

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 2000 -

Relatore
Gemma Pastore

Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma, 29 – 30 marzo 2001

INDICE

Elenco sentenze 2000	pag. 3
Premessa	" 4
Questioni procedurali	" 5
a) conflitti di attribuzione	
b) norme di attuazione	
c) decreti legge	
d) intervento di terzi	
e) rilevanza della questione	
f) deposito di memorie	
Trasferimento di funzioni	" 8
Caccia	" 9
Demanio idrico	" 12
Tutela del paesaggio 13	"
Rapporti con l'autorità giudiziaria	" 14
Edilizia residenziale 16	"
D.lgs. n. 266/1992	" 18
Coordinamento tecnico	" 19
Sanità	" 21
Personale	" 23
a) assistenza legale dei pubblici dipendenti	
b) cumulo dell'indennità di contingenza con altre indennità similari	
Tributi	" 24
a) contributo straordinario per l'Europa	
b) riserve all'erario	
c) imposta erariale regionale sulle emissioni sonore derivanti dal traffico aereo	
d) riscossione dei tributi	

Sentenze della Corte Costituzionale
relative alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome
Anno 2000

<u>sent.</u>	<u>Giudizio</u>	<u>Ricorrente</u>	<u>Resistente</u>	<u>Esito favorevole</u>	Promulgaz. parziale	Materia
1) n. 4	incidentale	TAR Sicilia	Sicilia	Stato/Regione		Caccia
2) n. 6	principale	Comm.Stato		Stato	x	Caccia
3) n. 63	princ. c.attrib.	Trento Bolzano	Pres.Consiglio	Stato/Province		Sanità
4) n. 98	principale	Sicilia	Pres.Consiglio	Stato/Regione		Tributi
5) n. 130	principale	Comm.Stato		Stato	x	Personale
6) n. 162	principale	Comm.Stato	Sicilia	Stato	x	Istruzione
7) n. 197	incidentale	Pretore Ragusa	Sicilia	Regione		Personale
8) n. 225	principale	Comm.Stato		Stato	x	Pesca
9) n. 347	principale	Sicilia	Pres.Consiglio	Stato/Regione		Tributi
10) n. 348	principale	Sicilia	Pres.Consiglio	Stato/Regione		Tributi
11) n. 350	principale	Comm.Stato	Sicilia	Regione		Bilancio
12) n. 363	c.attribuzione	Sicilia	Pres.Consiglio	Stato		Istruzione
13) n. 377	principale	Sard. Sicilia	Pres.Consiglio	Regioni		Risorse idriche
14) n. 405	principale	Sicilia	Pres.Consiglio	Stato		Tributi
15) n. 429	attribuzione	Valle d'Aosta	Pres.Consiglio	Regione		Demanio idrico
16) n. 437	attribuzione	Valle d'Aosta	Pres.Consiglio	Regione		Paesaggio
17) n. 511	attribuzione	Bolzano		Stato/Regione		Trasporto locale
18) n. 516	incidentale	C.Conti	Sicilia	Stato		Personale
19) n. 520	principale	Trento	Pres.Consiglio	Stato		Edilizia

RELAZIONE
SULLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE RELATIVA
ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E ALLE PROVINCE AUTONOME
- ANNO 2000 -

PREMESSA

Nel corso dell'anno 2000 la Corte Costituzionale ha emanato 19 sentenze, a conclusione di giudizi aventi come parti Regioni a statuto speciale o Province autonome.

Tale dato evidenzia nuovamente la costante flessione della conflittualità di fronte alla Corte Costituzionale tra lo Stato e le Autonomie speciali già rilevata negli anni precedenti. Infatti, ad eccezione del 1999, anno nel corso del quale il numero delle pronunce è risalito a 30, le sentenze emanate dalla Corte sono state 20 nel 1998, 25 nel 1997, 27 nel 1996, 44 nel 1995 e 47 nel 1994.

Disaggregando il dato generale, nel 2000 risultano esperiti 12 giudizi di legittimità costituzionale in via principale, 3 giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale e 5 conflitti di attribuzione.

I 12 giudizi in via principale comprendono:

- 5 giudizi relativi all'impugnazione di leggi della Regione siciliana da parte Commissario per lo Stato, di cui 4 conclusi con la dichiarazione di cessazione della materia del contendere a seguito di promulgazione parziale, con omissione delle norme impugnate, delle leggi regionali oggetto della controversia ed 1 concluso con esito favorevole per la Regione;
- 5 giudizi relativi ad impugnazione di leggi statali da parte della Regione Siciliana, con esito prevalentemente a favore dello Stato e ad un'impugnazione da parte della Regione Sardegna, il cui esito è stato favorevole alla Regione;
- 2 giudizi relativi all'impugnazione in via principale da parte della Provincia autonoma di Trento e Bolzano e della sola Provincia autonoma di Trento di leggi statali, il cui esito è stato nel primo caso parzialmente favorevole sia allo Stato che alle Province e nel secondo caso favorevole allo Stato.

Globalmente quindi, esclusi i 5 giudizi in via principale afferenti al controllo delle delibere legislative della Regione Siciliana (risolti in quattro casi con la promulgazione parziale e in un caso con esito favorevole alla Regione), i rimanenti 7 giudizi hanno avuto come parte ricorrente le Regioni, ed un esito favorevole allo Stato in tre casi, e parzialmente favorevole allo Stato e alla Regione in quattro casi.

Per quanto riguarda i 3 giudizi in via incidentale, si rileva che uno di essi si è risolto a favore dello Stato, uno a favore della Regione ed uno è risultato parzialmente favorevole allo Stato e alla Regione.

Infine, per quanto riguarda i 5 conflitti di attribuzione deve rilevarsi in primo luogo la flessione del loro numero che nell'anno precedente era di 10 conflitti. In secondo luogo permane anche quest'anno il rilievo che essi sono stati tutti sollevati dalle autonomie speciali. I conflitti sono stati peraltro favorevoli in un caso allo Stato e in un caso alla Regione e in tre casi parzialmente favorevoli allo Stato e alle Regioni.

