

ALL. 7a

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Bologna, 10 – 11 aprile 2003

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

periodo febbraio – aprile 2003

A cura di: Gemma Pastore
Anna d'Ambrosio

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

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

periodo febbraio – aprile 2003

<u>sent.</u>	<u>giudizio</u>	<u>Ricorrente</u>	<u>Resistente</u>	<u>esito favorevole</u>	<u>Materia</u>
n. 48	principale	Pres. Consiglio	Sardegna	Regione	Ord. Enti locali
n. 49	principale	Pres. Consiglio	V. Aosta	Regione	Elezioni regionali
n. 88	c.attribuzione	Trento	Pres. Consiglio	Provincia	Sanità pubblica
n. 91	principale	Trento	Pres. Consiglio	Provincia/Stato	Commercio
n. 92	principale	Sicilia	Pres. Consiglio	Stato	Finanza
n. 97	c. attribuzione	Sicilia	Pres. Consiglio	Stato	Finanza
n. 103	principale	Trento	Pres. Consiglio	Provincia/Stato	Igiene e sanità

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 26 marzo - 1 aprile 2003, n. 103 (GU 14/2003)

Materia: Igiene e sanità

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 9, numero 10, e 16 dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 6/2000)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: Art. 3-*bis*, commi 5 e 7, del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155 (Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato:

- la illegittimità costituzionale dell'art. 3-*bis*, comma 7, del decreto legislativo n. 155/1997 introdotto dall'art. 10, comma 3, della legge n. 526/1999 nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3-*bis*, comma 5, del decreto legislativo n. 155/1997, introdotto dall'art. 10, comma 3, della legge n. 526/1999

Annotazioni:

In relazione al ricorso indicato in epigrafe, la Corte ha preliminarmente precisato che, trattandosi di ricorsi proposti anteriormente alla entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), con i quali vengono dedotti, nei confronti di atti legislativi, vizi attinenti alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, il giudizio va compiuto alla stregua dei parametri costituzionali vigenti alla data degli stessi atti legislativi impugnati e, quindi, nella formulazione anteriore alla riforma di cui alla citata legge costituzionale (v. sentenze nn. 524 376/2002).

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

Le questioni sollevate sono state giudicate parzialmente fondate.

In ordine al comma 7 è stato posto in rilievo dalla Corte il fatto che è attribuito al "Ministero della sanità" un potere aggiuntivo di effettuare

sopralluoghi di verifica accanto al normale e parallelo potere di vigilanza e polizia amministrativa spettante alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

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

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

Né, a parere della Corte, può trarsi alcuna giustificazione dall'esigenza di intervento statale di vigilanza sull'adempimento di pretesi obblighi comunitari, che non possono toccare, per questa parte, la ripartizione di competenze tra Stato e Regione. L'intervento statale può, infatti, esservi solo in presenza di un verificato inadempimento da parte delle Province autonome di specifici obblighi di vigilanza, compresi quelli sul rispetto di prescrizioni comunitarie e con le garanzie previste. Ipotesi giudicata completamente al di fuori della previsione normativa in esame.

In conclusione è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'articolo 3-*bis*, comma 7 nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

In ordine al contenuto del decreto ministeriale previsto dal comma 5 dell'art. 3*bis* del D. Lgs. n. 155/1997 per la parte relativa alle "modalità dei sopralluoghi di cui al comma 7", il denunciato profilo di lesione della sfera di autonomia speciale è dipendente dalla applicabilità dei sopralluoghi ministeriali dello stesso comma 7 nell'ambito delle Province autonome di Trento e di Bolzano. A giudizio della Corte, questa applicabilità deve ritenersi esclusa in conseguenza della pronuncia parzialmente caducatoria dell'anzidetto comma 7 per quanto attiene alle Province autonome, donde la infondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 26 - 28 marzo 2003, n. 97 (GU 13/2003)

Materia: Finanza e programmazione

Tipo di giudizio: Conflitto di attribuzione

Limiti violati: Art. 36 dello statuto speciale

Ricorrente/i: Regione Siciliana (ricorso n. 13/1999)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: Istruzioni ministeriali allegate alla nota del direttore centrale del Ministero delle finanze 21 dicembre 1998, prot. n. 1998/201476

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso

Annotazioni:

La Regione Siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato con riferimento alle istruzioni ministeriali indicate in epigrafe, relative al riversamento agli enti destinatari delle somme riscosse da parte dei concessionari, istruzioni dalle quali si evincerebbe la volontà dello Stato di non devolvere alla Regione Siciliana entrate di sua indiscussa spettanza.

La Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso osservando che perché si dia la materia di un conflitto di attribuzione fra Regione e Stato, occorre che l'atto impugnato abbia idoneità ad essere lesivo della "sfera di competenza costituzionale" di cui all'art. 39, primo comma, della legge n. 87/1953 e tale carattere manca al provvedimento qui in esame.

Le istruzioni ministeriali impuginate, infatti, sono relative ad una fase interna e meramente provvisoria del procedimento di versamento dallo Stato alla Regione Siciliana del gettito tributario ad essa spettante e riscosso dall'amministrazione finanziaria statale ai sensi del D. Lgs. n. 422/1998 (Disposizioni integrative e correttive dei D. Lgs 1997, n. 237 e d.lgs 9 luglio 1997, n. 241, d.lgs 4 dicembre 1997, n. 460, d.lgs 15 dicembre 1997, n. 446, e d.lgs 18 dicembre 1997, n. 472). Non a caso l'allegato 1 dell'atto impugnato fa esplicito riferimento alle imposte riscosse sul territorio siciliano, prevedendo in alcuni casi al suo immediato versamento (in tutto o in parte) alla Regione Siciliana ed in altri casi allo Stato, ma evidentemente in via provvisoria, dal momento che resta salvo il successivo conguaglio da effettuarsi sulla base della

effettiva titolarità dei tributi.

E' stato, inoltre ricordato, che la Corte Costituzionale ha già avuto occasione, proprio in riferimento ad un ricorso della Regione Siciliana, di affermare - nella sentenza n. 66/2001 - che "il meccanismo di riscossione lascia (...) del tutto impregiudicata la titolarità in capo alle varie amministrazioni del diritto a percepire il gettito, secondo le norme che disciplinano il riparto delle entrate" e - nella successiva sentenza n. 156/2002 - che non può ritenersi contrario a Costituzione prevedere il versamento alla Regione "solo dopo che la struttura di gestione [abbia] provveduto ai conteggi e alle operazioni di propria competenza".

