

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA  
Presidenza della Regione  
Avvocatura regionale

Servizio progettazione e consulenza legislativa

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE  
Roma, 29 - 30 settembre 2005

**Sentenze della Corte Costituzionale  
Relative alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome**

periodo giugno - settembre 2005

A cura di: Gemma Pastore  
Anna d'Ambrosio

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

periodo giugno - settembre 2005

<u>Sent.</u>	<u>Giudizio</u>	<u>Ricorrente</u>	<u>Resistente</u>	<u>Esito favorevole</u>	<u>Materia</u>
n. 135	Conflitto Attribuzioni	Bolzano	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato	Ambiente - Industria
n. 171	Conflitto Attribuzioni	Trento	Presidente del Consiglio dei ministri	Provincia autonoma	Pubblico impiego
n. 173	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	FVG	Regione	Elezioni
n. 201	Principale	Bolzano	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato	Immigrazione
n. 202	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Sardegna	Regione	Banca e istituti di credito
n. 203	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	FVG	Regione	Controllo sugli atti degli enti locali – Cooperative sociali
n. 249	Principale	Trento	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato	Sistema radiotelevisivo
n. 250	Incidentale	Trga	Bolzano	Provincia autonoma	Espropriazione per pubblica utilità
n. 263	Conflitto di attribuzione	Trento	Presidente del Consiglio dei Ministri	Provincia autonoma	Assistenza e beneficenza pubblica
n. 279	Principale	FVG (Emilia Romagna)	Presidente del Consiglio dei Ministri	Regioni - Stato	Istruzione pubblica
n. 286	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Valle d'Aosta	Stato	Agricoltura - Disciplina delle quote latte
n. 287	Conflitto di attribuzione	Trento	Presidente del Consiglio dei Ministri	Provincia autonoma	Assistenza e beneficenza pubblica

n. 293	Principale	Commissario dello Stato per la Regione Siciliana	Regione Siciliana	Regione	Bilancio e contabilità pubblica
n. 302	Conflitto di attribuzione	FVG	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato	Demanio idrico
n. 304	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Bolzano	Provincia autonoma	Edilizia e urbanistica - Istruzione pubblica - Agricoltura e zootecnia - Smaltimento dei sottoprodotti animali
n. 321	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Bolzano	Provincia autonoma - Stato	Calamità pubbliche - Protezione civile
n. 323	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Bolzano	Provincia autonoma	Istruzione pubblica
n. 337	Conflitto di attribuzione	Regione Siciliana	Presidente del Consiglio dei Ministri	Regione	Contribuzioni e ai finanziamenti

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 24 marzo - 6 aprile 2005, 135 (GU 15/2005)

**Materia:** Ambiente - Industria

**Tipo di giudizio:** Conflitto di attribuzione

**Limiti violati:** Art. 117 Cost.; Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Bolzano (ricorso n. 28/2002)

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Nota dell'11 giugno 2002, prot. 2687/2002/SIAR, del Direttore generale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio – Dipartimento per la protezione ambientale – Direzione per l'inquinamento e rischi industriali; decreto del medesimo Direttore generale, datato 8 maggio 2002, prot. 406/2002/SIAR/DEG

**Esito del giudizio:** La Corte ha respinto il ricorso

### **Annotazioni:**

La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato contro l'ispezione disposta dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio nello stabilimento MEMC Electronic Material s.r.l. di Merano, ai sensi del d. lgs. n. 334/1999 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), nell'ambito delle verifiche relative ai pericoli di incidenti industriali rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

In particolare la Provincia ha impugnato la nota 11 giugno 2002 del Direttore generale del Ministero dell'ambiente, con la quale è stata preannunciata l'ispezione nell'impianto industriale di Merano, nonché il decreto 8 maggio 2002 del medesimo Direttore generale, con cui è stata istituita la commissione incaricata di svolgere la suddetta ispezione.

La Provincia ritiene lesa la propria competenza statutaria in materia di igiene e sanità, nonché di prevenzione incendi.

Ritiene inoltre lesa la competenza concorrente in materia di salute e protezione civile.

La Corte ha respinto tale assunto, in quanto nel settore specifico dei rischi industriali la materia "tutela dell'ambiente", peraltro di natura trasversale, è in questo caso prevalente sulle altre (salute, protezione civile, etc.) ad essa connesse.

Di conseguenza, per garantire effettività a tale obiettivo è possibile riservare allo Stato non soltanto un potere di disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale, ma anche le potestà amministrative necessarie a garantire l'adeguatezza degli standard di precauzione.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 2 - maggio 2005, n. 171 (GU 19/2005)

**Materia:** Contratto collettivo di lavoro dei dipendenti provinciali

**Tipo di giudizio:** Conflitto di attribuzione

**Limiti violati:** Artt. 8, numero 1, e 16 Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; art. 2 d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Trento (ricorsi nn. 25 e 34 del 2001)

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Nota 28 maggio 2001 (n. prot. 548) della sezione di controllo di Trento della Corte dei conti; deliberazione del 24 luglio 2001, n. 42 delle sezioni riunite in sede di controllo della medesima Corte

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli atti impugnati

### **Annotazioni:**

I conflitti di attribuzione sollevati con i ricorsi nn. 25 e 34 del 2001 della Provincia autonoma di Trento nei confronti dello Stato hanno ad oggetto rispettivamente la nota 28 maggio 2001 (n. prot. 548) della sezione di controllo di Trento della Corte dei conti e la deliberazione del 24 luglio 2001, n. 42 delle sezioni riunite in sede di controllo della medesima Corte, in riferimento agli art. 8, numero 1, e art. 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione.

Entrambi gli atti impugnati, che affermano la pretesa della Corte dei conti di sottoporre alla certificazione di compatibilità finanziaria le ipotesi di accordo relative ai contratti collettivi di lavoro dei dipendenti della Provincia, sarebbero, secondo la ricorrente, a prescindere dal loro contenuto decisorio, lesivi della propria autonomia statutaria, in quanto adottati senza uno specifico fondamento legislativo, poiché nell'ordinamento statale o provinciale non si individuerebbero norme idonee ad estendere alla Provincia di Trento il controllo previsto per i contratti collettivi nazionali dall'art. 51, comma 4, del d.lgs. n. 29/1993 e successive modifiche.

Da un lato, infatti, ad avviso della ricorrente, l'art. 60 della legge provinciale n. 7/1997 sarebbe ormai inapplicabile; dall'altro lato, le modifiche delle norme di attuazione dello statuto speciale apportate dal d.lgs. n. 385/1997 e dal successivo d.lgs. n. 212/1999, stabilendo la precisa tipologia dei controlli della Corte dei conti sugli atti della Provincia di Trento, avrebbero implicitamente escluso altre forme di controllo, come quella pretesa nel caso in esame dalla Corte dei conti.

In via preliminare è stata disposta la riunione, per connessione soggettiva ed oggettiva, dei due giudizi per conflitto di attribuzione.

Ai fini di un adeguato inquadramento della vicenda in esame la Corte ha ritenuto necessario tenere conto dell'evoluzione della legislazione sia statale, sia provinciale in tema di controlli sull'autorizzazione alla stipulazione dei contratti collettivi di lavoro.

Prendendo le mosse dalla legge delega n. 421/1992, è stato ricordato che l'art. 2, comma 1, lettera b), disponeva che il Governo era delegato a prevedere che la «legittimità e la compatibilità economica dell'autorizzazione governativa» alla sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro fossero sottoposti al controllo della Corte dei conti. In conformità a questa norma, l'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993, così come sostituito dall'art. 18 del d.lgs. n. 470/1993, ha previsto il controllo della Corte dei conti di legittimità e di compatibilità economica dell'autorizzazione alla sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro.

A seguito della legge delega n. 59/1997, il d. lgs. n. 396/1997, all'art. 4 ha modificato il predetto art. 51, comma 2, eliminando ogni riferimento al previsto controllo di legittimità e stabilendo invece che la «quantificazione dei costi contrattuali» relativi all'ipotesi di accordo è trasmessa alla Corte dei conti «ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio»; la Corte dei conti nei successivi quindici giorni «certifica l'attendibilità dei costi quantificati», anche previa acquisizione di elementi istruttori e valutativi.

Va altresì tenuto presente che l'art. 9 dello stesso decreto ha eliminato dall'elenco degli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità proprio le autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti collettivi.

Le norme di attuazione in materia dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige contenute nel D.P.R. n. 305/1988 hanno attribuito alla sezione della Corte dei conti di Trento il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Provincia; controllo che il successivo D.P.R. n. 385/1997, ha limitato alla sola categoria dei regolamenti e degli atti attuativi degli obblighi comunitari ed al quale il D.P.R. n. 212/1999 ha aggiunto quello sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Provincia.

E' stato infine ricordato che, attribuendo lo statuto speciale alla Provincia di Trento competenza primaria in tema di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti», la legge provinciale n. 7/1997 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento), all'art. 60, comma 3, ha sottoposto l'autorizzazione giuntale alla sottoscrizione dei contratti collettivi al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993, così come sostituito dall'art. 18 del d.lgs. n. 470/1993.

Tale norma, peraltro, è stata abrogata dalla legge provinciale 19 febbraio 2002, n. 1.

La Corte osserva che l'evoluzione legislativa che hanno subito le disposizioni concernenti le attribuzioni della Corte dei conti in ordine ai contratti collettivi di lavoro è tenuta presente dalla Sezione di controllo di Trento della Corte dei conti nella censurata nota 28 maggio 2001 (prot. n. 548), nella quale appunto basandosi, oltre che sul carattere di norme fondamentali di riforma economico-

sociale delle disposizioni del d.lgs. n. 29/1993, essenzialmente sull'art. 60, comma 3, della legge provinciale n. 7/1997 ed interpretando il rinvio all'art. 51, comma 2, come «rinvio dinamico» al testo attualmente vigente dello stesso articolo, si è affermato che permane la competenza in materia della Corte dei conti, esercitabile in concreto, in base alle norme sull'organizzazione delle funzioni di controllo, dalle sezioni riunite.

Lo stesso precipuo riferimento al citato art. 60, comma 3, è stato effettuato anche dalle sezioni riunite della Corte dei conti nell'impugnata delibera del 24 luglio 2001, nella quale, dopo avere riconosciuto che la disciplina provinciale del procedimento di contrattazione è stata disegnata «su un modello che ricalca il vecchio testo dell'art. 51 del d.lgs. n. 29/1993», si è tuttavia affermato che ciò «non esclude un controllo esercitato secondo parametri di compatibilità economico-finanziaria».