QUESTIONI PROCEDURALI

La Corte nell'ambito dei giudizi conclusi nel corso dell'anno 2000 ha puntualizzato alcune questioni di ordine procedurale.

a) conflitti di attribuzione

Ancora una volta è stata affrontata la questione dei limiti della proponibilità di conflitti di attribuzione contro lo Stato da parte delle Regioni (sent. **n. 363/2000**).

La Corte esclude l'ammissibilità di un conflitto a fronte di atti che non affermano una potestà pubblica o che non esprimono una pretesa dello Stato idonea a invadere - e comunque a menomare - l'ambito delle attribuzioni regionali costituzionalmente protette (v. sentt. nn. 365/1999, 211/1994, 278/1991, 771/1988). In tali casi infatti non può dirsi sussistente un conflitto costituzionale fra enti (sentt. nn. 27/1996 e 215/1993).

Inoltre con la sentenza **n. 437/2000** la Corte precisa l'ambito di ammissibilità dei motivi deducibili in sede di conflitto di attribuzione: risultando esclusi i profili non aventi tono costituzionale e che non attengono alla sfera delle competenze costituzionalmente garantite alla Regione, ma che riguardano semplicemente aspetti procedurali dell'atto oggetto del conflitto, senza alcun riflesso sui rapporti tra Regione e Stato in ordine alla ripartizione delle sfere di competenza e sugli effetti che un atto statale può produrre su funzioni già esercitate dalla Regione.

b) norme di attuazione

Gli statuti costituzionali delle Regioni ad autonomia speciale prevedono l'emanazione di appositi decreti legislativi contenenti norme finalizzate alla loro attuazione. Tali decreti sono adottati con un particolare procedimento del quale è parte integrante il parere di commissioni paritetiche, composte da esperti nominati in numero eguale dallo Stato e dalla Regione, cosicché gli atti in questione assumono il carattere di fonti rinforzate.

Le norme di attuazione sono necessarie (così ha ritenuto la giurisprudenza della Corte costituzionale) per l'esercizio da parte delle Regioni speciali delle attribuzioni amministrative ad esse spettanti in base ai rispettivi Statuti ed in particolare sono indispensabili per realizzare concretamente il trasferimento di uffici e relative competenze da organi dello Stato-soggetto agli organi regionali.

Esse rivestono grande importanza in quanto integrano le disposizioni statutarie in materia organizzativa, anche specificando le stesse norme disciplinanti le competenze legislative regionali: non hanno infatti per oggetto la mera esecuzione del testo statutario, ma sono competenti ad esplicitarsi anche praeter

statutum, assicurando in ogni campo il coordinato esercizio delle attività regionali e statali. In questo senso anche la Corte Costituzionale è giunta più volte ad ammettere che i decreti di attuazione possano conferire alla Regione potestà amministrative più ampie di quelle previste dallo stesso Statuto.

Ciò è anche conseguente all'orientamento secondo il quale le Regioni a statuto speciale non possono avere meno autonomia delle Regioni a statuto ordinario. E conformemente anche la giurisprudenza della Corte dei Conti afferma che le norme di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata possono dettare una disciplina aggiuntiva rispetto al contenuto degli Statuti, qualora questa sia subordinata al raggiungimento della finalità dell'attuazione dello Statuto e non sussistano espresse previsioni in contrario della Costituzione o nello Statuto stesso.

Per quanto attiene alla forma le norme di attuazione sono decreti del tutto sui generis e - nonostante le frequenti confusioni terminologiche - costituiscono un fenomeno chiaramente diverso da quello della delegazione legislativa o della decretazione d'urgenza. I decreti attuativi sono peculiari in quanto non sono frutto di una assunzione da parte del Governo di poteri del Parlamento, né sono frutto di una delegazione di potere legislativo dal Parlamento al Governo. Si è al contrario in presenza di una specifica attribuzione di competenza istituzionale operata una volta per tutte da disposizioni di rango costituzionale.

Conseguentemente il potere di attuazione statutaria non è condizionato dalla scadenza di un termine, non viene limitato da specifici criteri direttivi e non è di carattere istantaneo, diversamente dal potere delegato che si esaurisce in un unico atto di esercizio.

Nell'ambito delle fonti i decreti di attuazione sono subordinati alla Costituzione e allo Statuto, dei quali essi possono operare una conforme applicazione, oltre che integrazione delle parti lacunose o non convenientemente elastiche. Ciò comporta che le norme di attuazione siano sindacabili dalla Corte Costituzionale.

Esse non si pongono comunque sullo stesso piano delle leggi ordinarie sia statali che regionali; prevalgono sulla legislazione regionale e ne condizionano la legittimità, sfuggono all'abrogazione ad opera di leggi statali ordinarie e conseguentemente costituiscono una fonte atipica, dotata di una competenza separata e riservata per quanto riguarda l'indicazione e la definizione delle competenze istituzionalmente trasferite dallo Stato alla Regione.

Nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11 della L. n. 431/1998 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), norma istitutiva del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, la difesa erariale ha curiosamente dubitato dell'ammissibilità della questione sollevata dalla Provincia autonoma di Trento, sostenendo che le norme di attuazione degli statuti speciali non possono essere utilizzate come parametro in sede di giudizio di costituzionalità.