La Corte ha infine specificato che resta ovviamente impregiudicato che la Regione Siciliana, al termine dei procedimenti di versamento dei gettiti e di conguaglio rispetto alle somme provvisoriamente devolute ad essa, possa eventualmente contestare errori od inesattezze nelle sedi amministrative o giurisdizionali competenti.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 26 - 28 marzo 2003 n. 92 (GU 13/2003)

Materia: Finanza e programmazione

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Art. 36 dello statuto speciale; art. 2 del D.P.R. 1074/1965 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria); artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione.

Ricorrente/i: Regione Siciliana (ricorso n. 12/2001)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: artt. 5, 23, 25 e 67 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)"

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale

Annotazioni:

In via preliminare, la Corte ha rilevato che il ricorso in epigrafe è stato proposto anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e quindi ribadisce l'orientamento già espresso con le sentenze nn. 422 e 376/2002, in base alle quali la questione deve essere decisa avendo riguardo esclusivamente alle disposizioni costituzionali nel testo anteriore alla riforma.

Le questioni proposte con il ricorso investono, in primo luogo, l'art. 5 (Emersione di basi imponibili e riduzione del carico tributario sui redditi di impresa) della legge n. 388/2000, secondo il quale le "maggiori entrate che risulteranno dall'aumento delle basi imponibili dei tributi erariali ... per effetto dell'applicazione delle disposizioni per favorire l'emersione, di cui all'art. 116 della stessa legge, sono destinate ad un fondo istituito presso lo stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica [ora, Ministero dell'economia e delle finanze], finalizzato, con appositi provvedimenti, alla riduzione dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta sul reddito delle persone fisiche gravanti sul reddito d'impresa". La riduzione è effettuata con priorità temporale nelle aree e nei territori di cui all'art. 10, comma 7, della legge medesima, e cioè nei territori individuati dall'art. 4 della legge n. 388/2000, e nelle aree di cui

all'obiettivo 1 del regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 1260/1999, del 21 giugno 1999. Ai commi 2 e 3, lo stesso articolo 5 prevede poi che con decreto del Ministro delle finanze vengono determinate le maggiori entrate di cui al precedente comma 1, derivanti dall'emersione del lavoro irregolare, e che, in relazione alle stime del maggior gettito così determinato, viene disposta, a decorrere dal 2002, la riduzione delle imposte come previsto dal medesimo comma 1.

La disposizione in esame – come anche quelle contenute negli artt. 23, 25 e 67 della legge n. 388/2000 – è stata censurata in relazione all'art. 36 dello statuto speciale della Regione Siciliana ed all'art. 2 del D.P.R. n. 1074/1965 nonché in relazione agli artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione.

Per quanto riguarda l'art. 5 della legge n. 388/2000, la Corte ha rilevato che nelle more della trattazione del giudizio, profonde modifiche sono state apportate dalla legge n. 383/2001 (Primi interventi per il rilancio dell'economia).

Tale legge ha dettato nuove disposizioni per incentivare l'emersione del lavoro sommerso, ed in particolare, al comma 6 dell'art. 1, ha confermato che "restano fermi, in alternativa, per gli interessati, i regimi connessi ai piani di riallineamento retributivo e di emersione del lavoro irregolare" di cui all'art. 116 della legge n. 388/2000.

Di conseguenza il quadro normativo appare notevolmente modificato. Se è vero, infatti, che viene confermata la previsione di un apposito fondo destinato ad essere alimentato con le maggiori entrate risultanti sia dall'aumento che dal recupero delle basi imponibili, connesso ai programmi di emersione, è altrettanto vero che viene modificata la finalizzazione del fondo stesso, il quale, a decorrere dall'entrata in vigore della nuova legge, non è più diretto alla riduzione dell'IRPEG e dell'IRPEF, ma alla riduzione della pressione contributiva ed al riequilibrio dei conti pubblici.

Senonché, la Corte ha ritenuto che le modifiche intervenute non sono tali da far superare tutte le censure mosse dalla Regione Siciliana. Infatti, se, a partire dalla nuova legge, non può più prendersi in esame il motivo secondo il quale la Regione subirebbe un pregiudizio per la destinazione del fondo alla riduzione dell'IRPEG e dell'IRPEF, sopravvive, invece, la censura secondo la quale "il considerare riservato allo Stato il conseguente gettito" risultante dall'aumento delle basi imponibili per effetto delle disposizioni sull'emersione "comporta un pregiudizio economico per la regione violandone le attribuzioni in materia finanziaria", talché non v'è spazio per una pronuncia preclusiva dell'esame del merito della questione medesima (sentenza n. 1031/1988).

Nel merito la Corte ha dichiarato la questione non fondata.

La censurata norma va letta, a giudizio della Corte, in riferimento alla disposizione di cui all'art. 158, comma 2, della stessa legge

finanziaria n. 388/2000, secondo la quale le norme in questione “sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti”.

A ciò la Corte ha aggiunto che ad escludere la fondatezza della doglianza regionale vi è anche la disposizione di cui all’art. 3, comma 4, della legge n. 383/2001 (Primi interventi per il rilancio dell’economia), la quale prevede che con decreto ministeriale, da emettere sentita la Conferenza unificata, sono determinate le regolazioni contabili degli effetti finanziari per lo Stato, le Regioni e gli enti locali, conseguenti all’attuazione delle disposizioni in parola. Il che significa che la Regione non ha nulla da temere anche per il caso in cui, in sede di applicazione della normativa, dovessero in concreto rilevarsi riduzioni del gettito di sua spettanza, poiché, appunto, in tal caso, ben potrà provvedersi attraverso regolazioni contabili per far conseguire alla Regione quanto di pertinenza (sentenza n. 138/1999, punto 16 del considerato in diritto).

