

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA  
Presidenza della Giunta Regionale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 5 – 6 dicembre 2002

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

periodo settembre – novembre 2002

Relatore:  
Gemma Pastore

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



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

periodo settembre - novembre 2002

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
28	Conflitto di attribuzione	Bolzano	Stato	Ambiente	Violazione Statuto, art. 10 L. Cost. 3/2001	42
29	Conflitto di attribuzione	Bolzano	Stato	Potere estero, coop. transfront.	Violazione Statuto, artt. 116, 117, co. 5, Cost.	42
30	Conflitto di attribuzione	Sicilia	Stato	Controlli, gruppi consiliari	Violazione Artt. 74 RD 1214/1934, 16 DL 152/1991, 5 DL 453/1993.	42
31	Conflitto di attribuzione	Sicilia	Stato	Tributi	Violazione Statuto	42
34	Conflitto di attribuzione	Trento	Stato	Sanità	Violazione D.P.R. 670/1972 artt. 8, 9, 16; art. 10 L. Cost. 3/2001; art. 117 Cost.; principio di legalità; art. 17 L. 400/1988; artt. 115-118 D.P.R. 309/1990; principio di leale collaborazione.	43
53	Legittimità costituzionale	Stato	Valle d'Aosta	Elezioni regionali	Violazione Artt. 3 e 51 Cost.	41
54	Legittimità costituzionale	Sardegna	Stato	Autonomie Locali	Violazione Art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.	42
60	Legittimità costituzionale	Presidente Consiglio dei Ministri	Sardegna	Personale Regionale	Art. 3, co. 1 e art. 97, co. 1 e 3 Cost.	43



## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 28** del 1 agosto 2002 (GU 42/2002)

**Materia:** Ambiente – rischi di incidenti rilevanti.

**Limiti violati:** D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670: art. 4, comma 1, n. 6; 9, comma 1, n. 10; 16; 18, comma 1, e relative norme d'attuazione (art. 3, D.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; art. 4, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266), nonché dell'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 10 legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Principio di leale cooperazione.

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Bolzano.

**Oggetto del ricorso:** Nota del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio – Dipartimento per la protezione ambientale - Direzione per l'inquinamento e i rischi industriali dell'11 giugno 2002, con cui è stata programmata e preannunciata un'ispezione nello stabilimento MEMC Electronic Material S.r.l. di Merano; nonché del relativo precedente decreto della medesima Amministrazione dell'8 maggio 2002, con cui è stata istituita la commissione di cui al punto 2 del decreto del Ministero dell'ambiente 5 novembre 1997, incaricata di svolgere la suddetta ispezione, e se ne è disciplinata la composizione e l'attività'.

### **Annotazioni:**

In base allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), la Provincia autonoma di Bolzano, oltre ad essere titolare di competenze legislative ed amministrative concorrenti in materia di "igiene e sanità" (artt. 9, n. 10, e 16 st.), è altresì titolare di una specifica competenza in materia di "servizi antincendio".

Sulla base del suddetto assetto di competenze definito dallo statuto, la Regione Trentino-Alto Adige è intervenuta a disciplinare la materia con la legge 20 agosto 1954, n. 24 (Servizio antincendio, protezione civile e corpi volontari). Con la legge 2 settembre 1978, n. 17 (Ordinamento del servizio antincendio e delega delle funzioni alle Province autonome di Trento e di Bolzano il cui art. 2, comma 1, ha disposto la delega delle funzioni amministrative alle Province autonome. La Provincia autonoma di Bolzano è quindi intervenuta ad integrare con sue leggi la disciplina della materia (in particolare con la legge provinciale 16 giugno 1992, n. 18).

Si aggiunga a quanto sopra (a conferma delle attribuzioni spettanti in materia alla Provincia ricorrente) che l'art. 3 del D.P.R. 28 marzo 1975 (recante le norme d'attuazione dello statuto speciale in materia d'igiene e sanità) non riserva allo Stato nessuna competenza in materia di controlli ed ispezioni presso stabilimenti ed impianti industriali finalizzati alla prevenzione di incidenti ed incendi); mentre l'art. 4, comma 1, del D.P.R. 16 marzo 1992, n. 266 (recante anch'esso norme d'attuazione dello statuto), stabilisce che "Nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme d'attuazione".

Recentemente, il decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, recante la disciplina attuativa della direttiva CE n. 96/82 relativa al "controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate

sostanze pericolose", ha confermato la riserva alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle due Province autonome delle competenze in materia".

Può ancora aggiungersi che lo Stato non ha mai lamentato un difetto di adeguamento, rispetto alle norme fondamentali del decreto legislativo n. 334/1999, della legislazione in materia vigente nella Regione Trentino- Alto Adige.

In conclusione, non vi può essere dubbio sul fatto che, in materia di controlli ed ispezioni finalizzati alla prevenzione di incendi (e più in generale di incidenti rilevanti), le competenze amministrative spettano alla Provincia di Bolzano mentre quelle legislative spettano in parte alla medesima e, per la parte riguardante in particolare il servizio antincendio, alla Regione Trentino-Alto Adige. E si deve anche aggiungere che le attribuzioni provinciali in materia risultano oggi confermate e rafforzate a seguito della modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione disposta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Infatti, la nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione:

a) attribuisce alla legislazione concorrente dello Stato e delle regioni le materie della tutela della salute e della protezione civile (comma 2);

b) non riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato alcun aspetto delle suddette materie (comma 3); attribuisce alle Regioni (e Province autonome) la potestà legislativa su ogni altra materia.

Nella misura in cui tale nuovo assetto costituzionale comportasse, in materia di controlli ed ispezioni a fine di prevenzione di incendi ed incidenti rilevanti, il riconoscimento alle Regioni di attribuzioni maggiori di quelle già attribuite alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle due Province autonome, in tal caso tali maggiori attribuzioni andrebbero a beneficio anche di questi ultimi enti in virtù di quanto disposto dall'art. 10 della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo cui "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

2. - Tutto ciò premesso, con la nota in epigrafe il Ministero dell'Ambiente preannunciava un'ispezione "al fine di accertare i programmi e le misure per la prevenzione degli incidenti rilevanti, con particolare riferimento all'idoneità delle procedure gestionali e delle soluzioni impiantistiche adottate".

Con la suddetta nota veniva pure inviata copia del provvedimento dell'8 maggio 2002 con cui la medesima Amministrazione statale aveva, fra l'altro: a) istituito la commissione, per l'effettuazione della ispezione nello stabilimento della M.E.M.C.; b) ne aveva individuato i componenti; c) ne aveva precisato i compiti.

Il presidente della Provincia di Bolzano chiedeva al Ministero dell'ambiente che la commissione si astenesse dallo svolgere l'ispezione programmata, facendo presente che la relativa competenza era appunto della Provincia, i cui uffici effettuavano regolarmente i controlli necessari alla prevenzione dei rischi di incidenti rilevanti. Tale richiesta è stata però ignorata dal Ministero e l'ispezione è iniziata.

I suddetti provvedimenti del Ministero dell'ambiente (ed il conseguente comportamento dell'Amministrazione statale) sono gravemente lesivi delle attribuzioni costituzionali della Provincia

1. - Lesione delle attribuzioni provinciali per violazione dei parametri indicati in epigrafe.

1.1. - Il potere ispettivo che lo Stato ha preteso di esercitare con gli atti impugnati è certamente riconducibile al più generale potere di vigilanza che, nella materia in questione (prevenzione incidenti rilevanti ed incendi), come si è visto in precedenza spetta alla Provincia ricorrente; tanto più in presenza di un'esplicita previsione in tal senso quale è quella della norma d'attuazione statutaria contenuta nel già riportato art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992 (analogamente Corte costituzionale sentt. n. 228 del 1993 e n. 182 del 1997).

Ciò nondimeno con gli atti in questione lo Stato è intervenuto in materia pretendendo di esercitare un potere ispettivo che non gli compete, spettando esso alla Provincia autonoma ricorrente, e così invadendo e violando le attribuzioni costituzionali di quest'ultima.

Si aggiunga a ciò che il Ministero dell'ambiente - con i provvedimenti impugnati - non solo ha ignorato le attribuzioni costituzionali della Provincia autonoma di Bolzano e le norme su cui esse si fondano, ma ha preteso per di più di fondare i provvedimenti impugnati su norme non applicabili nei confronti della Provincia ricorrente.

Infatti il provvedimento ministeriale dell'8 maggio 2002 afferma fra l'altro di fondarsi sull'art. 25, comma 2, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, e sull'art. 72 del decreto legislativo n. 112 del 1998: disposizioni che però sono vevoli per le regioni a statuto ordinario, ma non anche per la Provincia autonoma di Bolzano, come risulta espressamente dal già citato art. 1, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 334/1999 (nonché dall'art. 10 del d.lgs. n. 112/1998).