Tale prospettazione è stata rigettata dalla Corte, la quale con la sentenza **n. 520/2000** ha ribadito che le norme di attuazione degli statuti speciali possono essere utilizzate come parametro in sede di giudizio di costituzionalità, in quanto,

secondo la costante giurisprudenza costituzionale, tali norme, emanate con l'osservanza di apposite procedure, hanno valenza integrativa del precetto statutario (sentt. n. 260/1990, n. 137/1998; sentt. n. 36, n. 356 e n. 366 del 1992, n. 165/1994 e n. 458/1995).

c) decreti legge

Con la sentenza **n. 405/2000** la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti degli articoli 1 e 4 del decreto legge n. 378/1998, non convertito in legge, osservando che se da una parte è vero che gli effetti già prodotti dal decreto legge sono stati fatti salvi dall'art. 17 della legge n. 448/1998 (anch'essa impugnata), d'altra parte tale clausola di sanatoria non è stata oggetto di specifica impugnazione da parte della Regione. Pertanto, non opera in questo caso, il trasferimento della questione (sentt. n. 429 e n. 430/1997), e quindi essa risulta inammissibile.

d) intervento di terzi

la Corte ha ribadito (sentenza **n. 516/2000**), in conformità di costante giurisprudenza, l'inammissibilità nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale di intervento di soggetti che non siano parte in causa nel giudizio a quo, a nulla rilevando l'eventuale partecipazione ad altri giudizi di identico o analogo oggetto (v., anche sent. n. 300/2000).

e) rilevanza della questione

Con la sentenza **n. 4/2000** la Corte rileva che non osta alla trattazione del merito delle questioni la circostanza che le stesse siano state sollevate in sede di esame delle domande di sospensiva dei provvedimenti impugnati, alla luce dell'orientamento secondo il quale il requisito della rilevanza non viene meno nel caso in cui il giudice, contemporaneamente all'ordinanza di rimessione, abbia disposto, con separato provvedimento, la sospensiva stessa, in via provvisoria e temporanea, sino alla ripresa del giudizio cautelare (sentt. n. 444/1990 e n. 367/1991).

Anche la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo* non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza ogniqualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi (sentt. n. 263/1994 e n. 128/1998).

f) deposito di memorie

In sede di giudizio costituzionale non possono essere prese in considerazione memorie depositate in udienza, oltre il termine posto dall'art. 10 delle "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale". Detto articolo stabilisce infatti che: "E' ammesso il deposito nella cancelleria della Corte di memorie illustrative, nel numero di copie sufficienti per il collegio e per le parti, fino al dodicesimo giorno libero prima dell'udienza o della riunione in camera di consiglio ...".(sentenza **n. 363/2000**)

TRASFERIMENTO DI FUNZIONI

Il decreto legislativo 30 giugno 1998, n. 244 (*Trasferimento alle regioni a statuto speciale delle funzioni del Ministero della difesa in materia di rifornimento idrico delle isole minori, a norma dell'articolo 55, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*), ha disposto il trasferimento alle regioni a statuto speciale delle funzioni del Ministero della difesa in materia di rifornimento idrico delle isole minori.

A seguito dell'impugnazione di tale decreto, la Corte ha ribadito i principi procedurali che regolano il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni a Statuto speciale (sentenza **n. 377/2000**).

Il decreto legislativo era stato eccepito in quanto violativo delle disposizioni degli statuti speciali che prevedono puntualmente che per il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni medesime siano emanate norme di attuazione statutaria da adottarsi con una procedura particolare, nella quale trova spazio la partecipazione regionale.

La violazione delle procedure prescritte per l'approvazione delle norme di attuazione statutaria determina la conseguente violazione delle norme degli statuti che prevedono materie di competenza regionale e relative norme di attuazione, negli ambiti coinvolti dal decreto legislativo impugnato.

Con tale atto il legislatore ha soddisfatto l'esigenza di trasferire alle regioni a statuto speciale, in armonia con quanto già previsto per le regioni a statuto ordinario, il servizio di rifornimento idrico delle isole minori ricadenti nel loro territorio.

Infatti all'atto del trasferimento di tale competenza dallo Stato alle regioni, le regioni a statuto speciale non erano state coinvolte, dal momento che il passaggio della gestione del rifornimento idrico, disposto dall'art. 3 della legge n. 861/1978, si riferiva solo alle regioni a statuto ordinario (**sent. n. 451/1988**), e che la medesima legge espressamente stabiliva che in ogni caso la provvista di acqua e il rifornimento idrico delle isole ricadenti nel territorio delle regioni a statuto speciale continuavano ad essere effettuati dalla Marina militare.

Anche il successivo decreto legislativo n. 112/1998, il quale con l'art. 105 regola ulteriormente la materia, prevedendo in termini più comprensivi il trasferimento delle funzioni relative all'approvvigionamento idrico, si riferisce ancora soltanto alle regioni ordinarie, in conformità al principio sancito dall'art. 10, il quale ha previsto che le funzioni e i compiti da esso conferiti alle regioni a statuto ordinario (tra i quali, come detto, anche quelli concernenti il rifornimento idrico delle isole) debbano essere trasferiti alle regioni a statuto speciale "con le modalità previste dai rispettivi statuti" e cioè mediante l'emanazione di apposite norme di attuazione..

Alla luce di tale ricognizione legislativa si evidenzia che il decreto impugnato ha provveduto ad allineare le regioni ad autonomia speciale a quelle ad autonomia ordinaria nella materia in questione. Tuttavia tale trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni speciali è stato previsto tramite un procedimento normativo non

conforme al procedimento previsto per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti speciali medesimi, tra le quali rientrano, per conforme giurisprudenza costituzionale, quelle che determinano il passaggio delle funzioni dallo Stato alle regioni speciali.

CACCIA

Con la **sentenza n. 4/2000** la Corte ha nuovamente affrontato il problema delle competenze regionali in materia di caccia.

Dal generale quadro normativo della L. n. 157/1992 (in particolare gli artt. 1, commi 1 e 4; 10; 14, commi 1, 7 e 16; 18, commi 1 e 2; 36) derivano una serie di obblighi a carico delle Regioni. Esse devono:

- 1) procedere alla pianificazione faunistico-venatoria del territorio, delimitando le zone da destinare alla protezione della fauna selvatica ed alla gestione privata della caccia, nonché le aree in cui promuovere forme di gestione programmata della stessa caccia (art. 10);
- 2) approvare e pubblicare il piano faunistico-venatorio ed il relativo regolamento di attuazione, definendo ambiti di dimensione *sub*-provinciale, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali, delle aree destinate all'attività venatoria (art. 14, commi 1 e 7);
- 3) indicare, a partire dalla stagione 1995-1996, nei calendari venatori, le aree nelle quali l'attività di caccia è consentita in forma programmata, quelle riservate alla gestione venatoria privata e le zone dove l'esercizio venatorio non è consentito (art. 14, comma 16).