A proposito delle questioni riferite agli artt. 23 e 25 della legge impugnata, è stato rilevato, in via preliminare, che, nelle more della trattazione del giudizio, talune disposizioni del citato art. 25 sono state modificate dall’art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 246/2001 (Disposizioni in materia di accise sui prodotti petroliferi, di modalità di presentazione delle dichiarazioni periodiche IVA, nonché di differimento di termini in materia di spesa farmaceutica e di contributo unificato sugli atti giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge n. 330/2001, e dall’art. 8 del decreto-legge n. 356/2001 (Interventi in materia di accise sui prodotti petroliferi), convertito, con modificazioni, nella legge n. 418/2001.

Anche in questo caso, il quadro normativo sopravvenuto non è stato giudicato tale da modificare sostanzialmente le norme oggetto di censura.

Infatti, la principale disposizione di cui al citato art. 25, che al comma 4 prevede, a favore di determinate categorie di contribuenti, il rimborso di quanto spettante “anche mediante la compensazione di cui all’articolo 17 del decreto legislativo n. 241/1997 e successive modificazioni”, è rimasta immutata.

Nel merito le censure sono state dichiarate infondate.

La Regione ha ritenuto che gli artt. 23 e 25 della citata legge finanziaria n. 388/2000 siano lesivi della sua autonomia, nella parte in cui i medesimi, dopo aver disposto la riduzione delle accise – imposte riservate allo Stato, gravanti su prodotti petroliferi destinati ad alcuni impieghi o utilizzati da alcuni soggetti –, prevedono, rispettivamente, che le agevolazioni sono concesse anche mediante crediti di imposta da utilizzare in compensazione, ai sensi dell’art. 17 del D.lgs. n. 241/1997, ovvero mediante rimborsi, da utilizzare anch’essi in compensazione, ai sensi del medesimo articolo. Con ciò, secondo la ricorrente, verrebbe indebitamente decurtato il gettito dei tributi di pertinenza della stessa

Regione, con pregiudizio dell'autonomia finanziaria di quest'ultima. Inoltre, tale decurtazione del gettito determinerebbe una discriminazione arbitraria ed ingiusta ai danni della stessa Regione e violerebbe l'art. 3 della Costituzione.

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

In questo ambito trova soluzione anche l'altra questione, adombrata dalla Regione, relativa a presunti pregiudizi derivabili da possibili ritardi, tenuto conto che, nell'attuale configurazione delle modalità per l'attribuzione agli enti destinatari delle somme a ciascuno di essi spettanti (decreto ministeriale n. 183/1998), non può dirsi ravvisabile uno iato di significato apprezzabile tra minore entrata e riconoscimento della relativa spettanza regionale (sentenza n. 405/2000).

E' stato aggiunto che le leggi di bilancio per il 2001 e per il 2002) – nelle quali è prevista una apposita unità previsionale di base nell'ambito dell'allegata tabella numero 2 – consentono, comunque, la possibilità del ricorso a regolazioni contabili tra lo Stato e la Regione Siciliana.

La Corte ha dunque concluso su questo punto affermando che non esiste una lesione delle norme costituzionali invocate.

Anche l'art. 67, nelle more della definizione del ricorso, è stato oggetto di modifiche legislative, per effetto dell'art. 25, comma 5, della legge n. 448/2001, recante e dell'art. 31, comma 9, della legge n. 289/2002, recante.

Tuttavia, anche in questo caso le intervenute modifiche non sono state ritenute dalla Corte tali da variare sostanzialmente le norme oggetto di censura.

Nel merito, la Corte ha dichiarato la questione non fondata sulla considerazione che, il comma 6 dell'art. 67 della legge n. 388/2000 prevede che all'attuazione del sistema della compartecipazione dei comuni all'IRPEF si provvede "in conformità alle disposizioni contenute"

negli statuti regionali, "anche al fine della regolazione dei rapporti finanziari tra Stato, regioni e comuni". Si tratta, dunque, a parere della Corte, di una clausola di salvaguardia la quale opera nel senso che la regolazione finanziaria dei rapporti tra Stato, Regione Siciliana e comuni dovrà essere effettuata in modo che non si determinino, comunque, effetti negativi o squilibri per la finanza regionale siciliana.

La determinazione delle concrete modalità di attuazione del "sistema delle compartecipazioni", tenuto conto del complesso intreccio dei rapporti esistenti in materia (sentenza n. 66/2001), è rimessa all'iniziativa dello Stato e della Regione Siciliana. Ed è ovvio che all'attuazione di tale disposizione dovrà provvedersi nel rispetto del principio costituzionale di leale cooperazione (sentenza n. 98/2000).

In quanto tale, la norma in esame non è apparsa alla Corte costituzionalmente illegittima e lesiva degli interessi finanziari della Regione Siciliana.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 26 – 28 marzo 2003 n. 91 (GU 13/2003)

Materia: Commercio, Fiere e mercati

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 8, numero 12), 9, numero 3), e 16 del DPR n. 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), art. 1 del DPR n. 1017/1978 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati), e artt. 2 e 4 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), principi costituzionali in materia di rapporti tra atti regolamentari e poteri regionali

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 18/2001)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: artt. 6 ed 8, comma 1 lettera *b*), e comma 2, della legge 11 gennaio 2001 n. 7 (Legge quadro sul settore fieristico)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato:

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge n. 7/2001, nella parte in cui, attribuendo al Ministro dell'industria, commercio ed artigianato il potere di risolvere, in via sostitutiva, il contrasto determinato dalla fissazione di date concomitanti per lo svolgimento di manifestazioni fieristiche, si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1 lettera *b*) e comma 2, della legge n. 7/2001.

Annotazioni:

Secondo la ricorrente Provincia l'art. 6 della legge 7/2001 in epigrafe lederebbe la competenza provinciale in materia di fiere e mercati, in quanto attribuirebbe al Ministro dell'industria, commercio ed artigianato (ora Ministro delle attività produttive), in caso di mancato raggiungimento di un'intesa con altre regioni e Province autonome per evitare concomitanze di data tra manifestazioni fieristiche nazionali o internazionali dello stesso settore merceologico, il potere di risolvere "in

via sostitutiva" la questione, esercitando così un potere di "sovrapposizione nella decisione" della Provincia.

L'art. 8, comma 1, lettera b), e comma 2, secondo la Provincia, invece, violerebbe la medesima competenza costituzionalmente attribuita. In quanto riserverebbe ad un regolamento ministeriale la fissazione sia dei requisiti minimi delle manifestazioni, al fine del riconoscimento della qualifica di manifestazione fieristica nazionale, sia dei criteri atti ad evitare coincidenze di data nello svolgimento delle manifestazioni fieristiche aventi i caratteri precisati dalla norma stessa.