1.2. - In subordine comunque la lesione delle attribuzioni provinciali sussisterebbe sotto il profilo della evidente violazione del principio di leale collaborazione che presiede allo svolgimento dei rapporti fra lo Stato e le Regioni e Province autonome, in particolare allorquando su di una determinata materia le competenze statali eventualmente si intreccino con quelle regionali e provinciali.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 29** del 2 agosto 2002 (GU 42/2002)

**Materia:** Potere estero - Cooperazione transfrontaliera.

**Limiti violati:** Artt. 8, 9, 10 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e relative norme d'attuazione (fra cui artt. 6 e 7 D.P.R. 19 novembre 1987, n. 626), nonché agli artt. 116, 117, co. 5, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Violazione del regolamento CE n. 1269/99 e delle comunicazioni ed atti comunitari integrativi.

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Bolzano.

**Oggetto del ricorso:** Nota del Ministro per gli affari regionali del 31 maggio 2002, avente ad oggetto gli "accordi di cooperazione transfrontaliera per recepire i programmi comunitari Interreg III".

### **Annotazioni:**

Con la nota in epigrafe il Ministro per gli affari regionali ha segnalato ai presidenti delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano che, qualora le Regioni nonché le Province autonome "intendano sottoscrivere un accordo di cooperazione transfrontaliera, avente per oggetto il recepimento o l'attuazione di un programma comunitario, devono trasmettere preventivamente a questo Dipartimento il testo dell'accordo per acquisire l'intesa, come previsto dalla legislazione vigente".

La nota impugnata motiva come segue la sua pretesa competenza:

"La cooperazione transfrontaliera è disciplinata dalla legge 29 novembre 1984, n. 984, recante ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, adottata a Madrid il 21 maggio 1980.

L'art. 5 sancisce che la sottoscrizione di accordi di cooperazione transfrontaliera, da parte delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, è subordinata alla preventiva intesa del Governo.

Tale procedura è coerente con il principio costituzionale di leale collaborazione di cui all'art. 6, ultimo comma, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e trova legittimazione anche nei pronunciamenti della Corte costituzionale intervenuta più volte per ribadire l'esigenza della preventiva intesa o assenso dello Stato.

L'art. 3 della predetta legge costituzionale riserva allo Stato la legislazione esclusiva in materia di potere estero, riconosciuto in via generale anche dal previgente testo costituzionale, e conferisce alle Regioni la possibilità di concludere accordi ed intese con gli Stati esteri o con enti territoriali di Stato esteri con un duplice limite sostanziale ed un limite procedimentale.

I due limiti sostanziali sono rappresentati dalla necessità che l'oggetto dell'accordo ricada in materia di competenza regionale e che sia espressamente previsto da leggi dello Stato.

Il limite formale riguarda il rispetto del procedimento regolato all'uopo da legge dello Stato. Poiché in materia di cooperazione transfrontaliera non vi è una legge ordinaria successiva alla legge costituzionale n. 3 del 2001, deve farsi riferimento alla legislazione previgente, in particolare alla suddetta legge del 19 novembre 1984, n. 948. Ne consegue che, anche nel caso in cui l'accordo di cooperazione transfrontaliera sia finalizzato a recepire un programma comunitario Interreg, deve essere seguita la procedura della preventiva intesa. Né si può affermare che le norme previste nella legge sopra richiamata siano incompatibili con il complesso delle norme che regolano i programmi

Interreg III. Infatti, le norme che disciplinano l'elaborazione dei programmi comunitari Interreg III non sostituiscono né eliminano la disciplina prevista nel vigente ordinamento giuridico interno per sottoscrivere accordi di cooperazione transfrontaliera".

Contrariamente a quanto ritenuto dal Ministro per gli affari regionali nella nota impugnata con il presente ricorso, secondo la Provincia autonoma di Bolzano, gli accordi cui fa riferimento la nota non si fondano sulla disciplina della cooperazione transfrontaliera contenuta nella convenzione di Madrid del 1980 e nella relativa legge di esecuzione n. 948/1984, ma su norme vincolanti dell'UE, poiché con essi vengono attuate precise norme comunitarie, di diretta applicabilità, nonché i programmi d'iniziativa comunitaria da esse disciplinati, che sono stati predisposti dai rappresentanti dei Governi interessati, tra cui anche il Governo italiano, per essere poi presentati per l'approvazione della Commissione CE.

Rileva quindi la Provincia ricorrente che la nota del Ministro delle regioni in precedenza descritta, è palesemente lesiva delle competenze provinciali, dal momento che l'applicazione e l'attuazione dei programmi Interreg III spetta direttamente alle regioni e province autonome, partners dei programmi stessi e di conseguenza nel caso de quo non viene in rilievo il "potere estero dello Stato ed i suoi rapporti internazionali" e tantomeno si può parlare di una sua lesione.

In tale senso è eccepita la violazione delle attribuzioni provinciali di cui agli artt. 8, 9, 10 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e relative norme d'attuazione (fra cui artt. 6 e 7 D.P.R. 19 novembre 1987, n. 626), nonché agli artt. 116, 117, co. 5, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Violazione del regolamento CE n. 1269/99 e delle comunicazioni ed atti comunitari integrativi.

Il presente ricorso è strettamente connesso al precedente ricorso per conflitto dello Stato n. 20/2002, tuttora pendente.

La normativa comunitaria di base è contenuta nel regolamento del Consiglio CE n. 1260/99, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali. Al fine di realizzare gli obiettivi dei fondi strutturali (promuovere lo sviluppo ed adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo, favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali, ecc.), in particolare l'art. 20, n. 1, lett. a) del suddetto regolamento individua fra i settori delle iniziative comunitarie quello della "cooperazione transfrontaliera, transnazionale interregionale volta a incentivare uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo dell'insieme dello spazio comunitario (Interreg)".

Il successivo art. 21 del regolamento CE demanda alla Commissione di adottare orientamenti che definiscano, per ciascuna iniziativa, gli obiettivi, il campo di applicazione e le opportune modalità di attuazione. Ciò è stato fatto dalla Commissione con la "comunicazione della Commissione agli Stati membri" del 28 aprile 2000 (in G.U. CE del 23 maggio 2000). Nella comunicazione la Commissione ha pure disciplinato la procedura per la preparazione, presentazione e approvazione degli interventi: vi si definisce il contenuto dei relativi programmi che, una volta elaborati dalle autorità locali e regionali, sono poi presentati per l'approvazione alla Commissione a cura delle autorità designate dagli Stati membri.

Sulla base della suddetta disciplina comunitaria, il citato "Programma Interreg III 2000-2006", per le zone di confine Italia-Austria, è stato predisposto assieme dai rappresentanti dei due Stati (in particolare, per quanto riguarda lo Stato italiano, dei rappresentanti del Ministero per le infrastrutture) e dei sei enti "regionali" interessati. Fra l'altro, come richiesto dalla suddetta disciplina comunitaria, il programma individua l'autorità di gestione (che è la Provincia autonoma di Bolzano), l'autorità di pagamento (la medesima Provincia) e la segreteria tecnica.

Il 29 novembre 2000 il suddetto programma d'iniziativa comunitaria è stato presentato alla Commissione per l'approvazione da rappresentanti dei Governi italiano ed austriaco, ed è stato

successivamente approvato dalla Commissione CE con la citata decisione del 23 novembre 2001. L'art. 6 di tale decisione stabilisce che il programma verrà attuato "conformemente alla normativa comunitaria e secondo i principi e i requisiti previsti dal regolamento (CE) n. 1260/99 e dagli orientamenti relativi al Interreg III".

Successivamente è stata avviata dai sei "partners" (le "regioni" italiane ed austriache) l'attuazione del programma. Fra i primi adempimenti organizzativi necessari vi è stato, naturalmente, la stipula fra i sei partners dello specifico accordo attuativo per la disciplina delle "modalità di funzionamento e di responsabilità di ciascun partner" nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, in quanto autorità di gestione e di pagamento.

La sottoscrizione di tale particolare accordo – preannunziata anche al Ministero delle infrastrutture in data 17 dicembre 2001 - è avvenuta il 15 gennaio 2002 da parte dei rappresentanti dei tre enti. Nelle premesse di tale accordo si dice che esso si fonda sul programma Interreg III A Italia-Austria, che costituisce la base della collaborazione transfrontaliera ai sensi degli articoli 20 e 21 del regolamento CE n. 1260/99. L'art. 1 dell'accordo definisce la finalità del medesimo: "L'accordo stabilisce l'istituzione dell'Autorità di gestione, di quella di pagamento, del comitato di pilotaggio e della segreteria tecnica, così come previsto dagli articoli 9, lettere n) e o), 34 e 35 del Regolamento (CE) 1260/99 nonché dai punti 25 e seguenti della comunicazione, come pure i rapporti e le responsabilità dei partner del programma nell'ambito delle suddette strutture".