Tali disposizioni generali esprimono una valenza di grande riforma economico-sociale, e quindi non è dubbio che esse si impongano, secondo la giurisprudenza costituzionale, anche alla competenza legislativa primaria delle Regioni e Province autonome (vedi per tutte la sent. n. 153/1995).

Alla luce di tali premesse la Corte ha ritenuto illegittima la disposizione contenuta nella legge regionale siciliana n. 33/1997 in materia di caccia, la quale, nel concorrere a regolare gli aspetti sostanziali e procedurali del calendario venatorio, aveva ommesso di contemplare la necessaria acquisizione, in sede di emanazione del calendario venatorio, del parere dell'Istituto nazionale della fauna selvatica, organo chiamato a fornire, in virtù della sua alta specializzazione, le speciali conoscenze tecniche necessarie, alle Regioni e alle Province, per operare scelte conformi alle finalità protettive cui si ispira tutta la produzione normativa, statale e non statale, riferita all'ambiente.

L'illegittimità di tale omissione viene dichiarata dalla Corte alla stregua dell'espressa previsione contenuta nel comma 4 dell'art. 18 della L. n. 157/1992, secondo il quale il calendario venatorio va emanato "sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica". Tale previsione è significativa di una scelta che trova spiegazione nel ruolo spettante a detto Istituto, qualificato dalla stessa legge-quadro, come "organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza" non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e delle Province.

Parimenti la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione relativa alla dimensione degli ambiti territoriali di caccia, i quali erano stati definiti dalla Regione Siciliana accorpando, tra l'altro, le isole alle rispettive Province. Il quesito sottoposto alla Corte in merito era se tale previsione collidesse o meno con le prescrizioni dell'art. 14 della legge n. 157/1992.

La Corte puntualizza che il legislatore statale, con quest'ultima legge, ha inteso perseguire un punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse, pure considerato lecito e meritevole di tutela, all'esercizio dell'attività venatoria, attraverso la previsione di penetranti forme di programmazione dell'attività di caccia.

Momento qualificante di tale disciplina programmatica è la valorizzazione delle caratteristiche di omogeneità (anche da un punto di vista naturalistico) dei territori nei quali si esercita la caccia.

Tali caratteristiche devono, infatti, essere adeguatamente considerate dalle Regioni, in vista della delimitazione degli ambiti territoriali di caccia, visto l'art. 14, comma 1, della medesima legge, il quale dispone che le Regioni, con apposite norme, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali.

Com'è dato evincere da quest'ultima previsione, aspetto rilevante, nel disegno del legislatore statale, è, perciò, quello della realizzazione di uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio nel quale esso è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria.

Di qui la necessità che la configurazione in via legislativa di ripartizioni territoriali, individui queste ultime quanto più vicine possibile agli interessati, in ragione, per l'appunto, della prevista dimensione *sub*-provinciale degli ambiti di caccia, valorizzando, al tempo stesso, il ruolo della comunità che, in quel territorio, è insediata e che è primariamente chiamata a gestire le risorse faunistiche.

Tali aspetti non sono adeguatamente considerati dalla disposizione regionale dichiarata illegittima, in quanto in evidente contrasto con il modello desumibile dall'art. 14 della L. n. 157/1992, con il quale il legislatore statale, non solo ha voluto, attraverso la più ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio, ma ha inteso, altresì, attraverso il richiamo ai confini naturali, conferire specifico rilievo anche alla dimensione propria della comunità locale, in chiave di gestione, responsabilità e controllo del corretto svolgimento dell'attività venatoria.

E' risultata pure incostituzionale la disposizione con la quale si consentiva l'indiscriminato esercizio della caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti, a partire dalla prima domenica del mese di novembre. Secondo la Corte è evidente che una siffatta norma non garantisce minimamente quella equilibrata distribuzione dei cacciatori, nell'esercizio dell'attività venatoria, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della normativa in materia, alla stregua segnatamente dell'art. 14 della legge n. 157/1992.

E' stata anche sottoposta al giudizio della Corte la disposizione regionale che stabiliva testualmente che "non costituisce esercizio venatorio il prelievo di

fauna selvatica ai fini dell'esercizio delle attività di impresa agricola previste dalla presente legge, limitatamente all'area dove vengono allevati gli animali e alle specie oggetto di allevamento".

Tale qualificazione data dalla normativa siciliana impugnata al prelievo di fauna selvatica, come attività non riconducibile all'esercizio venatorio, veniva sospettata in quanto consentirebbe, nell'ambito delle aziende agro-venatorie, di disattendere i limiti temporali e quantitativi di abbattimento della selvaggina, giornalieri e stagionali, fissati dalla legge-quadro.

La Corte dichiara fondata tale censura. Deve infatti essere considerato che, nell'ambito delle differenziate destinazioni del territorio agro-silvo-pastorale previste dalla L. n. 157/1992, vengono in rilievo, anche ai fini dei limiti all'attività venatoria, vari tipi di strutture:

- i centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale, organizzati in forma d'azienda agricola, ove è consentito "prelievo di animali allevati appartenenti a specie cacciabili da parte del titolare dell'impresa agricola, di dipendenti della stessa e di persone nominativamente indicate" (art. 10, comma 8, lettera d)) e tale prelievo non costituisce esercizio venatorio (art. 12, comma 7);
- le aziende faunistico-venatorie, senza fini di lucro, nelle quali "la caccia è consentita nelle giornate indicate dal calendario venatorio, secondo i piani di assestamento e d'abbattimento" (art. 16, comma 1, lettera a));
- le aziende agri-turistico-venatorie, a fini di impresa agricola, "nelle quali sono consentiti l'immissione e l'abbattimento per tutta la stagione venatoria di fauna selvatica di allevamento" (art. 16, comma 1, lettera b)).

Nelle aziende faunistico-venatorie, senza fini di lucro, e nelle aziende agri-turistico-venatorie, a fini di impresa agricola, l'esercizio della caccia è consentito nel rispetto delle norme della legge quadro (art. 16, comma 4).