La Corte ha ritenuto il ricorso è parzialmente fondato.

Preliminarmente è stato rilevato che l'art. 1, comma 1, della legge 7/2001 statuisce espressamente che, ai fini del rispetto dei principi fondamentali fissati in materia di attività fieristiche dalla medesima legge, "sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di fiere, individuate dai rispettivi statuti". In proposito la Corte osserva che l'interpretazione adeguatrice, fondata sulla riferita clausola di salvaguardia, pur essendo, in via generale, ammissibile anche nei giudizi in via principale (cfr. sentenze nn. 406 e 170/2001, n. 520/2000), non è tuttavia praticabile nella fattispecie in esame per quelle norme – come l'art. 6, comma 2 – nelle quali risulti contraddetta da riferimenti espliciti alle Province autonome.

Ciò premesso, è sembrato pacifico alla Corte che la Provincia di Trento è titolare di competenza primaria nella materia "fiere e mercati" (artt. 8, numero 12, e 16 dello statuto speciale), essendo riservato allo Stato, nella stessa materia, soltanto il potere di formazione e tenuta del calendario ufficiale delle fiere, nonché di riconoscimento della natura internazionale delle stesse (artt. 6 e 10 del D.P.R. n. 1017/1978). L'art. 6, che al comma 2 – al quale è stato limitato lo scrutinio di costituzionalità – prevede l'attribuzione al ministro competente del potere di "risolvere in via sostitutiva", quando non si raggiungano le opportune intese, la questione della concomitanza tra fiere di rilevanza internazionale o nazionale, comunicando "le decisioni assunte alle regioni ed alle Province autonome interessate", configura in realtà un nuovo potere ministeriale, che lede certamente, in relazione alla formulazione testuale che non può essere superata in via interpretativa, la competenza primaria delle Province autonome, quando riguarda fiere programmate nel rispettivo ambito provinciale.

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

assenza di inadempimenti della Provincia e per di più da parte di un singolo ministro.

Nella specie la Corte non ha individuato – dato che la questione di costituzionalità in esame va scrutinata, in base al previgente Titolo V della Costituzione (sentenze nn. 422 e 376/2000) – né la presenza dell'interesse nazionale, né i requisiti che debbono connotare le norme fondamentali di riforma economico-sociale, la cui esistenza soltanto potrebbe giustificare la predetta competenza statale.

E' risultato evidente alla Corte che la norma preordinata ad evitare la concomitanza di determinate manifestazioni fieristiche non corrisponde complessivamente ad un interesse unitario, vitale per l'economia nazionale (sentenza n. 314/2001).

Infine, lo stesso art. 6, comma 2, che riserva allo Stato il predetto potere di introdurre modifiche al calendario delle manifestazioni fieristiche fissate dalle Province autonome, contrasta a giudizio della Corte altresì con la norma di attuazione dello statuto speciale contenuta nell'art. 4, comma 1, del D.lgs. n. 266/1992, in quanto “nelle materie di competenza propria della regione o delle Province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative (...) diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione”.

Sotto questi profili la Corte ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge impugnata, nella parte in cui si applica alle Province autonome.

In merito alla censure relative all'art. 8, comma 1, lettera *b*), e comma 2, la Corte ha invece osservato che esse si incentrano sul fatto che un regolamento ministeriale – che per difetto dei presupposti formali e sostanziali non può certo definirsi un atto di indirizzo e coordinamento – sia autorizzato a fissare i “requisiti minimi” delle manifestazioni fieristiche da qualificare come “internazionali” e “nazionali”, nonché a fissare i “criteri generali” atti ad evitare la concomitanza di fiere del medesimo livello, incidendo così inammissibilmente, in quanto atto di normazione secondaria (sentenze nn. 84 e n. 314/2001), su materia statutariamente riservata alla competenza primaria provinciale.

Ma proprio in riferimento a queste norme è possibile invocare, a parere della Corte – non contrastandovi alcun dato letterale – la clausola di salvaguardia contenuta nell' art. 1, comma 1, della legge in esame, che appunto espressamente fa salve, tra le altre, le competenze in materia di fiere statutariamente disposte a favore delle Province autonome. Pertanto, alla luce di una interpretazione adeguatrice fondata sulla predetta clausola, la Corte ha considerato inapplicabili alla Provincia ricorrente le norme censurate dell'articolo 8 in tutte quelle parti che comunque possano ritenersi lesive della competenza primaria provinciale in materia.

Sotto questo specifico profilo, quindi, la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *b*), e comma 2, è stata ritenuta infondata.

La Corte ha, infine, precisato che tale decisione estende la propria efficacia anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, tenuto conto della identità di contenuto della normativa statutaria attributiva delle competenze provinciali in materia di fiere e mercati (sentenza n. 334/2001).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 13 – 27 marzo 2003, n. 88 (GU 13/2003)

Materia: Sanita' pubblica

Tipo di giudizio: Conflitto di attribuzione

Limiti violati: art. 117, commi terzo, quarto e sesto, Cost., art. 17 della legge n. 400/1988 (Disciplina dell'attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), degli artt. 115 - 118 del D.P.R. n. 309/1990 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nonché del principio di legalità e di quello di leale collaborazione

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento e Regione Emilia-Romagna (ricorsi nn. 34 e 35/2002)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri

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

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato l'illegittimità del decreto in epigrafe

Annotazioni:

La Provincia autonoma di Trento e la Regione Emilia-Romagna hanno sollevato due distinti conflitti di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alle disposizioni indicate in epigrafe.

La censura di fondo attiene alla compressione della sfera di autonomia degli enti ricorrenti ad opera di un decreto ministeriale fondato su una previsione regolamentare contenuta in una disposizione legislativa da considerare inutilizzabile dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, mentre questo testo non appare riconducibile alla competenza statale relativa alla determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" riconosciuta dal nuovo art. 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione.

Malgrado la parziale diversità delle censure addotte dai due enti ricorrenti, l'identità dell'oggetto ha permesso alla Corte di risolvere i ricorsi con unica decisione.