La nota impugnata muove dall'assunto che la normativa comunitaria debba cedere di fronte alla Convenzione di Madrid.

In particolare, il Ministro delle regioni sostiene che l'accordo rientri nell'ambito della disciplina di cui alla legge n. 948 del 19 dicembre 1984 (di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività od autorità territoriali, adottata a Madrid il 21 maggio 1980); di conseguenza ritiene applicabile l'art. 5 della legge n. 948/1984, secondo cui gli accordi di collaborazione transfrontaliera stipulati dalle regioni e dagli enti locali sono subordinati alla previa "intesa" con il Governo.

Sulla base della suddetta premessa, nonché della affermazione secondo cui in base alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. (risultante dalla revisione di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) la spettanza del "potere estero" permane in capo allo Stato, il ricorso afferma che la possibilità per le Regioni (e quindi anche per la Provincia autonoma di Bolzano) di stabilire accordi con enti territoriali di Stati esteri incontrerebbe i seguenti limiti:

- sotto il profilo sostanziale, "... la necessità che l'oggetto dell'accordo ricada in materia di competenza regionale e che sia espressamente previsto da leggi dello Stato";
- sotto il profilo formale l'obbligo di rispettare "il procedimento regolato all'uopo dalle leggi dello Stato".

In sostanza la nota del Ministro delle regioni conclude che, ancorché si tratti di un accordo di cooperazione transfrontaliera finalizzato a recepire un programma comunitario Interreg, ci vorrebbe sempre e comunque la "previa intesa col Governo" stabilita dal già citato art. 5 della legge n. 948/1984. Ma tale normativa nazionale è superata dalla normativa comunitaria che - come noto - ha preminenza e priorità rispetto alle norme degli ordinamenti nazionali e non può trovare ostacolo in normative statali previgenti. Imporre l'intesa significa consentire allo Stato di negarla e comunque di impedire alla Provincia di provvedere all'attuazione della disciplina comunitaria, di competenza della Provincia stessa.

Questo non è conforme allo spirito comunitario ed alle norme comunitarie che disciplinano la stipula e la sottoscrizione degli accordi di cooperazione transfrontaliera. Ed in tal modo vengono lese le attribuzioni costituzionali della Provincia ricorrente: in genere - stante il contenuto amplissimo dell'oggetto dell'art. 20 del regolamento CE n. 1260/99, del programma Interreg III e dei relativi

accordi di cooperazione - le competenze relative alla maggior parte delle materie indicate negli articoli 8 e 9 dello statuto speciale ed in particolare la competenza ad attuare i regolamenti comunitari relativi a tali materie (art. 6 D.P.R. n. 526/1987, cit., ed art. 9, legge 9 marzo 1989, n. 86).

Secondo la nota impugnata, fra le attribuzioni riservate allo Stato dall'art. 117 Cost. e segnatamente dal secondo comma, la Costituzione riserva di regola allo Stato il "potere estero".

Ma la definizione delle attribuzioni e delle relative sfere di competenza costituzionali dello Stato e della Provincia Autonoma resistente non si trova nella Costituzione, bensì - come tuttora ribadisce il primo comma dell'art. 116 Cost. nelle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (di cui al t.u. approvato con D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670).

Non solo, ma secondo l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, le norme della medesima legge costituzionale (e quindi della Costituzione come da essa modificata) possono oggi essere applicate ai fini della definizione delle attribuzioni spettanti, rispettivamente allo Stato ed alle Province autonome solo per le parti in cui esse prevedono a favore delle Province "forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". Ma questo non può certo essere il caso della disciplina dell'art. 117 Cost. che, come afferma la Presidenza del Consiglio, assegna allo Stato la spettanza del "potere estero".

Peraltro, il c.d. "potere estero" non è un potere assolutamente riservato allo Stato, poiché quella dei "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni" è materia di competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.), e che "nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato" (art. 117, ultimo comma, Cost.).

Erroneamente si sostiene nella nota che l'accordo in questione si fonderebbe sulla (e rientrerebbe nella) disciplina della cooperazione transfrontaliera contenuta nella Convenzione di Madrid del 1980 e nella relativa legge d'esecuzione n. 948/1984. Al contrario l'Accordo Interreg III costituisce, invece, espressa e puntuale attuazione di precise norme comunitarie e di un programma d'iniziativa comunitaria (Interreg III a) che è analiticamente disciplinato da quelle norme comunitarie, che è stato predisposto insieme dai rappresentanti sia dei Governi italiano ed austriaco, sia delle sei "Regioni" transfrontaliere, e che è stato poi presentato dal Governo italiano alla Commissione CE e da questa approvato con la decisione del 23 novembre 2001.

In breve, per i motivi anzidetti, nel caso di specie non viene in rilievo il "potere estero" dello Stato, ma piuttosto la necessità di applicare una disciplina comunitaria e di attuare un programma d'iniziativa comunitaria, programma la cui applicazione ed attuazione (secondo quanto espressamente previsto già nel regolamento CE n. 1260/99, 2 poi ancora più esplicitamente nella comunicazione della Commissione del 28 aprile 2000, nel programma Interreg III A e nella stessa decisione della Commissione del 23 novembre 2001) spetta in primo luogo e direttamente alle sei "regioni" italiane ed austriache partners del programma comunitario.

Precisato, quindi, che l'accordo in questione non riguarda il "potere estero" dello Stato ed i "rapporti internazionali" dello Stato, ma costituisce solo uno strumento d'esecuzione della disciplina comunitaria la cui stipulazione da parte della Provincia resistente era espressamente richiesto dal programma Interreg III A e, quindi, dalla stessa decisione della Commissione CE del 23 novembre 2001 bisogna concludere che non spetta allo Stato il diritto di imporre alle Regioni e Province interessate di "trasmettere, preventivamente, a questo Dipartimento il testo dell'accordo per acquisire l'intesa, come previsto dalla legislazione vigente". Del resto, stante la diretta applicabilità della succitata disciplina comunitaria, ogni sottomissione delle Regioni e Province Autonome ad una preventiva "intesa" con lo Stato, avrebbe anche violato i noti principi comunitari che vietano al legislatore nazionale la riproduzione delle norme direttamente applicabili e gli vietano in particolar modo di porre limitazioni nazionali (vale a dire il potere di dire di "no") ad obblighi comunitari

chiaramente prescritti. La pretesa statale è anche irrazionale ed irragionevole. Infatti, una volta chiarito che l'accordo transfrontaliero costituisce solamente una puntuale e doverosa applicazione ed attuazione da parte delle Regioni della disciplina comunitaria vigente in materia, che esiste un'espressa previsione di tale accordo nel Programma Interreg III A (punto 9.4.1.) e che tale programma è stato redatto e presentato alla Commissione CE dallo stesso Governo italiano, risulta del tutto irragionevole pretendere che le Regioni e le Province debbano sottostare successivamente ad un'ulteriore intesa.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 30** del 2 agosto 2002 (GU 42/2002)

**Materia:** Controlli – gruppi consiliari

**Limiti violati:** Artt. 74 del RD n. 1214/1934, 16 del DL n. 152/1991 e 5 del DL 453/1993.

**Ricorrente/i:** Regione Siciliana

**Oggetto del ricorso:** Dodici ordini di esibizione emessi il 27 maggio 2002 dalla Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Siciliana, con i quali è stato richiesto ai rappresentanti legali di tutti i gruppi parlamentari costituiti presso l'Assemblea Regionale Siciliana di esibire "in forma integrale la documentazione e gli atti contabili pertinenti le contribuzioni ed i finanziamenti liquidati dall'A.R.S.

### **Annotazioni:**

I dodici ordini di esibizione in epigrafe hanno come presupposto, energicamente, "informazioni documentali inerenti i contributi liquidati dall'A.R.S. in favore dei gruppi parlamentari"; da tali presunti accertamenti il p.m. farebbe discendere la "necessità di procedere a riscontri e verifiche della contabilità tenuta dai gruppi parlamentari sulla gestione delle contribuzioni pubbliche".

Ad avviso della Regione ricorrente la richiesta del Procuratore non è suffragata da alcun elemento concreto e specifico, ma piuttosto è diretta in modo del tutto generico ad accedere a tutta la documentazione contabile in possesso dei Gruppi.

