

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA
Presidenza della Giunta Regionale
Ufficio legislativo e legale

RELAZIONE
SULLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
RELATIVA ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E ALLE
PROVINCE AUTONOME
- ANNO 2001 -

Relatore
Gemma Pastore

Osservatorio Legislativo Interregionale
Reggio Calabria, 20 – 21 giugno 2002

INDICE

Elenco sentenze 2001	pag.	4
Premessa	“	7
2 – Ammissibilità dei ricorsi in via principale	“	8
3 - Norme di attuazione	“	8
4 - Conflitti di attribuzione	“	10
a) vindicatio rei		
b) trasferimento di funzioni - obbligo di collaborazione – comportamenti omissivi		
c) legittimazione a stare in giudizio nei giudizi di legittimità costituzionale in via di azione		
5 - Norme di riforma economico sociale	“	12
6 - Principio di leale collaborazione	“	13
7 - Libertà di circolazione e di impresa	“	14
8 - Regolamenti	“	15
a) regolamenti e attuazione del diritto comunitario		
b) regolamenti e funzione di indirizzo e coordinamento		
c) regolamenti e competenza statale		
9 - Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici	“	21
10 – Controlli	“	25
11 – Elezioni	“	28
12 - Autonomie locali	“	29
13 - Caccia	“	33
14 - Demanio idrico	“	34
15 – Rifiuti	“	35
16 – Turismo	“	38

17 - Ordine pubblico	“	40
18 - Personale	“	44
a) responsabilità		
b) riparto della giurisdizione in materia di rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni		
c) trasferimenti		
d) ARAN		
19 - Tributi	“	47
a) riserve all'erario		
b) riscossione dei tributi		
20 - Credito	“	51
20 - Impianti termici	“	54

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

anno 2001

<u>sentenza</u>	<u>giudizio</u>	<u>Ricorrente</u>	<u>Resistente</u>	<u>Esito</u> <u>favorevole</u>	<u>promulga-</u> <u>zione parziale</u>	<u>Materia</u>
n. 31	principale	Trento	Pres.Consiglio	Stato		Trasporti
n. 54	incidentale	TAR Sardegna	Sardegna	Stato		Turismo
n. 55	principale	Comm.Stato	Sicilia	Stato		Ordine pubblico
n. 66	principale	Sicilia	Pres.Consiglio	Stato		Tributi
n. 84	principale	Trento	Pres.Consiglio	Provincia		Lavoro
n. 97	c.attribuzione	Bolzano	Pres.Consiglio	Stato		Sanità
n. 121	incidentale	Trento, TAR	Pres.Consiglio	Stato		Personale
n. 160	c. attribuzione	Sardegna	Pres.Consiglio	Regione		Controlli
n. 170	principale	Trento	Pres.Consiglio	Stato/Provincia		Agricoltura
n. 207	incidentale	TAR V.Aosta	V.Aosta	Stato		Opere pubbliche
n. 210	incidentale	TAR FVG	FVG	Stato		Caccia
n. 212	principale	Comm.Stato		Stato	X	Agricoltura
n. 213	c. attribuzione	Trento	Pres.Consiglio	Stato		Risorse idriche
n. 229	principale	Pres.Consiglio	FVG	Regione		Enti locali
n. 230	principale	Pres.Consiglio	Sardegna	Regione		Enti locali
n. 266	c. attribuzione	Trento	Pres.Consiglio	Provincia		Ambiente
n. 244	c. attribuzione	Sicilia		Regione		Personale
n. 272	principale	Bolzano	Pres. Consiglio	Provincia		Sanità
n. 277	c. attribuzione	Trento	Pres. Consiglio	Provincia		Assistenza
n. 288	incidentale	C.Cost Sicilia		Regione		Tributi
n. 292	c. attribuzione	TAA Trento	Pres.Consiglio	Stato		Controlli
n. 313	c. attribuzione	Bolzano	Pres.Consiglio	Stato/Provincia		Trasporti

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

anno 2001

<u>sentenza</u>	<u>giudizio</u>	<u>Ricorrente</u>	<u>Resistente</u>	<u>esito favorevole</u>	<u>promulga- zione parziale</u>	<u>Materia</u>
n. 314	principale	Trento Trento	Pres.Consiglio	Stato/Provincia		Inv.Pubblici
n. 315	c. attribuzione	Bolzano	Pres.Consiglio	Stato/Provincia		Personale sanità
n. 334	c.attribuzione	Trento	Pres.Consiglio	Provincia		Agricoltura
n. 335	incidentale	TAR FVG	FVG	Stato		Ambiente
n. 340	principale	Pres.Consiglio	Bolzano	Stato		Personale
n. 341	principale	TAA	Pres.Consiglio	Provincia		Credito
	c.attribuzione	Pres.Consiglio	TAA			
n. 342	c.attribuzione	Sicilia	Pres.Consiglio	Regione		Credito
n. 344	principale	Pres.Consiglio	FVG	Stato		Risp.energetico
n. 350	incidentale	Trib. Aosta	-	Stato		Elezioni
n. 353	principale	Veneto	Pres.Consiglio	Regione		Risorse idriche
			Trento Bolzano			
n. 371	c.attribuzione	Trento	Pres.Consiglio	Provincia		Agricoltura
n. 406	principale	Trento	Pres.Consiglio	Stato		Sanità
n. 412	principale	Trento	Pres.Consiglio	Stato		Ambiente
n. 419	c.attribuzione	Trento Bolzano	Pres.Consiglio	Province		Istruzione

RELAZIONE

1 - Premessa

Nel corso dell'anno 2001 la Corte Costituzionale ha emanato 37 sentenze, a conclusione di giudizi aventi come parti Regioni a statuto speciale o Province autonome.

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

Si era in fatti rilevato negli anni precedenti una costante flessione della conflittualità di fronte alla Corte Costituzionale tra lo Stato e le Autonomie speciali: ad eccezione del 1999, anno nel corso del quale il numero delle pronunce è risalito a 30, le sentenze emanate dalla Corte erano scese da 47 nel 1994, a 20 nel 2000.

Disaggregando il dato generale, nel 2001 risultano esperiti 16 giudizi di legittimità costituzionale in via principale, 7 giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale e 14 conflitti di attribuzione.

Globalmente i giudizi in via principale hanno avuto un esito favorevole allo Stato in 8 casi, e parzialmente favorevole allo Stato e alla Regione in 2 casi e in 6 casi favorevole alle Regioni.

Per quanto riguarda i 7 giudizi in via incidentale, si rileva che uno di essi si è risolto a favore della Regione, mentre tutti gli altri sono stati favorevoli allo Stato.

Infine, per quanto riguarda i 14 conflitti di attribuzione deve rilevarsi anche per il 2001 che essi sono stati tutti sollevati dalle autonomie speciali. I conflitti sono stati peraltro favorevoli in 3 casi allo Stato e in 2 casi parzialmente favorevoli allo Stato e alle Regioni.

2 – Ammissibilità dei ricorsi in via principale

Non è causa di inammissibilità di un ricorso in via principale diano alla Corte Costituzionale la prospettazione di un'interpretazione delle norme impugnate che sia rispettosa dell'autonomia regionale e provinciale (**sent. n. 412/2001**).

Con tale affermazione la Corte si collega a quanto già affermato con la precedente sentenza n. 244/1997, secondo la quale ai fini dell'ammissibilità di un ricorso in via principale (o di azione), soggetto a termini di decadenza e

configurato in un ambito di processo indiscutibilmente "di parti", a garanzia di posizioni soggettive costituzionalmente tutelate dell'ente ricorrente, è sufficiente, sotto il profilo del contenuto della impugnazione, che vi sia richiesta di illegittimità costituzionale di una norma di legge, con indicazione del vizio denunciato, anche se questo è prospettato in via alternativa a diversa tesi interpretativa.

Con ciò la Corte non disconosce il principio che anche il giudizio di legittimità costituzionale proposto in via principale non può essere azionato con la sola finalità di definire un mero contrasto sulla interpretazione della norma. La differenza, a questo riguardo, del ricorso in via principale, rispetto al giudizio in via incidentale, è nella circostanza che, in quest'ultimo tipo di giudizio costituzionale, la risoluzione del dubbio interpretativo in ordine alla norma denunciata è lasciata alla preliminare valutazione del giudice rimettente, sia ai fini della richiesta motivazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio a quo, sia in relazione all'obbligo dello stesso giudice di interpretazione adeguatrice, ove possibile, alla Costituzione.

3 - Norme di attuazione

Nel corso del 2001, la Corte in due occasioni (**sentenze n. 341 e 353**) riassume le caratteristiche delle norme di attuazione degli statuti speciali.

Le norme di attuazione sono innanzitutto dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie (sentenze n. 213/1998; n. 160/1985 e n. 151/1972).

Infatti, le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sent. n. 212/1984; sent. n. 160/1985), la cui competenza ha "carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica" (sentenza n. 213/1998; n. 137/1998; n. 85/1990; n. 160/1985; n. 212/1984; n. 237/1983). Le predette norme di attuazione, pertanto, prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti (sentenza n. 213/1998; n. 212/1984; n. 151/1972). Le norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l'altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative secundum legem, non essendo escluso un "contenuto praeter legem nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano", con il "limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale" (sentenza n. 212/1984; n. 20/1956).

E' insito nelle norme di attuazione il compito di assicurare un collegamento e di coordinare l'organizzazione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla Regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle

autonomie speciali con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze n. 213/1998; n. 212/1984; n. 136/1969; n. 30/1968).

Le esigenze di tutela del principio di autonomia regionale e delle relative norme costituzionali che lo garantiscono, legittimano la promozione dell'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte contro le norme di attuazione dello statuto speciale da parte della Regione (o Provincia) cui si riferiscono le norme, che si ritenga lesa nella sfera di competenza ad essa costituzionalmente assegnata (v., tra le altre, sentenza n. 2/1960). Allo stesso modo una qualsiasi Regione è legittimata a promuovere in via principale la stessa azione di legittimità costituzionale, qualora ritenga che le norme di attuazione dello statuto speciale di altra Regione ledano la propria sfera di competenza costituzionalmente garantita.

Nel disegno di legge La Loggia è stato peraltro chiarito che le norme di attuazione degli statuti speciali, che saranno emanate a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V Cost., saranno finalizzate esclusivamente alla definizione di beni e risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative da trasferire, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative.

Con tale disposizione le Regioni speciali e le Province autonome hanno voluto chiarire a livello legislativo che l'ampliamento delle loro competenze deriva direttamente dall'art. 10 della L. Cost. 3/2001, escludendosi il ricorso alle norme di attuazione al fine di individuare le nuove competenze ad esse spettanti.

4 - Conflitti di attribuzione

a) vindicatio rei

La **sentenza n. 213/2001** ha ribadito che la mera rivendicazione di beni o la pretesa a contenuto esclusivamente patrimoniale, che non coinvolgono, neppure mediamente, l'accertamento della violazione di norme attributive di competenza di rango costituzionale, sono estranee alla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni (sent. [n. 309/1993](#); n. 39 e n. 223 del 1984; n. 111/1976). Pertanto una questione relativa alla titolarità di beni o diritti patrimoniali può formare oggetto di un conflitto di attribuzione solo quando la disponibilità del bene costituisce il presupposto per l'esercizio di determinate competenze o potestà pubbliche (sent. [n. 211/1994](#) e n. 31/1959). Tale condizione è la sola che renderebbe ammissibile un conflitto avente ad oggetto un credito o un bene.

L'articolo 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 delimita chiaramente l'oggetto del conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni nella richiesta di un "regolamento di competenza". La controversia relativa alla titolarità di un bene è quindi di competenza dei giudici comuni, se non pone in questione la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto.

b) trasferimento di funzioni - obbligo di collaborazione - comportamenti omissivi

La **sentenza n. 313/2001** presenta un profilo di interesse in quanto, nell'affermare l'obbligo di collaborazione tra Stato e regioni in riferimento all'applicazione di norme di attuazione dello Statuto speciale, ritiene idoneo a provocare lesioni alle competenze regionali - e quindi a fondare un conflitto - anche un comportamento omissivo dello Stato.

Un **comportamento omissivo**, seguito da un atto esplicito sostanzialmente di rifiuto o da un provvedimento incompleto o da atto sostanzialmente elusivo - soprattutto a seguito di diffida e atto emanato in risposta - deve ritenersi idoneo a produrre una immediata lesione o menomazione di attribuzioni, suscettibile di tutela attraverso il ricorso per conflitto, come, ad esempio, un indebito rifiuto di adottare un provvedimento o tenere un comportamento, necessari perché la Regione (o la Provincia autonoma) sia posta in grado di esplicare una attribuzione costituzionalmente ad essa spettante_(sent. n. 111/1976).

Sotto il profilo procedurale il ricorso è ammissibile, anche se non rivolto direttamente nei confronti di atti dello Stato, ma nei confronti di atti ed i comportamenti provenienti da ente facente parte del sistema ordinamentale statale; pertanto sono - sul piano dei rapporti Stato-Autonomie speciali - imputabili allo Stato, che ne mantiene la titolarità, e sono quindi suscettibili di essere impugnati con ricorso per conflitto di attribuzione.

c) legittimazione a stare in giudizio nei giudizi di legittimità costituzionale in via di azione

La **sentenza n. 353/2001** conclude il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto in riferimento alle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino Alto-Adige, in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica (art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463).

La Corte Costituzionale ritiene che, indipendentemente dalla notifica del ricorso (effettuato solo nei riguardi della Provincia di Trento), ambedue le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno pieno titolo a stare in giudizio, in quanto la questione di legittimità costituzionale (proposta in via di azione) ha per oggetto una norma di attuazione dello statuto speciale riguardante specificatamente attribuzioni costituzionalmente garantite alle stesse Province autonome (v. sentenza n. 178/1996 e ordinanza n. 277/1997) e coinvolgente il regime delle acque e la partecipazione al bacino idrografico di rilievo nazionale dell'Adige (Veneto, Trentino-Alto Adige), che interessa anche il territorio della Provincia di Bolzano e non solo quello di Trento, con il bacino del Brenta-Bacchiglione (v. art. 14, comma 1, della legge 18 maggio 1989, n. 183 e sentenza n. 85/1990).