La Corte ha osservato che il contenuto del decreto ministeriale adottato comprime indubbiamente la sfera di autonoma organizzazione delle Regioni e delle Province autonome in relazione ai servizi preposti alle tossicodipendenze e pone l'obbligo di erogare livelli assistenziali diversi ed ulteriori rispetto a quanto determinato in materia dal D.P.C.M. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza), adottato sulla base dell'art. 6 del decreto-legge n. 347/2001 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 405/2001.

Le caratteristiche organizzative e funzionali dei Ser.T sono disciplinate dal decreto ministeriale n. 444/1990 (Regolamento concernente la determinazione dell'organico e delle caratteristiche organizzative e funzionali dei servizi per le tossicodipendenze da istituire presso le unità sanitarie locali), sulla base di un'apposita previsione contenuta nell'art. 118, comma 1, del D.P.R. n. 309/1990 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

L'evidente rilevanza generale degli interessi sanitari e sociali connessi con il fenomeno della tossicodipendenza hanno legittimato in questo testo unico una parziale ed eccezionale compressione dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Regioni e Province autonome (si vedano, ad esempio, le sentenze della Corte n. 1044/1988, n. 243/1987, n. 31/1983), evidenziata anche dalla prescrizione che sul progetto di regolamento ministeriale in materia debba essere "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano".

Alcune ulteriori specificazioni dell'azione sanitaria e sociale in questa materia sono state individuate dall'accordo Stato-Regioni per la "riorganizzazione del sistema di assistenza ai tossicodipendenti", sancito con provvedimento 21 gennaio 1999 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, senza peraltro vincolare rigidamente né il modello organizzativo, né la stessa erogazione delle prestazioni.

Il decreto ministeriale impugnato, invece, all'art. 1 (intitolato "Principi generali") limita in modo ulteriore, rispetto alle disposizioni regolamentari, l'autonomia organizzativa di Regioni e Province autonome in materia sanitaria, prevedendo anzitutto che i Sert.T siano unità operative "coordinate nell'ambito di uno specifico dipartimento per le dipendenze patologiche", del quale vengono individuate le funzioni fondamentali, e poi prescrivendo al suo interno "la diretta partecipazione a livello operativo e decisionale del privato sociale

accreditato o autorizzato operante nel territorio o richiesto da altri territori per specifiche competenze ...".

A sua volta, l'art. 2 del decreto ministeriale impugnato (intitolato "Norme di principio sul funzionamento dei Sert.T"), dopo aver affermato che "i Sert.T operano nel rispetto dei criteri fissati dai livelli essenziali di assistenza di cui al d.P.C.m. 29 novembre 2001", determina in realtà analiticamente tutta una numerosa serie di servizi e di attività che i Sert.T devono assicurare nei settori delle patologie correlate alle tossicodipendenze e delle infezioni da HIV, ben al di là di quanto contenuto nel d.P.C.m. 29 novembre 2001.

Una serie di censure concerne la natura e la procedura di adozione del decreto ministeriale, poiché se ne asserisce l'illegittimità in quanto atto sostanzialmente regolamentare adottato senza garantire la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, così come previsto dall'art. 118, comma 1, del D.P.R. n. 309/1990, e violando l'art. 17 della legge n. 400/1988, non avendo assunto la forma di regolamento, così eludendo la prescrizione che lo Stato non può adottare regolamenti nelle materie diverse da quelle "di legislazione esclusiva" (art. 117, comma sesto della Costituzione).

A parere della Corte non vi sono dubbi, in realtà, che il decreto ministeriale impugnato, pur non avendo assunto la forma di regolamento, si fondi sul primo comma dell'art. 118 del D.P.R. n. 309/1990, che prevede appunto un potere regolamentare del Ministro, e che le disposizioni del decreto ministeriale impugnato sostanzialmente integrino e modifichino il decreto ministeriale n. 444/1990. Né il decreto risulta preceduto dal parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (anzi, è documentato un successivo esplicito dissenso, per tale motivo, del rappresentante della Conferenza dei Presidenti regionali).

Anche a voler prescindere dal problema relativo alla ulteriore utilizzabilità dell'art. 118 del D.P.R. n. 309/1990 alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione ed in particolare del terzo e del sesto comma dell'art. 117 Cost., risulta evidente alla Corte che la violazione dello specifico procedimento di consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e quindi del principio di leale collaborazione, rendono illegittima la compressione dei poteri delle Regioni e delle Province autonome (fra le molte, si vedano le sentenze n. 39/1984, n. 206/1985, n. 116/1994).

Una diversa ricostruzione della natura del decreto ministeriale 14 giugno 2002, appena accennata nel decreto stesso, è stata sostenuta dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale il decreto sarebbe "esplicazione della competenza statale esclusiva prevista dall'art. 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione".

A tal proposito la Corte osserva che in realtà, il decreto in parola cita nelle premesse, tra l'altro, anche il D.P.C.M. 29 novembre 2001, recante "definizione dei livelli essenziali di assistenza", nella parte relativa alle prestazioni di assistenza territoriale sia ambulatoriale e domiciliare sia semiresidenziale e residenziale, ma poi si riferisce a questo atto solo nel primo comma dell'art. 2, per rammentare che "i Sert.T operano nel rispetto dei criteri fissati dai livelli essenziali di assistenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 con specifico riferimento alle indicazioni relative alle sezioni assistenza territoriale semi-residenziale e residenziale".

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

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

Dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, a questa disposizione si è riferito l'emendamento apportato all'art. 6 del D. L. n. 347/2001, dalla legge di conversione n.

405/2001, per potersi giungere alla definizione dei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario; in questa occasione, peraltro, si è anche disciplinato il procedimento di adozione dei livelli essenziali di assistenza attraverso l'attribuzione ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del compito di definirli, e la previsione del coinvolgimento delle Regioni e Province autonome attraverso la previa intesa con il Governo, da conseguire in sede di Conferenza Stato/Regioni.

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

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

La Corte ha giudicato che al di là di ogni valutazione di merito sul procedimento configurato e sulla stessa adeguatezza dei livelli essenziali in tal modo individuati, resta indubbio che in tutto il settore sanitario esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto nell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e che questa determinazione è intervenuta appunto con il D.P.C.M 29 novembre 2001.