A tale proposito, è stato sostenuto che "il potere inquirente del Procuratore Regionale non può trasformarsi in un controllo generale ed indeterminato sulle attività amministrative delle assemblee regionali attraverso richieste generiche di acquisizione di atti e documenti perché l'oggetto dell'indagine deve essere circoscritto ad informazioni specifiche o a tipologie di attività determinabili in sede d'esecuzione dell'ordine istruttorio". In tal senso, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di affermare che "l'ampio potere del procuratore regionale deve essere esercitato in presenza di fatti o di notizie che facciano presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale e deve essere, diretto ad acquisire atti o documenti precisamente individuabili, di modo che l'attività' del Procuratore cui tali richieste ineriscono non possa essere considerata come un'impropria attività di controllo generalizzata e permanente" (Corte cost. 31 marzo 1995, n. 100).

Tale sentenza si pone in assoluta continuità con quanto statuito dalla Corte con la precedente pronuncia n. 104/1989, con la quale veniva censurata la richiesta del Procuratore in quanto non suffragata, come nel caso di specie, da elementi concreti e specifici e diretta in modo del tutto generico ad un intero settore di attività amministrativa, svolta per un rilevante periodo di tempo, e veniva conseguentemente affermata l'illegittimità' di una "vera e propria attività di controllo da parte di un organo che per legge non è abilitato ad effettuarlo".

Da ciò discende, allora, l'inammissibilità' dell'ordine di esibizione notificato ai gruppi parlamentari dell'A.R.S. che costituisce, per il modo in cui è formulato, una menomazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite dell'A.R.S.

Un'ulteriore notazione è fatta con riferimento alla formulazione stessa dell'ordine di esibizione citato. Con esso, infatti, il p.m. richiede "in forma integrale la documentazione e gli atti contabili pertinenti le contribuzioni ed finanziamenti liquidati dall'A.R.S."

Ebbene, una simile richiesta, a causa della genericità ed indeterminatezza del suo oggetto, induce a ritenere che essa riguardi non solo i documenti contabili relativi alla legislatura in corso, ma anche quelli relativi a tutte le precedenti legislature.

Non sfugge allora come tale richiesta debba ritenersi ulteriormente inammissibile e tale da costituire semplicemente un fattore di disturbo nel funzionamento dell'istituzione assembleare in considerazione del fatto che i gruppi parlamentari, com'è stato autorevolmente ribadito in giurisprudenza, "... si propongono come formazioni associative a carattere politico e temporaneo (il gruppo cessa con la legislatura" (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 ottobre 1992, n. 932) non potendo che indirizzarsi, la richiesta del p.m., a specifici documenti o atti relativi alla legislatura in corso. Ciò deriva dalla circostanza che non esiste alcuna continuità giuridica tra i gruppi formati in occasione delle legislature che si succedono nel tempo.

Viene quindi eccepito che nel caso di specie non sussiste neppure la giurisdizione della Corte dei Conti, in considerazione della natura giuridica privatistica dei gruppi parlamentari. Nessun rapporto di tipo gerarchico o, comunque, di sovraordinazione, direzione e controllo intercorre tra gli organi di governo regionali o l'A.R.S. e il gruppo parlamentare.

L'attività politica svolta dal gruppo, che certamente gravita nell'ambito pubblicistico, vada tenuta distinta dall'attività di gestione per il funzionamento del gruppo (acquisti, forniture, contratti di collaborazione ecc.) che si svolgerebbe in regime privatistico.

Il gruppo parlamentare, infatti, "gestisce in proprio i fondi erogati dalla regione con piena autonomia finanziaria e contabile e i relativi rapporti privatistici fanno esclusivamente capo al gruppo medesimo, come centro di imputazione di rapporti giuridici" (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 ottobre 1992, n. 932).

Ebbene, poiché, com'è noto, la responsabilità amministrativa presuppone che coesistano nell'identica fattispecie un soggetto di diritto pubblico, una condotta di gestione su mezzi e beni pubblici, una disciplina che statuisce le regole proprie dell'attività di gestione, si dubita che possa in qualche modo ricondursi la gestione dei contributi erogati in favore dei gruppi nell'ambito della giurisdizione della Corte dei Conti. E ciò alla luce dell'orientamento sopra esposto che attribuisce una natura privatistica ai gruppi parlamentari ed a tutta l'attività di gestione interna degli stessi (rapporti di lavoro, disciplina regolamentare, acquisti, forniture, gestione delle risorse finanziarie).

Di conseguenza, l'ordine di esibizione emesso dal p.m. nei confronti dei gruppi parlamentari dell'A.R.S. è del tutto inammissibile per difetto di giurisdizione della Corte.

Infine, si sottolinea come la questione affrontata rivesta una grande importanza ai fini del corretto funzionamento della democrazia: il sistema costituzionale riconosce il ruolo fondamentale dei partiti politici ed il gruppo parlamentare, proiezione dei partiti in parlamento, è uno dei canali privilegiati attraverso cui la "politica nazionale" scaturente dal "concorso" dei partiti (ex art. 49 Cost.) si immette nelle istituzioni rappresentative. Il gruppo parlamentare, similmente al partito, deve godere di ampia autonomia senza ingerenze pubblicistiche nella sua vita interna, che è innanzitutto attività politica e come tale libera nel fine e non condizionata, come avviene per gli enti pubblici, da fini predeterminati legislativamente.

La giusta aspirazione alla tutela dell'interesse pubblico cui è preposta la Corte dei conti potrebbe involontariamente tradursi in una menomazione all'autonomia dei gruppi politici, un disconoscimento della loro libertà di azione, e poi in una menomazione della stessa funzionalità dell'Assemblea, di cui i gruppi sono l'ossatura portante.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**N. 31 RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE** 6 agosto 2002.. (GU 42/2002)

**Materia:** Tributi

**Limiti violati:** Artt. 36 e 37 dello Statuto siciliano e delle norme di attuazione in materia finanziaria di cui al D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

**Ricorrente/i:** Regione Siciliana

**Oggetto del ricorso:** Nota 28 maggio 2002, del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni, Ufficio VII, avente ad oggetto: "Legge 29 ottobre 1961, n. 216 (rectius n. 1216). Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. Spettanza regionale".

### **Annotazioni:**

Con la nota ministeriale in epigrafe è stata negata la spettanza regionale in ordine all'imposta sulle assicurazioni di cui alla legge 29 ottobre 1961, n. 1216, dovuta dagli assicuratori che hanno il domicilio fiscale o la rappresentanza fuori dal territorio regionale, nell'ipotesi in cui i premi riscossi siano relativi a polizze di assicurazione rilasciate per veicoli a motore iscritti in pubblici registri automobilistici aventi sede nelle province della Regione siciliana, ovvero, per le macchine agricole, rilasciate ad intestatari della carta di circolazione residenti nelle indicate province regionali.

Il diniego opposto appare lesivo delle attribuzioni della Regione siciliana e dell'autonomia finanziaria della stessa e viene censurato per violazione degli articoli 36 e 37 dello Statuto siciliano e delle norme di attuazione in materia finanziaria di cui al D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

Va, infatti, rilevato, che l'impianto statutario, e l'attuazione che alle relative disposizioni è stata data, determina l'attribuzione alla Regione siciliana di tutti i tributi erariali, in qualsiasi modo denominati, il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito della stessa Regione.

La sent. n. 138/1999 della Corte Costituzionale ha rilevato che "l'art. 2 delle norme di attuazione di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965, che sancisce la spettanza alla Regione delle entrate tributarie erariali "riscosse nell'ambito del territorio regionale, non va inteso nel senso che sia sempre decisivo il luogo fisico in cui avviene l'operazione contabile della riscossione. Esso tende infatti ad assicurare alla Regione il gettito derivante dalla "capacità fiscale che si manifesta nel territorio della Regione stessa, quindi dai rapporti tributari che hanno in tale territorio il loro radicamento, vuoi in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito (come nelle imposte sui redditi), vuoi in ragione della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria.

Le superiori considerazioni avvalorano quindi la tesi secondo cui il criterio della territorialità della riscossione nell'ambito regionale per l'attribuzione del gettito tributario alla Regione siciliana, è da ritenersi mero criterio suppletivo, utilizzato di fatto nell'impossibilità di elementi sufficienti per conoscere il luogo in cui si sia verificato il relativo presupposto d'imposta, ed in particolare, per quanto rileva nei rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana, se lo stesso si sia verificato nell'ambito regionale.