Proprio su questa interpretazione dell'art. 60, comma 3, che la ricorrente contesta essenzialmente in base all'evoluzione del quadro normativo, si fondano le pretese di controllo della Corte dei conti contenute nelle delibere impugnate, che appunto sotto questo profilo arrecherebbero una menomazione alle attribuzioni costituzionali della Provincia di Trento.

La Corte ha quindi giudicato i ricorsi fondati.

Ai fini dell'estensione alla Provincia di Trento del controllo previsto per i contratti collettivi nazionali dall'art. 51, comma 4, del d.lgs. n. 29/1993 e successive modifiche, occorre ribadire - come ammettono le stesse sezioni riunite della Corte dei conti - che non rientra nella competenza legislativa provinciale disciplinare le funzioni di controllo della Corte dei conti, anche se la loro eventuale incidenza su materie di competenza esclusiva provinciale deve essere regolata alla stregua della rispettiva normativa di carattere statutario (sent. n. 182/1997).

I procedimenti di controllo contabile si debbono quindi svolgere secondo la disciplina statale, ma in modo tale che il necessario adeguamento legislativo provinciale li renda compatibili con l'ordinamento di appartenenza, senza che in proposito possano essere invocati eventuali vincoli derivanti da norme fondamentali di riforma economico-sociale, tanto più con riferimento alla Provincia di Trento, alla luce di quanto disposto dall'art. 2 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).

Ciò premesso, le sezioni riunite della Corte dei conti, esclusa l'applicabilità diretta nell'ordinamento provinciale di una singola norma contenuta in una legge di riforma economico-sociale, sostengono che il necessario adeguamento legislativo nella specie è costituito dall'art. 60, comma 3, della legge provinciale n. 7/1997.

Tale disposizione, nell'ambito del procedimento di contrattazione collettiva, avrebbe configurato un modello di controllo «che ricalca il vecchio testo dell'art. 51 del d.lgs. n. 29/1993, quando ancora era prevista l'autorizzazione governativa alla sottoscrizione dell'accordo», ma che tuttavia non escluderebbe



«un controllo esercitato secondo parametri di compatibilità economico-finanziaria».

Secondo questa tesi, dunque, l'art. 60, comma 3, consentirebbe che il controllo esercitato nelle forme della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio previste dall'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 non sia incompatibile, in linea di principio, con il procedimento disciplinato dal vecchio testo del citato art. 51, comma 2.

Questa impostazione argomentativa non è apparsa condivisibile alla Corte per una serie di motivi.

Innanzitutto è stato considerato che se l'art. 60, comma 3, costituisce la norma che rende ammissibile il modello di controllo contabile nell'ordinamento provinciale, in base a questa stessa norma non si possono ammettere forme di controllo diverse da quelle configurate dal ricordato art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993, al quale appunto la disposizione provinciale rinvia.

Peraltro la sostanziale diversità tra questi due tipi di controllo è confermata dalle stesse sezioni riunite, che sottolineano come l'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 superi la precedente logica del controllo di legittimità formale previsto dal citato art. 51, comma 2, spingendosi invece verso il controllo effettivo della spesa basato appunto sulle procedure di «certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio».

In secondo luogo va considerato che le vigenti norme di attuazione statutaria, limitando il controllo della Corte dei conti ad una tipologia puntuale di procedure ed atti, non possono logicamente prevedere tipi di controllo diversi, sotto il profilo formale ed oggettivo (ord. n. 310/1998), da quelli espressamente indicati, come è appunto il caso della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

L'art. 60, comma 3, non può più quindi essere invocato dopo la sostituzione della norma richiamata e l'introduzione di un diverso modello di controllo, che appunto per la sua diversità appare inapplicabile nell'ordinamento provinciale.

Ne consegue l'illegittimità degli atti impugnati, che proprio su tale norma hanno fondato il rispettivo dispositivo, così arrecando, sotto questo profilo, una menomazione alle attribuzioni costituzionali in materia della Provincia di Trento.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 2 – 4 maggio 2005, n. 173 (GU 19/2005)

**Materia:** Elezioni - Elezione del sindaco nei Comuni fino a 15.000 abitanti

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 48 Cost.; art. 5 (recte: art. 4) dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia; art. 7 d. lgs. n. 9/1997 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni)

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 23/2004)

**Resistente/i:** Regione Friuli Venezia-Giulia

**Oggetto del ricorso:** Art. 1, comma 2, legge regionale 11 dicembre 2003, n. 21 (Norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli assessori regionali)

**Esito del giudizio:** La Corte ha giudicato la questione non fondata

### **Annotazioni:**

La disposizione censurata stabilisce che, ai fini del raggiungimento del quorum del cinquanta per cento richiesto per la validità dell'elezione del Sindaco nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti qualora sia presentata una sola lista ovvero un solo gruppo di liste collegate, non sono computati gli elettori «iscritti nell'anagrafe degli elettori residenti all'estero».

Tale norma, secondo il ricorrente, sarebbe in contrasto sotto vari profili con il principio di eguaglianza del voto, nonché con le norme statutarie e relative disposizioni di attuazione, che non attribuirebbero alla Regione Friuli-Venezia Giulia alcuna competenza legislativa in materia.

La questione non è stata ritenuta fondata.

In merito alla competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia a disciplinare le elezioni degli enti locali la Corte ha ricordato che la legge regionale impugnata modifica la precedente legge n. 14/1995 e che il sistema di elezione del sindaco configurato dalla disposizione regionale censurata riproduce - eccettuata la norma impugnata sul computo degli elettori residenti all'estero - quello previsto dall'art. 71, comma 10, del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale per i comuni fino a 15.000 abitanti nei quali sia presente una sola lista o un solo gruppo di liste collegate prevede appunto un quorum strutturale, oltre che funzionale.

La competenza legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia si fonda sull'art. 4, n. 1-bis, dello statuto speciale, così come modificato dall'art. 5

della legge cost. n. 2/1993 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige), che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva della Regione «l'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

L'art. 7 del d.lgs. n. 9/1997, specifica l'ambito di questa disposizione, espressamente stabilendo che «la Regione disciplina il procedimento di elezione negli enti locali, esercitandone tutte le funzioni, compresa la fissazione e l'indizione dei comizi elettorali».

A tutto questo viene aggiunto che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato, anche in riferimento alle citate prescrizioni legislative, che la legislazione elettorale non è di per sé estranea alla materia dell'ordinamento degli enti locali, poiché la configurazione degli organi di governo, i loro rapporti, le loro modalità di formazione e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi costituiscono aspetti di questa materia riservata alle Regioni a statuto differenziato (ex plurimis sentenze n. 84/1997, n. 48/2003).

Sotto questo profilo quindi, a giudizio della Corte, nel caso in esame, non può essere contestata la competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia a disciplinare il computo degli elettori ai fini del quorum partecipativo alle elezioni per il rinnovo degli organi comunali.

La Corte non ha condiviso neppure la seconda censura, prospettata dal ricorrente in riferimento all'art. 48 Cost., sia sotto il profilo della mancata «salvaguardia del corpo elettorale», sia sotto il profilo della limitazione dell'effettività' del diritto di voto mediante l'astensione.

A tal proposito è stato ribadito il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il principio di eguaglianza del voto, sancito dall'art. 48, secondo comma, Cost., non è finalizzato ad una generica salvaguardia del corpo elettorale, ma è diretto «ad assicurare la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto viene espresso», senza riguardare fasi anteriori o successive a tale momento (ord. n. 260/2002 e n. 160/1996, sent. n. 107/1996).

La determinazione del quorum partecipativo prevista dalla norma censurata non incide, concernendo una condizione di validità del voto, sull'espressione dello stesso, ma attiene ad un momento precedente e non rientra quindi nella previsione dell'art. 48, secondo comma.

Né tanto meno risulta violata la medesima norma costituzionale sotto il profilo che, secondo il ricorrente, verrebbe limitata l'effettività' del diritto di voto, neutralizzando il significato dell'astensione degli elettori residenti all'estero.

In proposito - a prescindere dal rilievo che l'astensione nel voto è diversa dalla mancata partecipazione al voto - è risultato sufficiente osservare che, in presenza della prescrizione dello stesso art. 48, secondo cui l'esercizio del diritto di voto «è dovere civico», il non partecipare alla votazione costituisce una forma di esercizio del diritto di voto significativa solo sul piano socio-politico.

Quanto al terzo profilo di violazione del principio di eguaglianza del voto costituito, secondo il ricorrente, dal fatto che gli elettori residenti all'estero, qualora si recassero a votare, verrebbero «estromessi dal computo degli elettori

iscritti nelle liste elettorali del comune, ma verrebbero comunque computati nel numero dei votanti, con innalzamento di questo secondo quorum», la Corte ha osservato che non è ravvisabile alcun vizio di legittimità, dal momento che è logico che i cittadini iscritti nell'anagrafe dei residenti all'estero, qualora esprimano il voto, vengano computati tra i votanti.

In realtà, l'introduzione di un regime speciale per gli elettori residenti all'estero, ai fini del calcolo del quorum di partecipazione alle elezioni in oggetto, lungi dal costituire una lesione del principio di eguaglianza del voto, persegue una logica di favore verso il puntuale rinnovo elettorale degli organi degli enti locali.

Ed infatti questo regime trova la sua giustificazione nell'alto tasso di emigrazione che caratterizza alcune aree della Regione Friuli-Venezia Giulia, il quale potrebbe determinare il mancato raggiungimento del quorum richiesto, con conseguente annullamento delle elezioni e successivo commissariamento del comune in attesa dell'indizione di nuove elezioni che peraltro, ai sensi dell'art. 7 della legge regionale n. 10/1999 (Norme in materia di elezioni comunali e provinciali, nonché modifiche alla legge regionale 9 marzo 1995, n. 14), si possono svolgere soltanto in un turno unico annuale.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 23 - 26 maggio 2005, n. 201 (GU 21/2005)

**Materia:** Immigrazione

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Artt. 9, numeri 4 e 5, 10 e 16 Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; artt. 2 e 3 DPR n. 280/1974; artt. 3 e 4 DPR n. 197/1980; art. 117 Cost.

