esercizio da parte del Presidente della Regione delle funzioni prefettizie – anche se, eventualmente, derogabile, non essendo stata integralmente trasfusa nello statuto – potrebbe subire deroghe solo in forza di un provvedimento legislativo, adottato secondo la procedura prevista per le norme di attuazione, e non ad opera di una legge ordinaria (cfr. sentenze n. 180/1980 e n. 237/1983): tanto meno, dunque, ad opera di un semplice regolamento, come quello qui impugnato, sia pure di "delegificazione", emanato peraltro in attuazione di disposizioni di legge (l'art. 20 della legge n. 59/1997 e successive modificazioni) che non contenevano, né potevano contenere, l'abilitazione al Governo a disporre in difformità da norme di attuazione degli statuti speciali.