Ora, va considerato che soltanto a seguito di quanto disposto dall'art. 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, nonché, in particolare, ai sensi del comma 3 di detto articolo che demanda

ad apposito decreto interministeriale la fissazione delle modalità per l'assegnazione alle province delle somme riscosse a titolo di imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, dal decreto interministeriale 14 dicembre 1998, n. 457, risulta possibile la localizzazione sul territorio della base imponibile dell'imposta di che trattasi, e pertanto, dal momento in cui le relative disposizioni hanno effetto, non può essere disconosciuta alla Regione l'attribuzione dell'intero gettito riferibile al proprio ambito territoriale.

Ed invero è da osservare che, nell'assoluto rispetto delle competenze ascritte alle Regioni ad autonomia differenziata, il comma 4 dell'art. 60 del decreto legislativo n. 446/1997, ha sancito che "Le Regioni Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le province autonome di Trento e Bolzano provvedono, in conformità dei rispettivi statuti all'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1; contestualmente sono disciplinati rapporti finanziari tra lo Stato, le autonomie speciali e gli enti locali al fine di mantenere il necessario equilibrio finanziario".

In armonia con la riportata disposizione il comma 4 del successivo art. 61 dello stesso decreto legislativo statuisce che "Le riduzioni dei contributi statali e i gettiti dei tributi previsti dal presente articolo sono determinati con riferimento alle province delle regioni a statuto ordinario. Per le regioni a statuto speciale le operazioni di riequilibrio di cui al decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244, si applicano solo dopo il recepimento delle disposizioni dell'art. 60 e del presente articolo nei rispettivi statuti".

Appare chiaro che la volontà oggettivata nella disposizione stessa è quella di non interferire con le sovraordinate norme statutarie e di attuazione (le quali ultime assumono il valore di norme interposte), che, in via generale, oltre che per quanto attiene al presente conflitto, regolano i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione siciliana.

La ritenuta interpretazione risulta suffragata e resa palese dalla formulazione dell'art. 5, comma 2, del decreto interministeriale n. 457 del 1998, laddove puntualmente si specifica che "Restano ferme le vigenti disposizioni relative all'attribuzione del gettito dell'imposta sulle assicurazioni nelle regioni Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta nonché nelle province autonome di Trento e Bolzano finché dette regioni e province non provvederanno all'attuazione delle disposizioni dell'art. 60, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446".

L'attuazione con legge regionale delle disposizioni recate dal comma 1 dell'art. 60 del decreto legislativo n. 446 del 1997 – e cioè in buona sostanza, l'attribuzione alle province regionali siciliane del gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore in ragione dell'iscrizione dei veicoli nei pubblici registri automobilistici aventi sede nelle stesse, ovvero, per le macchine agricole, della residenza nelle medesime dell'intestatario della carta di circolazione - disposta con l'art. 10 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, ha come unico effetto quello di disciplinare i rapporti finanziari tra la Regione siciliana e le province regionali, attribuendo a queste ultime tributi propri in luogo ed in decurtazione di trasferimenti di pari ammontare dalla stessa Regione disposti in loro favore.

E' dunque da ritenere, in primo luogo, che la titolarità del tributo in questione sia da attribuire alla Regione siciliana, e soltanto in forza di una determinazione legislativa della stessa, conforme peraltro ai principi sanciti a tal proposito dalla legislazione statale, sia da imputare alle province siciliane.

In altri termini, il realizzarsi nell'ambito del territorio regionale del presupposto cui è stato convenzionalmente attribuito valore di criterio di ripartizione del gettito dell'imposta sulle assicurazioni, esprime la capacità fiscale riferibile alla Regione e costituisce quindi il coacervo sul quale esercitare le attribuzioni statutariamente sancite.

Si osserva ancora, e conclusivamente sul punto, che una volta accertata la riferibilità alla Regione siciliana di determinate entrate, non vi è motivo per differenziare il regime giuridico delle stesse secondo che siano riscosse nell'ambito regionale o meno - circostanza quest'ultima che non incide

sulla relativa spettanza - e, conseguentemente, costituzionalmente illegittimo risulta il sottrarre alla Regione quota di quei proventi che, indistintamente e complessivamente, le sono attribuiti.

La censurata nota del Ministero dell'economia e delle finanze risulta, inoltre, ledere il principio di leale cooperazione, valore fondamentale cui la Costituzione informa i rapporti tra Stato e Regioni.

Infatti l'atto impugnato contraddice clamorosamente la posizione assunta con nota 2 maggio 2002, concernente l'oggetto, dalla Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli affari regionali - Ufficio legislativo, che, in riscontro alla richiesta formulata dalla Regione siciliana non soltanto ha condiviso, senza esprimere la benché minima riserva, le argomentazioni addotte dalla Regione a sostegno della spettanza regionale dell'imposta in oggetto, sia se riscossa nel territorio siciliano, sia se riscossa fuori, qualora derivante da polizze assicurative relative a veicoli iscritti nei pubblici registri in Sicilia, ma ha altresì espressamente richiesto al Ministero delle attività produttive ed al Ministero dell'economia e delle finanze "di voler promuovere o sollecitare ogni possibile azione di vigilanza nei confronti delle Compagnie di assicurazione affinché ottemperino al disposto di legge, onde evitare l'aggravio delle indebite sottrazioni del gettito d'imposta al bilancio della Regione siciliana".

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 34 del 7 agosto 2002** (GU 43/2000 )

**Materia:** Sanità

**Limiti violati:** Art. 8, n. 25, art. 9, n. 10, dell'art. 16 D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e delle relative norme di attuazione (D.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, D.P.R. 28 marzo 1975, n. 469, art. 2 D.lgs. n. 266/1992 e art. 2 D.lgs. n. 267/1992);

- art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001;
- .- art. 117 Cost., sesto comma;
- principio di legalità;
- art. 17 della legge n. 400/1988;
- artt. 115-118 D.P.R. n. 309/1990;
- principio di leale collaborazione.

**Ricorrente/i:** Provincia autonoma di Trento.

**Oggetto del ricorso:** Artt. 1 e 2 del decreto del ministro della salute, di concerto con il ministro del lavoro e delle politiche sociali, 14 giugno 2002, recante "Disposizioni di principio sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende unità sanitarie locali - Ser.T., di cui al decreto ministeriale 30 novembre 1990, n. 444"

### **Annotazioni:**

La Provincia autonoma di Trento è dotata di competenza legislativa e delle correlate potestà amministrative, in materia di assistenza e beneficenza pubblica, ed in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera.

Il D.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, recante norme di attuazione dello Statuto speciale in materia di igiene e sanità, elenca competenze che restano allo Stato in materia sanitaria, tra le quali non sono citate competenze a favore della Stato in ordine all'organizzazione e al finanziamento dei servizi per le tossicodipendenze delle U.S.L.

Ugualmente l'art. 7 D.P.R. n. 469/1975, che elenca le competenze che restano allo Stato in materia di assistenza e beneficenza, non comprende nulla che possa riferirsi all'attività dei Ser.T.

Dal canto suo, l'art. 2 D.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, stabilisce che "le attività di volontariato da svolgersi nell'ambito delle materie di competenza della regione e delle province autonome, e le relative organizzazioni, sono disciplinate dalla legge regionale o provinciale nel rispetto dei limiti relativi alle materie medesime".

In queste materie interviene ora il decreto ministeriale impugnato, i cui artt. 1 e 2 disciplinano in via regolamentare e in modo estremamente dettagliato i criteri e le modalità organizzative e d'azione dei Ser.T. e della relativa attività di volontariato, ponendo tra i propri destinatari, secondo una ipotizzabile interpretazione, anche la Provincia di Trento.

Poiché, l'art. 1, comma 3, del decreto impugnato menziona le province autonome quali destinatarie della disciplina ivi dettata (sia pure con riferimento ad una disposizione puramente facoltizzante) si prospetta qui l'ipotesi che esso intenda rivolgersi anche alla Provincia autonoma di Trento.

Viene pertanto eccepita:

1. - Incostituzionalità ed invasività per violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, esteso alle autonomie speciali dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e dell'art. 2 D.lgs. n. 266/1992, in quanto sono esercitate competenze regolamentari costituzionalmente inesistenti.

Il decreto impugnato dichiara di essere stato adottato sulla base dell'art. 118, comma 1, D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, secondo il quale, "in attesa di un riordino della normativa riguardante i servizi sociali, il ministro della sanità, di concerto con il ministro per gli affari sociali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, determina con proprio decreto l'organico e le caratteristiche organizzative e funzionali dei servizi per le tossicodipendenze da istituire presso ogni unità sanitaria locale".

In realtà il concreto contenuto del decreto impugnato eccede l'ambito del potere conferito da tale legge e inoltre questo stesso potere oggi non esiste e non può essere legittimamente esercitato.