Né rileva la mancanza di notifica del ricorso ad una Provincia, qualora la stessa Provincia si sia costituita, senza alcuna contestazione delle altre parti, per cui risulta superfluo ogni profilo di integrazione del contraddittorio,

soprattutto tenuto conto del carattere dei procedimenti, della natura delle funzioni affidate alla Corte costituzionale nel sistema delle garanzie costituzionali e delle differenze esistenti rispetto ai processi aventi ad oggetto conflitti intersoggettivi di interessi (v. sentenza n. 13/1960).

5 - Norme di riforma economico sociale

L'entrata in vigore della L. Cost. 3/2001 ha profondamente modificato la potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale sotto il profilo dei limiti alla sua esplicazione.

Infatti, considerando la portata dell'art. 117 Cost., primo comma, che individua solo i limiti del rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, la potestà legislativa regionale appare oggi esente dall'obbligo del rispetto del limite delle riforme economico sociali previsto attualmente dagli statuti costituzionali. E ciò, come è noto, in virtù dell'art. 10 della L. Cost. 3/2001, il quale determina il superamento delle attuali formule statutarie di individuazione dei limiti alla potestà normativa primaria.

Tuttavia, in senso contrario, taluna dottrina osserva che se è vero che tali limiti non sono espressamente contemplati dalla riforma costituzionale, tuttavia la valutazione complessiva dell'applicazione dell'art. 5 Cost. nel nuovo assetto ordinamentale porta a concludere che essi continuano ad applicarsi, rimanendo pertanto immutate le attuali le previsioni statutarie.

Secondo tali orientamenti la riduzione dei limiti posti alla potestà legislativa regionale sarebbe più apparente che effettiva. E infatti il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale sembra tradursi nel potere statale di definire, a garanzia dell'unità giuridica ed economica del Paese, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

A questo punto deve riflettersi sull'esito delle sentenze nell'ambito delle quali la Corte nel corso dell'anno 2001 ha utilizzato il parametro delle riforme economico sociali per dichiarare illegittime disposizioni legislative regionali, norme individuate nel D.Lgs. n. 22/1997 (sent. n. 335, Regione Friuli Venezia Giulia); nella L. n. 144/1999, in materia di investimenti (sent. n. 314, Provincia autonoma di Trento), nella L. n. 157/1992 (sent. n. 210, Regione Friuli Venezia Giulia), nella L. 441/1998 in tema di imprenditoria gionaline in agricoltura (sent. n. 170, Provincia autonoma di Trento).

Con la **sentenza n. 170/2001** la Corte ribadisce i criteri di individuazione della nozione di "norma fondamentale di riforma economico-sociale". E' escluso qualsiasi rilievo decisivo alla autoqualificazione operata dal legislatore, occorrendo, invece, far riferimento alla obbiettiva natura della norma in discussione (cfr. sentt. n. 355/1994 e n. 151/1986), all'esigenza di unità delle scelte politiche fondamentali della Repubblica, esigenza a difesa

della quale è appunto posto il limite alla potestà normativa regionale o provinciale.

Atteso l'evidente vincolo che in tale modo potrebbe essere posto alla concreta esplicazione della potestà normativa locale, la Corte ha costantemente affermato che non qualsiasi modifica legislativa merita di essere definita di "riforma economico-sociale", spettando, invece, tale qualità solo a quelle norme che corrispondono a scelte di "incisiva innovatività" in settori qualificanti la vita sociale del Paese e, in particolare, a quelle che mirano a strutturare tali settori attraverso istituzioni che, per la natura degli interessi che coinvolgono, non possono che valere sull'intero territorio nazionale.

Peraltro non tutte le disposizioni contenute in una legge di riforma hanno il carattere di "norma fondamentale", dovendo questo essere riconosciuto esclusivamente ai principi fondamentali enunciati o, comunque, desumibili (cfr., fra le ultime, sentt. n. [477/2000](#) e n. [482/1995](#)), ovvero a quelle disposizioni che siano legate ai principi fondamentali da un vincolo di coesistenzialità o di necessaria integrazione (cfr. sent. n. [323/1998](#)).

Nel caso in questione il legislatore aveva, invece, genericamente definito "norme fondamentali" non solamente i principi espressi nella legge censurata, ma tutte le disposizioni nella medesima contenute. E quindi sotto tale profilo emerge l'illegittimità costituzionale della previsione.

6 - Principio di leale collaborazione

La **sentenza n. 170/2001** conferma che il principio di leale collaborazione, che deve informare di sé i rapporti fra Stato ed enti autonomi, impone agli organi statali, nello svolgere anche a livello locale le proprie competenze, di non trascurare le competenze locali in materia, ma anzi tenerne espressamente conto.

7 - Libertà di circolazione e di impresa

Le Regioni non possono prevedere come condizione necessaria per la partecipazione alle gare per l'affidamento degli appalti di lavori pubblici la presenza di un'adeguata ed efficiente organizzazione aziendale sul territorio regionale (**sentenza 207/2001**).

Tale previsione contrasta con gli artt. 3 e 120 Cost. in quanto determinerebbe un'ingiusta discriminazione, non giustificata da alcuna ragione, fra imprese operanti nel territorio nazionale, a sfavore di quelle non ubicate o comunque non radicate nella Regione, così pregiudicando il diritto di esercitare un'attività in qualunque parte del territorio nazionale; con l'art. 41 Cost., in quanto frapporrebbe ostacoli al libero esercizio dell'attività imprenditoriale; con l'art. 97 Cost., in quanto impedirebbe di fatto la più ampia partecipazione agli appalti pubblici, e quindi la scelta delle ditte migliori,

Richiedere, per la partecipazione alle gare d'appalto, la sussistenza di un'organizzazione aziendale stabile sul territorio regionale equivale a discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale, contrario al principio di eguaglianza, nonché al principio in base al quale la Regione "non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni" e "non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro" (art. 120, secondo e terzo comma, Cost.).

Da tale principio, che vincola anche le Regioni a statuto speciale (sentenze n. 12/1963, n. 168/1987), e che la Corte ha ritenuto applicabile all'esercizio di attività professionali ed economiche (cfr. sentenze n. 6/1956, n. 13/1961, n. 168/1987, n. 372/1989, [n. 362/1998](#)), discende anche il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea).

Il requisito della adeguata ed efficiente organizzazione aziendale nel territorio regionale, richiesto per la partecipazione ad appalti di lavori pubblici, non è fondato su alcuna ragione tecnica, né può essere ragionevolmente giustificato in nome dell'efficienza e del buon andamento dell'amministrazione, poiché è evidentemente ben possibile che anche imprese aventi sede e organizzazione stabile fuori del territorio regionale possiedano i requisiti tecnico-organizzativi necessari e richiesti dalla normativa e dai bandi di gara per assicurare un'efficiente esecuzione degli appalti. Né vale richiamare gli eventuali maggiori costi che tali imprese dovrebbero sostenere, poiché le procedure di scelta del contraente consentono comunque all'amministrazione di assicurarsi le prestazioni alle condizioni per essa più convenienti anche sotto il profilo economico.

Detto requisito in realtà si atteggia proprio, nella sostanza, come condizione rivolta a frapporre barriere all'ingresso nel territorio regionale, in qualità di soggetti appaltatori, di imprese provenienti da altre aree e prive di legami stabili con il territorio medesimo.

8 – Regolamenti

a) regolamenti e attuazione del diritto comunitario

Due pronunce della Corte hanno puntualizzato i limiti della potestà regolamentare statale a dare attuazione al diritto comunitario in riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

La **sentenza n. 371/2001** riguarda il d.P.R. 27 ottobre 1999, n. 458 (Regolamento recante norme di attuazione del regolamento [CE] n. 2815/98

relativo alle norme commerciali dell'olio di oliva), in relazione al quale era stato sollevato conflitto di attribuzione da parte della Provincia autonoma di Trento, la quale eccepiva che non spetta allo Stato il compito di provvedere ai controlli previsti dal regolamento CE 2815 del 1998 e stabilire con decreto ministeriale le relative modalità di attuazione.

La Corte rileva che oggetto del conflitto è la fase dei controlli e della prevenzione, di competenza della ricorrente a norma di specifiche norme di attuazione

Inoltre la normativa di attuazione stabilisce che l'attuazione ed esecuzione dei regolamenti comunitari spetta alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province di Trento e Bolzano, nelle materie di rispettiva competenza, "ove questi richiedano una normazione integrativa o un'attività amministrativa di esecuzione".

La competenza regionale e delle province autonome per l'attuazione e l'esecuzione dei regolamenti comunitari "non autosufficienti", nelle materie assegnate alla loro competenza, è stata riconosciuta in più di una occasione dalla Corte, che non ha d'altro canto escluso il possibile ricorso, da parte dello Stato, a tutti gli strumenti consentitigli per far valere gli interessi unitari di cui esso è portatore (sentenze n. 398 del 1998 e n. 126 del 1996; n. 284 del 1989; n. 433 del 1987; n. 304 del 1987).

Dal canto suo, la Provincia ha nel frattempo adottato, in esecuzione del regolamento comunitario di cui si tratta, la deliberazione della Giunta provinciale 26 maggio 2000 sulle "Modalità di applicazione del Regolamento CE n. 2815/98 della Commissione del 22 dicembre 1998 relativo alle norme commerciali dell'olio di oliva".

Dunque il conflitto insorto non concerne una ipotesi di preventiva sostituzione dello Stato alla Provincia autonoma inadempiente rispetto agli obblighi comunitari.

Il regolamento impugnato non si presenta infatti come norma cedevole o suppletiva, adottata in via preventiva, destinata a lasciare il campo alla successiva, eventuale, normativa provinciale di esecuzione del regolamento comunitario. Al contrario si tratta di una stabile alterazione dell'assetto delle competenze delineato dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione statutaria, inconciliabile, in particolare, con il citato art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, a norma del quale, nelle materie di competenza propria delle Province autonome, la legge - e, *a fortiori*, una fonte secondaria - "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 di attuazione".

Tanto più che in questo caso lo Stato è intervenuto con norma secondaria attributiva, a sua volta, di poteri ministeriali in materia assegnata alla competenza provinciale, in contrasto con la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale esclude che un regolamento governativo o ministeriale possa legittimamente limitare o interferire con l'esercizio di competenze attribuite alle regioni o alle province autonome (*ex plurimis*, v. le sentenze n.

84 del 2001; n. 209 del 2000; n. 420 del 1999; n. 352 del 1998; n. 250 del 1996).

Con la successiva **sentenza n. 406/2001**, la Corte chiarisce che il decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE) ha la finalità di dare una attuazione completa alle esigenze minime di assicurare la formazione specifica in medicina generale per l'esercizio della relativa attività nell'ambito del servizio sanitario nazionale. Tali esigenze corrispondono alla necessità di rendere operante (con un primo intervento di carattere generale, che non poteva consentire vuoti in talune Regioni) il sistema di formazione dei medici anzidetti, in conformità alla direttiva comunitaria.

Nei confronti della Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome, titolari di competenze specifiche in materia (cfr. per la Provincia autonoma di Bolzano la sentenza n. 316 del 1993), le norme in questione sono cedevoli con carattere suppletivo, rispetto a quelle che tali autonomie potranno emanare nei limiti della propria competenza, e fermo il rispetto delle norme comunitarie e nazionali cogenti.

Con la **sentenza n. 334/2001** la Corte afferma che il principio di cedevolezza della normativa statale, nei confronti di quella regionale sopravvenuta, non è invocabile qualora il regolamento comunitario del quale è attuazione un atto regolamentare statale, non è impositivo di alcun obbligo a carico degli Stati membri, ma attributivo di una semplice facoltà.

Tale canone interpretativo va applicato dunque all'art. 9, comma 4, della legge 9 marzo 1989, n. 86 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), che stabilisce l'applicabilità alle Regioni speciali e Province autonome di Trento e di Bolzano delle norme di rango legislativo o regolamentare dettate per l'adempimento degli obblighi comunitari.

L'applicazione di tale norma è subordinata alla inesistenza di atti normativi di tali soggetti immediatamente attuativi del diritto comunitario, a fronte di obblighi e non semplici facoltà da quest'ultimo previsti..

Tale principio è confermato dal disegno di legge di modifica della Legge La Pergola alla luce del nuovo art. 117 Cost..

b) regolamenti e funzione di indirizzo e coordinamento

L'art. 20 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili), è stato impugnato dalla Provincia autonoma di Trento, nella parte in cui prevede che le Province autonome di Trento e Bolzano si conformano, nell'ambito delle rispettive competenze, alle norme di esecuzione, aventi carattere generale, emanate, sentita la Conferenza unificata, ai fini dell'attuazione della legge medesima.

La L. n. 68/1999 segue la legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti delle persone handicappate (legge n.104/1992) e completa la riforma del collocamento, che aveva conferito funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali (decreto legislativo n. 469/1997). Essa detta norme per il diritto al lavoro dei disabili, sostituendo la precedente legge n. 482/1968 concernente il collocamento obbligatorio, espressamente abrogata.

L'art. 19 della legge n. 68/1999 fa salve le competenze legislative di tali Province (oltre che di tutte le Regioni a statuto speciale), ma tale disposizione è contraddetta dal successivo art. 20, il quale prevede che le Province autonome (oltre che le Regioni) si conformano <<nell'ambito delle rispettive competenze>> alle norme di esecuzione, aventi carattere generale, della legge medesima (norme successivamente emanate con il D.P.R. 10 ottobre 2000, n. 333).