La legge n. 157/1992 prevede, altresì, l'allevamento di fauna selvatica a scopo alimentare, di ripopolamento, ornamentale ed amatoriale, autorizzato e disciplinato dalle Regioni (art. 17, comma 1). Le Regioni, ai fini di tale allevamento, organizzato in forma d'azienda agricola, possono consentire il prelievo di mammiferi ed uccelli in stato di cattività nel rispetto delle norme della legge quadro (art. 17, comma 4).

Rispetto a tale normativa statale, la legge regionale siciliana dettava una disciplina unitaria per i centri privati di produzione di selvaggina, gli allevamenti di fauna selvatica a scopo di ripopolamento, le aziende faunistico-venatorie e le aziende agro-venatorie.

E' evidente che una previsione quale quella denunciata, considerando in modo del tutto indifferenziato, come attività non riconducibile all'esercizio venatorio, "il prelievo di fauna selvatica ai fini dell'esercizio di attività di impresa agricola", finisce per infrangere il quadro di riferimento posto dalla legge statale, improntato a puntuali distinzioni circa i limiti di liceità dell'esercizio venatorio stesso, a seconda delle diverse strutture di volta in volta considerate.

Tale disposizione è, pertanto, incostituzionale, perché attraverso la definizione ivi accolta, si presta ad una sostanziale elusione dei vincoli posti dalla legislazione statale e, in specie di quelli concernenti la caccia nelle aziende agrovensorie.

La Corte ha invece ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione che prevede che il cacciatore ha diritto di accesso, oltre che nell'ambito territoriale corrispondente alla Provincia di residenza, in altri due ambiti della Regione, secondo il criterio cronologico di presentazione delle relative istanze nel caso che non sia raggiunta in essi la densità di massima prevista.

La stessa legge statale (art. 14, comma 5) non esclude la possibilità, per il cacciatore, di avere "accesso ad altri ambiti o ad altri comprensori, anche compresi in una diversa Regione, previo consenso dei relativi organi di gestione". La previsione censurata non si pone, comunque, in contrasto con le esigenze di programmazione dell'attività venatoria e di salvaguardia della fauna selvatica, attesa la presenza di un preciso e ragionevole limite all'ammissione, consistente nel mancato raggiungimento, negli ambiti ospitanti, della densità venatoria massima.

Del pari, non fondata è la censura di violazione, da parte della medesima disposizione del criterio della legge statale che subordina l'accesso dei cacciatori non residenti al consenso degli organi di gestione dell'ambito territoriale, ove si prevede invece l'attribuzione all'Assessorato regionale, anziché agli organi di gestione degli ambiti territoriali di caccia, del potere di adozione dei provvedimenti di ammissione dei cacciatori non residenti.

Secondo la Corte non sono rinvenibili limiti di riforma economico sociale che ostano a tale previsione, tenuto anche conto che si tratta di una competenza rigorosamente delimitata dal legislatore regionale.

DEMANIO IDRICO

Lo Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta definisce il riparto delle attribuzioni tra lo Stato e la Regione in materia di regime giuridico delle acque pubbliche stabilendo all'art. 5 che fanno parte del demanio della Regione Valle d'Aosta tutte "le acque pubbliche in uso di irrigazione e potabile", che esistono nel suo territorio, e all'art. 7 che per le restanti acque pubbliche a diversa destinazione la Regione è titolare, in base all'art.7, di concessione statale gratuita per 99 anni.

In relazione a queste due fattispecie normative, il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89 ha espressamente stabilito che sia il trasferimento al demanio regionale delle acque pubbliche, sia la loro concessione gratuita per 99 anni alla Regione, comprendono "gli alvei e le pertinenze relative".

In riferimento alla concessione gratuita prevista dall'articolo 7 dello statuto della Valle d'Aosta, la Corte ha affermato che questo specifico tipo di concessione non è equiparabile a quello disciplinato dal testo unico 11 dicembre 1933, n. 1775 sulle acque ed impianti elettrici, ma deve invece essere considerato come "attribuzione alla Regione di un complesso di poteri che essa deve esercitare in

luogo degli organi statali per fini di decentramento" e che di norma viene espletato mediante l'istituto della subconcessione, espressamente previsto nello stesso statuto (sentenza n. 169 del 1984).

In esplicita attuazione delle indicate disposizioni statutarie la legge regionale n. 12/1997 stabilisce che costituiscono patrimonio indisponibile della Regione, tra l'altro, i beni dati in concessione alla Regione stessa ai sensi dell'art. 7 dello statuto, e detta una disciplina unitaria dell'utilizzo ad usi particolari, mediante procedimento concessorio, dei beni immobili demaniali e patrimoniali indisponibili della Regione, annoverando anche l'ipotesi di concessione dei predetti beni proprio "per consentire l'attraversamento di strade".

Con la sentenza **n. 429/2000** la Corte ha affrontato il quesito se in riferimento ad un corso d'acqua appartenente al demanio regionale o comunque costituente oggetto di relativa concessione gratuita per 99 anni, statutariamente prevista a favore della Regione Valle d'Aosta, lo Stato possa pretendere il pagamento di un indennizzo per la servitù conseguente all'attraversamento di esso con un ponte da parte di una strada regionale.

Alla stregua delle disposizioni statutarie e legislative citate, la Corte ha ritenuto palese la totale estraneità dalla vicenda concessoria dell'Amministrazione finanziaria dello Stato, tanto più che la prescritta gratuità della concessione dovrebbe comunque escludere la legittimazione dello Stato, anche se titolare del bene concesso, a pretendere dalla ricorrente un indennizzo, qualora quest'ultima utilizzi per usi particolari il bene stesso.

TUTELA DEL PAESAGGIO

La Corte con la sentenza **n. 437/2000** ha richiamato alcuni principi che regolano in materia di paesaggio i rapporti tra Stato e Regione.

La sentenza ha riguardo alla normativa vigente applicabile alla questione insorta: il DL 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modifiche, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, e la legge 29 giugno 1939, n. 1497, atti successivamente abrogati dall'articolo 166 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 recante il "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352". I principi e l'orientamento interpretativo della Corte devono quindi essere ora riferiti alle corrispondenti disposizioni degli atti legislativi novati con il Testo unico. In particolare, l'autorizzazione di cui all'art. 7 della L. n. 1497/1939 è stata riprodotta all'art. 151 del D.Lgs. n. 490/1999.