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Bolzano (ricorso 94/2002)

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Art. 1, commi 1, 4 e 5, d. l. n. 195/2002 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222/2002

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato non fondata la questione

### **Annotazioni:**

La ricorrente muove dall'identificazione delle competenze legislative riconosciute dallo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, da un lato, e dal nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, dall'altro.

A tal fine richiama, innanzi tutto, lo statuto speciale, che, oltre a conferirle una competenza concorrente con quella statale in materia di «apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori» e di «costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento», le affida una competenza legislativa integrativa in materia di «collocamento e avviamento al lavoro, con facoltà di avvalersi - fino alla costituzione dei propri uffici - degli uffici periferici del Ministero del lavoro per l'esercizio dei poteri amministrativi connessi con le potestà legislative spettanti alle Province stesse in materia di lavoro».

A queste competenze legislative si aggiungerebbero le corrispondenti competenze amministrative - in base al principio del parallelismo espresso dall'art. 16 dello stesso statuto - e le ulteriori competenze amministrative delegate dallo Stato.

La Provincia menziona, poi, le competenze legislative che le derivano dall'art. 117, comma 3, Cost., nella formulazione introdotta dal nuovo titolo V della parte seconda Cost., che prevede la competenza legislativa concorrente con lo Stato nella materia della tutela e sicurezza del lavoro, comprensiva dei servizi per l'impiego e l'inserimento dei lavoratori nelle aziende.

Secondo la ricorrente, tale complessiva ricostruzione sarebbe confermata dall'assetto normativo delineato dall'art. 18, comma 1, della legge n. 189/2002

(Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), che ha introdotto nell'art. 22 del d. lgs. n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) il comma 16, in base al quale sono fatte salve le competenze spettanti alla Provincia autonoma in materia di instaurazione dei rapporti di lavoro dei lavoratori stranieri.

Ad avviso della Provincia ricorrente, dunque, le norme censurate ledono le competenze provinciali, perché attribuiscono alle prefetture (le cui funzioni sono esercitate nelle Province autonome dal Commissario del Governo, in base all'art. 87 dello statuto speciale) compiti rilevanti in materia di collocamento e di instaurazione di rapporti di lavoro degli extracomunitari, prevedendo: a) che le imprese aventi alle loro dipendenze lavoratori extracomunitari in posizione irregolare possono denunciare la sussistenza dei rapporti di lavoro irregolari alla Prefettura-Ufficio territoriale del Governo competente per territorio, mediante la presentazione di una dichiarazione; b) che la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo tiene un registro informatizzato di coloro che hanno presentato le dichiarazioni e dei lavoratori extracomunitari ai quali le dichiarazioni si riferiscono e verifica l'ammissibilità e la ricevibilità delle stesse, dandone comunicazione al "centro per l'impiego" competente per territorio, mentre la Questura accerta se sussistono motivi ostativi all'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per un anno; c) che, successivamente, la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo invita le parti a presentarsi per stipulare il "contratto di soggiorno" per lavoro subordinato e per il contestuale rilascio del permesso di soggiorno.

La questione è stata giudicata non fondata.

La Corte ha ricondotto la normativa censurata alla materia dell'immigrazione, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *b*), Cost. e non contemplata tra le attribuzioni statutarie della Provincia ricorrente.

I commi 1, 4 e 5 dell'art. 1 del d.l. n. 195/2002, sia per la parte denunciata (relativa alle competenze della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo) che per quella non denunciata (relativa alle competenze della Questura), disciplinano un particolare procedimento di legalizzazione del lavoro irregolare degli immigrati extracomunitari per i casi di mancanza o invalidità del permesso di soggiorno, senza incidere né sulla disciplina generale della regolarizzazione del lavoro in quanto tale, né sulle indicate competenze legislative statutarie.

L'esame congiunto di tali norme rende evidente, a giudizio della Corte, che esse delineano un procedimento unitario, volto, attraverso il coesistente apporto delle competenze di due organi dell'amministrazione periferica dello Stato (la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo e la Questura), a disciplinare il soggiorno dei lavoratori clandestini extracomunitari ed a legalizzarne contestualmente il lavoro; e dunque a regolare aspetti caratteristici della materia dell'immigrazione, di esclusiva competenza legislativa dello Stato.

È appena il caso di sottolineare che le attività di controllo affidate alla Questura si correlano inscindibilmente, nell'ambito dell'unità funzionale del descritto procedimento, a quelle affidate alla Prefettura-Ufficio territoriale del Governo, rendendo del tutto irrilevante la circostanza – sulla quale, invece, si

insiste nel ricorso – che la Provincia autonoma abbia censurato solo le norme relative alla competenza della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo e non anche quelle relative alla competenza della Questura.

La riconducibilità delle disposizioni censurate alla materia dell'immigrazione, si osserva nella sentenza, è ulteriormente evidenziata dal fatto che esse si inseriscono organicamente in un più ampio contesto normativo riguardante tale materia, costituito sia dalle altre norme non denunciate contenute nel d.l. n. 195/2002, sia, soprattutto, dal d. lgs. n. 286/1998.

Aver ricompreso la normativa denunciata nella materia dell'immigrazione, di esclusiva competenza legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. b), Cost., preclude, ovviamente, ogni diretta incidenza della stessa normativa nella materia della tutela del lavoro, riservata dal terzo comma dello stesso articolo alla potestà legislativa concorrente delle regioni ad autonomia ordinaria.

E' stata altresì esclusa la competenza legislativa statutaria invocata dalla Provincia ricorrente, in quanto gli ambiti settoriali ai quali quest'ultima riporta la normativa denunciata («apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori», di cui all'art. 9, n. 4, dello statuto; «costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento», di cui all'art. 9, n. 5, statuto ed agli artt. 2 e 3 del D.P.R. n. 280/1974; «collocamento e avviamento al lavoro», di cui all'art. 10 dello statuto; ispezione del lavoro, di cui agli artt. 3 e 4 del D.P.R. n. 197/1980) sono riconducibili alla materia della tutela del lavoro e del rapporto di lavoro in quanto tale, non certo a quella della regolarizzazione del lavoro degli immigrati extracomunitari, attinente, all'immigrazione.

Neppure sussiste, a giudizio della Corte, la competenza legislativa residuale di cui all'art. 117, comma 4, Cost. invocata dalla ricorrente, limitatamente alla (non meglio precisata) materia «non [...] ricompresa nella competenza [...] relativa alla "tutela e sicurezza del lavoro"», con riferimento alla "clausola" di maggior favore prevista in via transitoria dall'art. 10 della l. cost. n. 3/2001.

La Corte ha, infine, escluso la denunciata interferenza tra la disciplina censurata e le competenze amministrative riconosciute alla Provincia ricorrente dall'art. 16 dello statuto speciale.

Tale norma, che pone un necessario parallelismo fra competenze legislative e competenze amministrative, non è infatti operante per la rilevata mancanza di competenze legislative statutarie della Provincia in materia di immigrazione.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 23 - 26 maggio 2005, n. 202 (GU 22/2005)

**Materia:** Banca e istituti di credito – Controllo sugli atti degli enti locali

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Artt. 114 e 117, commi 2 e 3, Cost.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 43/2002)

**Resistente/i:** Regione Sardegna

**Oggetto del ricorso:** Artt. 12 e 31, comma 4, legge della Regione Sardegna 22 aprile 2002, n. 7 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2002)

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato inammissibili le questioni

### Annotazioni:

L'art. 12 della legge impugnata, la cui rubrica reca *Intermediari finanziari*, prevede, ai fini della gestione delle misure agevolative previste dalla normativa regionale o rientranti nelle competenze della Regione, l'equiparazione agli istituti di credito degli intermediari finanziari.

Secondo la difesa dello Stato tale norma contrasterebbe con l'art. 159 del d.lgs. n. 385/1993 (Testo unico delle disposizioni in materia bancaria e creditizia), che costituisce legge di grande riforma economico-sociale (sentenza n. 224/1994).

Ciò determinerebbe la violazione dell'art. 117 Cost., il quale ricomprende la materia in esame tra quelle oggetto di potestà legislativa concorrente, «senza contare poi la riserva alla competenza esclusiva dello Stato contenuta alla lettera o) dal primo [*recte*: secondo] comma del medesimo articolo».

A sostegno di detta tesi, inoltre, viene richiamata la direttiva comunitaria 89/647/CEE che disciplina il coefficiente di solvibilità degli enti creditizi.

L'art. 31, comma 4, della medesima legge regionale, la cui rubrica reca *Disposizioni sul controllo sugli atti degli enti locali*, prevede, sia pure in via transitoria, che, nelle more dell'approvazione di una più ampia disciplina di settore, il controllo eventuale sugli atti degli enti locali minori è esercitato secondo «le procedure e le modalità determinate dall'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica con decreto da emanarsi entro cinque giorni dalla data di entrata in vigore» della stessa legge.

Ad avviso del ricorrente, detta disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 114 Cost., che sancisce il principio di equiordinazione tra Comuni e Regioni, anche in ragione dell'abrogazione dell'art. 130 Cost., disposta dall'art. 9, comma 2, l. cost. n. 3/2001.



La questione concernente la illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 7/2002 è stata ritenuta dalla Corte inammissibile.

Nella sentenza si osserva, infatti, che il ricorrente omette del tutto di specificare le ragioni per cui, pur trattandosi dell'impugnativa di una legge della Regione Sardegna, debba prendersi in considerazione tale parametro in luogo di quello ricavabile dal relativo statuto speciale, il cui art. 4, comma 1, lettera *b*), demanda alla competenza legislativa della Regione la materia della istituzione e dell'ordinamento degli enti di credito fondiario ed agrario, delle casse di risparmio, delle casse rurali, dei monti frumentari e di pegno e delle altre aziende di credito di carattere regionale, nonché quella delle relative autorizzazioni.

In conformità ad un consolidato indirizzo giurisprudenziale (sentt. n. 65/2005, n. 8/2004 e n. 213/2003), la mancanza di una tale valutazione comporta l'inammissibilità della questione nei termini in cui è stata formulata nel ricorso.