E' stata, quindi, dichiarata del tutto infondata la pretesa che il decreto ministeriale, adottato da un organo e con una procedura radicalmente difforme da quella così disciplinata, possa essere ritenuto espressivo del potere statale garantito dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 10 - 13 febbraio 2003 n. 48 (GU 7/2003)

Materia: Ordinamento degli enti locali

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione; art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001; legge costituzionale n. 2/1993

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 54/2002)

Resistente/i: Regione Sardegna

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

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato inammissibile la questione

Annotazioni:

Il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per eccesso dalla competenza regionale, degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge regionale indicata in epigrafe.

L'art. 1 della legge impugnata, al comma 1, stabilisce la delimitazione delle nuove Province istituite dalla legge regionale n. 9/2001; al comma 2 prevede che "le elezioni degli organi delle nuove province hanno luogo nell'ordinario turno di elezioni amministrative dell'anno 2003", e che "conseguentemente scade di diritto il mandato degli organi delle province preesistenti di Cagliari, Nuoro, Oristano e Sassari e si procede al loro rinnovo nella stessa data".

Gli artt. 2, 3 e 4 recano integrazioni alla legge regionale n. 4/1997 (Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali). In particolare, essi prevedono la nomina di un commissario per gli adempimenti connessi alla istituzione di nuove Province fino all'insediamento degli organi elettivi (art. 2); la individuazione ad opera del commissario delle sedi provvisorie degli organi e degli uffici delle nuove Province (art. 3); le modalità di determinazione dei capoluoghi delle nuove Province (art. 3).

Il Governo ricorrente, pur riconoscendo che la Regione gode di competenza legislativa primaria - da esplicitare però nei limiti derivanti

dall'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica - nella materia dell'"ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" (art. 3, lettera b, dello statuto speciale), e che rientra nelle competenze della stessa l'istituzione di nuove Province, come statuito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 230/2001, afferma che le disposizioni impugnate eccedono la competenza della Regione, in quanto l'art. 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia della "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"; e in quanto la disciplina della "materia elettorale degli enti locali" sarebbe organicamente contenuta nella normativa statale vigente, che conferisce al Ministero dell'interno il potere di fissare la data per lo svolgimento delle elezioni dei consigli comunali e provinciali e disciplina, in modo analitico e uniforme per tutto il territorio nazionale, lo scioglimento dei consigli ad opera di organi statali, prevedendo competenze, tempi e procedure.

La Corte ha giudicato fondata la questione concernente l'art. 1, limitatamente al comma 2, della legge impugnata nei termini di seguito precisati. A parere della Corte non rileva, in questa materia, la norma - invocata dal Governo ricorrente - dell'art. 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione, che definisce fra l'altro la "legislazione elettorale" relativa alle Province come oggetto di legislazione esclusiva dello Stato. Infatti le disposizioni del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione, di cui alla legge costituzionale n. 3/2001, non si applicano alle Regioni ad autonomia speciale, se non per "le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" (art. 10 della legge cost. n. 3/2001, e in proposito cfr. ordinanza n. 377/2002, sentenze nn. 408, 533 e 536/2002).

Nel caso specifico dell'ordinamento degli enti locali, il nuovo testo dell'art. 117 non fa che ripercorrere, in forme nuove, le tracce del sistema costituzionale preesistente, in cui le sole Regioni a statuto speciale godevano già (in particolare dopo la riforma degli statuti recata dalla legge cost. n. 2/1993) di una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali del proprio territorio, mentre le Regioni ordinarie ne erano prive. Tale competenza, attribuita alle Regioni differenziate, non è intaccata dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti.

Ancor meno può valere come argomento il fatto che esista una legislazione statale uniforme in tema di elezioni provinciali e di scioglimento dei consigli provinciali. La competenza primaria della Regione, nei limiti ad essa propri, si può infatti spiegare anche e proprio sostituendo, limitatamente al proprio territorio, le norme statali con norme regionali.

Non è stata accolta nemmeno una prospettazione secondo cui la legislazione elettorale sarebbe di per sé estranea alla materia dell'ordinamento degli enti locali. La configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi, e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi, la loro durata in carica, i casi di scioglimento anticipato, sono aspetti di questa materia: anche se, come è evidente, diversi e diversamente intensi possono essere i vincoli per il legislatore regionale derivanti dall'esigenza di rispettare i principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico, quando l'intervento legislativo tocca i delicati meccanismi della democrazia locale; che, in ogni caso, anche l'elezione degli organi di comuni e Province rientri nell'ambito della competenza in tema di ordinamento degli enti locali è confermato non solo dalla legislazione regionale, in particolare della Regione Siciliana che da più tempo esercita tale competenza, e dalle norme di attuazione di altri statuti (cfr. l'art. 7 del D.lgs. n. 9/1997) ma anche dalla giurisprudenza costituzionale Corte: già la sentenza n. 105/1957 ha espressamente riconosciuto che la disciplina elettorale rientra nelle locuzioni "regime degli enti locali" e "ordinamento degli enti locali" che identificano la competenza in materia della Regione Siciliana; e, più di recente, la sentenza n. 84/1997 ha assunto come presupposto l'appartenenza della disciplina delle elezioni comunali e provinciali alla competenza regionale della Sicilia in materia di ordinamento degli enti locali.

La Corte ha dunque esaminato il quesito sulla legittimità costituzionale della norma regionale impugnata alla sola luce dei limiti che l'art. 3 dello statuto speciale pone all'esercizio della competenza legislativa primaria, ed essenzialmente del limite dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

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

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

In ogni caso, la Corte ha affermato che non può essere una legge provvedimento, disancorata da presupposti prestabiliti in via legislativa, a disporre della durata degli organi eletti. Proprio questa è stata, invece, giudicata la portata della norma qui impugnata.

Essa, nel prevedere che si proceda all'elezione degli organi delle nuove Province, stabilisce altresì che decadano di diritto quelli delle Province preesistenti, nel logico presupposto che non possa darsi una doppia contemporanea rappresentanza, nell'ambito di organi elettivi preesistenti e di organi di nuova elezione, delle popolazioni dei territori oggetto della variazione territoriale.