La Corte con la **sentenza n. 84/2001** ha ritenuto che, anche se l'art. 20 viene letto in coordinamento sistematico con il precedente art. 19, la salvaguardia delle competenze delle Province autonome, da quest'ultimo predicata, non può sovrapporsi del tutto al contenuto normativo del primo, al punto di assicurare ad esso la compatibilità con le competenze costituzionalmente garantite alle Province stesse. L'inequivoco tenore testuale della norma censurata mostra, infatti, che il legislatore ordinario ha inteso introdurre a carico delle Province autonome un obbligo di conformazione alla normativa statale secondaria, il quale risulta contrastante e come tale affetto da illegittimità costituzionale, rispetto al meccanismo di adeguamento disegnato nelle norme di attuazione dello statuto (artt. 2 e 3 del D.lgs. n. 266/1992, la cui valenza integrativa del precetto statutario è stata più volte affermata dalla giurisprudenza costituzionale (da ultimo sentenza n. 520/2000).

Secondo il consolidato orientamento della Corte, un regolamento (governativo o ministeriale) non può contenere norme miranti a limitare la sfera di competenza delle Regioni nelle materie loro attribuite, in quanto esse <<non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi>> (sentenze n. 507/2000 e n. 352/1998).

Infatti <<la regola di base nei rapporti fra fonti secondarie statali e fonti regionali è quella della separazione delle competenze, tale da porre le Regioni al riparo dalle interferenze dell'esecutivo centrale>> (sentenza n. 250/1996); e quindi la potestà regolamentare volta ad attuare la legge statale non può disciplinare materie riservate alla competenza regionale e delle Province

autonome (sentenze nn. 420/1999, 482 e 333 del 1995, 461 e 97 del 1992; sentt. nn. 31/2001 e 49/1991).

Con la **sentenza n. 272/2001**, la Corte ha dichiarato illegittimo il decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1999, n. 39, recante "Disposizioni per assicurare interventi urgenti di attuazione del Piano sanitario nazionale 1998-2000", nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Infatti esso contiene principi e criteri destinati ad uniformare l'organizzazione, da parte delle regioni e delle province autonome, delle strutture per la prestazione di "cure palliative" in favore dei "pazienti affetti da patologia neoplastica terminale" e prevede l'adozione - con decreto del Ministro della sanità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome - di un programma su base nazionale destinato a precisare ed articolare ulteriormente tali principi e criteri.

Tenuto conto delle attribuzioni delle Province autonome in materia di assistenza sanitaria sancite a livello statutario e di attuazione statutaria, la previsione di un decreto ministeriale destinato ad orientare e predeterminare le attività provinciali di progettazione e organizzazione delle strutture sanitarie per l'assistenza oncologica e palliativa - sia pure nei termini di un programma, la cui realizzazione da parte delle province autonome si configura come onere per l'accesso a finanziamenti erogati a carico del bilancio statale - incide sulla sfera di autonomia provinciale lasciando spazio solo alla mera esecuzione e contraddicendo, come già in un'altra occasione si è dovuto rilevare, "i canoni che devono informare il rapporto tra la legislazione statale e quella regionale e provinciale" (sentenza n. 373 del 1995).

A quest'ultimo riguardo, nella materia dell'organizzazione delle strutture sanitarie pubbliche, di competenza delle province autonome, l'intervento dello Stato non può esplicarsi se non attraverso la legislazione di principio o di riforma economico-sociale, o attraverso l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, nel rispetto delle particolari procedure richieste dalle norme di attuazione statutaria per l'efficacia degli atti di indirizzo nei confronti delle Province autonome di Trento e Bolzano, di cui all'art. 3 del D.lgs. n. 266/1992 (sentenza n. 63/2000).

La Corte non ritiene invece lesiva per la Provincia ricorrente la previsione di un atto di indirizzo e coordinamento per stabilire "i requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture di cui al comma 1 nonché le modalità di verifica dei risultati".

Infatti la consultazione preventiva delle province autonome al fine di acquisirne il parere in ordine alla compatibilità di un atto statale di indirizzo e coordinamento con lo statuto speciale e con le relative norme di attuazione, condiziona la legittimità degli atti di indirizzo che siano diretti anche alle Province autonome di Trento e Bolzano (o alla Regione Trentino-Alto Adige, ove sia in gioco la rispettiva competenza), e la loro validità nei confronti delle stesse (v., *ex plurimis*, sentenze n. 273 del 1998; n. 263 del 1997; n. 121 del

1997). Sotto il profilo contenutistico, il potere statale di indirizzo e coordinamento deve essere esercitato in conformità al disposto dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 266 del 1992, a norma del quale gli atti governativi di indirizzo vincolano le province autonome solo al conseguimento degli obiettivi e risultati in essi stabiliti (sentenza n. 381 del 1996).

Non può quindi ritenersi vincolante – e quindi lesivo - per le province autonome un atto di indirizzo e coordinamento adottato in difformità dai requisiti di ordine formale e contenutistico richiesti dall'art. 3 del decreto legislativo n. 266 del 1992.

c) regolamenti e competenza statale

Con la **sentenza n. 31/2001** la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge 19 ottobre 1998, n. 366 (Norme per il finanziamento della mobilità ciclistica).

La Provincia autonoma di Trento aveva contestato la previsione di un regolamento statale con il quale sono definite le caratteristiche tecniche delle piste ciclabili. La previsione di un tale potere statale, in quanto esercitabile in forma regolamentare e non fondato su interessi nazionali, violerebbe le competenze riconosciute alla Provincia autonoma dallo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, lavori pubblici e comunicazioni di interesse provinciale.

La Corte disattende la tesi della ricorrente affermando che la disposizione impugnata attribuisce all'autorità governativa il potere di emanare norme regolamentari per la definizione di *standard* e prescrizioni tecniche finalizzati all'incolumità e alla sicurezza stradale. Pertanto si è in presenza di una competenza che trascende la dimensione regionale e che – quanto alle regole di tutela minime – deve esercitarsi uniformemente su tutto il territorio nazionale, essendo insuscettibile di esercizio frazionato. La tutela della sicurezza esige uniformità di parametri minimi che devono valere per l'intero territorio nazionale (sentenza n. 30/1998, relativa alle competenze proprie della Provincia di Trento).

Così intesa la competenza esercitabile, cade altresì il presupposto della censura in nome del principio di legalità, principio che domina i rapporti tra lo Stato e le autonomie riconosciute dalla Costituzione e comporta, in generale, l'inammissibilità delle interferenze in competenze costituzionali delle (regioni e delle) province autonome derivanti da atti regolamentari dello Stato: censura che presupporrebbe, per l'appunto, la riconducibilità della competenza in questione tra quelle della Provincia ricorrente.

9 - Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

La Provincia autonoma di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, lettere a) e c), 3, 4 e 9 della legge 17

maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali), nella parte in cui "prevede che vengano obbligatoriamente istituiti in ogni amministrazione statale e regionale nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, con le caratteristiche e le funzioni" indicate nel medesimo articolo.

La ricorrente lamenta principalmente che si impone alla Provincia di "provvedere alla valutazione delle decisioni relative agli investimenti pubblici secondo un unico modello organizzativo predeterminato dalla legge statale e attraverso un organismo operante in raccordo con l'amministrazione statale" e, al tempo stesso, interferente nei processi decisionali dell'ente;

Tale censura con la **sentenza 314/2001** sono ritenute dalla Corte parzialmente fondate.

Le menzionate disposizioni si collocano nel più ampio contesto normativo originato, per un verso, dalle riforme amministrativa e di bilancio intervenute da qualche tempo, e, per l'altro, dall'adeguamento ai principi dell'ordinamento comunitario, orientati a potenziare azioni di sviluppo armonioso della Comunità, attraverso la realizzazione della coesione economica e sociale.

Con riferimento ai processi di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, va considerato il trasferimento dal centro al territorio delle politiche di sviluppo e delle relative risorse, che ha comportato un ulteriore potenziamento del ruolo delle Regioni e delle Province autonome, cui già competeva "di somministrare la maggior parte delle utilità individuali e collettive destinate a soddisfare i bisogni sociali" (sent. n. 29/1995). A ciò ha fatto riscontro l'esigenza non solo dell'introduzione, in forma generalizzata, di tipologie di controllo dell'economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati, ma anche di qualificate competenze tecniche per la definizione dei programmi, come pure per le analisi di opportunità e fattibilità.

Inoltre, in relazione al processo di integrazione comunitaria, va tenuto conto dell'impulso dato alla politica regionale dal Trattato sull'Unione europea, come, da ultimo, modificato dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 (ratificato ed eseguito con legge 16 giugno 1998, n. 209). A tale materia, il Trattato stesso dedica, nell'ambito della parte III (Politiche della Comunità), l'apposito titolo XVII relativo, per l'appunto, alla "coesione economica e sociale", contenente cinque articoli (158-162), i quali prevedono una specifica azione comunitaria mirata "a ridurre il divario tra le diverse Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite o insulari".

A loro volta, i regolamenti, sulla base di tali previsioni, disciplinano il cofinanziamento europeo attraverso i Fondi strutturali (da ultimo regolamento CE 1260/1999 del Consiglio, punti 43-59 dei consideranda e artt. 34-44), conferendo particolare rilevanza alle azioni di sorveglianza, controllo finanziario e valutazione degli investimenti pubblici, rimesse agli Stati membri,

per assicurare la realizzazione effettiva degli impegni presi nel quadro degli obiettivi come sopra definiti.

Anche in ragione della ricordata disciplina comunitaria, le disposizioni denunciate contemplano l'apprestamento di una rete di risorse metodologiche e informative, preordinata alla valutazione (ex ante, in itinere ed ex post) dell'affidabilità delle politiche pubbliche di investimento e del razionale impiego delle risorse progettuali e finanziarie, onde pervenire all'unitaria ricomposizione del quadro generale degli interventi pubblici.

Le denunciate disposizioni non sono illegittime, in quanto rivolte, più che a conformare strutture e procedimenti, secondo modelli uniformi che possano reputarsi vincolanti per la Provincia ricorrente, ad enunciare principi di organizzazione, riconducibili alle esigenze della necessaria valutazione tecnico-economica delle decisioni concernenti gli investimenti e del monitoraggio su scala nazionale degli stessi, in vista della creazione di un quadro coordinato ed unitario, in raccordo anche con la disciplina dei fondi comunitari e con le relative tecniche di programmazione, valutazione, monitoraggio e verifica.

Si tratta, pertanto, di norme fondamentali delle riforme economico-sociali che, essendo volte a realizzare una complessiva e profonda innovazione normativa in un settore che assume importanza nazionale, sono suscettibili, come tali, di condizionare, per pacifica giurisprudenza di questa Corte, anche la legislazione esclusiva delle Regioni e Province autonome (sent. n. 4/2000).

A salvaguardia delle competenze della ricorrente resta, peraltro, autonomamente riservata, sotto il profilo amministrativo, organizzativo e funzionale, ogni ulteriore determinazione in ordine al modo di essere di questi nuovi organismi, né quest'ultima previsione può ritenersi incostituzionale per il fatto che essa impone di tener conto di strutture simili già esistenti, di evitare duplicazioni, come pure di provvedere ad elaborare, un programma di attuazione, comprensivo delle connesse attività di formazione e di aggiornamento occorrenti alla costituzione e all'avvio dei nuclei.

E' evidente, infatti, che si tratta di norme sostanzialmente corrispondenti a regole di buona amministrazione e funzionalmente legate da un rapporto di necessaria integrazione con quelle contenute nei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge n. 144/1999, concorrendo a realizzarne gli obiettivi riformatori, sì che le stesse, secondo l'orientamento della Corte, partecipano della medesima natura di quelle che valgono ad integrare, beneficiando, perciò, della identica protezione costituzionale (sentenze n. 170/2001 e n. 477/2000).

Del pari non fondata è la censura concernente il comma 9, disposizione che persegue la finalità di una "mappatura" del territorio nazionale, attraverso la sua ripartizione in "Sistemi locali del lavoro", e cioè in comprensori territoriali con specifiche caratteristiche funzionali riferite alle attività lavorative, tra i quali vanno, poi, individuati i "distretti economico-produttivi", da intendere come agglomerazioni di attività organizzate ad impresa.

L'esigenza che si intende in tal modo soddisfare è quella di nuovi modelli concettuali ed operativi che, prendendo a riferimento le attività lavorative e produttive, consentano di rappresentare, in modo più adeguato, rispetto alle

tradizionali ripartizioni amministrative, le differenze di sviluppo delle diverse zone territoriali in cui si articolano Regioni e Province. E ciò anche in vista dell'erogazione di quote dei Fondi strutturali destinate alle zone a cui si applica l'"Obiettivo 2" (art. 4 del regolamento CE n. 1260/1999), ovvero degli aiuti in deroga, di cui all'art. 87.3.c del Trattato di Roma, in funzione del sostegno, anche comunitario, delle aree territoriali in condizioni di particolare bisogno.

Secondo quanto risulta dalla deliberazione CIPE n. 65/2001, la delimitazione dei Sistemi locali del lavoro, come pure la individuazione dei distretti economico-produttivi, è operata previa istruttoria tecnica realizzata in ambito CIPE, e dunque con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati direttamente da parte di ciascuna Regione o Provincia autonoma.

Non lede infine l'autonomia provinciale la previsione, da parte del legislatore nazionale, di un'attività di rilevazione di dati e di attivazione di sistemi informativi, tanto più trattandosi di esigenze che postulano un'azione unitaria e interventi destinati ad inserirsi nel più ampio quadro dei programmi comunitari.

Risulta invece illegittima la disposizione che assoggetta "la stessa istituzione dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici ad ulteriori atti amministrativi statali, al di fuori delle regole e dei contenuti propri della funzione di indirizzo e coordinamento ed al di fuori dei presupposti sostanziali di essa"

La Corte dichiara che lo Stato non è legittimato ad intervenire, nei rapporti con le Regioni e le Province autonome, sulla base di presupposti e secondo modalità che non siano quelli stabiliti dall'ordinamento (sent. n. 169/1999). Ed è proprio alla luce dei principi che lo Stato è tenuto ad osservare che la disposizione è dichiarata illegittima, vuoi a considerare di natura regolamentare l'atto in essa prefigurato, vuoi a reputarlo un atto di indirizzo e coordinamento.

Nel primo caso, occorre rammentare l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo il quale i regolamenti statali non possono, di norma, disciplinare, in ragione della distribuzione delle competenze normative fra Stato, Regioni e Province autonome, le materie spettanti a queste ultime (sent. n. 169/1999).