Analogamente è stata dichiarata la inammissibilità della questione concernente l'impugnazione dell'art. 31, comma 4, della medesima legge regionale in considerazione che anche per tale parte l'Avvocatura generale dello Stato ha dedotto esclusivamente la violazione dell'art. 114 Cost., in particolare in considerazione dell'abrogazione dell'art. 130 Cost., senza darsi carico della disposizione contenuta nell'art. 3, comma 1, lettera *b*), dello statuto speciale della Regione Sardegna, che attribuisce alla competenza legislativa regionale la materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», nel cui ambito trova collocazione anche il regime del controllo sui medesimi enti.

La Corte osserva che il ricorrente avrebbe dovuto quanto meno spiegare in quale rapporto si trovano, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, le invocate norme della Costituzione e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello statuto speciale.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 23 – 26 maggio 2005, n. 203 (GU 22/2005)

**Materia:** Controllo sugli atti degli enti locali – Cooperative sociali

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Artt. 114 e 117, comma 2, lett. *h*), Cost.

**Ricorrente/i:** Il Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso 45/2002)

**Resistente/i:** Regione Friuli-Venezia Giulia

**Oggetto del ricorso:** Artt. 3, comma 2 [*recte*: comma 3], e 11, comma 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 15 maggio 2002, n. 13 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2002).

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato inammissibili le questioni

### Annotazioni:

La difesa dello Stato ha rilevato come l'art. 3, prevedendo la permanenza di un controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali, anche se eventuale, sia su richiesta degli organi collegiali deliberanti (comma 2), sia su richiesta di un quinto dei consiglieri assegnati all'ente (comma 3), si pone in contrasto con l'art. 14 [*recte*: 114] Cost., che sancisce il principio di equiordinazione tra Comuni e Regioni, anche in ragione della abrogazione dell'art. 130 Cost., disposta dall'art. 9, comma 2, della legge cost. n. 3/2001 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Il ricorrente ha dedotto, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 6, della medesima legge regionale, in quanto detta norma, aggiungendo l'art. 3-*bis* alla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 7/1992 (Disciplina ed incentivazione in materia di cooperazione sociale), prevede, per le cooperative sociali, una nuova figura di soci - denominati soci fruitori - non prevista dalla disciplina codicistica delle cooperative.

Detta disposizione, ad avviso del ricorrente, viola l'art. 117, comma 2, lett. *h*), Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva nella materia "ordinamento civile".

Le questioni sono state giudicate inammissibili.

Al riguardo è stato precisato che con le questioni di legittimità costituzionale in esame, il Presidente del Consiglio dei ministri ha denunciato la violazione degli artt. 114 e 117, comma 2, lett. *h*), Cost., anche in ragione dell'intervenuta abrogazione dell'art. 130 Cost..

Il ricorrente, però, pur trattandosi dell'impugnativa di una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia, ha ommesso del tutto di specificare le ragioni per le quali

debbano prendersi in considerazione tali parametri in luogo di quelli ricavabili dal relativo statuto speciale.

Viene, infatti, rilevato che lo statuto speciale della Regione, all'art. 5, comma 1, numeri 4) e 17), prevede che «con l'osservanza dei limiti generali indicati nell'art. 4 ed in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie, la Regione ha potestà esclusiva nelle seguenti materie: [...] 4) disciplina dei controlli previsti nell'articolo 60; [...] 17) cooperazione, compresa la vigilanza sulle cooperative».

Il richiamato art. 60, a sua volta, stabilisce che « il controllo sugli atti degli enti locali è esercitato da organi della Regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato».

Infine, viene osservato come l'art. 6, comma 1, dello statuto speciale prevede che la Regione ha facoltà di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione e di attuazione, tra l'altro, nella materia della previdenza e dell'assistenza sociale.

Il ricorrente avrebbe dovuto, a giudizio della Corte, quanto meno spiegare in quale rapporto si trovano, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, le invocate norme della Costituzione e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello statuto speciale.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 20 giugno - 1 luglio 2005, n. 249 (GU 27/2005)

**Materia:** Sistema radiotelevisivo

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Artt. 2, 4, 15, 16, 92 e 102 Statuto di autonomia; artt. 1, comma 1, e 3-*quater*, comma 1, decreto lgs. n. 592/1993 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni di lingua ladina, mochena e cimbra della provincia di Trento); artt. 3, comma 1, e 6 Cost.

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 67/2004)

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Art. 17, comma 2, lettera *ñ*, legge 3 maggio 2004, n. 112 (Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione)

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato non fondata la questione

### Annotazioni:

Ad avviso della ricorrente la norma impugnata limita alle sole popolazioni di lingua ladina il più ampio obbligo a carico del gestore del servizio pubblico radiotelevisivo, che espressamente è stabilito dall'art. 3-*quater*, comma 1, del decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni di lingua ladina, mochena e cimbra della provincia di Trento); secondo tale norma infatti «il Ministero delle comunicazioni, la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, anche mediante apposite convenzioni con la provincia di Trento, e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, fatte salve le funzioni di indirizzo della competente commissione parlamentare, assicurano tutte le necessarie misure e condizioni per la tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra della provincia di Trento».

La questione è stata giudicata non fondata.

In termini generali, la Corte ha osservato che anche nel giudizio in via principale deve comunque essere privilegiata fra le interpretazioni possibili di una norma quella conforme a Costituzione (sent. n. 170/2001).

Per quanto concerne in particolare le disposizioni legislative statali, è stato ripetutamente affermato che esse devono essere interpretate in modo da assicurarne la conformità con la posizione costituzionalmente garantita alle province autonome del Trentino-Alto Adige (sent. n. 412/2004 e n. 228/2003).

A giudizio della Corte, la norma statale impugnata non presenta alcun indice testuale o sistematico che si opponga ad una lettura in linea con la garanzia della sfera di attribuzioni propria della provincia autonoma ricorrente, fondata sulle evocate disposizioni dello statuto speciale di autonomia ed in particolare sulle relative norme di attuazione in materia di doverosa tutela delle popolazioni di lingua ladina, mochena e cimbra, anche a mezzo di trasmissioni radiotelevisive (art. 3-*quater*, comma 1, del d. lgs. n. 592/1993).

Tale conclusione si giustifica in ragione non tanto della salvezza delle competenze provinciali, espressa dall'art. 26 della legge n. 112/2004, quanto piuttosto della naturale cedevolezza (anche nel momento interpretativo) della legge ordinaria statale rispetto sia alle disposizioni dello statuto speciale che alle relative norme di attuazione.

Queste ultime infatti - essendo emanate con l'osservanza di speciali procedure - sono dotate di forza prevalente, anche per la loro valenza integrativa del precetto statutario (sent. nn. 406 e 341 del 2001; n. 520/2000; nn. 213 e 137 del 1998).

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 20 giugno -1 luglio 2005, n. 250 (GU 27/2005)

**Materia:** Espropriazione per pubblica utilità

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** Artt. 42, commi 2 e 3, 97, 117 Cost.; artt. 4 e 8 Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; primo protocollo addizionale, art. 1 Convenzione europea dei diritti dell'uomo

**Ricorrente/i:** il Tribunale regionale di giustizia amministrativa (Trga) per il Trentino-Alto Adige - Sezione autonoma di Bolzano (ordinanza n. 247/2003)

**Resistente/i:** Provincia autonoma di Bolzano

**Oggetto del ricorso:** Art. 32 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni di pubblica utilità per tutte le materie di competenza regionale), aggiunto dall'art. 36 della legge della Provincia di Bolzano 9 agosto 1999, n. 7

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione

### Annotazioni:

L'articolo 32 della legge provinciale di Bolzano n. 10/1991 autorizza «l'emanazione del decreto di espropriazione o di asservimento di immobili sui quali sono state realizzate opere pubbliche, a prescindere dalla procedura prevista dalla presente legge e dal pagamento dell'indennità', qualora dette opere esistano da più di vent'anni ovvero siano state realizzate in esecuzione della procedura espropriativa avviata, e non ancora conclusa, ai sensi di leggi anteriori a questa legge»; aggiungendo che «i provvedimenti così emanati non pregiudicano i diritti riconosciuti dall'autorità giudiziaria» e prevedendo che «il decreto di esproprio costituisce titolo ad ogni effetto per l'intavolazione del relativo diritto».

Secondo il Trga, il legislatore provinciale, con l'art. 32 della legge n. 10/1991, ha voluto regolare la fattispecie nota come occupazione «usurpativa», che si verifica ove l'occupazione del fondo privato non sia stata preceduta da dichiarazione di pubblica utilità (o la stessa sia stata annullata con sentenza passata in giudicato), e lo stesso fondo sia stato trasformato in modo irreversibile con la realizzazione dell'opera pubblica.

Siffatta situazione, che concreta un illecito permanente, obbliga l'amministrazione alla restituzione del fondo, o, nell'impossibilità, al risarcimento integrale.

Va considerata illegittima, a giudizio della ricorrente, l'occupazione usurpativa, perché in contrasto con i principi enunciati dall'art. 1, primo protocollo

addizionale, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu), che collimano con i principi contenuti negli artt. 42, secondo e terzo comma, Cost..

Alla luce di tali principi, la norma che ha consentito al comune di Bolzano l'espropriazione dell'area è da considerare illegittima, posto che l'espropriazione può avvenire solo nei casi previsti dalla legge - dal che si inferisce che la pubblica utilità deve essere accertata e dichiarata formalmente, e non può essere solo presunta - e salvo indennizzo.

La legge provinciale, inoltre, introduce una sorta di usucapione semplificata, per la quale è sufficiente l'esistenza per un certo periodo di un'opera pubblica, a prescindere dai presupposti dell'usucapione, di cui all'art. 1158 e seguenti cod. civ., laddove l'art. 42, secondo comma, Cost., dispone che i modi di acquisto della proprietà sono determinati dalla legge.

E' pur vero che il legislatore provinciale, in base all'art. 8, n. 22, dello Statuto di autonomia, ha potestà legislativa primaria in materia espropriativa; tuttavia tale potestà deve esercitarsi entro i principi dell'ordinamento giuridico statale (art. 4), e non è dubbio che, i modi di acquisto e di perdita del diritto di proprietà, costituiscono principi dell'ordinamento giuridico, anche in relazione all'art. 117 Cost..

La sottrazione della speciale procedura prevista dall'art. 32 all'osservanza della procedura ordinaria regolata dalla stessa legge provinciale, rendendo non necessaria la comunicazione ai proprietari (art. 3) e la dichiarazione di pubblica utilità (art. 5), contrasta con il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

L'art. 32 della legge provinciale contrasta con i diritti fondamentali stabiliti dalla Cedu - cui va riconosciuto rango costituzionale -, i quali, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, in base a rigorosa interpretazione del principio di legalità in funzione della tutela del diritto di proprietà, escludono la prescrizione - e quindi anche l'usucapione - del diritto di proprietà in seguito ad una situazione illecita perdurante.