La Corte puntualizza in particolare quanto segue.

- a il regime giuridico dei provvedimenti autorizzativi regionali in materia paesistica è definito esaustivamente dall'art. 1 del DL n. 312/1985, convertito, con modifiche, nella legge n. 431/1985, il quale pone - a carico di tutte le Regioni, anche di quelle ad autonomia speciale - l'obbligo di comunicazione di tali provvedimenti - insieme alla relativa documentazione - al Ministero per i beni culturali ed ambientali, ai fini dell'esercizio dei poteri di

controllo e di estrema difesa del vincolo paesistico (sent. n. 341/1996; n. 151/1986);

- b) tali poteri statali di cui alla legge n. 431/1985 (che comprendono anche il potere di eventuale annullamento dell'autorizzazione concessa dalla regione), proprio per il fatto di essere posti ad estrema difesa dei vincoli paesaggistici, costituiscono parte di una disciplina qualificabile, per la diretta connessione con il valore costituzionale primario della tutela del paesaggio (art. 9 Cost.), come norme fondamentali di riforma economico-sociale, in conformità, del resto, alla esplicita ed, in questo caso, pertinente autoqualificazione contenuta nell'art. 2 della stessa legge (sentt. n. 341/1996; n. 151/1986);
- c) la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali è affidata ad un sistema di intervento pubblico basato su competenze statali e regionali che concorrono o si intersecano, in una attuazione legislativa che impone il contemperamento dei rispettivi interessi, con l'osservanza in ogni caso del principio di equilibrata concorrenza e cooperazione tra le due competenze, in relazione ai momenti fondamentali della disciplina stabilita a protezione del paesaggio (v. sentt. n. 157/1998; n. 170/1997);
- d) non sussiste una incompatibilità tra la leale collaborazione tra Stato e Regione, da attuarsi concretamente attraverso la semplice informazione alla regione dell'avvio del procedimento di annullamento, e la previsione normativa del termine perentorio di sessanta giorni per l'esercizio di detto potere di annullamento, in quanto la semplice informativa alla regione può essere data con qualsiasi mezzo di comunicazione ed in maniera sintetica, senza la necessità di contestazione o di acquisizione del previo parere regionale.

Tale descritto sistema legislativo, caratterizzato dall'interferenza ed il particolare reciproco legame delle funzioni regionali e statali, nella specifica materia di tutela dei beni paesaggistici (con la previsione del potere dello Stato di annullamento di autorizzazioni rilasciate dalla regione), esige la piena attuazione del principio di leale cooperazione, che deve caratterizzare le relazioni degli organi istituzionali, cui sono affidate le funzioni previste dall'art. 9 della Cost. (sent. n. 151/1986).

Il principio di leale cooperazione deve attuarsi in forme concrete ed effettive ed operare reciprocamente tra Stato e Regione (escludendosi modi unidirezionali: v. sent. n. 341/1996): conseguentemente, come la Regione è soggetta all'obbligo di comunicare immediatamente le rilasciate autorizzazioni di cui all'art. 7 della legge n. 1497/1939 e di trasmettere la relativa documentazione (con decorrenza del termine per l'intervento statale), così lo Stato deve essere tenuto all'obbligo di dare, alla stessa Regione (avente specifica competenza nella materia in base a statuto), tempestiva notizia che il riesame-controllo di mera legittimità sta dando avvio ad una procedura (di secondo grado) per l'annullamento della autorizzazione.

Non può ritenersi irrilevante, ai fini del procedimento di annullamento, la comunicazione alla Regione, in quanto anch'essa è titolare (sia pure come espressione di concorrenza di poteri, secondo un modello ispirato alla leale

cooperazione: sent. n. 151/1986; sent. n. 242/1997) della funzione di tutela del paesaggio, rientrante anche nella sfera degli interessi regionali per previsione statutaria e quindi esercitabile anche autonomamente secondo le previsioni di legge.

La semplice comunicazione, infatti, può consentire alla Regione (e al soggetto titolare della autorizzazione) di fornire eventuali ulteriori elementi, documenti o delucidazioni, e di informare il soggetto titolare della stessa autorizzazione (rilasciata dalla medesima Regione, con conseguenti eventuali responsabilità) dei rischi di iniziare o proseguire i lavori oggetto di autorizzazione regionale, efficace ed operante pure in pendenza del termine per l'annullamento.

Infine la Corte sottolinea che l'anzidetto esercizio del potere di annullamento statale delle autorizzazioni paesistiche come espressione di sistema di concorrenza di poteri, realizzato non attraverso un atto complesso o una intesa, costituisce sempre una fase di secondo grado (rispetto ad una autorizzazione regionale perfetta ed efficace), nella quale vi è possibilità di introdurre - d'ufficio o su iniziativa dei soggetti portatori di interessi qualificati - documentazione ed elementi di fatto ulteriori rispetto all'istruttoria regionale.

Questa speciale fase di secondo grado si caratterizza per l'autorità (statale) diversa da quella di primo grado (regionale), con un diverso responsabile del procedimento con poteri anche istruttori. Soprattutto la differenziazione si rileva nella discrezionalità propria di tale potere d'annullamento statale, il cui esercizio e messa in moto d'ufficio (anche se ha per presupposto necessario, per la decorrenza del termine, la trasmissione di copia dell'autorizzazione regionale con la relativa documentazione) non è mai assolutamente dovuto o vincolato, ma è sempre eventuale e collegato alla valutazione discrezionale di esigenze "di estrema difesa del vincolo paesistico".

RAPPORTI CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

Con la sentenza **n. 511/2000** la Corte ha nuovamente affrontato il tema del rapporto tra la sfera delle attribuzioni dello Stato, e per esso dell'autorità giudiziaria, e le attribuzioni provinciali.