Il potere così istituito infatti ha chiaramente carattere regolamentare, e l'atto impugnato è ovviamente un atto normativo, sia per il potere che asserisce di esercitare che per il contenuto e l'intitolazione.

Il nuovo atto tuttavia, benché sia un regolamento, non è denominato come tale e non è stato sottoposto al parere del Consiglio di Stato. Esso è stato dunque attuato in violazione delle stesse regole formali di esercizio del potere regolamentare statale, dove esso esiste: con il parere 11 aprile 2002, n. 1/2002, l'Adunanza generale dello stesso Consiglio di Stato ha già escluso la sopravvivenza di poteri regolamentari statali in materia di sanità dopo la riforma costituzionale.

Deve negarsi che nella materia qui considerata – che riguarda l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e l'organizzazione dei relativi servizi - possa esercitarsi un potere regolamentare statale.

Ciò va escluso, in primo luogo, secondo le regole che valgono per tutte le autonomie regionali, contenute ora nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Tali regole, come ben noto, in virtù dell'art. 10 legge cost. n. 3/2001 valgono anche per le autonomie speciali, ove più favorevoli di quelle contenute nei rispettivi statuti.

In base a tali regole generali è evidente e netta l'assenza di qualunque potere regolamentare statale. Infatti l'art. 117, sesto comma, della Costituzione, nel testo introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, espressamente stabilisce che "la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva", mentre "spetta alle Regioni in ogni altra materia".

Ora, la disciplina del decreto qui impugnato non attiene né alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lett. m), né ad altre materie di legislazione esclusiva statale; essa riguarda, invece, come detto (e come appare evidente) le materie della "tutela della salute" (art. 117, comma 3) e dell'assistenza sociale (art. 117, comma 4), cioè materie di competenza legislativa regionale e provinciale.

E' dunque necessitata la conclusione che il potere già istituito dall'art. 118, comma 1, D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e' venuto meno in forza dell'art. 117, comma 6, Cost.

Si noti che alla stessa conclusione si dovrebbe arrivare ove si ragionasse in termini di sopravvenuta illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedevano poteri regolamentari, anziché di loro abrogazione.

La disciplina regolamentare di materie di competenza regionale è a maggiore ragione esclusa nei confronti della Provincia autonoma di Trento.

Come noto, infatti, il rapporto fra le fonti statali e le fonti provinciali è regolato dall'art. 2 d.lgs. n. 266/1992 secondo lo schema della tendenziale separazione fra la legislazione statale e quella regionale e provinciale. A tale stregua, al sopraggiungere di nuova legislazione statale "la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla

pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale", mentre "restano nel frattempo applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti".

Dunque, non solo le leggi statali non si applicano direttamente in provincia di Trento, ma solo le leggi possono far sorgere un obbligo di adeguamento, ad esclusione delle fonti secondarie, nessun vincolo di adeguamento essendo previsto in relazione agli atti regolamentari.

Infine, va ricordato che, secondo l'interpretazione che appare più attendibile, il potere regolamentare statale era già venuto meno attraverso l'evoluzione della legislazione ordinaria: sicché anche sotto questo profilo l'atto qui impugnato risulta incostituzionale e privo di fondamento. Si deve infatti ricordare che il sistema previsto dall'art. 118, comma 1, D.P.R. n. 309/1990 era stato già modificato dal D.lgs. n. 502/1992. L'art. 2, comma 2, e l'art. 3, comma 5, di tale decreto - nel testo modificato dal D.lgs. n. 517/1993 - disponevano (e dispongono tuttora) che "spettano in particolare alle regioni la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute", e che "le regioni disciplinano le modalità organizzative e di funzionamento delle unità sanitarie locali prevedendo tra l'altro: g) i criteri per la definizione delle dotazioni organiche". Pare indubbia infatti la sostanziale incompatibilità con queste norme dell'art. 118, comma 1, D.P.R. n. 309/1990, che affidava al ministro il compito di determinare "l'organico e le caratteristiche organizzative e funzionali dei servizi per le tossicodipendenze da istituire presso ogni unità sanitaria locale".

Tale conclusione è del resto confermata dall'Accordo Stato-Regioni per la riorganizzazione del sistema di assistenza ai tossicodipendenti del 21 gennaio 1999, citato dallo stesso decreto impugnato. Se, come pare chiaro, l'organizzazione ed il funzionamento dei Ser.T, quali articolazioni delle A.S.L., devono essere disciplinati dalle Regioni, l'art. 118, comma 1, D.P.R. n. 309/1990 è da ritenersi abrogato già nel 1992-1993; risulta quindi del tutto privo di fondamento legislativo il D.M. impugnato.

2. - Incostituzionalità ed invasività del decreto 14 giugno 2002 in relazione al suo contenuto sia di principio che di dettaglio.

Esso dichiara di dettare "disposizioni di principio", "principi generali" e "norme di principio" (v. il titolo dell'atto e degli artt. 1 e 2). Ora, è evidente che se ciò fosse vero, si tratterebbe di principi disposti con fonte regolamentare, in violazione di pacifiche regole costituzionali. Inoltre, norme statali di principio non potrebbero comunque ammettersi nella materia dell'assistenza sociale, essendo questa una materia di potestà regionale piena, soggetta ormai solo al limite costituzionale e a quello degli obblighi internazionali e comunitari ex art. 117 Cost. e art. 10 legge cost. n. 3/2001. E' vero che - al di là dell'intitolazione - il decreto ministeriale contiene in pratica solo norme di dettaglio. Ma ovviamente il contenuto di dettaglio del provvedimento costituisce una ulteriore ragione di illegittimità, venendo a sovrapporsi comunque alla competenza sotto questo profilo piena ed esclusiva della ricorrente Provincia. Arbitraria infatti è la pretesa di vincolare la Provincia autonoma di Trento con norme di dettaglio in una materia, quella sanitaria, di competenza concorrente, o addirittura, come l'assistenza sociale, di competenza primaria.

3. - Specifica illegittimità in relazione alla disciplina dei rapporti tra struttura pubblico e strutture private.

Una specifica censura, ulteriore rispetto alle precedenti, va rivolta alla parte del decreto impugnato che disciplina il ruolo dei soggetti privati nella direzione e nella gestione del servizio pubblico. L'accentuato ruolo dei privati costituisce la principale innovazione del D.M. 14 giugno 2002 rispetto alla corrispondente disciplina del D.M. n. 444/1990. Infatti, l'art. 1, comma 1, del decreto impugnato prevede "la diretta partecipazione a livello operativo e decisionale del privato sociale accreditato o autorizzato (enti ausiliari, associazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e "no-profit", associazioni famiglie e simili)", aggiungendo che "con specifici

provvedimenti di accreditamento delle regioni e delle aziende sanitarie locali, viene riconosciuto [agli enti privati] un ruolo strategico determinante nell'ambito dello sviluppo di un moderno sistema di prevenzione e di protezione della salute nell'area dipartimentale delle dipendenze patologiche". E' però evidente, ad avviso della ricorrente Provincia, che anche il potere di disciplinare "le caratteristiche organizzative e funzionali", dei Ser.T., se pure fosse attualmente esistente, non comprenderebbe affatto quello di "innestare" nell'organizzazione dei Ser.T. le associazioni private, conferendo loro un ruolo "operativo e decisionale". Esso infatti è chiaramente riferito, nell'ottica del legislatore del 1990, alle caratteristiche della struttura pubblica in quanto tale. Invece, il rapporto fra pubblico e privato nell'ambito della prevenzione e cura della tossicodipendenza è già definito dagli artt. 115 ss. del D.P.R. n. 309/1990. Essi prevedono che i Ser.T. possano "avvalersi" della collaborazione di enti privati iscritti in appositi albi e anche che le U.S.L. possano stipulare con i medesimi enti delle convenzioni per l'esercizio delle funzioni di prevenzione e reinserimento. In tale materia, poi, sono intervenuti il già citato accordo del 21 gennaio 1999, recante intesa in materia di requisiti minimi per l'autorizzazione al funzionamento e per l'accreditamento dei servizi privati di assistenza alle persone dipendenti da sostanze di abuso. Tale intesa conferma la competenza delle regioni sul rapporto fra strutture pubbliche e private. Da tutto ciò risulta che le linee fondamentali della collaborazione pubblico-privato in materia di tossicodipendenza sono definite dalla legge e che ulteriori regole integrative e attuative possono essere dettate dalle regioni; né un supporto al decreto impugnato risulta dalla disciplina generale dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale e soggetti privati che svolgono attività sanitarie e socio-sanitarie, contenuta negli artt. 8-bis ss. del d.lgs. n. 502/1992, come modificato dal d.lgs. n. 229/1999. Inoltre, è opportuno ricordare che, in base all'art. 2 d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, "le attività di volontariato da svolgersi nell'ambito delle materie di competenza della regione e delle province autonome, e le relative organizzazioni, sono disciplinate dalla legge regionale o provinciale nel rispetto dei limiti relativi alle materie medesime". Dunque, il decreto 14 giugno 2002, nella misura in cui disciplina e accentua il ruolo degli enti privati, risulta specificamente illegittimo e lesivo delle prerogative costituzionali della Provincia autonoma di Trento.