Nel giudicare tale questione di legittimità costituzionale la Consulta ha ribadito che il giudice che deferisce alla Corte costituzionale una questione di costituzionalità, nell'operare la ricognizione del contenuto normativo della disposizione da applicare al caso portato al suo esame, deve costantemente essere guidato dalla esigenza di rispettare i precetti costituzionali ed è quindi tenuto ad adottare, di fronte ad una interpretazione confliggente con alcuno di essi, quella diversa possibile lettura che risulti aderente ai principi costituzionali altrimenti vulnerati (sent. nn. 499/1994 e 31/1996).

La norma impugnata, oltre a prevedere l'emanazione del decreto di esproprio, a prescindere dalla procedura prevista dalla stessa legge e dal pagamento dell'indennità, stabilisce che «i provvedimenti così emanati non pregiudicano i diritti riconosciuti dall'autorità giudiziaria».

Nella sentenza si osserva che il giudice rimettente, nel formulare l'eccezione di incostituzionalità, non ha in alcun modo tenuto presente tale ultima disposizione, né ha tentato di fornire una interpretazione dell'intera norma censurata, che avrebbe potuto consentire il superamento dei dubbi di

costituzionalità prospettati, in presenza di una disposizione che non pregiudica i diritti riconosciuti dall'autorità giudiziaria.

Dal fatto che il giudice rimettente ha ommesso, ancor prima di proporre l'incidente di costituzionalità, di ricercare una interpretazione adeguatrice del testo di legge denunciato, la Corte fa discendere la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta (ord. nn. 215, 235 e 242 del 2004).



## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 23 giugno – 7 luglio 2005, n. 263 (GU 28/2005)

**Materia:** Assistenza e beneficenza pubblica

**Tipo di giudizio:** Conflitto di attribuzione

**Limiti violati:** Artt. 8, n. 25, 9, n. 10, e 16 Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; art. 117 Cost.; art. 5, commi 2 e 3 l. n. 386/1989; art. 12, commi 1 e 2 d.lgs. n. 268/1992

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 24/2002)

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 28 febbraio 2002, n. 70 (Regolamento concernente condizioni e modalità per l'erogazione dei contributi di cui all' art. 80, comma 14, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in materia di servizi di telefonia rivolti alle persone anziane)

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato che non spetta allo Stato disciplinare con regolamento la concessione ed erogazione dei finanziamenti in materia di telefonia e ha annullato gli articoli del decreto nella parte in cui si applicano alle province di Trento

### **Annotazioni:**

La ricorrente Provincia ha prospettato la violazione delle proprie attribuzioni statutarie, in quanto lo Stato ha provveduto a disciplinare in via regolamentare criteri e modalità di utilizzazione del fondo nella materia delle politiche sociali (servizi di telefonia rivolti alle persone anziane), invece che limitarsi alla assegnazione dello stesso all'ente autonomo, con il solo vincolo della destinazione delle somme nell'ambito del corrispondente settore.

Per le stesse ragioni la ricorrente ha prospettato, in via subordinata, la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., applicabile ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001.

E' stata preliminarmente dichiarata infondata l'eccezione di carenza di interesse al ricorso, prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato sul presupposto che il fondo, per la cui utilizzazione è stato emanato il decreto ministeriale impugnato, concerne gli anni 2001 e 2002 e, pertanto, le relative risorse sarebbero già state spese (o comunque non risulta provato dalla ricorrente, su cui graverebbe il relativo onere, che non siano state spese) in forme diverse da quelle prescritte.

Se tali modalità fossero state rispettate, secondo la prospettazione della difesa erariale, sarebbe venuto meno l'interesse della Provincia di Trento al presente conflitto.

Al riguardo è risultato sufficiente alla Corte osservare che, nella specie, la lesione si concreta nella emanazione del regolamento invasivo.

E' stata dichiarata infondata anche l'eccezione di inammissibilità del ricorso, prospettata dall'Avvocatura, in quanto la lesione della sfera di attribuzione della Provincia di Trento, che pure l'Avvocatura non ritiene sussistente, sarebbe stata, in ipotesi, recata dalla legge (art. 80, comma 14, della legge n. 388/2000), attributiva del potere regolamentare di cui la ricorrente lamenta l'esercizio, e non dal regolamento ministeriale n. 70/2002 (oggetto del conflitto), meramente esecutivo della prima.

L'art. 158 della legge n. 388/2000 detta, infatti, una "clausola di salvaguardia" prevedendo l'applicazione alla Provincia di Trento dell'art. 80, comma 14, "compatibilmente con le norme" dello statuto ed esclude, pertanto, qualsiasi possibile contrasto tra la norma in questione e quelle che delineano l'autonomia speciale dell'ente.

Al riguardo la Corte ha richiamato la consolidata giurisprudenza costituzionale, secondo cui, al pari delle norme statutarie, anche le norme di attuazione dello statuto speciale (come, nella specie, il decreto legislativo n. 268/1992), nonché quelle, adottate con lo speciale procedimento previsto dall'art. 104, di modifica o di integrazione del titolo VI dello statuto del Trentino-Alto Adige (come, nella specie, l'art. 5 della legge n. 386/1989) possono essere utilizzate come parametro del giudizio di costituzionalità (sent. n. 36, n. 356 e n. 366 del 1992, n. 165/1994, n. 458/1995, n. 520/2000, n. 334 e n. 419/2001 e n. 28 e n. 267/2003).

A fronte di questa equiparazione tra norme statutarie e norme di modifica e di attuazione statutaria, la "clausola di salvaguardia" dettata dall'art. 158 della legge n. 388/2000 deve, allora, essere intesa, in una lettura costituzionalmente orientata, come riferita a tutte le disposizioni che delineano e garantiscono l'autonomia speciale della Provincia.

Nel merito il ricorso è stato giudicato fondato.

Il fondo in questione, istituito nell'ambito di quello nazionale per le politiche sociali, riguarda i servizi di telefonia rivolti alle persone anziane.

La materia rientra nell'assistenza e beneficenza pubblica, ai sensi dell'art. 8, n. 25, dello statuto, per la quale la Provincia ha competenza legislativa esclusiva.

L'art. 5, comma 2, della legge 386/1989 stabilisce che, in materie provinciali, lo Stato con legge può istituire fondi per scopi determinati, i quali devono essere utilizzati, nell'ambito del settore definito dalla legge statale stessa, secondo normative provinciali, e quindi esclude che condizioni e modalità per l'utilizzo di detti fondi possano essere stabiliti con regolamento statale.

L'art. 12 del d. lgs. n. 268/1992, peraltro, stabilisce che la predetta norma si applica a qualsiasi disposizione statale anche se non espressamente richiamata.

Ai sensi di tali disposizioni appare evidente, a giudizio della Corte, l'illegittimità del regolamento statale impugnato.

La Corte ha, pertanto, dichiarato che non spetta allo Stato il potere di disciplinare con regolamento ministeriale i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione da parte della Provincia autonoma di Trento dei finanziamenti previsti dall'articolo 80, comma 14, della legge n. 388/2000 e ha conseguentemente annullato gli articoli impugnati, nella parte in cui si applicano alla Provincia autonoma di Trento.

In considerazione della piena equiparazione statutaria delle due Province autonome relativamente alle attribuzioni in questione, l'efficacia della sentenza è stata estesa anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 7 - 15 luglio 2005, n. 279 (GU 29/2005)

**Materia:** Istruzione pubblica

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Artt. 117, commi 3 e 6, e 118 Cost.; principio di leale collaborazione

**Ricorrente/i:** Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia (ricorsi nn. 51 e 52 2004)

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Artt. 1, comma 3; 2, comma 1; 7, commi 1, ultimo periodo, 2, 4, 5 e 6; 10, commi 1, 2, 4 e 5; 12, commi 1 e 2; 13, commi 1 e 3; 14, commi da 2 a 5; 15, comma 1, secondo periodo, d., lgs. n. 59/2004 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53)

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato:

- l'illegittimità costituzionale degli artt. 12, comma 1, ultimo periodo, 13, comma 1, secondo periodo, 15, comma 1, secondo periodo;
- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3; 2, comma 1; 7, commi 1, 2, primo periodo, 4, 5, secondo periodo, e 6; 10, commi 1, 2, primo periodo, 4 e 5, secondo periodo; 12, comma 2; 13, comma 3; 14, commi 2, 3, 4 e 5

### **Annotazioni:**

Nell'esaminare delle singole questioni, la Corte ha anzitutto ricordato che l'obiettivo dichiarato del decreto legislativo impugnato dalle regioni è quello di dettare le norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione.

La questione da risolvere in via logicamente preliminare – sulla quale la stessa difesa delle regioni non ha mancato di richiamare l'attenzione – riguarda proprio la individuazione delle norme generali e la loro distinzione non solo dalle altre norme, di competenza delle regioni, ma anche dai principi fondamentali di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione.

Considerando che il problema si intreccia e si identifica con quello di competenza, il criterio di soluzione cui far capo è stato individuato guardando, al di là del dato testuale, di problematico significato, alla *ratio* della previsione

costituzionale che ha attribuito le norme generali alla competenza esclusiva dello Stato.

E, sotto quest'ultimo aspetto, la Corte ha affermato che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale.

Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose.

Entrambe le ricorrenti hanno impugnato l'art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e l'art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, del decreto legislativo n. 59/2004, che stabiliscono – rispettivamente per la scuola primaria e la scuola secondaria – l'orario annuale delle lezioni, l'orario annuale delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all'organizzazione delle istituzioni scolastiche e l'orario relativo alla mensa ed al dopo mensa.

Si tratterebbe – ad avviso delle medesime ricorrenti – di norme di dettaglio che, nel fissare in modo «rigido» i suddetti orari annuali, escluderebbero qualsiasi residuo margine di competenza regionale.

La questione è stata giudicata non fondata; la Corte, infatti, non ha condiviso quanto sostenuto dalle ricorrenti, e cioè che le norme impuginate debbano essere interpretate nel senso di considerare gli orari annuali ivi stabiliti come fissi ed assolutamente immodificabili, cosicché non sarebbe consentito alle regioni nemmeno aumentare – a proprie spese – la quota oraria a loro riservata.