Tuttavia, tale previsione di abbreviazione del mandato degli organi delle Province preesistenti (eletti solo tre anni fa) non trova supporto in alcuna disciplina a carattere generale che la contempli e ne precisi i presupposti. Infatti la Regione Sardegna, che pure dal 1993 è titolare della competenza primaria sancita dall'art. 3, lettera b, dello statuto, non ha mai proceduto a darsi una legislazione organica sull'ordinamento degli enti locali (solo alcuni specifici aspetti di tale ordinamento sono oggetto di disciplina nella legge regionale n. 4/1997, e negli articoli 6 e seguenti, non impugnati, della legge regionale n. 10/2002), né comunque ha provveduto a disciplinare in generale i casi di scioglimento anticipato dei consigli degli enti. Resta dunque applicabile, anche ai sensi dell'art. 57 dello statuto (secondo il quale "nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si applicano le leggi dello Stato"), la normativa statale. Tanto è vero che lo stesso art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata, nel prevedere le elezioni degli organi delle Province, fa riferimento all'"ordinario turno di elezioni amministrative dell'anno 2003", che non può essere altro, nel silenzio della legislazione provinciale, che il "turno annuale ordinario" previsto dall'art. 1 della legge statale n. 182/1991, e successive modificazioni, il cui svolgimento

avviene nella data fissata dal Ministro dell'interno (art. 3 della stessa legge, come modificato da ultimo dall'art. 4 della legge n. 43/1995).

Nella legislazione statale sulle Province l'ipotesi di una abbreviazione del mandato degli organi provinciali a seguito di variazioni territoriali non è contemplata (l'art. 8, quarto comma, lettera a, del D.P.R. n. 570/1960 si riferisce infatti ai soli consigli comunali): gli unici casi di scioglimento anticipato sono quelli previsti dai citati articoli 53, 141 e 143 del testo unico approvato con il D.lgs. n. 267/2000. Tant'è che in tutti i provvedimenti legislativi con cui sono state istituite nuove Province fuori del territorio delle Regioni speciali, e in particolare in occasione della istituzione di otto nuove Province attuata ai sensi dell'art. 63 della legge n. 142/1990, si è invariabilmente previsto che l'elezione dei nuovi consigli avesse luogo nel successivo turno generale delle consultazioni amministrative (pur mancando, all'epoca, ancora un triennio a tale data), cioè alla scadenza naturale dei consigli preesistenti, salva l'ipotesi di scioglimento anticipato di questi ultimi per altra causa. La norma impugnata, intervenendo solo sull'elezione, in questa unica occasione, degli organi delle nuove Province e di quelle preesistenti - dunque con la tecnica della legge provvedimento -, dispone invece che tale elezione avvenga anticipando "di diritto" il termine del mandato degli organi già eletti: la Corte ha giudicato che facendo ciò la norma si pone in contraddizione con i principi circa le garanzie costituzionali del mandato degli organi elettivi locali, eccedendo pertanto dai limiti della competenza regionale di cui all'art. 3, lettera b, dello statuto speciale.

E' stata invece giudicata inammissibile la questione con riguardo all'art. 1, comma 1, e agli articoli 2, 3 e 4 della legge impugnata. Quanto all'art. 1, la Corte ha osservato che la censura del Governo è in realtà limitata al disposto del comma 2, ove si prevede l'elezione degli organi delle Province, e non investe l'oggetto del comma 1, relativo alla delimitazione dei confini delle nuove e delle preesistenti Province.

Quanto agli articoli 2, 3 e 4, il Governo assume nel ricorso che essi siano "conseguenti" o "correlati" all'art. 1, ma, a parere della Corte, in realtà essi hanno ad oggetto previsioni circa la nomina dei commissari incaricati di curare gli adempimenti connessi alla istituzione delle nuove Province fino all'insediamento degli organi elettivi, alla scelta delle sedi provvisorie degli organi e degli uffici, e alla determinazione dei capoluoghi delle nuove Province: previsioni che non sono in rapporto con la statuizione contenuta nell'art. 1, comma 2, circa il tempo dell'elezione degli organi provinciali.

La Corte ha quindi dichiarato inammissibile la questione.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 10-13 febbraio 2003, n. 49 (GU n. 7/2003)

Materia: Elezioni regionali

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 3, primo comma, e 51, primo comma, della Costituzione

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 53/2002)

Resistente/i: Regione Valle d'Aosta

Oggetto del ricorso: Articoli 2 e 7 della deliberazione legislativa statutaria della Regione Valle d'Aosta, approvata il 25 luglio 2002, recante Modificazioni alla legge regionale n. 3/1993 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta), già modificata dalle leggi regionali n. 13/1993 e n. 31/1997, e alla legge regionale n. 47/1998 (Salvaguardia delle caratteristiche e tradizioni linguistiche e culturali delle popolazioni walser della valle del Lys)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato infondata la questione

Annotazioni:

Il Governo ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, e 7, comma 1, della delibera legislativa in epigrafe. Successivamente alla proposizione del ricorso la legge regionale impugnata una volta decorso il termine per la richiesta di referendum è stata promulgata e pubblicata come legge regionale n. 21/2002.

Le disposizioni impuginate, rispettivamente, inseriscono l'art. 3-bis e sostituiscono l'art. 9, comma 1, lettera a nella legge regionale n. 3/1993 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta).

Precisamente, il nuovo art. 3-bis della legge sull'elezione del Consiglio, stabilisce, al comma 2, che le liste elettorali devono comprendere "candidati di entrambi i sessi"; a sua volta il nuovo art. 9, comma 1, lettera a) prevede che vengano dichiarate non valide dall'ufficio elettorale regionale le liste presentate che non corrispondano alle condizioni stabilite, fra cui quella "che nelle stesse siano presenti candidati di entrambi i sessi".

Tali disposizioni sono state censurate dal ricorrente per contrasto con gli articoli 3, primo comma, e 51, primo comma, della Costituzione.