In riferimento ad atti dell'autorità giudiziaria di Bolzano, con i quali venivano chieste informazioni relative all'attività amministrativa svolta dall'amministrazione provinciale, ai fini delle indagini in un procedimento penale, la Corte non ha ritenuto che richieste siffatte costituiscono manifestazione di un preteso potere di controllo e indirizzo amministrativo delle funzioni della Provincia, come tali esorbitanti dai compiti propri dell'autorità giudiziaria e illegittimamente incidenti sull'autonomia provinciale.

Quando tali atti sono evidentemente finalizzati all'acquisizione di elementi di conoscenza che il pubblico ministero procedente, in base alla sua valutazione della loro potenziale rilevanza ai fini dell'accertamento dei reati contestati, ritiene di dovere compiere in vista dell'esercizio dell'azione penale, l'acquisizione di conoscenze che essi comportano non lede le attribuzioni della Provincia, in quanto in tale caso non è ravvisabile l'intento di disciplinare l'attività amministrativa della Provincia e di imporre obblighi e indirizzi politici.

Al contrario, la Corte ritiene che le prerogative della Provincia autonoma possano essere lese, qualora le informazioni richieste non siano strettamente attinenti alle indagini sotto il profilo dell'arco temporale che esse investono.

In tale caso, in assenza di qualsiasi ragione che li giustifichi, gli atti impugnati non risultano derivare da concrete esigenze d'indagine e si configurano obiettivamente come espressione di un'implicita pretesa alla generalizzata e astratta revisione dell'attività dell'amministrazione, al fine di un esercizio solo ipotetico dell'azione penale (cfr. sent. n. 104/1989). Sotto quest'aspetto è dato effettivamente rilevare un'oggettiva pretesa nei confronti della Provincia, che non trova giustificazione nella posizione dell'autorità giudiziaria e nei poteri che le spettano.

La pronuncia descritta era stata preceduta dalla sentenza **n. 309/2000** con la quale la Corte ha giudicato del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, sollevato dalla Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Bolzano a seguito della mancata costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri nel giudizio per conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma medesima, poi deciso con la sentenza n. 511/2000.

Poiché in tale conflitto costituzionale tra Provincia autonoma e Stato, la Presidenza del Consiglio dei ministri non si era costituita per difendere le attribuzioni dell'organo del potere giudiziario da cui provenivano gli atti che avevano dato motivo al conflitto, il Sostituto Procuratore promuoveva il conflitto in relazione alla suddetta mancata costituzione nel giudizio costituzionale "senza che sia previamente intervenuta un'intesa o sia stato comunque richiesto un parere al pubblico ministero i cui atti sono stati impugnati dalla Provincia autonoma di Bolzano".

La Corte ha ritenuto tale conflitto inammissibile.

Il problema posto riguardava propriamente la partecipazione al giudizio per conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni o Province autonome dell'autorità giudiziaria, quando la controversia abbia avuto origine da un suo atto che si ritenga lesivo di una competenza costituzionale e del quale si chieda l'annullamento.

Nella configurazione attuale di tali conflitti, per lo Stato è sempre e solo legittimato a intervenire il Presidente del Consiglio dei ministri anche quando siano in discussione atti provenienti da organi dello Stato che, per la natura delle funzioni che sono chiamati a esercitare, godono secondo la Costituzione di una posizione di assoluta autonomia e indipendenza dal Governo.

La Corte pertanto dichiara di comprendere quella "esigenza di autonoma rappresentanza e difesa dell'ordine giudiziario anche nei conflitti tra Stato e Regioni nei quali siano in discussione provvedimenti giudiziari", sulla quale già con la sentenza n. 70/1985 aveva richiamato l'attenzione.

Senonché, a tale carenza occorre che si ponga rimedio in via normativa, non essendo possibile ovviare a essa in via di interpretazione e applicazione dell'ordinamento vigente.

Non è possibile cioè che all'esigenza di un'adeguata rappresentanza e difesa dell'autorità giudiziaria nei giudizi su conflitto di attribuzioni in cui sia coinvolto l'esercizio dei suoi poteri, possa provvedere la Corte nell'esercizio dei poteri giurisdizionali che le spettano.

EDILIZIA RESIDENZIALE

Con la sentenza **n. 520/2000** la Corte ha giudicato la costituzionalità l'art. dell'art. 11, commi 3, 4, 7 e 8 della legge statale 9 dicembre 1998, n. 431, che istituisce e disciplina il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione. Tali disposizioni infatti erano state ritenute lesive dell'autonomia garantita alla Provincia autonoma di Trento (come a quella di Bolzano) dallo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, e relative norme di attuazione, tenuto anche conto dei profili funzionale e finanziario.

La Corte innanzitutto stabilisce che il settore cui si riferisce l'art. 11 della legge n. 431/1998, relativo a provvidenze finalizzate ad assicurare il diritto all'abitazione, deve essere inquadrato nell'ambito della materia dell'edilizia residenziale.

Tale orientamento è peraltro conforme all'evoluzione legislativa di recente delineata dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che all'art. 59, ai fini del riparto delle competenze, ricomprende nella materia dell'edilizia funzioni e compiti relativi "alla definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito" (lett. e).

La stessa Corte aveva in precedenza ricondotto all' "edilizia comunque sovvenzionata" la legislazione provinciale di Bolzano in tema di programmi di intervento aventi come destinatari i cittadini di più basso tenore di vita e come strumento l'assegnazione di alloggi in locazione (sent. n. 178/1987), e, più in generale, all' "edilizia residenziale pubblica" la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi assegnati (sent. n. 27/1996), sul presupposto che la materia si connota non soltanto per gli aspetti di rilievo urbanistico-edilizio degli interventi, ma anche per tutto ciò che attiene alla prestazione e gestione del servizio della casa, ed alla disciplina delle assegnazioni degli alloggi in locazione e in proprietà (sent. n. 221/1975).

Inoltre per taluni aspetti, le esigenze cui provvede il Fondo in questione concernono anche la materia dell'assistenza e beneficenza pubblica, del pari assegnata alla competenza legislativa delle province autonome.

Definita in tale modo la materia relativa alla questione sollevata, nel merito la Corte ribadisce che l'attribuzione alle Province autonome del Trentino-Alto Adige della competenza legislativa ed amministrativa nella stessa materia dell'edilizia residenziale, nonché di assistenza e beneficenza pubblica, non preclude allo Stato l'adozione delle misure previste dalla norma impugnata.