Tale interpretazione è stata ritenuta palesemente irragionevole, in quanto attribuisce alle norme di cui si tratta una funzione – ad esse sicuramente estranea – limitatrice della offerta formativa.

Nella sentenza si afferma che le norme stesse vanno al contrario intese come espressive di livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l'intero territorio nazionale, ferma restando la possibilità per ciascuna regione (e per le singole istituzioni scolastiche) di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza.

Così rettammente interpretate, le norme si sottraggono evidentemente alle censure di illegittimità costituzionale formulate nei ricorsi.

Le ricorrenti hanno impugnato anche gli artt. 7, comma 4, secondo periodo, e 10, comma 4, secondo periodo, del d.lgs. n. 59/2004.

Le due disposizioni, di identico contenuto, prevedono – rispettivamente per la scuola primaria e per quella secondaria – che le istituzioni scolastiche, per lo svolgimento delle attività e degli insegnamenti opzionali che richiedano una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti della scuola primaria o secondaria, stipulino contratti di prestazione d'opera con esperti in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica.

Si tratterebbe di disposizioni di dettaglio, lesive – secondo le ricorrenti – dell'autonomia regionale e di quella delle istituzioni scolastiche.

La mancata previsione di un'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni quanto alla definizione dei titoli richiesti agli esperti si tradurrebbe, sotto altro aspetto, in una violazione del principio di leale collaborazione.

La questione è stata giudicata infondata.

A prescindere dai profili di ammissibilità della censura, per la parte in cui le Regioni intendono far valere una violazione dell'autonomia scolastica, è risultato assorbente il rilievo che la scelta della tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo da affidare agli esperti e l'individuazione dei titoli richiesti ai medesimi esperti sono funzioni sorrette da evidenti esigenze di unitarietà di disciplina sull'intero territorio nazionale, cosicché le disposizioni impugnate vanno senz'altro qualificate come norme generali sull'istruzione, in quanto tali appartenenti alla competenza esclusiva dello Stato.

Sono stati impugnati anche l'art. 7, commi 5, secondo periodo, e 6, e l'art. 10, comma 5, secondo periodo, che prevedono – rispettivamente per la scuola primaria e secondaria, indicandone anche, quanto alla scuola primaria, l'impegno orario minimo – la figura del cosiddetto *tutor*, definito dalle norme impugnate come il docente in possesso di specifica formazione che, in costante rapporto con le famiglie e con il territorio, svolge funzioni di orientamento nella scelta delle attività facoltative, di "tutorato" degli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche, di cura delle relazioni con le famiglie e di cura della documentazione del percorso formativo compiuto dall'allievo, con l'apporto degli altri docenti.

Si tratterebbe anche in questo caso – secondo le ricorrenti – di norme di dettaglio, dovendosi escludere che l'istituzione di una simile figura di docente costituisca un principio fondamentale in materia di istruzione.

Anche tale questione è stata giudicata infondata.

Sul punto la Corte ha argomentato che la definizione dei compiti e dell'impegno orario del personale docente, dipendente dallo Stato, rientra infatti sicuramente nella competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera g), Cost., trattandosi di materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale.

Non viene ravvisata, pertanto, alcuna violazione della competenza regionale in materia di istruzione.

Entrambe le ricorrenti hanno impugnato poi gli artt. 12 e 13, per le parti relative alla "modulazione" delle anticipazioni assumendo, in sostanza, che se si conviene che la sperimentazione non è una funzione da svolgere necessariamente in forma centralizzata ed anzi deve tenere conto, secondo lo stesso legislatore statale, delle peculiari situazioni locali – come testimonierebbe il previsto coinvolgimento dell'ANCI – dovrebbe allora concludersi che la relativa disciplina rientra nell'ambito della competenza regionale, come è del resto coerente con la natura di materia concorrente propria dell'istruzione.

In subordine, seppure si dovesse ravvisare un'esigenza di disciplina unitaria a fondamento della competenza attribuita al Ministro, le norme impugnate sarebbero – secondo le ricorrenti – pur sempre illegittime per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non prevedono alcuna forma di partecipazione delle regioni nella fase decisionale.

Quanto alla questione sollevata in via primaria, la Corte non l'ha ritenuta fondata in considerazione della sicura appartenenza alla competenza statale della disciplina concernente la fissazione dell'età minima di accesso alle scuole.

Sono risultate invece fondate le censure, subordinatamente svolte dalle ricorrenti, riferite alla violazione del principio di leale collaborazione.

Il coinvolgimento delle realtà locali nella fase di graduale anticipazione dell'età di accesso alla scuola, almeno per quanto riguarda la scuola dell'infanzia, e pur essendo la materia riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato, è stato ritenuto evidentemente opportuno dal legislatore statale, come dimostra la partecipazione dell'ANCI, in forma consultiva, al relativo procedimento decisionale, prevista dall'art. 12, comma 1, ultimo periodo.

Preso atto, dunque, della volontà collaborativa manifestata dal legislatore statale, occorre tuttavia considerare che, in materia di istruzione, il naturale interlocutore dello Stato è essenzialmente la regione, in quanto gli altri enti locali sono privi di competenza legislativa.

La norma appare pertanto non rispettosa, sotto tale profilo, del principio di leale collaborazione e va dunque ricondotta a legittimità costituzionale sostituendo alla prevista partecipazione consultiva dell'ANCI quella della Conferenza unificata Stato-Regioni.

Non essendovi alcuna ragionevole giustificazione per limitare alla sola scuola dell'infanzia la partecipazione delle regioni ai processi decisionali in tema di anticipazione delle iscrizioni, è stata altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, del medesimo d. lgs. n. 59/2004, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca relativo all'eventuale anticipazione delle iscrizioni alla scuola primaria sia adottato sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni.

Gli artt. 12, comma 2, 13, comma 3, dettano disposizioni transitorie, relativamente all'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di secondo grado, fino all'emanazione del regolamento governativo previsto dall'art. 7, comma 1, della legge di delega.

Dette norme sarebbero, secondo le regioni ricorrenti lesive dell'art. 117, comma 6, Cost., in quanto reiterano la previsione di emanazione di un regolamento statale il cui oggetto – quale indicato dal citato art. 7, comma 1, della legge n. 53/2003 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) – non sarebbe interamente riconducibile alle norme generali sull'istruzione ma ricadrebbe, almeno in parte, in materia di legislazione

concorrente, nella quale non è consentito allo Stato fare ricorso allo strumento regolamentare.

Subordinatamente, le medesime norme dovrebbero ritenersi illegittime, per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il citato art. 7, comma 1, prevede l'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni solo per quanto riguarda le materie indicate alla lettera *c*) («definizione degli *standard* minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici»), ma non anche per quelle di cui alla lettera *a*) («individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività costituenti la quota nazionale dei piani di studio, agli orari, ai limiti di flessibilità interni nell'organizzazione delle discipline») ed alla lettera *b*) («determinazione delle modalità di valutazione dei crediti scolastici»).

Tanto la disciplina degli orari, di cui alla lettera *a*), quanto quella relativa alle modalità di valutazione dei crediti scolastici, di cui alla lettera *b*), pur se in ipotesi ricondotte alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera *n*), interferirebbero comunque con la gestione del servizio scolastico, di competenza regionale, così da richiedere l'adozione di meccanismi collaborativi.

La Corte ha ritenuto la questione non fondata affermando che i regolamenti previsti dall'art. 7, comma 1, della legge n. 53/2003 riguardano la determinazione di livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo e sono perciò riconducibili alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost..

Le norme impugnate, che a tali regolamenti fanno riferimento, non ledono pertanto alcuna competenza regionale né contrastano con il principio di leale collaborazione.

L'ultima questione sollevata da entrambe le ricorrenti, con riguardo all'art. 117, comma 3, Cost. ed al principio di leale collaborazione, riguarda l'art. 15, comma 1, secondo periodo, che, al fine di realizzare le attività educative di cui agli artt. 7, commi 1, 2 e 3, e 10, commi 1, 2 e 3, del medesimo decreto legislativo, affida la possibilità di attivare incrementi di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato nell'ambito dell'organico del personale docente, al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 22, comma 2, della legge 2001, n. 448/2001 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002).

A parere delle ricorrenti, spettando alle regioni la competenza costituzionale in materia di gestione ed organizzazione del servizio dell'istruzione pubblica, anche le funzioni riguardanti l'organico dovrebbero essere oggetto di trasferimento, insieme alle necessarie risorse, nel quadro di una progressiva attuazione dell'art. 119 Cost..

Pur tenuto conto della necessaria gradualità che siffatto trasferimento di funzioni comporta, non sarebbe comunque compatibile con il nuovo assetto



costituzionale una norma – come quella impugnata – che nega qualsiasi significativo coinvolgimento delle regioni in tema di organico del personale docente.

La questione è stata giudicata fondata dal momento che, secondo la Corte, l'incremento, nell'ambito dell'organico del personale docente statale, dei posti attivati per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato attiene ad aspetti dell'organizzazione scolastica che evidentemente intersecano le competenze regionali relative alle attività educative di cui agli artt. 7 e 10.

Il rispetto del principio di leale collaborazione impone pertanto che nell'adozione delle scelte relative vengano coinvolte anche le regioni, quanto meno nella forma della consultazione dei competenti organi statali con la Conferenza unificata Stato-Regioni.

La norma impugnata è stata perciò dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede che il decreto *ex art. 22*, comma 2, della legge n. 448/2001, sia adottato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 7 - 19 luglio 2005, n. 286 (GU 30/2005)

**Materia:** Agricoltura - Disciplina delle quote latte

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 2 Statuto speciale per la Valle d'Aosta; art. 1 d. lgs. n. 238/2001 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta in materia di regime comunitario della produzione lattiera)

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 36/2003)

**Resistente/i:** Regione Valle d'Aosta

**Oggetto del ricorso:** Art. 17, commi 1 e 2, e dell'art. 20 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 12 dicembre 2002, n. 27 (Disciplina delle quote latte)

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi 1 e 2, e dell'art. 20 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 27/2002

### **Annotazioni:**

L'art. 17 della legge regionale impugnata prevede che, entro il 30 giugno di ogni anno, la struttura competente effettui la verifica tra la somma dei quantitativi individuali di riferimento, dei quali sono titolari i conduttori di aziende o i proprietari di aziende destinate ad alpeggio o a *mayen* ubicate nel territorio regionale, e la somma dei quantitativi di latte e di equivalente di latte prodotti (comma 1).