Non diverse appaiono le conclusioni se si riconduce l'atto alla funzione di indirizzo e coordinamento, posto che in tanto possono configurarsi in capo ad organi statali poteri riconducibili a tale funzione, in quanto siano rispettate le condizioni di ordine procedurale e sostanziale indicate dalla giurisprudenza di questa Corte: e cioè, essenzialmente, l'esercizio della funzione stessa attraverso atti collegiali del Governo, nel rispetto del principio di legalità sostanziale (sent. n. 63/2000).

Di tali condizioni difetta l'atto prefigurato nella denunciata disposizione, tenuto anche conto della particolare procedura richiesta dall'art. 3 del D.Lgs. n. 266/1992, il quale prevede, per l'efficacia degli atti di indirizzo e coordinamento nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome, la consultazione dei predetti enti, secondo le rispettive

competenze, per quanto attiene alla compatibilità degli atti stessi con lo Statuto speciale e le relative norme di attuazione.

10 - Controlli

La **sentenza n. 160/2001** esclude che la Corte dei Conti possa accertare l'assoggettamento al controllo di legittimità di un decreto del Presidente della Regione Sardegna, in quanto atto ritenuto sostanzialmente regolamentare.

La Corte dei conti aveva ritenuto che un decreto di organizzazione del Presidente fosse un atto "avente natura regolamentare", e come tale assoggettato al controllo di legittimità sugli atti amministrativi; e ne veniva dichiarata la "inefficacia allo stato degli atti" in mancanza della dimostrazione dell'intervenuta approvazione da parte del Consiglio regionale, cui spetta, ai sensi dell'art. 27 dello Statuto speciale, la competenza ad adottare i regolamenti.

Per la Corte è irrilevante la natura sostanziale dell'atto, quale atto normativo (regolamentare) o invece atto generale di organizzazione, a carattere non normativo. E' sufficiente, infatti, rilevare che il decreto controverso costituisce precisa attuazione delle disposizioni della legge regionale n. 31/1998, le quali attribuiscono univocamente all'esecutivo regionale il potere di adottare le determinazioni relative organizzazione regionale. Secondo la Corte si prevedono letteralmente atti aventi efficacia immediata e diretta, e non semplici proposte al Consiglio.

Del resto già l'art. 2 della legge regionale prevedendo le "fonti" per la disciplina dell'organizzazione degli uffici della Regione e degli enti pubblici regionali non economici, menziona, accanto alle "disposizioni legislative" e alle "disposizioni statutarie e regolamentari", gli "atti di organizzazione", a loro volta soggetti (se di carattere generale) a pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione, che ne condiziona l'efficacia.

E' dunque del tutto palese che la legge ha voluto attribuire il compito di definire i servizi, in cui si articolano le direzioni generali, ad atti di organizzazione, non regolamentari, dell'esecutivo.

Né potrebbe avere rilievo il dubbio, se le determinazioni in cui si sostanziano i contenuti descritti possano legittimamente essere demandate ad un atto di organizzazione non normativo, o richiedano necessariamente, invece, un atto normativo (regolamentare), tale dubbio potrebbe rilevare solo in sede di eventuale giudizio di legittimità costituzionale della legge.

La Corte dei conti, in sede di controllo sugli atti amministrativi regionali, non può disattendere norme di legge regionale o negare ad esse applicazione, fino a quando l'eventuale illegittimità di esse non sia stata riconosciuta dal giudice costituzionale (cfr., in relazione alla pronuncia di un giudice, sentenza n. 285/1990); e dunque non può far discendere l'illegittimità (o l'inefficacia) dell'atto amministrativo da una presunta ed eventuale illegittimità di tal genere che fosse imputata o imputabile alla legge.

Con la **sentenza 292/2001** la Corte dichiara che spetta alla Corte dei conti, prescrivere all'agente contabile del Consiglio della Regione Trentino-Alto Adige e all'agente contabile del Consiglio della Provincia autonoma di Trento il termine per la presentazione dei conti relativi alla propria gestione, al fine della instaurazione dei relativi giudizi di conto.

L'esenzione del giudizio di conto e della relativa disciplina alle gestioni in favore di specifici organi della Regione e delle Province, vale a dire dei consigli, costituirebbe una eccezione, la quale dovrebbe trovare fondamento in norme costituzionali o di attuazione statutaria, che invece non sussistono.

Né essa può derivare dall'autonomia organizzativa e contabile di cui i consigli godono all'interno dell'ordinamento regionale, e che si manifesta nella loro potestà regolamentare interna, nella separazione dell'amministrazione dei consigli dall'amministrazione dipendente dall'esecutivo regionale, e nella potestà di utilizzare autonomamente, attraverso il bilancio del Consiglio, i mezzi finanziari messi a disposizione dal bilancio regionale.

Inoltre non è possibile considerare estesa ai consigli regionali la deroga, rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile, che si è ritenuto operare, per ragioni storiche e di salvaguardia della piena autonomia costituzionale degli organi supremi, nei confronti delle Camere parlamentari, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale (sentt. n. 110/1970, n. 129/1981). Le assemblee elettive delle Regioni non sono infatti parificabili alle assemblee (sent. n. 81/1975).

La Corte poi esclude che l'esenzione dal giudizio di conto possa discendere dall'insindacabilità dei voti e delle opinioni espresse dai componenti dei consigli nell'esercizio delle loro funzioni, e che tale insindacabilità si estenda anche alle opinioni e ai voti espressi nell'esercizio della funzione d'autorganizzazione del Consiglio (sentt. n. 70/1985, n. 289/1997 e n. 392/1999).

Infatti, il giudizio di conto si configura essenzialmente come una procedura giudiziale, a carattere necessario, volta a verificare se chi ha avuto maneggio di denaro pubblico, e dunque ha avuto in carico risorse finanziarie provenienti da bilanci pubblici, è in grado di rendere conto del modo legale in cui lo ha speso, e dunque non risulta gravato da obbligazioni di restituzione (in ciò consiste la pronuncia di discarico). In quanto tale, il giudizio di conto ha come destinatari non già gli ordinatori della spesa, bensì gli agenti contabili che riscuotono le entrate ed eseguono le spese. Ora, nell'ambito dell'organizzazione amministrativa dei consigli regionali, l'agente contabile, che è di norma – come nel caso delle ricorrenti – un istituto di credito, è soggetto distinto dai componenti del Consiglio e dei suoi organi interni, e affatto estraneo alle prerogative che assistono costoro. E altrettanto è a dirsi di altri soggetti, come ad esempio taluni funzionari del Consiglio, che possono a loro volta avere maneggio di denaro ed essere perciò soggetti al giudizio di conto. Dal punto di vista oggettivo, poi, l'obbligo di resa del conto e le eventuali responsabilità per mancata o irregolare resa del conto non

concernono necessariamente attività deliberative, come talune di quelle compiute dagli organi cui sono attribuite funzioni di ordinatori della spesa, ma semplici operazioni finanziarie e contabili che non si sostanziano nell'espressione di voti e di opinioni, e quindi, anche se facessero capo a componenti del Consiglio, non ricadrebbero nell'ambito della prerogativa di insindacabilità.

11 - Elezioni

Con la **sentenza n. 350/2001** la Corte valuta la legittimità costituzionale della previsione della ineleggibilità di chi sia discendente o ascendente o parente o affine fino al secondo grado di un appaltatore di lavori o di servizi comunali, contenuto in una legge della Regione Valle d'Aosta. La norma è posta a confronto, per operare la valutazione di conformità al principio di eguaglianza, con una disposizione della medesima legge regionale, secondo la quale "non può ricoprire la carica" di sindaco o vice sindaco chi, in proprio o come rappresentante di società, abbia parte in somministrazioni o appalti nell'interesse del Comune.

La disposizione denunciata, e quella invocata come *tertium comparationis*, riproducono pressoché letteralmente disposti già contenuti nella legislazione statale che regola le cause di ineleggibilità e di incompatibilità relative alla carica di sindaco di un Comune, e cioè, rispettivamente, l'art. 6 del DPR 16 maggio 1960, n. 570 (ora trasfuso nell'art. 61 del testo unico approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) e l'art. 3, numero 2, della legge 23 aprile 1981, n. 154 (ora trasfuso nell'art. 63, comma 1, numero 2, del predetto testo unico).

La Corte, investita di analoga questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli stessi parametri costituzionali, riguardo all'art. 6 del D.P.R. n. 570/1960, lo ha dichiarato costituzionalmente illegittimo (insieme al corrispondente art. 61, comma 1, numero 2, del D.lgs. n. 267/2000) "nella parte in cui stabilisce che chi ha ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che rivestano la qualità di appaltatore di lavori o di servizi comunali non può essere nominato sindaco, anziché stabilire che chi si trova in detta situazione non può ricoprire la carica di sindaco" (sent. n. 450/2000).

La Corte ha ritenuto che la contraddizione fra l'ineleggibilità stabilita a carico del congiunto di un appaltatore del Comune, e l'incompatibilità sancita per il caso dell'appaltatore in proprio, si traducesse in un profilo di illegittimità costituzionale, per contrasto con il principio di eguaglianza-ragionevolezza, riservandosi un trattamento diverso e più gravoso ad una circostanza impediente addirittura di minor peso rispetto a quella che dà luogo a semplice incompatibilità.

12 - Autonomie locali

Con la **sentenza 229/2001** la Corte ha ritenuto possibile per la Regione Friuli Venezia Giulia di disporre la soppressione delle Comunità montane.

L'art. 4, numero 1-bis, dello statuto speciale prevede la competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», da esercitarsi «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, con le norme

fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni».

Il numero 1-bis dell'art. 4 è stato introdotto dall'art. 5 della L. Cost. n. 2/1993, la quale «disegna il quadro delle competenze delle regioni ad autonomia speciale (eccezione fatta per la Sicilia) in materia di enti locali, privilegiando il criterio di maggiore ampiezza e di sostanziale uniformità laddove era in precedenza vigente una disciplina piuttosto riduttiva ed eterogenea» (sent. n. 415/1994). Da tale legge, «la competenza delle regioni a statuto speciale in materia di ordinamento di enti locali acquista il carattere di esclusività e viene ad essere definita con formula identica in tutti gli statuti speciali», con ciò rimuovendo «l'originaria diversità di regime giuridico delle regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali».

In attuazione della nuova previsione statutaria è stato emanato il D.Lgs. n. 9/1997, il quale stabilisce all'art. 2 «la regione, nel rispetto degli articoli 5 e 128 della Costituzione, nonché dell'articolo 4 dello statuto di autonomia, fissa i principi dell'ordinamento locale e ne determina le funzioni, per favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali».

Secondo la più recente disciplina in materia [art. 28 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)], le comunità montane sono «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani». Esse rappresentano un caso speciale di «unioni di comuni» (art. 32 del D.Lgs. n. 267/2000), create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, «funzioni proprie», «funzioni conferite» e funzioni comunali.

Dalla configurazione delle comunità montane quali enti locali, proiezioni dei comuni che a esse fanno capo, deriva che le comunità montane entrano nel novero degli «enti locali». Esse, insieme ai comuni e alle province, sono destinatarie della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative che non ne richiedono l'esercizio a livello regionale (art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 112/1998) e contribuiscono a comporre il sistema delle autonomie sub-regionali, pur senza assurgere a enti costituzionalmente o statutariamente necessari, quali sono soltanto le province e i comuni.

Data dunque questa qualificazione delle comunità montane, la potestà legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia risulta direttamente fondata sull'art. 4, numero 1-bis, dello Statuto speciale, il quale indica, tra le competenze legislative «esclusive» della Regione, l'«ordinamento degli enti locali».

Chiarita la riconducibilità della materia in esame alla potestà primaria della Regione in materia di «ordinamento degli enti locali» la Corte configura la regione stessa come «centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali» (sent. n. 343/1991). Tale ruolo per le regioni ad autonomia speciale esso è implicito nella loro attuale competenza in materia di ordinamento degli enti locali.

In questa prospettiva, non può essere negato alla Regione Friuli-Venezia Giulia, nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva di «ordinamento degli enti locali», il potere di valutare le esigenze di coordinamento e di esercizio integrato delle funzioni degli enti locali e di prevedere, se del caso, gli strumenti congruenti allo scopo, compresa tra questi l'istituzione di altri enti locali non necessari, quali sono per l'appunto le comunità montane, proiezioni organizzative e funzionali degli enti locali necessari. E, naturalmente, tale valutazione comporta, come aspetto complementare del medesimo potere d'apprezzamento, il potere di sopprimere quegli stessi enti, una volta ritenuta l'inutilità della loro sopravvivenza, ai fini per i quali siano stati istituiti.

Inoltre le comunità montane nella Regione siciliana, create con la legge regionale 30 novembre 1974, n. 38 (Ordinamento e funzionamento delle Comunità montane), sono state soppresse nell'esercizio di competenza legislativa analoga a quella riconosciuta alla Regione Friuli-Venezia Giulia, con l'art. 45 della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9 (Istituzione della provincia regionale).

Tale potere, peraltro, non è assoluto, l'esercizio della potestà legislativa regionale esclusiva dovendo essere, tra l'altro, «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali» ed essere svolta con la partecipazione degli enti interessati.

Spetta quindi alla Regione Friuli-Venezia Giulia il potere di (istituire o) sopprimere le comunità montane e ai Comuni interessati il diritto di partecipare all'esercizio di tale potere.

Sempre in materia di ordinamento delle autonomie locali, è stata emanata la **sentenza 230/2001**, con la quale è stata ritenuta legittima la delibera legislativa della Regione Sardegna, con la quale si disponeva l'istituzione delle province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio.

La Corte osserva che l'art. 133, primo comma, Cost. stabilisce che «...l'istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione» è stabilita «con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione». Ma l'art. 116 della Costituzione prevede anche che «alla Sardegna [...] sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia», secondo lo statuto speciale, adottato con legge costituzionale. Avendo dunque lo statuto forza derogatoria rispetto alla disciplina dell'autonomia regionale stabilita nel Titolo V della Parte II della Costituzione, si tratta di stabilire la portata dell'art. 3, lettera b), dello statuto sardo.