4. - Violazione del principio di leale collaborazione dell'art. 118, comma 1, D.P.R. n. 309/1990.

Se pure non esistessero i vizi sopra denunciati, che comportano la radicale illegittimità ed arbitrarietà del provvedimento impugnato, questo sarebbe pur sempre illegittimo per la evidente violazione dell'art.118, comma 1, D.P.R. n. 309/1990, là dove prevede che il decreto ivi contemplato sia adottato "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano". Tale parere non è stato acquisito e non risulta neppure che sia stato chiesto. La violazione dell'art. 118 D.P.R. n. 309/1990 e del principio di leale collaborazione si traduce indubbiamente in lesione delle prerogative costituzionali della Provincia autonoma di Trento, essendo il parere previsto proprio a tutela delle competenze costituzionali delle Regioni. Né il parere della Conferenza può considerarsi "surrogato" dagli accordi citati nelle premesse del decreto, che hanno tutt'altro oggetto. Anzi, questi stessi accordi risultano violati dall'atto impugnato, con conseguente ulteriore violazione del principio di leale collaborazione. Si è già ricordato, infatti, che, l'accordo del 21 gennaio 1999 attribuiva alle amministrazioni regionali il compito di definire "il modello organizzativo tipo che le aziende devono adottare per il conseguimento degli obiettivi" di assistenza ai tossicodipendenti e "le regole e modalità di instaurazione di un ottimale rapporto tra le aziende sanitarie e gli enti e associazioni privati", e che il Provv. Conf. Stato-Regioni 5 agosto 1999 valorizzava il ruolo delle regioni nella disciplina dei rapporti fra pubblico e privato in materia di tossicodipendenze.

5. - Violazione dell'art. 17, legge n. 400/1988.

Il D.M. 14 giugno 2002 viola le regole formali di esercizio del potere regolamentare statale, non essendo denominato "regolamento" e non essendo stato chiesto il parere del Consiglio di Stato. Si ritiene che la violazione dell'art. 17, legge n. 400/1988 si traduca in lesione delle prerogative costituzionali della Provincia autonoma di Trento perché tale lesione si produce non solo quando lo Stato violi una norma posta a specifica garanzia di quelle prerogative ma in ogni caso in cui vincoli in modo illegittimo l'attività provinciale. I limiti "generali" dell'attività normativa dell'esecutivo garantiscono non solo l'interesse pubblico ma, di volta in volta, anche i soggetti incisi dal regolamento. Nel caso concreto, il parere del Consiglio di Stato assolve indubbiamente anche ad una funzione di garanzia delle regioni, perché le regioni rientrano fra i soggetti incisi dal regolamento.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 53** 12 settembre 2002. (GU 41/2002)

**Materia:** Elezioni regionali

**Limiti violati:** Artt. 3 e 51 Cost.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri.

**Oggetto del ricorso:** Artt. 2 e 7 della legge statutaria della **Regione Valle d'Aosta** recante "Testo di legge di cui all'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale, recante "Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993 n. 3 (Norme per l'elezione del consiglio regionale della Valle d'Aosta), già modificata dalle legge regionali 11 marzo 1993, n. 13 e 1 settembre 1997, n. 31, e alla legge regionale 19 agosto 1998, n. 47 (Salvaguardia delle caratteristiche tradizioni linguistiche e culturali delle popolazioni walzer della valle del Lys)",

### **Annotazioni:**

Il testo di legge indicato in epigrafe contiene fra l'altro, nel capo I, varie disposizioni di modificazione della normativa per l'elezione del consiglio regionale della Valle d'Aosta dettata dalla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3.

Il Governo della Repubblica ha promosso la questione di legittimità costituzionale del testo della legge regionale sopra indicata, limitatamente agli art. 2, comma 2 e 7 comma 1, per contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione.

L'art. 15, comma 2, dello Statuto regionale stabilisce fra l'altro che la legge regionale che determina la forma di governo della regione e, specificatamente, le modalità di elezione del consiglio della Valle "al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi... promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali".

Questa enunciazione programmatica è richiamata e riprodotta nel nuovo testo dell'art. 3 bis, comma 1, della legge n. 3/1993 introdotto dall'art. 2 del testo normativo indicato in epigrafe. Il successivo comma 2 aggiunge che "ogni lista di candidati all'elezione del consiglio regionale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi". Anche questo secondo comma del testo normativo, messo in collegamento con il comma che lo precede e con la corrispondente norma statutaria, potrebbe essere considerato, secondo una interpretazione conforme al dettato costituzionale, come una norma meramente propositiva, quasi un auspicio che ogni lista sia formata con candidati di entrambi i sessi, rispettando così lo spirito del legislatore statutario.

Senonché l'art. 7 del testo indicato in epigrafe precisa, nel comma 1, che, in sede di verifica della regolarità delle liste presentate vanno dichiarate "non valide" le liste nelle quali non siano presenti candidati di entrambi i sessi.

Orbene, il disposto dell'art. 7, comma 1, nella parte in cui prevede tale invalidità, e l'art. 2, comma 2, nella parte in cui dispone che ogni lista deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi (ove questa norma non fosse ritenuta meramente propositiva e priva di valore cogente, una volta eliminata la dichiarazione di invalidità di cui al successivo art. 7, comma 1), sono in chiaro ed evidente contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione, limitando di fatto il diritto di elettorato passivo.

Si ripropone, in effetti, la stessa situazione di cui all'art. 5, comma 2, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81, sulla elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, che prevedeva che "nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore a due terzi", di cui la Corte costituzionale, con la sentenza n. 422/1995 ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost., unitamente, per conseguenza, ad altre norme statali e regionali similari, fra le quali anche l'art. 32, commi 3 e 4, della legge regionale Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4, relativa alla elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale.

La Corte ha affermato che "Posto dunque che l'art. 3, primo comma, e soprattutto l'art. 51, primo comma, garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la "candidabilità". Infatti, la possibilità di essere presentato candidato da coloro ai quali (siano essi organi di partito, o gruppi di elettori) le diverse leggi elettorali, amministrative, regionali o politiche attribuiscono la facoltà di presentare liste di candidati o candidature singole, a seconda dei diversi sistemi elettorali in vigore, non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo sancito dal richiamato primo comma dell'art. 51. Viene pertanto a porsi in contrasto con gli invocati parametri costituzionali la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati".

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE** n. 54 del 12 settembre 2002 (GU 42/2002)

**Materia:** Autonomie Locali

**Limiti violati:** Art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri.

**Oggetto del ricorso:** Artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della **Regione Sardegna** 1 luglio 2002, n. 10, concernente "Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4"

### **Annotazioni:**

La legge regionale indicata in epigrafe, prevede adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove province, norme sugli amministratori locali modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4, recante la disciplina del riassetto generale delle province sarde, le procedure ordinarie per la istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali, demandando l'istituzione di nuove province ad una successiva legge regionale.

Con legge regionale n. 9/2001 la regione ha istituito le province di Carbonia - Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia - Tempio.

In particolare l'art. 1, comma 2, consente l'elezione degli organi delle nuove province utilizzando la prima data utile, ovvero l'ordinario turno di elezione amministrativa dell'anno 2003, con conseguente scadenza di diritto del mandato degli organi delle province preesistenti di Cagliari, Nuoro, Oristano e Sassari, procedendo al loro rinnovo nella stessa data.

Secondo il Governo la disciplina recata si appalesa costituzionalmente illegittima sotto vari profili.

Si osserva infatti che se è vero che la Regione Sardegna, dispone di una competenza legislativa primaria nella materia "dell'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" (art. 3 dello statuto di autonomia), e che rientra nelle sue competenze l'istituzione di nuove province nel territorio (cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 230/2001 e art. 43 dello statuto di autonomia), ma tale competenza legislativa si deve esplicitare nei limiti derivanti dall'armonia con le norme della Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Le disposizioni di cui all'art. 1, comma 2 e dei correlati articoli 2, 3 e 4, eccedono la competenza della regione, in quanto la riforma del titolo V, della parte seconda, della Costituzione, all'art. 117, secondo comma, lettera p), attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia della "legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane".