Esso stabilisce, inoltre, che sull'eventuale eccedenza di quantitativo di latte o di equivalente di latte prodotto rispetto alla somma dei quantitativi individuali di riferimento, la struttura competente applichi il prelievo supplementare ai sensi della normativa comunitaria vigente, imputandolo a ciascun produttore in proporzione alle quantità prodotte in eccedenza rispetto ai quantitativi di riferimento individuali (comma 2).

L'art. 20, invece, prevede che, entro il 30 settembre di ogni anno, la struttura competente ripartisca, fra i produttori che ne hanno fatto richiesta entro il 30 giugno, i quantitativi individuali di riferimento non utilizzati e oggetto di riduzione o di revoca della quota.

Secondo il ricorrente le disposizioni riportate, disciplinando rispettivamente un sistema di "compensazione regionale" ed una "riserva regionale", si porrebbero in contrasto con quanto sancito, a livello comunitario, dal regolamento CEE n. 3950/92 del Consiglio, del 28 dicembre 1992, sul prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (artt. 2 e 5), nonché dal

regolamento CE n. 1392/2001 della Commissione, del 9 luglio 2001, recante modalità d'applicazione del regolamento CEE n. 3950/92, che consentirebbero esclusivamente un sistema di "compensazione nazionale", nonché una "riserva nazionale".

La questione è stata giudicata dalla Corte fondata.

L'art. 2 dello statuto Valle d'Aosta attribuisce alla competenza esclusiva della Regione la materia dell'agricoltura (primo comma, lettera *d*), nel cui ambito deve essere ricompresa la disciplina delle c.d. quote latte.

Nella sentenza viene ricordato che la Corte ha più volte affermato che il comparto della produzione lattiera e delle strutture produttive, intese in senso lato, assumendo un rilievo distinto ed autonomo rispetto alla regolazione dei prezzi e dei mercati, afferisce propriamente all'ambito materiale dell'agricoltura (sent. nn. 272/2005; n. 398/1998 e n. 304/1987).

Viene però rilevato che lo stesso art. 2, comma 1, dello statuto sancisce che la suddetta potestà legislativa della Regione deve esercitarsi nel «rispetto degli obblighi internazionali»: il limite, pur posto in una legge costituzionale del 1948, va interpretato nel senso che esso (sent. nn. 207/2001 e 126/1996) ricomprende anche gli obblighi comunitari derivanti dal Trattato istitutivo della Comunità europea, 25 marzo 1957, e dalle successive integrazioni e modificazioni dello stesso, nonché dagli atti delle istituzioni comunitarie e, in particolare, per quanto interessa in questa sede, dalle disposizioni dei regolamenti comunitari emanati a norma dell'art. 189 del Trattato di Roma.

In ordine alla produzione lattiera, l'art. 1 delle norme di attuazione statutarie, approvate con il citato d.lgs. n. 238/2001, puntualizza che la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste disciplina l'assegnazione e il trasferimento delle quote latte comunque disponibili «in conformità ai regolamenti dell'Unione europea e nel rispetto dei quantitativi di latte assegnati ai singoli produttori nell'ambito del territorio regionale».

In definitiva, dunque, le norme dello statuto e quelle di attuazione dello stesso demandano alla Regione la regolamentazione del settore in esame, con il vincolo dell'osservanza degli obblighi comunitari.

Chiarito ciò, è stata valutata se le disposizioni censurate si pongano o meno in contrasto con i contenuti precettivi posti nel reg. CEE n. 3950/92 nonché nel reg. CE n. 1392/2001.

Viene precisato che tali regolamenti – pur essendo stati abrogati rispettivamente dal regolamento CE n. 1788/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, e dal regolamento CE n. 595/2004 della Commissione, del 30 marzo 2004, i quali, salvo talune eccezioni, trovano applicazione a decorrere dal 1° aprile 2004 – rilevano *ratione temporis* nel giudizio di legittimità costituzionale.

Per quanto attiene al sistema di compensazione, il secondo comma del paragrafo 1 dell'art. 2 del reg. CEE n. 3950/92, statuisce che, ai fini della determinazione del prelievo da corrispondere, la eventuale «riassegnazione (...) dei quantitativi di riferimento inutilizzati» può essere effettuata «a livello

dell'acquirente» oppure «a livello nazionale in base al superamento del quantitativo di riferimento a disposizione di ciascun produttore».

Appare evidente, a giudizio della Corte, che la normativa comunitaria circoscrive «la discrezionalità lasciata agli Stati membri», in ordine alle modalità operative della compensazione, alla scelta tra due soli livelli: «quello degli acquirenti ovvero quello nazionale» (sent. n. 424/1999).

L'art. 17, commi 1 e 2, optando, di converso, per un diverso sistema a base regionale, non contemplato dalla normativa comunitaria, viene giudicato costituzionalmente illegittimo per violazione degli evocati parametri costituzionali.

In relazione al meccanismo della "riserva" lo stesso reg. CEE n. 3950/92 – ritenendo che «l'applicazione» del regime delle c.d. quote latte «presuppone l'esistenza di una riserva nazionale nella quale confluiscono tutti i quantitativi che, indipendentemente dai motivi, non hanno o non hanno più una destinazione individuale» (tredicesimo "considerando") – autorizza gli Stati membri ad «alimentare la riserva nazionale, in seguito ad una riduzione lineare dell'insieme dei quantitativi di riferimento individuali, per accordare quantitativi supplementari o specifici a produttori determinati secondo criteri oggettivi fissati con la Commissione» (art. 5, nel testo risultante dalle modifiche apportate, da ultimo, dall'art. 1 del reg. CE n. 1256/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999).

L'art. 10 del reg. CE n. 1392/2001 prevede anch'esso che «i quantitativi di riferimento che non formano o non formano più oggetto di assegnazione individuale vengono versati nella riserva nazionale di cui all'articolo 5 del regolamento CEE n. 3950/92».

Le riportate prescrizioni comunitarie delineano, pertanto, un sistema che autorizza esclusivamente la istituzione di una riserva di livello nazionale.

Viene, altresì, osservato che tale sistema è stato successivamente confermato anche dall'art. 14 del reg. CE n. 1788/2003, in base al quale, all'interno dei quantitativi di riferimento nazionali «ciascuno Stato membro istituisce una riserva nazionale, in particolare ai fini delle assegnazioni» ai singoli produttori dei quantitativi confluiti nella stessa riserva in base a criteri oggettivi comunicati alla Commissione (art. 7).

L'art. 20 della legge impugnata, stabilendo – nell'ambito del territorio regionale – che la struttura competente ripartisca tra i produttori i quantitativi individuali di riferimento non utilizzati e oggetto di riduzione o revoca, presuppone, invece, l'esistenza di una "riserva regionale", non consentita dalla riportata normativa comunitaria, con conseguente illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 7 - 19 luglio 2005, n. 287 (GU 30/2005)

**Materia:** Assistenza e beneficenza pubblica

**Tipo di giudizio:** Conflitto di attribuzione

**Limiti violati:** Artt. 8, n. 25, 9, n. 10 Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol; art. 117, sesto comma, Cost.; art. 5, commi 2 e 3 legge n. 386/1989; art. 2, comma 1, d.lgs. n. 266/1992; art. 12, commi 1 e 2, d.lgs. n. 268/1992

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 9/2002)

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9 e 10 del regolamento di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 13 dicembre 2001, n. 470 (Regolamento concernente criteri e modalità per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti di cui all'articolo 81 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in materia di interventi in favore dei soggetti con handicap grave privi dell'assistenza dei familiari)

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato che non spetta allo Stato il potere di disciplinare con regolamento ministeriale i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione da parte delle Province autonome di Trento e di Bolzano dei finanziamenti previsti dall'articolo 81 della legge n. 388/2000 recante e ha annullato gli articoli impugnati nella parte in cui si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano

### **Annotazioni:**

Secondo la Provincia ricorrente, lo Stato, le disposizioni regolamentari impuginate, invece di limitarsi ad assegnarle la quota di spettanza sulla integrazione del fondo nazionale per le politiche sociali disposta dall'art. 81 della legge n. 388/2000, si sarebbe spinto sino a disciplinare minuziosamente i criteri e le modalità di utilizzazione dei finanziamenti previsti da quest'ultimo articolo, le modalità di controllo dell'attività ad essi connessa, nonché le ipotesi di revoca di detti finanziamenti, ed avrebbe pertanto invaso la sfera di competenza costituzionale riservata alla stessa Provincia autonoma sia dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, sia, comunque, dal nuovo testo dell'art. 117, sesto comma, della Cost., applicabile alle Province autonome in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare, la ricorrente osserva che le impuginate disposizioni regolamentari attuative dell'art. 81 della legge n. 388/2000, nell'imporre alla

Provincia autonoma di Trento vincoli ulteriori rispetto a quello della mera destinazione delle somme nell'ambito del corrispondente settore di materia (interventi in favore dei soggetti con handicap grave privi dell'assistenza dei familiari), si pongono in contrasto con la stessa legge che dovrebbero attuare, il cui art. 158 fa espressamente salve le prerogative statutarie delle Province autonome e, quindi, anche quelle previste dai commi 2 e 3 dell'art. 5 della legge n. 386/1989.

Tali due commi stabiliscono, infatti, che i finanziamenti recati da leggi statali, allorché non siano diretti a garantire livelli minimi di prestazione in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, affluiscono al bilancio delle Province autonome «per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore» (comma 2) e che, per l'assegnazione e l'erogazione di tali finanziamenti, si prescinde da qualunque adempimento previsto dalle stesse leggi statali, «ad eccezione di quelli relativi all'individuazione dei parametri o delle quote di riparto» (comma 3). Sempre secondo la ricorrente, siffatta normativa sarebbe stata ribadita dai primi due commi dell'art. 12 del d.lgs. n. 268/1992.

Nel ricorso si aggiunge, a sostegno di tali rilievi, che, se l'art. 2 del decreto legislativo n. 266/1992 esclude in via generale l'immediata applicazione alla Provincia autonoma della legislazione statale, sancendo solo un obbligo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale, a maggiore ragione sarebbe illegittima una normativa regolamentare volta a disciplinare direttamente una materia di competenza provinciale.