Nella sua versione vigente, esso sostituisce l'originaria previsione della competenza nella limitata materia delle «circoscrizioni comunali»: con la legge Cost. n. 2/1993 alla Regione Sardegna e alle altre regioni ad autonomia speciale, è stata riconosciuta uguale competenza in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», al fine dichiarato non solo di «rimuovere l'originaria diversità di regime giuridico delle regioni ad autonomia

speciale in materia di enti locali» (v. sent. n. 415/1994) ma anche di equiparare, sul punto in questione, la loro autonomia a quella già riconosciuta alla Regione siciliana.

Quest'ultima Regione, infatti, secondo l'art. 15, terzo comma, del suo statuto, è titolare della potestà legislativa esclusiva «in materia di circoscrizione, ordinamento [e controllo] degli enti locali» e in tale potestà è pacificamente compresa quella di istituire, con proprie leggi (v. art. 6 della LR n. 9/1986, e LR n. 17/1989), i «liberi consorzi comunali» che, nella Regione siciliana, sotto la denominazione di «province regionali» hanno preso il posto delle province.

Dall'identità di formulazioni normative e dall'intento di omologazione che esplicitamente ha mosso il legislatore costituzionale, deriva la conseguenza che l'ampiezza della potestà legislativa delle regioni ad autonomia speciale diverse dalla Sicilia in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» debba essere ricostruita in conformità a quella che caratterizza la potestà legislativa di quest'ultima Regione, scontando la diversa configurazione che l'«ente intermedio» tra comuni e regione (provincia o libero consorzio comunale) riceve nelle diverse situazioni.

Dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2/1993, in ambedue le regioni ad autonomia differenziata, in cui concretamente era prospettabile un problema di rideterminazione numerica delle articolazioni provinciali – Friuli-Venezia Giulia e Sardegna – è stata affrontata la questione sul piano normativo, dando per scontata la portata più pregnante dell'innovazione statutaria derivante dalla previsione della legge costituzionale.

Il decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, contenente «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», all'art. 8, comma 1, stabilisce che «nella materia di cui all'art. 4, numero 1-bis, dello statuto speciale [cioè, per l'appunto, in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni"] è ricompresa [...] l'istituzione di nuove province [...], su iniziativa dei comuni, sentite le popolazioni interessate».

A sua volta, la Regione Sardegna, con la legge regionale n. 4/1997, ha dettato una disciplina volta a ridefinire l'ordinamento provinciale nel suo territorio, in attuazione dell'art. 3, lettera b), dello statuto, nella formulazione risultante dalla legge Cost. n. 2/1993. Questa legge della Regione, all'art. 1, comma 2, prevede che «l'istituzione di nuove province e la modifica delle circoscrizioni provinciali sono stabilite con legge regionale, su iniziativa dei comuni», secondo vari procedimenti, aperti alla necessaria partecipazione delle comunità locali interessate.

Gli sviluppi normativi risultano coerenti col riconoscimento che la competenza attribuita con la legge Cost. n. 2/1993 in materia di ordinamento degli enti locali e delle loro circoscrizioni comprende anche l'istituzione di nuove province: istituzione che non comporta alcuna conseguenza sull'organizzazione amministrativa dello Stato.

Nella legislazione concernente le province (oltre che i comuni), quali circoscrizioni di decentramento statale, non è infatti stabilito alcun nesso necessario tra l'istituzione di una provincia e la creazione di uffici statali decentrati su scala corrispondente. Rientra pur sempre nella discrezionalità del legislatore statale la determinazione dell'ambito territoriale di competenza dei propri uffici decentrati, tanto più in quanto la provincia ha ormai perso la sua originaria prevalente matrice di circoscrizione dell'amministrazione decentrata del Ministero dell'interno per assumere la natura essenziale di ente espressivo di una delle dimensioni del sistema dell'autonomia locale tracciato dalla Costituzione.

13 - Caccia

Con la **sentenza 210/2001** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 1 giugno 1993, n. 29 (Disciplina dell'aucupio), nella parte in cui, in violazione degli artt. 4, numero 3), e 3) dello Statuto speciale, nonché l'art. 4, comma 3) della legge n. 157/1992 prevede la concessione da parte delle amministrazioni provinciali competenti della gestione degli impianti di cattura degli uccelli catturabili ai soggetti già titolari di autorizzazione alla cattura di uccelli, ai sensi delle leggi regionali n. 17/1969 e n. 39/1978, cioè quelli autorizzati a svolgere attività di uccellazione.

La Corte osserva che l'art. 4 della legge n. 157/1992 disciplina due distinte attività di cattura di uccelli vivi, a seconda che essa sia strumentale all'inanellamento a scopi scientifici, oppure all'utilizzazione degli esemplari catturati "per la cessione a fini di richiamo". La norma impugnata riguarda soltanto la seconda attività.

Questa distinzione consente dunque di inquadrare l'attività di cattura, regolata dalla norma censurata, nell'ambito della materia "caccia", trattandosi di una forma di utilizzazione degli uccelli catturati per fini esclusivamente venatori. La disciplina in esame rientra quindi astrattamente nell'ambito della competenza legislativa di tipo esclusivo che la Regione Friuli-Venezia Giulia esercita ai sensi dell'art. 4, numero 3), dello Statuto regionale, in necessaria armonia peraltro con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, tra le quali vanno annoverate anche quelle contenute nella legge quadro sulla caccia n. 157/1992. La Corte ha infatti più volte ribadito, con giurisprudenza consolidata, il carattere di norme di riforma economico-sociale delle disposizioni della legge sulla caccia protettive della fauna selvatica (cfr. sentenze n. 4/2000, n. 169/1999, n. 323/1998), rimarcando che sussiste "un interesse unitario, non frazionabile, all'uniforme disciplina dei vari aspetti inerenti al nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica" (sentenza n. 168/1999).

Nella specie, viene dunque in considerazione la disposizione dell'art. 4, comma 3, della citata legge n. 157, nella parte in cui permette, in deroga al generale principio di tutela della fauna selvatica, la cattura degli uccelli vivi a

fini di richiamo, alla condizione, però, che essa sia svolta esclusivamente in regime pubblicistico, cioè in impianti di cattura autorizzati dalle province e gestiti da personale qualificato e valutato idoneo dall'INFS. E' evidente che ciò che rileva in questa prescrizione è che gli addetti agli impianti debbano avere una posizione di distacco da interessi venatori organizzati, nonché un'adeguata qualificazione tecnica.

In questo modo si assicura che gli addetti stessi possiedano comunque quella professionalità nell'esercizio dell'attività di cattura degli uccelli, che ragionevolmente costituisce requisito imprescindibile ed irrinunciabile perché possa ritenersi soddisfatto, proprio in quanto si tratta di deroga al "principio fondamentale del divieto di caccia" (sentenza [n. 20/2000](#)), il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica.

Con il principio di cui all'art. 4, comma 3, contrasta pertanto la norma impugnata nelle rispettive parti in cui riconosce l'abilitazione all'esercizio dell'attività di cattura degli uccelli a fini di richiamo anche a soggetti che non siano stati previamente valutati dall'INFS (comma 3), attribuendo loro addirittura un diritto di precedenza nel rilascio della relativa autorizzazione (comma 1).

14 - Demanio idrico

La **sentenza n. 353/2001** è relativa all'impugnazione da parte della Regione Veneto dell'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino Alto-Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica).

La Corte rileva che non si può disconoscere alle norme di attuazione dello statuto speciale impuginate lo svolgimento di compiti di coordinamento (v. sentenze n. 263/1997; n. 412/1994), per quanto riguarda i poteri e l'intervento del Ministro nella sua qualità di presidente del comitato istituzionale dell'Autorità di bacino.

La Corte ritiene fondata la questione di illegittimità costituzionale, per quanto riguarda la terza proposizione normativa contenuta nell'art. 2, comma 1, lettera d), che prevede: "*Ai fini della definizione della predetta intesa il Ministero dei lavori pubblici, sentiti i comitati istituzionali delle autorità di bacino di rilievo nazionale interessati, assicura, attraverso opportuni strumenti di raccordo, la compatibilizzazione degli interessi comuni a più regioni e province autonome il cui territorio ricade in bacini idrografici di rilievo nazionale*".

E' evidente l'irragionevole ed ingiustificato trattamento deteriore (e come tale lesivo dei principi dell'autonomia regionale) riservato all'altra Regione, il cui territorio ricade in bacini idrografici di rilievo nazionale (nella specie Regione Veneto: bacini Adige e Brenta-Bacchiglione), con un metodo

assai debole di partecipazione della Regione stessa, in quanto si prevede solo che vengano "sentiti i comitati istituzionali interessati", ai quali partecipano i rappresentanti delle Regioni, il cui territorio è maggiormente interessato.

Le esigenze di coordinamento e di integrazione, indispensabili in base ad apprezzamento dello stesso legislatore, devono essere realizzate, nella unitarietà della pianificazione del bacino di rilievo nazionale, a livello di organo centrale o pluriregionale, con uno degli ipotizzabili sistemi, che assicuri effettiva parità di intervento di tutte le Regioni e Province autonome interessate, in un giusto procedimento di partecipazione equilibrata dei medesimi soggetti, titolari di interessi giuridicamente rilevanti sul piano costituzionale.

15 - **Rifiuti**

Con la **sentenza n. 335/2001** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale disponeva il divieto di smaltimento nelle discariche regionali dei rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi e cioè i "rifiuti speciali non tossici e non nocivi".

Essa sono scrutinate tenendo conto, in particolare, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, che ha sostituito, confermandone peraltro i principi, il previgente D.P.R. n. 915/1982 e che disciplina la "gestione dei rifiuti" mediante disposizioni che si autoqualificano principi fondamentali della legislazione statale, ai sensi dell'art. 117 Cost., nonché "norme di riforma economico-sociale" nei confronti delle regioni a statuto speciale.

La giurisprudenza costituzionale si è occupata più volte del problema, posto dalla legislazione regionale, relativo al divieto di smaltimento in ambito regionale di rifiuti di provenienza extraregionale, pervenendo sostanzialmente ad una duplice soluzione in relazione alla tipologia dei rifiuti in questione.

Da un lato, infatti, si è statuito che alla luce del principio dell'autosufficienza - stabilito espressamente dall'art. 5, comma 3, lettera a), del D.Lgs. n. 22/1997 - il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale è pienamente applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi, nonché ai rifiuti speciali assimilabili (sentenza n. 196/1998); dall'altro lato, si è invece statuito che tali principi non possono valere per i rifiuti pericolosi, i quali necessitano di processi di smaltimento appropriati e specializzati (sentenza n. 281/2000).

E' pertanto nell'ambito di questa duplice soluzione giurisprudenziale che va inquadrata la questione in esame che riguarda i rifiuti "speciali" non pericolosi, precedentemente definiti "non tossici e non nocivi", per i quali occorre dunque verificare se valga o meno il criterio prioritario dell'autosufficienza nello smaltimento, tenendo conto che la disciplina legislativa dei conferimenti nelle discariche prende in considerazione sia il luogo di produzione, sia le caratteristiche di pericolosità dei rifiuti.

Il criterio del luogo d'origine, valutato insieme con l'assenza di elementi di pericolosità, è stato seguito nei confronti dei rifiuti urbani non pericolosi, rispetto ai quali "l'ambito territoriale ottimale per lo smaltimento" è considerato "logicamente limitato e predeterminabile in relazione ai luoghi di produzione", stabilendo infatti l'art. 23 del D.Lgs. n. 22/1997 che esso coincida di regola con il territorio provinciale, in modo da garantire al suo interno l'autosufficienza dello smaltimento (sentenza n. 281/2000).

Invece **il criterio della pericolosità è stato ritenuto prevalente** rispetto a quello del luogo di produzione **in riferimento ai rifiuti che si definiscono appunto "pericolosi"**, giacché per il loro smaltimento, date le loro caratteristiche, appare prioritaria l'esigenza di impianti appropriati e specializzati e di tecnologie idonee; esigenza che contrasta con una rigida predeterminazione di ambiti territoriali ottimali e con la connessa previsione di autosufficienza locale nello smaltimento.

Ciò premesso, va ricordato che i rifiuti "speciali" costituiscono una variegata tipologia comprensiva, prescindendo dalle caratteristiche di eventuale pericolosità, di ben dieci categorie di rifiuti di diversa origine. La loro produzione è generalmente connessa ad attività lavorative: di tipo agricolo, edilizio, industriale, artigianale, commerciale, sanitario e così via, sicché la loro localizzazione normalmente non è distribuita in modo omogeneo sul territorio e comunque non è facilmente predeterminabile, così come non è facilmente prevedibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire. Va inoltre considerata, in relazione a questa tipologia di rifiuti che presentano caratteristiche così diverse tra di loro, la necessità che siano utilizzati impianti di smaltimento appropriati o addirittura, per qualcuna delle categorie indicate, come ad esempio i rifiuti sanitari o i veicoli a motore, impianti "specializzati".

Risulta dunque evidente la ragione per cui anche per i rifiuti "speciali", al pari di quelli pericolosi, il legislatore statale non predetermina un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l'obiettivo specifico dell'autosufficienza nello smaltimento, fissato in modo espresso dall'art. 5, comma 3, lettera a), del D.Lgs. n. 22/1997 per i soli rifiuti urbani non pericolosi.

In questa ottica appare quindi incongruo il divieto di conferimento nelle discariche regionali, imposto dalle norme censurate, di rifiuti speciali provenienti da altre regioni, in quanto tale divieto non solo può pregiudicare il conseguimento della finalità di consentire lo smaltimento di tali rifiuti "in uno degli impianti appropriati più vicini", ma introduce addirittura, in contrasto con l'art. 120 Cost., un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale (cfr. sentt. n. 207/2001, n. 362/1998 e n. 264/1996).