Il Governo ha sostenuto che le predette disposizioni - l'art. 7 in quanto espressamente condiziona la validità delle liste alla presenza di candidati di entrambi i sessi, l'art. 2 in quanto venga interpretato non come semplice indicazione programmatica, ma come disposizione vincolante in sede di controllo della validità delle liste presentate - limitano di fatto il diritto di elettorato passivo. Richiamandosi alla sentenza n. 422/1995 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni di legge prevedenti l'obbligo di riservare a candidati di ciascuno dei due sessi quote minime di posti nelle liste per le elezioni delle Camere e dei Consigli regionali e comunali), il Governo ha osservato che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, né quindi come requisito di "candidabilità", poiché questa sarebbe presupposto della eleggibilità; e che pertanto contrasterebbe con il principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive, sancito dall'art. 3, primo comma, e dall'art. 51, primo comma, della Costituzione, una norma di legge che imponga nella presentazione delle candidature "qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati". Ad avviso del ricorrente, anche la semplice previsione - come contenuta nella legge impugnata - della necessaria presenza in ogni lista di candidati dei due sessi non si differenzerebbe sostanzialmente, da questo punto di vista, dalla previsione di una "quota" di riserva di candidature all'uno e all'altro sesso.

Il ricorrente ha ritenuto che la norma, contenuta nell'articolo 15, secondo comma, secondo periodo, dello statuto della Valle d'Aosta (come modificato dall'art. 2 della legge costituzionale n. 2/2001), secondo cui, "al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi", la legge che stabilisce le modalità di elezione del Consiglio regionale "promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali" sia una "enunciazione programmatica", onde la norma di legge regionale, secondo cui ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi, potrebbe ritenersi legittima e conforme allo spirito della disposizione statutaria solo se intesa come "norma meramente propositiva, quasi un auspicio"; mentre sarebbe irrimediabilmente illegittima la norma che condiziona a tale presenza la validità delle liste.

La Corte ha, anzitutto, dichiarato inammissibile l'intervento spiegato in giudizio dalle Consulte femminili della Campania e della Valle d'Aosta ribadendo che nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale non è prevista la possibilità di intervento di soggetti diversi dal titolare delle competenze legislative in contestazione o con queste comunque connesse (cfr. sentenze n. 353/2001 e n. 533/2002).

Ha poi dichiarato infondata la questione.

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

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

Non è qui prevista, infatti, alcuna misura di "disuguaglianza" allo scopo di favorire individui appartenenti a gruppi svantaggiati, o di "compensare" tali svantaggi attraverso vantaggi legislativamente attribuiti.

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

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

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

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

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

La Corte ha poi evidenziato che il vincolo che la normativa impugnata introduce alla libertà dei partiti e dei gruppi che presentano le liste deve essere valutato oggi anche alla luce di un quadro costituzionale di riferimento che si è evoluto rispetto a quello in vigore all'epoca della pronuncia invocata dal ricorrente a sostegno della propria posizione.

La legge costituzionale n. 2/2001, integrando gli statuti delle regioni ad autonomia differenziata, ha espressamente attribuito alle leggi elettorali delle regioni il compito di promuovere "condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali", e ciò proprio "al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi" (art. 15, secondo comma, secondo periodo, statuto Valle d'Aosta; e nello stesso senso, anche testualmente, art. 3, primo comma, secondo periodo, statuto speciale per la Sicilia, modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 2/2001; art. 15, secondo comma, secondo periodo, statuto speciale per la Sardegna, modificato dall'art. 3 della legge costituzionale n. 2/2001; art. 47, secondo comma, secondo periodo, statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, modificato dall'art. 4 della legge costituzionale n. 2/2001; art. 12, secondo comma, secondo periodo, statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, modificato dall'art. 5 della legge costituzionale n. 2/2001).

Le nuove disposizioni costituzionali (cui si aggiunge l'analoga, anche se non identica, previsione del nuovo art. 117, settimo comma, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001) pongono dunque esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale.

La Corte aveva già in precedenza riconosciuto che la finalità di conseguire una "parità effettiva" (sentenza n. 422/1995) fra uomini e donne anche nell'accesso alla rappresentanza elettiva è positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale. Si tratta, invero, di una finalità - che trova larghi riconoscimenti e realizzazioni in molti ordinamenti democratici, e anche negli indirizzi espressi dagli organi dell'Unione europea - collegata alla constatazione, storicamente incontrovertibile, di uno squilibrio di fatto tuttora esistente nella presenza dei due sessi nelle assemblee rappresentative, a sfavore delle donne. Squilibrio riconducibile sia al permanere degli effetti storici del periodo nel quale alle donne erano negati o limitati i diritti politici, sia al

permanere, tuttora, di ben noti ostacoli di ordine economico, sociale e di costume suscettibili di impedirne una effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese.

Un aspetto, se non decisivo, certo assai influente del fenomeno è costituito dai comportamenti di fatto prevalenti nell'ambito dei partiti e dei gruppi politici che operano per organizzare la partecipazione politica dei cittadini, anche e principalmente attraverso la selezione e la indicazione dei candidati per le cariche elettive. Così che, già in passato, la Corte ha espresso una valutazione positiva di misure - tendenti ad assicurare "l'effettiva presenza paritaria delle donne (...) nelle cariche rappresentative" - "liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature" (sentenza n. 422/1995), sul modello di iniziative diffuse in altri paesi europei.

Le disposizioni impugnate della legge elettorale della Valle d'Aosta operano, a parere della Corte, su questo terreno, introducendo un vincolo legale rispetto alle scelte di chi forma e presenta le liste. Quello che, insomma, già si auspicava potesse avvenire attraverso scelte statutarie o regolamentari dei partiti (i quali però, finora, in genere non hanno mostrato grande propensione a tradurle spontaneamente in atto con regole di autodisciplina previste ed effettivamente seguite) è qui perseguito come effetto di un vincolo di legge. Un vincolo che si giustifica pienamente alla luce della finalità promozionale oggi espressamente prevista dalla norma statutaria.

E' stato, inoltre, osservato che, nella specie, il vincolo imposto si esaurisce nell'impedire che, nel momento in cui si esplicano le libere scelte di ciascuno dei partiti e dei gruppi in vista della formazione delle liste, si attui una discriminazione sfavorevole ad uno dei due sessi, attraverso la totale esclusione di candidati ad esso appartenenti.

In definitiva - ribadito che il vincolo resta limitato al momento della formazione delle liste, e non incide in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di chances delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, né sul carattere unitario della rappresentanza elettiva - la Corte ha giudicato la misura disposta una legittima espressione sul piano legislativo dell'intento di realizzare la finalità promozionale espressamente sancita dallo statuto speciale in vista dell'obiettivo di equilibrio della rappresentanza.