Sono state preliminarmente respinte le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa erariale, sul rilievo che la ricorrente non ha impugnato l'art. 81 della legge n. 388/2000, ai sensi del quale è stato emesso il regolamento censurato, ha eccepito che «o il regolamento si è attenuto alla disciplina legislativa, ed allora il ricorso è inammissibile perché la Provincia avrebbe dovuto impugnare la legge; o, nel darvi esecuzione, non vi si è attenuto, ma in questo caso sarebbe viziato da illegittimità da far valere davanti al giudice amministrativo» e non davanti alla Corte costituzionale, con conseguente inammissibilità del ricorso.

Sul punto la Corte ha osservato che l'art. 158 della legge n. 388/2000 detta una "clausola di salvaguardia", che prevede l'applicabilità alla Provincia di Trento dell'art. 81 della stessa legge, sul quale si fonda il regolamento impugnato, «compatibilmente con le norme» dello statuto speciale.

Come emerge dalla sua formulazione letterale, tale clausola conferma la prevalenza del sistema statutario sul citato art. 81 e, quindi, ciò esclude *in radice* una lesione delle competenze statutarie da parte della legge che la contiene.

Non è stata condivisa, in proposito, l'argomentazione dell'Avvocatura generale dello Stato per cui l'art. 12, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 268/1992 (norma di attuazione statutaria), e l'art. 5, commi 2 e 3, della legge n. 386/1989 (legge adottata secondo lo speciale procedimento previsto dall'art. 104 dello statuto, per la modifica e l'integrazione del titolo VI dello statuto stesso), invocati dalla ricorrente quali parametri a fondamento del conflitto, non sarebbero norme dello

statuto, sicché le relative disposizioni, escluse dalla "clausola di salvaguardia", sarebbero state immediatamente lese dalla legge e non dal regolamento.

Al riguardo, alla stregua della consolidata giurisprudenza costituzionale, la corte oppone che, al pari delle norme dello statuto speciale, anche le relative norme di attuazione (come il d. lgs. n. 268/1992) e quelle di modifica o di integrazione del Titolo VI dello statuto del Trentino-Alto Adige, adottate con lo speciale procedimento previsto dall'art. 104 dello stesso statuto (come l'art. 5 della legge n. 386/1989) possono essere utilizzate come parametro del giudizio di costituzionalità (sent. nn. 36, 356 e 366 del 1992, n. 165/1994, n. 458/1995, n. 520/2000, nn. 334 e 419 del 2001, nn. 28 e 267 del 2003).

In conseguenza di questa equiparazione tra norme statutarie e norme di modifica e di attuazione dello statuto, la "clausola di salvaguardia" dettata dall'art. 158 della legge n. 388/2000 deve essere intesa, secondo una lettura costituzionalmente orientata, come riferita a tutte le disposizioni che fondano e definiscono l'autonomia speciale della Provincia.

La Consulta ha allora condiviso la premessa da cui muove la ricorrente, secondo cui – proprio in ragione di tale "clausola di salvaguardia", letta in relazione all'art. 5 della legge n. 386/1989 – la lesione delle competenze provinciali non deriva dall'art. 81 della legge n. 388/2000, ma esclusivamente dagli impugnati articoli del decreto ministeriale n. 470/2001, che, nel porre una penetrante disciplina in ordine alle modalità di utilizzazione dei finanziamenti, individuano espressamente la Provincia autonoma di Trento tra i propri destinatari.

Anche l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato secondo cui il ricorso è inammissibile per la mancanza di un interesse attuale, in quanto le norme impugnate riguarderebbero – in difetto di prova contraria fornita dalla ricorrente – finanziamenti già ricevuti dalla ricorrente e presumibilmente già spesi è stata giudicata infondata.

Al riguardo, nella sentenza viene osservato che, in materia di conflitti tra enti, la lesione delle attribuzioni costituzionali ben può concretarsi anche nella mera emanazione dell'atto invasivo della competenza, potendo perdurare l'interesse dell'ente all'accertamento del riparto costituzionale delle competenze.

Nel merito il ricorso è stato giudicato fondato.

La Corte ha sottolineato che la disciplina contenuta nelle disposizioni impugnate rientra, ai sensi dell'art. 8, numero 25, dello statuto speciale, nella materia dell'assistenza e beneficenza pubblica, nella quale la Provincia autonoma ha competenza legislativa esclusiva.

La riconducibilità delle norme regolamentari oggetto del conflitto alla suddetta materia emerge con evidenza dal tenore letterale dell'art. 81 della legge n. 388/2000 ("legge finanziaria 2001"), in attuazione del quale il regolamento è stato emanato.

Tale articolo, nel fare riferimento al Fondo nazionale per le politiche sociali ed alle correlative finalità di cura ed assistenza di soggetti portatori di handicap grave, specificamente dispone che, per l'anno 2001, il suddetto Fondo sia integrato con una determinata somma destinata al finanziamento di un

«programma di interventi svolti da associazioni di volontariato e da altri organismi senza scopo di lucro con comprovata esperienza nel settore dell'assistenza ai soggetti con handicap grave [...], per la cura e l'assistenza di detti soggetti successiva alla perdita dei familiari che ad essi provvedevano».

Per il perseguimento di tali finalità, lo stesso articolo 81 prevede, al comma 2, l'emanazione di un regolamento ministeriale attuativo, con il quale sono disciplinate «la definizione dei criteri e delle modalità per la concessione dei finanziamenti e per la relativa erogazione, nonché le modalità di verifica dell'attuazione delle attività svolte e le ipotesi di revoca dei finanziamenti concessi».

Le norme regolamentari impugnate intervengono, dunque, nella materia dell'assistenza e beneficenza pubblica, e non disciplinano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'assistenza e la beneficenza pubblica.

Come già rilevato, infatti, le norme che, al pari del citato art. 81 della legge n. 388/2000, pongono vincoli nell'assegnazione alle Regioni delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, istituito dall'art. 59, comma 44, della legge n. 449/1997 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), non determinano livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost., ma si limitano a prevedere somme a destinazione vincolata (sent. n. 423/2004).

La riconduzione della disciplina in questione alla materia dell'assistenza e beneficenza pubblica implica una diretta interferenza, da parte del regolamento impugnato, nella competenza legislativa esclusiva della Provincia autonoma in tale materia, in palese violazione del principio, più volte affermato dalla giurisprudenza, per cui un decreto ministeriale non può comunque disciplinare materie di competenza legislativa delle Province autonome (sent. nn. 267/2003 e n. 371/2001).

E' stato rilevato che, anche a prescindere dalla riconducibilità della disciplina impugnata ad una materia di competenza legislativa provinciale, trovano applicazione i commi 2 e 3 dell'art. 5 della legge n. 386/1989.

Questi due commi stabiliscono, per l'ipotesi di finanziamenti recati da leggi statali che non siano diretti a «garantire livelli minimi di prestazione in modo uniforme su tutto il territorio nazionale», rispettivamente: a) che tali finanziamenti, ove «sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni, sono assegnati alle Province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore»; b) che per l'assegnazione e per l'erogazione degli stessi finanziamenti «si prescinde da qualunque adempimento previsto dalle stesse leggi, ad eccezione di quelli relativi all'individuazione dei parametri o delle quote di riparto». Siffatta normativa, come esattamente sottolineato dalla ricorrente, è confermata dai primi due commi dell'art. 12 del d.lgs. n. 268/1992: il comma 1 stabilisce che «le disposizioni in ordine alle procedure ed alla destinazione dei fondi di cui all'art. 5 della legge n. 386/1989, si applicano con riferimento alle leggi statali di intervento previste, anche se le stesse non sono espressamente richiamate»; il comma 2 precisa che le disposizioni che vietano allo Stato lo svolgimento di attività amministrativa nelle materie regionali e provinciali non si riferiscono all'attribuzione o alla ripartizione di



fondi statali a favore della Provincia per scopi determinati dalle leggi statali e che «a detti fondi continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 386/1989».

In palese violazione dell'art. 5, le norme regolamentari impugnate disciplinano, invece, in modo minuzioso e vincolante i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti da parte delle Province autonome, definendo in particolare i soggetti con handicap grave; indicando i soggetti abilitati a presentare la domanda di finanziamento; individuando le caratteristiche dei progetti finanziabili, secondo criteri che, in parte, prescindono dalle norme degli statuti di autonomia; fissando i requisiti delle strutture di accoglienza; determinando modalità di concessione e di erogazione dei finanziamenti che, in parte, prescindono dalle norme degli statuti di autonomia; prescrivendo le modalità di verifica dell'attuazione delle attività svolte e le ipotesi di revoca dei finanziamenti.

La Corte ha quindi dichiarato che non spetta allo Stato il potere di disciplinare con regolamento ministeriale i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione da parte della Provincia autonoma di Trento dei finanziamenti previsti dall'articolo 80, comma 14, della legge n. 388/2000 e, conseguentemente, ha annullato gli articoli 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9 e 10 del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 470/2001, nella parte in cui si applicano alla Provincia autonoma di Trento.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 7 - 19 luglio 2005, n. 293 (GU 30/2005)

**Materia:** Bilancio e contabilità pubblica

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Artt. 3, 5, 10, 51, 81, comma 4, 97 e 114 Cost.; artt. 12, 14 e 17 Statuto speciale

**Ricorrente/i:** Commissario dello Stato per la Regione Siciliana (ricorso n. 116/2004)

**Resistente/i:** Regione Siciliana

**Oggetto del ricorso:** Artt. 8, comma 4, 11, comma 1, 21, comma 3, limitatamente all'inciso «da registrarsi alla Corte dei conti», 85, 91, 106, 107, 109, 114, 116, 117, 121 e 127, commi 27, 28, 34 e 77, della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 17 dicembre 2004 (disegno di legge n. 924) recante «Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005»

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere

### **Annotazioni:**

Successivamente all'impugnazione, la delibera legislativa è stata promulgata (come legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17) con omissione di tutte le disposizioni (e parti di testo) oggetto di censura.

L'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualche efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale (sentenza n. 351/2003).

Pertanto, in conformità alla giurisprudenza costituzionale (ordinanze n. 32 e n. 131 del 2004; ordinanza n. 169 del 2005), è stata dichiarata cessata la materia del contendere.