Del resto, anche alla luce della normativa comunitaria il rifiuto è pur sempre considerato un "prodotto", in quanto tale fruente, in via di principio e salvo specifiche eccezioni, della generale libertà di circolazione delle merci. In questo senso va in particolare segnalato che la Corte di giustizia delle Comunità europee ancora recentemente ha statuito, a proposito di certi rifiuti speciali non pericolosi, che l'art. 34 del Trattato CE (ora art. 29 CE) si oppone

ad un sistema di raccolta e di presa in carico che costituisca, di fatto o di diritto, un ostacolo all'esportazione; "tale ostacolo non può essere giustificato alla luce dell'art. 36 del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE], o mediante il richiamo a finalità di tutela dell'ambiente (...), in mancanza di qualsiasi indizio di pericolo per la salute o la vita delle persone o degli animali, o per la preservazione delle specie vegetali, ovvero di pericolo per l'ambiente" (Corte di giustizia, sentenza 23 maggio 2000, causa C-209/98).

Va quindi esclusa la possibilità di estensione ai rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi del principio specifico dell'autosufficienza locale nello smaltimento e va invece applicato anche ai rifiuti "speciali" non pericolosi il diverso criterio, pure previsto dal legislatore, della specializzazione dell'impianto di smaltimento integrato dal criterio della prossimità, considerato il contesto geografico, al luogo di produzione in modo da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti, secondo la previsione dell'art. 22, comma 3, lettera c) del citato D.Lgs. n. 22/1997.

16 – Turismo

Con la **sentenza n. 54/2001** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione Sardegna nella parte in cui subordinava l'apertura di succursali e filiali delle agenzie di viaggio e turismo al conseguimento di autorizzazione dell'assessore regionale del turismo, con le modalità e condizioni stabilite per l'apertura delle agenzie.

Tale previsione veniva sospettata di violazione dell'art. 41 Cost., in quanto assoggettare ad un'autorizzazione, basata su un atto di programmazione e contingentamento, l'apertura di filiali e succursali di agenzie già esistenti contrasterebbe, come affermato nella **sent. n. 362/1998** della Corte Costituzionale, con il principio di libertà dell'iniziativa economica.

La competenza legislativa esclusiva in materia di turismo di cui dispone la Sardegna non rilevarebbe nella fattispecie, poiché anche le leggi sarde sono ovviamente tenute ad osservare i principi costituzionali in forza dell'art. 3 dello Statuto speciale.

La Corte ritiene fondata la questione e ricorda che con la citata sent. n. 362/1998 è stata, fra l'altro, dichiarata illegittima una disposizione della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27, la quale, con formulazione analoga a quella dell'articolo 6 impugnato, subordinava ad autorizzazione l'esercizio dell'attività delle filiali delle agenzie di viaggio e turismo.

La Corte osservava che il legislatore statale nell'art. 9 della legge quadro sul turismo (n. 217/1983) si è ispirato a una configurazione unitaria delle agenzie, definite testualmente imprese, senza discostarsi dalle comuni nozioni del diritto commerciale alla luce delle quali gli uffici, le filiali, le sedi secondarie non costituiscono entità separate dall'azienda né centro autonomo di imputazione di interessi economici distinti da quelli che fanno capo

all'imprenditore, sicché l'autorizzazione conseguita dall'impresa non può non estendersi alle filiali che l'imprenditore intenda aprire sul territorio nazionale. Né sussistono ragioni che possano giustificare, con riferimento alle agenzie di viaggio e turismo, l'attribuzione di autonomo rilievo, ai fini dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività produttiva, alle articolazioni territoriali.

Ora, anche se la legge regionale sarda non può essere sottoposta a scrutinio alla luce dei principi fondamentali posti dalla legge quadro per il turismo, essa è nondimeno censurabile sulla base dei principi costituzionali, l'armonia coi quali è prescritta dallo statuto speciale in tema di competenza esclusiva.

E fra i principi costituzionali che il legislatore regionale è tenuto ad osservare indubbiamente rientrano quelli desumibili dall'art. 41 Cost., il quale garantisce la libertà di organizzazione dell'impresa.

La stessa legge regionale censurata, all'art. 2, definisce, del resto, le agenzie di viaggio e turismo come "imprese che esercitano attività di produzione, organizzazione di viaggi e soggiorni, intermediazione nei predetti servizi o anche entrambe le attività".

Con questa disposizione anche il legislatore sardo conforma le agenzie ai principi civilistici, poiché si attiene a una visione unitaria dell'impresa desumibile dagli artt. 2082 e 2555 del codice civile, riguardanti rispettivamente l'imprenditore e l'azienda.

Si discosta però da tali principi là dove, prescrivendo l'autorizzazione anche per l'apertura delle filiali, trascura il fatto che queste fanno parte del complesso aziendale del quale l'imprenditore è titolare. Tanto basta a confermare, anche in relazione alla censurata disposizione della legge sarda, che in base all'art. 41 Cost. le agenzie di viaggio e turismo che abbiano ottenuto l'autorizzazione in altre Regioni sono abilitate ad intrattenere rapporti con una utenza non territorialmente limitata, poiché, come già affermato nella citata sentenza n. 362/1998, la decisione se mantenere l'attività di impresa circoscritta all'ambito territoriale in cui è sorta o se estenderla ed articolarla in un territorio più vasto, all'interno della stessa Regione o anche oltre i confini di questa, è espressione della libertà organizzativa dell'imprenditore ed è affidata alle sue valutazioni.

17 – Ordine pubblico

La sentenza n. 55/2001 segue l'impugnazione in via principale dell'art. 22 della delibera legislativa della Regione Siciliana 13 settembre 1999, n. 20, recante "*Nuove norme in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro familiari*".

La disposizione denunciata istituiva un Comitato regionale per la sicurezza, come organismo di ausilio alle funzioni del Presidente della Regione in materia di ordine pubblico; ad esso è attribuito il "compito di proporre, di concerto con le istituzioni dello Stato e con i comuni, misure ordinarie e straordinarie volte a garantire la sicurezza dei cittadini, del patrimonio

pubblico regionale e delle attività economiche che si svolgono nel territorio della Regione", nonché di formulare indirizzi e di esprimere "valutazioni in ordine all'attuazione dell'articolo 31 dello statuto regionale". Tale norma dispone che *"Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente regionale a mezzo della polizia dello Stato"*.

L'art. 22 stabilisce, inoltre, che il Comitato, presieduto dal Presidente della Regione, è composto dal Presidente della Commissione di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia, dai questori della polizia di Stato, dai sindaci delle città capoluogo della Sicilia, da due rappresentanti dei corpi di polizia municipale della Sicilia, dal direttore dell'Azienda regionale delle foreste demaniali (comma 3), e prevede, infine, che operi "in raccordo con i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza istituiti presso le prefetture" e che alle riunioni vengano invitati i prefetti della Sicilia e i rappresentanti in sede regionale delle forze dell'ordine preposte alla sicurezza pubblica (comma 4).

I compiti espressamente attribuiti al Comitato in tema di sicurezza dei cittadini e delle attività economiche; il richiamo all'attuazione dell'art. 31 dello statuto - norma che disciplina le peculiari competenze del Presidente della Regione Siciliana in tema di ordine pubblico -; la composizione estesa ai questori e la partecipazione alle riunioni dei prefetti e dei rappresentanti in sede regionale delle forze dell'ordine preposte alla sicurezza pubblica; il collegamento con i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza di cui all'art. 20 della legge 1° aprile 1981, n. 121: costituiscono, ciascuno per la sua parte, e complessivamente, elementi univoci e determinanti per ritenere che il Comitato sia necessariamente chiamato un organismo al quale sono assegnate funzioni in materia di ordine e sicurezza pubblica.

Evidente è, quindi, il contrasto con gli artt. 14 e 17 dello statuto siciliano, che non contemplan tali materie tra quelle attribuite alla competenza legislativa esclusiva o concorrente della Regione, nonché con il principio - assolutamente pacifico in giurisprudenza e in dottrina, e non contestato dalla stessa Regione resistente - secondo cui la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica è riservata in via esclusiva alla legislazione nazionale.

Secondo la Corte, anche ove si aderisse alla prospettazione in ordine alla natura di organo meramente consultivo del Comitato, non per questo cesserebbe di trattarsi di un organismo e di una attività che interferiscono illegittimamente con i compiti spettanti allo Stato e alle strutture statali.

Inoltre non è possibile configurare tali compiti consultivi quale attuazione del principio di leale collaborazione tra istanze regionali e locali e istituzioni statali. Al riguardo si deve rilevare che il principio di leale collaborazione concerne le modalità di esercizio di competenze esistenti in capo agli enti chiamati a cooperare tra loro (v. ad esempio, in materia di tutela paesaggistica, sentenze n. 151/1986 e n. 175/1976; in materia di sanità, sentenza n. 338/1989; in materia di tutela della salute negli ambienti di lavoro, sentenza n. 373/1997), ma non può evidentemente essere invocato per rivendicare una competenza non riconosciuta dall'ordinamento costituzionale.

Tali negative conclusioni della Corte non sono contraddette dal richiamo, contenuto nella norma censurata, all'art. 31 dello statuto, in quanto tale disposizione è chiara nell'escludere che il Presidente della Regione, che qui interviene nella sua qualità di organo dello Stato, possa svolgere le funzioni di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico mediante organi o uffici regionali, in quanto la disposizione stabilisce espressamente che tali funzioni debbono essere svolte "a mezzo della polizia dello Stato" (v. in tale senso sentenza n. 131/1963).

Con la **sentenza n. 97/2001**, la Corte dichiara che sono legittimi i controlli, effettuati presso gli ospedali di Brunico e di Bolzano, dal Comando Carabinieri della sanità – NAS di Trento, allo scopo, tra gli altri, di verificare le effettive presenze in servizio del personale medico e infermieristico.

In precedenti pronunzie (sentenze n. 228/1993 e n. 182/1997), la Corte ha riconosciuto che è riservata alle Province autonome la potestà legislativa e amministrativa sul funzionamento e sulla gestione degli enti sanitari e ospedalieri.

Individuando, poi, la norma di chiusura del sistema nell'art. 4 del decreto legislativo n. 266/1992 - il quale, nelle materie di competenza della Regione e delle Province autonome, vieta alla legge di attribuire agli organi statali funzioni amministrative, compresa la funzione di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative - la Corte ha riconosciuto la spettanza alle Province stesse del potere ispettivo, in quanto riconducibile al più ampio potere di vigilanza, e ha negato, al tempo stesso, in difetto di una previsione specifica contenuta nello statuto speciale e nelle norme di attuazione, la legittimazione del Ministero del Tesoro ad esercitare un controllo aggiuntivo, nelle materie di cui sopra.

La Corte esclude, tuttavia, anche alla luce delle sentenze n. 228/1993 e n. 182/1997 che possano essere contestati i controlli dei Nas, giacché l'inerenza alle competenze regionali degli accennati poteri di vigilanza e di controllo amministrativo e finanziario nei confronti degli enti sanitari non esime dal valutare se, accanto agli interessi e ai beni pubblici che, con tali strumenti, si mira a tutelare, se ne rinvercano altri, rispetto ai quali non sussiste alcuno spazio per lo svolgimento dell'autonomia regionale, in quanto rivestenti specifica rilevanza dal punto di vista delle funzioni di salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

In proposito, per quanto riguarda la riserva in favore dello Stato di tali ultime funzioni, la Corte, con la sentenza n. 14/1956, ha escluso, in quanto "contraria al sistema", l'ipotesi di un decentramento istituzionale delle stesse, mentre, in varie pronunzie ha, del pari, negato che possano reputarsi spettare alle regioni competenze attinenti alla pubblica sicurezza, e cioè quelle concernenti le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 1013 e n. 218 del 1988, n. 162/1990), nelle quali va fatta rientrare anche l'attività tradizionalmente ricompresa nel concetto di polizia giudiziaria (vedi particolarmente la già citata sentenza n. 218/1988).

Secondo tale ripartizione di competenze, confermata dall'art. 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali), sono, perciò, da ritenere affidate in esclusiva allo Stato le funzioni relative all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica.

Ciò posto, la Corte non dubita che nella questione sollevata vertano anche le funzioni istituzionalmente proprie dell'Arma dei Carabinieri, alla stregua, anzitutto, delle enunciazioni generali desumibili dal codice di procedura penale, dal regolamento organico contenuto nel regio decreto 14 giugno 1934, n. 1169 (art. 2), dalla legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza) e dal recente decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 297 (Norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, a norma dell'art. 1 della legge 31 marzo 2000, n. 78), il quale, nel richiamare le funzioni enunciate nel citato regio decreto n. 1169 del 1934, indica inoltre espressamente quelle "di polizia giudiziaria e di sicurezza pubblica ai sensi della legislazione vigente" (art. 3).

In aggiunta a quanto è dato desumere dalle fonti di ordinamento dell'Arma, si possono menzionare, poi, per quel che attiene, in particolare, al settore della sanità, i compiti operativi affidati ai Carabinieri del Nucleo antisofisticazioni, a partire dal decreto del Ministro della sanità del 5 novembre 1963 sino a quello più recente del 23 gennaio 1996, emanato dal Ministro della sanità, di concerto con il Ministro della difesa, con il quale il Comando Carabinieri antisofisticazioni e sanità è stato trasformato in Comando dei Carabinieri per la sanità.

Quest'ultimo provvedimento stabilisce, in via generale, che i Carabinieri, posti alle dipendenze funzionali del Ministero della sanità, esercitano, anche nella loro qualità di ufficiali e di agenti di polizia giudiziaria, "le funzioni di controllo e di vigilanza igienico-sanitaria, con interventi operativi a tutela dell'interesse nazionale, nelle materie di competenza dello Stato, specificate" nel provvedimento stesso.