Inoltre, la disciplina della materia elettorale degli enti locali è organicamente contenuta nella normativa statale vigente (cfr. legge n. 81/1993, legge n. 122/1951, legge n. 182/1991), che conferisce al Ministero dell'interno la testa di fissare la data per lo svolgimento delle elezioni dei nuovi consigli comunali e provinciali, comunicandola immediatamente ai prefetti, affinché provvedano alla convocazione dei comizi, nonché nel testo unico sugli enti locali - decreto legislativo n. 67/2000 - che agli articoli 141 e seguenti disciplina, in modo analitico e uniforme per tutto il territorio regionale, lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali ad opera dello Stato, prevedendo competenze, tempi e procedure.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 60 del 27 settembre 2002** (GU n. 43/2002)

**Materia:** Personale regionale

**Limiti violati:** Artt. 3, comma primo, e 97, commi primo e terzo, Cost.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri.

**Oggetto del ricorso:** articoli 3 e 4 della legge della **Regione Sardegna** 8 luglio 2002 n. 11, intitolata "Norme varie in materia di personale regionale e modifiche alla legge reg. 13 novembre 1998 n. 31"

### **Annotazioni:**

Codesta Corte ha più volte (da ultimo nelle sentenze n. 1 del 1999 e n. 194 del 2002) insegnato che contrastano con gli articoli 3 comma primo e 97 commi primo e terzo Cost. le disposizioni legislative le quali - mediante riserve di posti od altrimenti - in concreto escludano o gravemente limitino l'effettività della regola del concorso "aperto" ad esterni per l'accesso agli impieghi nelle amministrazioni pubbliche. Le procedure concorsuali, quando non distorte e non marginalizzate, rispondono anzitutto a due valori costituzionali: da un lato, esse assicurano la parità di trattamento e l'eguaglianza tra più soggetti aspiranti ad un provvedimento lato sensu concessorio; e d'altro lato, esse perseguono "il canone dell'efficienza dell'amministrazione" (così la sentenza n. 194 del 2002) e più in generale imparzialità e buon andamento. Le procedure concorsuali per l'accesso agli impieghi parrebbero species dell'ampio genus delle gare per la "scelta dei contraenti" con amministrazioni pubbliche (in prospettiva potrebbe aversi, all'interno del genus predetto, una ancor maggiore osmosi di regole e principi); per di più, esse contribuiscono a realizzare l'obiettivo della imparzialità dei pubblici uffici indicato dall'art. 97, comma primo, Cost. L'art. 3 della legge in esame prevede l'immissione nei "ruoli organici": dei soggetti addetti a lavori socialmente utili operanti alla data del 23 luglio 2002 presso l'amministrazione e gli enti regionali (comma 1); di dipendenti assunti a termine od a tempo determinato ed in servizio alla anzidetta data (comma 2). Questi inquadramenti dovrebbero avvenire "nei limiti dei posti che risulteranno vacanti a conclusione delle selezioni interne previste dall'art. 2", ossia su quel 50% dei posti vacanti per il quale dovrebbero bandirsi concorsi non riservati. Con il che - tra l'altro - si assicurerebbe ai beneficiari della "progressione verticale" mediante "selezioni interne", anche l'ulteriore vantaggio di un blocco dei concorsi (e quindi di non avere in anni futuri l'effettiva concorrenza di elementi giovani provenienti da concorsi "aperti"). Una riduzione del numero degli addetti ai lavori socialmente utili potrebbe costituire un obiettivo da considerare. Tale riduzione non può però essere perseguita, oltre che in modo casuale (ne beneficiano coloro che si trovano ad operare per la regione), a scapito dell'effettività dei menzionati parametri costituzionali; del resto, il legislatore statale con norma (art. 12, comma 4, del d.lgs. 1 dicembre 1997 n. 468) recepita dallo stesso legislatore sardo (art. 1, comma 1, e della legge reg. 1 agosto 2000 n. 16) ha tracciato un limite quantitativo (quota del 30%) della riserva di posti a favore degli addetti ai lavori in questione, e quindi anche il limite massimo di comprimibilità - in via eccezionale - dei valori costituzionali dianzi evidenziati. Anche la stabilizzazione di parte dei dipendenti non a tempo indeterminato potrebbe, forse, essere considerata un obiettivo da tenere in considerazione (quantunque assunzioni temporanee potrebbero essere state giustificate da specifiche

esigenze - ad esempio, attuazione di progetti obiettivo - parimenti temporanee). Tuttavia, se non si vogliono eludere fino a vanificare i parametri costituzionali menzionati, non possono legittimarsi pratiche "non-virtuose" (ed anche sovente espressamente vietate dall'ordinamento) e non possono esonerarsi i dipendenti temporanei dall'onere di competere con "esterni" in normali procedure concorsuali. Le proroghe disposte dall'art. 2, comma 2, della legge reg. 1 agosto 2000 n. 16, dall'art. 1, comma 1, della legge reg. 13 agosto 2001 n. 13 ed - ora - dall'art. 3, comma 4, della legge in esame non possono essere ritenute produttive di "affidamenti" suscettibili di consolidarsi malgrado opposte indicazioni costituzionali. D'altro canto, l'art. 3, comma 2, neppure distingue tra dipendenti, a seconda delle "qualifiche per le quali erano state indette le selezioni o effettuato l'accertamento dell'idoneità". L'art. 4 ha introdotto modifiche all'art. 77 della legge reg. 13 novembre 1998 n. 31, articolo intitolato "prima costituzione della dirigenza". Il comma 2 di detto articolo ha "attribuito" - ope legis anche se in sede di prima applicazione della legge reg. teste' citata - "la qualifica di dirigente" a dipendenti in possesso (oltre che di anzianità e "fasce" ivi indicate) del diploma di laurea. Il comma 2-bis inserito dall'art. 4 della legge in esame ha aperto anche a dipendenti non laureati l'accesso senza concorso alla dirigenza. Questo comma 2-bis e' non univoco laddove recita "hanno comunque titolo all'attribuzione della qualifica "anziché" e' attribuita la qualifica"; ed e' inoltre contraddetto dal comma 7 dell'art. 77 citato, comma rimasto invariato. Inoltre (e forse congiuntamente) la già troppo elevata quota (75%) dei posti "rimasti" vacanti nella dotazione organica della dirigenza riservata (la quota) al concorso interno e' stata dall'art. 4 in esame ulteriormente elevata (al 90%) mediante modifiche ai commi 5 e 9. Infine, l'art. 4 ha ritenuto di abrogare il comma 10 dell'art. 77 citato, ove, - ancorché in coda alle procedure di "attribuzione" ope legis della qualifica di dirigente ed al concorso interno - era prevista l'indizione di concorsi pubblici per l'accesso alla dirigenza. L'insieme delle tre disposizioni contenute lettere b), d) ed e) dell'art. 4 contrasta con i parametri costituzionali menzionati (ed anche, trattando di dirigenza, con l'art. 51 comma primo Cost.), integrati da norme fondamentali di riforma tra le quali, l'art. 1, comma 3, (come modificato nel 1998), e l'art. 28, comma 1, del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 (sostituito da ultimo dall'art. 3, comma 5, della legge 15 luglio 2002 n. 145), l'art. 51 della legge 8 giugno 1990 n. 142 (come modificato nel 1997). L'accesso alla qualifica di dirigente di ruolo deve avvenire mediante concorso o procedura selettiva di pari serietà; concorso o procedura alla quale possono essere in ogni caso ammessi soltanto soggetti "muniti di laurea". Inoltre la riserva di posti ai concorsi interni non può assorbire la quasi totalità delle vacanze: la dirigenza non può divenire, per il cumulo di attribuzioni ope legis e di concorsi interni, un'ulteriore prosecuzione della "progressione verticale". I concorsi o procedure equipollenti per l'accesso alla dirigenza non sono promozioni; essi sono procedure per l'assunzione (anche agli effetti dell'art. 68, comma 4, del citato d.lgs. n. 29 del 1992, come sostituito nel 1998). I principi affermati da codesta Corte in tema di accesso agli impieghi devono a fortiori valere per l'accesso alla dirigenza. In conclusione, le disposizioni considerate nel presente ricorso sono affette da illegittimità costituzionale, sia per contrasto con i parametri costituzionali evocati e relative norme interposte sia per inosservanza dei limiti posti dall'art. 3 della legge cost. 26 febbraio 1948 n. 3 alle competenze legislative della Regione Sardegna. Le censure mosse all'art. 3 della legge in esame devono intendersi estese al comma 5 di detto articolo, conseguenzialmente ed anche con riguardo all'art. 81 Cost. ed al patto di stabilità interna: la previsione di spesa "a regime" merita una verifica.