Il quadro di competenze che si desume dalla rassegna normativa sopra operata porta, dunque, a ritenere che l'iniziativa assunta dai Carabinieri, con gli atti oggetto di conflitto, si collochi nell'ambito dei compiti istituzionalmente demandati all'Arma, con riferimento, segnatamente, alla prevenzione e all'eventuale repressione delle attività illecite in materia sanitaria. E' evidente, al tempo stesso, che il fatto in sé che tali compiti vengano ad esplicarsi in una sfera che rappresenta il "proprium" anche delle funzioni amministrative e di controllo demandate ad enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita non può essere, di per sé, assunto ad indice di una illegittima esorbitanza a danno delle attribuzioni spettanti alla Provincia ricorrente, in assenza, invero, di qualsiasi elemento obiettivamente atto a dimostrare l'intendimento di invaderne le competenze.

18 - Personale

a) responsabilità

Con la **sentenza n. 340/2001** la Corte chiarisce che la materia della responsabilità amministrativa (v. sentenza n. 112/1973) rientra nella previsione di "ordinamento degli uffici e del personale", tenuto conto della ampiezza - sul piano costituzionale - della nozione di "ordinamento degli uffici", quale risulta dall'art. 97, secondo comma, della Costituzione, da interpretarsi in correlazione con l'art. 28 della stessa Costituzione.

Rientra poi nella discrezionalità del legislatore configurare unitariamente la responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti, ovvero diversificarla (v. sentenza n. 197/2000) in ordine a taluni ambiti o benefici, secondo la configurazione delle sfere di competenze e dell'ordinamento.

La Corte ritiene invece precluso al legislatore regionale alterare il concetto di colpa grave, riducendo la portata della relativa responsabilità senza alcun riferimento al contenuto delle funzioni dei dipendenti ed amministratori e attribuzioni degli uffici. Infatti, può ritenersi ormai acquisito il principio dell'ordinamento, secondo cui la imputazione della responsabilità ha come limite minimo quella della colpa grave (prevista, in via generale, insieme all'imputazione per dolo). E non è conforme ai principi dell'ordinamento, attenuare ulteriormente, in via generale, i casi di responsabilità per colpa grave.

Inoltre, nel sistema la attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, è rimessa al potere riduttivo sul quantum affidato al giudice, che può anche tenere conto delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, al livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato. In contrasto con questi principi dell'ordinamento è, invece, una riduzione predeterminata ed automatica della responsabilità amministrativa per colpa grave, sotto il profilo quantitativo patrimoniale, indipendentemente dalla valutazione del comportamento complessivo e delle funzioni effettivamente svolte, nella produzione del danno, in occasione della prestazione che ha dato luogo alla responsabilità.

Eguale è incostituzionale secondo la Corte prevedere la diretta assunzione, da parte degli "enti", del pagamento delle sanzioni amministrative per le violazioni afferenti la propria attività istituzionale, anche per le ipotesi in cui non sia prevista una responsabilità diretta o solidale dell'ente stesso. Infatti, nell'ambito delle sanzioni amministrative a carico dei dipendenti o amministratori non esiste una generale estensione della responsabilità o solidarietà degli "enti", a differenza della solidarietà per il risarcimento del danno a terzi, di modo che una tale assunzione di pagamento generalizzato si pone in contrasto con i principi dell'ordinamento, quando non preesista una previsione di responsabilità propria degli "enti" (diretta o solidale).

Al contrario è legittima la diretta assunzione da parte della Provincia o degli enti provinciali del risarcimento dei danni cagionati a terzi dai rispettivi amministratori e dal rispettivo personale nonché l'estensione delle predette

disposizioni a persone estranee che esercitano funzioni istituzionali in seno ad organismi collegiali o partecipano allo svolgimento di funzioni istituzionali. Giova aggiungere che dette "persone estranee", così come gli amministratori o i funzionari onorari, sono pur sempre soggetti che esercitano pubbliche funzioni, come tali ricadenti nell'ambito della responsabilità amministrativa. Detta responsabilità non richiede necessariamente l'esistenza di un rapporto d'impiego o la qualità di dipendente, ma il semplice inserimento nella organizzazione della pubblica amministrazione con lo svolgimento di funzioni proprie della stessa amministrazione (argomentando dagli artt. 28 e 97 Cost.).

In realtà l'esercizio di pubbliche funzioni di una pubblica amministrazione non deve necessariamente avvenire utilizzando esclusivamente dipendenti legati da rapporto d'impiego, non coincidendo con l'apparato burocratico degli uffici caratterizzato da rapporto di lavoro dipendente. Il legislatore può prevedere l'esercizio di dette funzioni da parte di soggetti con un rapporto sottostante anche meramente onorario o di mero servizio o di obbligo (v. ordinanza n. 157/2001): in questi casi il legislatore (anche quello regionale o provinciale competente per materia) può assoggettarli alla disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa propria dei dipendenti.

b) riparto della giurisdizione in materia di rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni

Con la **sentenza 121/2001** la Corte osserva che il riparto della giurisdizione, in materia di rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, non poteva essere che unitario in tutto il territorio nazionale, ivi comprese le Regioni a statuto speciale, non essendo consentite sul piano costituzionale, in una materia, quale la disciplina della giurisdizione, spettante allo Stato (v. sentenza n. 154/1995), ripartizioni o soluzioni difformi tra Regione e Regione.

Di conseguenza deve ritenersi privo di fondamento ogni profilo che contesti la uniforme devoluzione al giudice ordinario della giurisdizione sui rapporti di lavoro dei dipendenti della pubblica amministrazione nella Regione Trentino-Alto Adige, profilo assolutamente indipendente dal particolare ordinamento del Tribunale regionale di giustizia amministrativa in tema di composizione e di stato giuridico dei giudici e del personale di segreteria. Infatti le disposizioni dell'art. 3 del DPR n. 426/1984 dettano solo soluzioni sul riparto della competenza tra TAR di Trento e sezione autonoma di Bolzano, naturalmente nell'ambito delle materie attribuite alla giurisdizione amministrativa, senza alcuna disciplina specifica sulla materia del lavoro dei dipendenti di pubbliche amministrazioni nell'ambito della Regione autonoma.

c) trasferimenti

Con la **sentenza 244/2001** la Corte dichiara che non spetta allo Stato disporre il trasferimento di dipendenti dell'Ente Poste nei ruoli di ente strumentale della Regione Siciliana senza l'assenso della Regione stessa

Il trasferimento del personale in contestazione non era collegato al trasferimento di funzioni e dei relativi mezzi finanziari da Stato a Regioni, ma operava in un quadro generale di mobilità e di trasferimento di dipendenti pubblici eccedenti, ai cui principi non si sottraggono le Regioni, in quanto diretti - in una manovra complessiva di riduzione delle assunzioni con riassorbimento di personale superfluo in talune amministrazioni - all'efficienza ed allo snellimento dell'apparato pubblico.

Lo Stato non può procedere a singoli trasferimenti alle Regioni ed agli enti regionali di personale appartenente ad amministrazioni statali in senso allargato, se non con il consenso dell'ente regionale, espresso in conformità con l'ordinamento regionale: nella specie, in conformità con il controllo della Regione in ordine alle assunzioni di personale, anche in relazione al bilancio dell'ente, dipendente esclusivamente dalla finanza regionale.

d) ARAN

Con la sentenza n. 315/2001 la Corte dichiara che non spetta allo Stato imporre alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'obbligo di corrispondere contributi a favore dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), a titolo di partecipazione alle spese di gestione relative alla contrattazione collettiva per il personale del comparto sanità.

Lo stesso art. 50, al comma 16, stabilisce che "le Regioni a statuto speciale e le Province autonome possono avvalersi, per la contrattazione collettiva di loro competenza, di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale ovvero dell'assistenza dell'ARAN ai sensi del comma 2".

Sia la Provincia autonoma di Trento, sia la Provincia autonoma di Bolzano hanno esercitato la facoltà loro riconosciuta nel senso di provvedere autonomamente, attraverso propri organismi, alla contrattazione collettiva in ambito provinciale. Pertanto la pretesa dello Stato che contribuiscano anch'esse al finanziamento dell'ARAN in relazione proprio alla contrattazione per il personale di quel comparto risulta lesiva, ad un tempo, delle attribuzioni che statutariamente spettano alle ricorrenti in materia di stato giuridico ed economico del personale addetto alle istituzioni e enti sanitari (art. 2 del D.P.R. n. 474/1975, come modificato dall'art. 1 del D.Lgs. n. 267/1992) e della loro autonomia finanziaria.

19 - Tributi

a) riserve all'erario

Con la **sentenza 288/2001** la Corte, nella parte in cui le disposizioni, nello stabilire che le modalità della loro attuazione sono definite con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, non prevedono la partecipazione della Regione Siciliana al relativo procedimento, dichiara l'illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 13, comma 2, del DL n. 384/1992;

- b) dell'art. 16, comma 17, secondo periodo, della legge n. 537/1993;
- c) dell'art. 16, comma 2, del DL n. 557/1993;
- d) dell'art. 47, secondo periodo, del DL n. 41/1995;
- e) dell'art. 3, comma 241, secondo periodo, della legge n. 549/1995;
- f) dell'art. 12, secondo periodo, del DL n. 323/1996.

La Corte dichiara inoltre l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 7, del DL n. 155/1993, nella parte in cui non prevede che all'attuazione della riserva di entrate all'erario statale, ivi disposta, si provveda con la partecipazione della Regione Siciliana.

Tale pronuncia risolve la questione di legittimità costituzionale sollevata dinanzi a sé dalla stessa Corte Costituzionale nel corso di un giudizio per conflitto di attribuzioni, sollevato dalla Regione Siciliana in riferimento al decreto del Ministro delle finanze, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del 23 dicembre 1997, delle disposizioni legislative, relative a riserve allo Stato di nuove entrate, cui si è dato attuazione con il decreto oggetto del conflitto di attribuzioni (e la cui efficacia è stata sospesa).

La questione è sollevata in riferimento al principio di leale cooperazione fra Stato e Regioni, nonché all'art. 36 dello statuto siciliano, che garantisce l'autonomia finanziaria della Regione, all'art. 2 del DPR n. 1074/1965, che detta norme di attuazione dello statuto in materia finanziaria, stabilendo che l'intero gettito dei tributi erariali (con alcune eccezioni) riscosso nel territorio della Regione Siciliana spetta alla Regione medesima, salve le nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

Le disposizioni sono denunciate in quanto nel disporre che all'attuazione della prevista riserva all'erario statale di nuove entrate, derivanti dai provvedimenti legislativi in cui dette clausole sono inserite, si provveda con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con quello del tesoro, omettono di prevedere qualsiasi partecipazione della Regione Siciliana al procedimento di attuazione delle stesse.

Le disposizioni legislative impugnate hanno contenuto analogo a quello delle disposizioni già dichiarate in parte costituzionalmente illegittime con la sent. n. 98/2000, nonché delle ulteriori disposizioni colpite, per le stesse ragioni, da pronunce di illegittimità costituzionale rese con le sentt. n. 347 e n. 348 del 2000.

Poiché le clausole di riserva in questione costituiscono un meccanismo di deroga alla regola della spettanza alla Regione del gettito dei tributi erariali (salve alcune eccezioni) riscosso nel territorio della medesima, e poiché dunque la loro attuazione incide direttamente sulla effettività della garanzia dell'autonomia finanziaria regionale, il principio di leale cooperazione esige che tale meccanismo si attui mediante procedimenti non unilaterali, che contemplino la partecipazione della Regione interessata (sentenze n. 98, n. 347 e n. 348 del 2000).

b) riscossione dei tributi

Con la **sentenza n. 66/2001** la Corte rileva di nuovo che molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall'epoca delle norme dettate con il DPR n. 1074/1965 (cfr. sentenze n. 111 e n. 138 del 1999).

E rinnova pertanto l'auspicio (già espresso nella sentenza n. 138/1999) che Stato e Regione, attraverso la specifica forma di collaborazione prevista dall'art. 43 dello statuto ai fini della adozione delle norme di attuazione, si attivino per adeguare alle nuove esigenze e realtà l'attuale assetto normativo in questa materia.

La Regione Siciliana, impugnando diverse disposizioni del decreto legislativo 19 novembre 1998, n. 422, recante "*Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 9 luglio 1997, n. 237 e n. 241, 4 dicembre 1997, n. 460, 15 dicembre 1997, n. 446 e 18 dicembre 1997, n. 472*", aveva nuovamente eccepito degli 116, 119 e 81 Cost., e la violazione della propria autonomia finanziaria come delineata nell'art. 36 dello statuto e nelle norme di attuazione contenute nel DPR 26 luglio 1965, n. 1074.

La Corte ha ritenuto le questioni sollevate infondate.

L'art. 1, comma 1 lett. d), modificativo dell'art. 4, comma 1, del D.Lgs. n. 237/1997, il quale consente il pagamento da parte dei contribuenti a favore di qualunque concessionario del servizio di riscossione sul territorio nazionale, e non più soltanto di quello nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio finanziario competente, è legittimo. Infatti, 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.

L'art. 1, comma 1, lettera e, modificativo dell'art. 6 del D.Lgs. n. 237/1997, prevede, per alcune entrate tributarie riscosse dagli uffici periferici dipendenti dal Dipartimento del territorio, un decreto interministeriale che stabilisce le modalità per il versamento alla tesoreria provinciale dello Stato delle somme riscosse e approva le convenzioni che determinano i compensi agli intermediari. A tale riguardo veniva eccepito il mancato coinvolgimento della Regione, alla quale sarebbe quindi sottratta la potestà di organizzare la riscossione di detti tributi, con violazione del principio di leale collaborazione;

La Corte ritiene la norma legittima, in quanto il decreto impugnato non fa che ripristinare, con riguardo a particolari tributi (tasse ipotecarie e taluni tributi speciali), il sistema di riscossione tramite i servizi autonomi di cassa dipendenti dal Dipartimento del territorio, già previsto dalla legislazione preesistente e sostituito dal testo originario del D.Lgs. n. 237/1997 (art. 6, comma 3), che aveva soppresso tali servizi con il sistema di riscossione centralizzato tramite l'Ente poste italiane.

Il fatto che la nuova disciplina contempri un decreto ministeriale, che stabilisce le modalità di versamento delle somme riscosse e approva le convenzioni che determinano i compensi agli intermediari, è conseguenza della necessità di regolamentare le nuove procedure in tutto il territorio nazionale. Esso non intacca né la spettanza dei tributi alla Regione, né la potestà della Regione di disciplinare, entro i limiti chiariti dalla giurisprudenza costituzionale, la riscossione dei tributi nell'ambito del territorio regionale, ferma restando, in assenza di normativa regionale, l'applicazione anche in Sicilia delle leggi dello Stato (art. 6 del DPR n. 1074/1965; e cfr., da ultimo, sentenze n. 111, n. 138 e n. 186 del 1999).

Non si verifica dunque la lamentata violazione della competenza regionale, né quella del principio di leale collaborazione, poiché il decreto ministeriale previsto dalla norma impugnata non riguarda, come tale, la Regione Siciliana, ma il sistema nazionale di riscossione dei tributi in questione.

L'art. 1, comma 1, lettera g, modificativo dell'art. 8 del D.Lgs. n. 237/1997, elimina il riferimento alle casse degli enti territoriali competenti ai fini del versamento delle somme riscosse dal concessionario del servizio. Tale sistema comporterebbe, secondo la Regione ricorrente, l'esclusione della Regione Siciliana dai destinatari del riversamento ai sensi del dtato art. 8 e, pur non determinando la sottrazione alla stessa di detti proventi, darebbe luogo ad un ritardo nell'acquisizione di essi.

La Corte nega che detta disposizione determini ritardo nell'acquisizione di essi alle casse regionali.

Invero, la considerazione del particolare regime previsto in Sicilia per la destinazione e la riscossione del gettito dei tributi erariali consente una lettura del nuovo testo degli artt. 8 e 9 del D.Lgs. n. 237/1997 più aderente a tale regime, che cioè accomuni la disciplina delle entrate tributarie erariali riscosse in Sicilia e attribuite alla Regione alla disciplina prevista per le entrate tributarie dello Stato, piuttosto che a quella delle entrate di pertinenza degli altri enti territoriali. Così intesa la disposizione impugnata, non ha ragion d'essere la censura mossa dalla ricorrente.

L'art. 2, comma 1, lettera a, numero 2, modificativo dell'art. 17, comma 2, lettera a, del D.Lgs. n. 241/1997, prevedendo che il versamento unitario, con eventuale compensazione, riguardi anche i pagamenti per i quali è previsto il versamento diretto alle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, e non più solo quelli per i quali è previsto il versamento diretto al concessionario del servizio di riscossione, e prevedendo però, per le ritenute di quest'ultima categoria, in via facoltativa, il versamento presso la tesoreria provinciale dello Stato, non consentirebbe di eseguire il versamento presso la cassa regionale, con ciò illegittimamente differenziando la posizione della Regione rispetto a quella dello Stato.

Anche tale questione è infondata. Il sistema dei versamenti unitari, con eventuale compensazione fra debiti e crediti anche relativi a diversi tributi, è stato introdotto, per semplificare gli adempimenti dei contribuenti, dagli artt.

17 e seguenti del D.Lgs. n. 241/1997, senza contestazioni da parte della Regione Siciliana.

L'art. 2, comma 1, lettera a, del D.Lgs. n. 442/1998, non fa altro che estendere tale sistema – già limitato ai soli contribuenti titolari di partita IVA ed escluso per alcune ritenute alla fonte – a tutti i contribuenti nonché alle ritenute alla fonte prima escluse; per queste ultime la disposizione censurata lascia però la facoltà ai contribuenti di eseguire il versamento, come avveniva in precedenza, presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato, in questo caso senza possibilità di compensazione.

Si tratta di una modifica che non incide in alcun modo non solo sulla spettanza delle entrate, ma nemmeno sul sistema di versamento dei proventi, riscossi dai concessionari, alle casse degli enti creditori, né, infine, sul sistema di riversamento dei proventi che vengano ancora riscossi dalle tesorerie provinciali dello Stato, secondo il sistema previgente, facoltativamente mantenuto dalla norma in esame per le ritenute già così disciplinate dal testo originario.

Nessuna lesione, dunque, si verifica, per effetto della norma impugnata, nella posizione costituzionalmente garantita della Regione.

20 - Credito

Con le **sentenze n. 341 e 342** del 2001 la Corte affronta la questione della spettanza del potere di vigilanza e di approvazione degli statuti degli enti di credito regionali, ivi comprese le "fondazioni bancarie", nel periodo transitorio fino all'entrata in vigore della nuova disciplina dell'autorità di controllo sulle persone giuridiche di cui al Titolo II del libro primo del codice civile ed anche successivamente, finché ciascuna fondazione rimarrà titolare di partecipazione di controllo, diretto o indiretto, in società bancarie o si troverà in situazioni considerate simili dal legislatore.

Durante questo periodo transitorio il potere di vigilanza (amministrativo) e di indirizzo è stato affidato, in via generale, al Ministero del tesoro dall'art. 10, comma 1, del D.Lgs. n. 153/1999 con attribuzione specifica, tra l'altro, del potere di autorizzare le operazioni di trasformazione e fusione e di approvare, al fine di verificare il rispetto degli scopi fissati dalla stessa norma, le modificazioni statutarie delle fondazioni anzidette.

L'anzidetto decreto legislativo attribuisce una competenza generale di vigilanza (amministrativa), al Ministero del tesoro, senza alcuna salvezza delle previsioni degli specifici poteri in precedenza riconosciuti alle Regioni a statuto speciale in ordine a taluni istituti di credito considerati di interesse regionale o locale.

La Corte afferma che deve essere posto in rilievo che la nuova normativa degli enti conferenti di cui all'art. 11, comma 1, del D.lgs. 20 novembre 1990, n. 356, non può legittimamente avere l'effetto di eliminare le specifiche competenze statutariamente attribuite alle Regioni speciali e Province autonome in relazione all'ordinamento degli enti creditizi a carattere

regionale. Nelle competenze regionali e provinciali rientrano una serie di provvedimenti riguardanti anche le approvazioni di modifiche statutarie di detti enti (v. sentenza n. 135/1984) e la sottrazione di competenze non poteva avvenire correttamente sul piano costituzionale, se non ricorrendo alla procedura particolare di modifica delle norme di attuazione dello statuto speciale.

Dette norme di attuazione sono dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie (sentenze n. 213/1998; n. 160/1985 e n. 151/1972).

Stabilito ciò, la Corte ritiene con la sent. n. 341/2001 che la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Trentino-Alto Adige sia infondata.

Le disposizioni denunciate, in quanto non contengono nella loro formulazione letterale alcuna disposizione espressa circa l'applicabilità anche alla Regione Trentino-Alto Adige, possono essere interpretate - conformemente a Costituzione - nel senso che rimane salvo l'esercizio degli specifici poteri regionali (e provinciali) previsti dallo statuto speciale di autonomia e dalle relative norme di attuazione.

In altri termini prevale l'interpretazione, secondo cui, l'anzidetta legge ordinaria (decreto legislativo e relativa legge di delega) non abbia toccato (per mancanza di forza abrogatrice) le norme costituzionali statutarie e le relative norme di attuazione dello statuto speciale, con la conseguenza che devono considerarsi immutate le attribuzioni previste dalle norme di attuazione dello statuto speciale a favore della stessa Regione.

Nel periodo transitorio delle operazioni di ristrutturazione bancaria, fino a quando il Ministero del tesoro eserciterà i poteri di vigilanza sulle fondazioni (enti che hanno effettuato il conferimento di azienda bancaria ai sensi del D.Lgs. 20 novembre 1990, n. 356), deve ritenersi che permanga la qualificazione di ente creditizio, in mancanza della quale non vi sarebbe alcuna giustificazione di attribuzione di poteri allo stesso Ministero del tesoro. Deve, pertanto, affermarsi la sussistenza di un vincolo genetico e funzionale tra enti conferenti e società bancarie conferitarie in presenza di partecipazione e degli altri presupposti previsti per l'esercizio in via generale della transitoria vigilanza sulle anzidette fondazioni.

In realtà la perdita di tale qualificazione è destinata a verificarsi solo al compimento della trasformazione, sia con la dismissione della partecipazione rilevante nella società bancaria conferitaria e delle altre partecipazioni non più consentite, sia con l'adeguamento degli statuti e la relativa approvazione. Le fondazioni anzidette, prima di tale momento, non assumono la natura di persone giuridiche private senza fini di lucro e gli inseparabili scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico sono rimessi alla previsione degli stessi statuti (argomentando dal combinato disposto degli artt. 2 e 28, comma 2, del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153).

D'altro canto, le modifiche statutarie devono essere operate mediante l'applicazione delle regole proprie della natura dell'ente in base alle funzioni e agli scopi previsti dallo statuto in vigore prima delle stesse modifiche e quindi

con l'esercizio delle competenze della Regione Trentino-Alto Adige attualmente previste per gli istituti di credito a carattere regionale.

Conformemente, con la successiva **sentenza n. 342/2001** la Corte dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro del tesoro, ora Ministro dell'economia e delle finanze, approvare, senza l'intesa con il Presidente della Regione Siciliana, le modifiche statutarie della Fondazione Banco di Sicilia.

La pronuncia segue il conflitto di attribuzione sollevato nei confronti dello Stato dalla Regione Siciliana riguardo la spettanza, o meno, allo Stato del potere di adottare modifiche statutarie della Fondazione Banco di Sicilia senza l'intesa con il Presidente della Regione.

Con la precedente sentenza n. 341/2001 ha escluso che la nuova normativa sugli enti conferenti di cui all'art. 11, comma 1, del predetto D.Lgs. n. 356/1990 possa avere l'effetto di eliminare le competenze attribuite dallo statuto e dalle relative norme di attuazione di una Regione a statuto speciale, in quanto dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie. Nel contempo l'art. 10, comma 1, del D.Lgs n. 153/1999 è stato interpretato nel senso (conforme a Costituzione) che rimane salvo l'esercizio dei poteri regionali previsti dallo statuto speciale di autonomia e dalle relative norme di attuazione.

Le stesse conclusioni devono essere accolte nella presente fattispecie in quanto, di fronte alla formulazione letterale delle citate disposizioni del D.Lgs n. 153/1999 senza alcun riferimento all'applicabilità anche alla Regione siciliana, esiste una previsione statutaria circa la disciplina del credito e del risparmio di interesse regionale [art. 17, lettera e), dello statuto] con attribuzione in una norma di attuazione dello statuto, al Presidente della Regione Siciliana del potere di partecipare, mediante "intesa", nell'approvazione degli statuti degli istituti di credito di diritto pubblico e delle banche di interesse nazionale aventi la sede centrale in Sicilia (art. 4 del DPR 27 giugno 1952, n. 1133).

Nel contempo è riconfermato, anche rispetto alla Regione Siciliana, che le fondazioni conferenti enti creditizi di interesse regionale continuano attualmente a rientrare nelle previsioni relative agli enti creditizi contenute nello statuto ad autonomia speciale e relative norme di attuazione.

21 - Impianti termici

Con la **sentenza n. 344/2001** la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo l'art 1, comma 5, terzo periodo, e comma 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia, riapprovata il 4 ottobre 1999, recante "*Disposizioni in materia di controlli degli impianti termici*".

La legge regionale impugnata si propone di individuare "le procedure per i controlli e le verifiche di cui all'articolo 31, comma 3, della legge 9 gennaio 1991, n. 10" (Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in

materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia).

La disciplina regionale emanata si discostava dall'impostazione della legge nazionale nell'organizzazione e nelle modalità di effettuazione dei controlli.

Nel ricorso statale affermava quindi che "in materia di controlli degli impianti termici la competenza legislativa della Regione è di tipo concorrente", e che le disposizioni impugnate violerebbero i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, fra i quali dovrebbero annoverarsi quelli espressi nelle norme statali citate. Esse venivano pertanto censurate "per violazione dell'art. 117 Cost."

Contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa erariale, la Regione riteneva invece di avere una competenza primaria, e non concorrente, in materia di energia e risparmio energetico, trattandosi di materia che incide direttamente ed immediatamente su settori – urbanistica, agricoltura, industria, artigianato, lavori pubblici – affidati alla competenza esclusiva della Regione Friuli-Venezia Giulia dall'art. 4 dello statuto speciale. In ogni caso, la disciplina dettata dalla delibera legislativa regionale non sarebbe in contrasto con l'interesse nazionale perseguito dalla legge n. 10/1991 e dal D.P.R. n. 412/1993, dovendosi ritenere consentito alle Regioni – ed in particolare a quelle ad autonomia differenziata – regolare aspetti procedurali ed organizzativi, nel rispetto degli obiettivi di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili, anche in maniera diversa rispetto a norme statali non coesistenti all'interesse nazionale medesimo.

Dissentendo da entrambe le ricostruzioni, la Corte afferma che, in materia di controllo sugli impianti termici la Regione è titolare di sola competenza legislativa di attuazione, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione e dell'art. 6, n. 3, ultima parte, dello statuto speciale: secondo l'art. 16, comma 1, della legge n. 10/1991, infatti, le Regioni – tutte, si deve intendere, comprese quelle a statuto speciale – "emanano, ai sensi dell'articolo 117, terzo (recte: secondo) comma, della Costituzione, norme per l'attuazione della presente legge". Risulta in tale modo preclusa la possibilità derogare alle statuizioni della legge statale.

Anche tale sentenza risulta incisa nella sua portata dalla riforma del Titolo V, dal momento che nel nuovo assetto costituzionale non è più prevista la potestà legislativa di attuazione per le Regioni ordinarie e quindi non v'è alcun dubbio peraltro che anche per le autonomie speciali si realizza un innalzamento di tale potestà legislativa, limitata sinora alla integrazione e attuazione di leggi statali, provvedendo all'attribuzione delle relative materie alle più ampie potestà primaria e concorrente.

In attesa dell'obbligatoria modifica degli statuti speciali, finalizzata alla eliminazione espressa della potestà di integrazione e attuazione, le autonomie speciali possono quindi legiferare nelle materie in questione, ampliando i limiti della potestà medesima, secondo i parametri indicati dalla ripartizione legislativa effettuata dall'art. 117 Cost.