Si tratta invero di un intervento volto, in vista dell'esigenza primaria connessa al diritto all'abitazione, a favorire l'accesso dei ceti meno abbienti al mercato delle locazioni mediante contribuzione agli oneri inerenti al pagamento dei

canoni, nella fase di attuazione della riforma costituita dall'allontanamento dal sistema del canone legale e dalla progressiva liberalizzazione del settore. Tale intervento dello Stato, pertanto, si giustifica ai sensi dell'art. 4 dello statuto del Trentino-Alto Adige.

E' doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione, poiché il "diritto all'abitazione" rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione (sent. n. 217/1988).

Peraltro - trattandosi di materia attribuita alla competenza piena delle province - la disciplina posta dallo Stato in tanto può essere considerata immune da sospetti d'incostituzionalità in quanto, valutata nei suoi concreti svolgimenti e nelle sue particolari modalità, sia contenuta nei precisi limiti delle reali esigenze sottostanti all'interesse invocato e risulti essenziale o necessaria per la sua attuazione (sent. n. 217/1988).

E' questo il caso della normativa statale in esame, la quale - nella parte in cui demanda ad un decreto ministeriale l'elaborazione dei criteri per l'erogazione dei contributi - non viola le competenze della Provincia autonoma di Trento, da una parte in ragione dell'esigenza di assicurare livelli minimi ed uniformi di tutela, in puntuale corrispondenza alle reali necessità sottostanti all'interesse in gioco e d'altra parte in quanto considera l'esigenza di un raccordo con le autonomie regionali e provinciali, all'uopo prevedendo lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra Stato, regioni e province autonome.

Né la Corte ritiene illegittima la previsione che dispone che le Province autonome di Trento e di Bolzano "provvedono alla ripartizione fra i comuni" della quota delle risorse del Fondo a ciascuna di esse assegnata "sulla base di parametri che premiano anche la disponibilità dei comuni a concorrere con proprie risorse alla realizzazione degli interventi".

Non risulta lesa l'autonomia funzionale e finanziaria della Provincia ricorrente (la quale lamentava di essere costretta - da un lato - a ripartire le risorse tra i comuni, pur in presenza di una legislazione provinciale che individua diversamente gli enti locali competenti ad erogare contributi integrativi dei canoni locatizi, e - dall'altro - ad utilizzare necessariamente il criterio di favorire i comuni disposti a concorrere con proprie risorse alla realizzazione degli interventi a sostegno dei conduttori) in quanto secondo la Corte alla disposizione in esame deve darsi un'interpretazione adeguatrice che ne assicura la conformità alla posizione costituzionalmente garantita alle Province autonome del Trentino-Alto Adige.

La norma impugnata infatti menziona la Provincia autonoma solo per considerarla destinataria della quota di finanziamento che le compete sul Fondo nazionale, così uniformandosi alle citate norme di attuazione dello statuto, secondo le quali i fondi statali attribuiti alla Provincia per scopi determinati dalla legge statale affluiscono al bilancio provinciale e sono utilizzati secondo normative provinciali.

Quanto alla ripartizione finale dei fondi ai fini dell'assegnazione agli aventi diritto, l'individuazione dei comuni, quali enti di base cui compete la gestione

concreta delle risorse, è in armonia con le funzioni spettanti ai comuni stessi, quali punti istituzionali di riferimento dei servizi a favore della popolazione sul territorio "precipuamente nei settori organici dei servizi alle persona e alla comunità" (art.9 della legge 8 giugno 1990, n. 142).

La normativa sulle autonomie locali peraltro, all'art. 1, secondo comma, fa salve le attribuzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano. E pertanto il riferimento ai comuni, contenuto nell'art. 11 deve armonizzarsi con la disciplina della Provincia autonoma di Trento, nel senso che il riferimento va inteso agli enti territoriali di base preposti dalla normativa provinciale all'erogazione dei contributi per l'integrazione del canone locatizio, ossia ai Comuni di Trento e Rovereto ed ai Comprensori, quali raggruppamenti degli altri comuni in cui è ripartito il territorio provinciale.

Quanto poi all'indicazione vincolante a tener conto della concreta disponibilità manifestata dai comuni nelle iniziative atte a favorire la mobilità nel mercato delle locazioni, essa è complemento necessario alla realizzazione delle finalità perseguite dalla legge statale, che esplicitamente riconosce il ruolo fondamentale degli enti esponenziali delle comunità locali per il soddisfacimento del diritto all'abitazione. Ed è logico pertanto che nella ripartizione dei fondi tra i competenti enti territoriali di base della Provincia di Trento (Comprensori e Comuni di Trento e Rovereto) la Provincia autonoma riservi - nella misura da essa discrezionalmente individuata - un trattamento in qualche modo privilegiato a quelli fra essi che abbiano eventualmente investito proprie risorse in vista degli obiettivi cui mira la legge statale.

La Corte infine non ritiene che leda le prerogative provinciali il comma 8 dell'art. 11, ai sensi del quale i comuni definiscono l'entità e le modalità di erogazione dei contributi, individuando con appositi bandi pubblici i requisiti dei conduttori che possono beneficiarne, nel rispetto dei criteri e dei requisiti minimi fissati dal decreto ministeriale.

Infatti anche tale norma deve essere interpretata in senso conforme allo statuto di autonomia: dovendosi ritenere che l'identificazione del comune quale organismo terminale nell'attuazione del sistema di sostegno per l'accesso alle locazioni debba essere inteso, ancora una volta, nella logica istituzionale della Provincia autonoma, che attribuisce la competenza in materia ai comprensori (ed ai comuni di Trento e Rovereto).

D.Lgs. n. 266/1992

Il D.Lgs. n. 266/1992 recante le "Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento" stabilisce all'art. 2 che la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti alla potestà legislativa regionale primaria e concorrente, e recati da atto legislativo dello Stato, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito. Restano nel frattempo applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti. Decorso tale termine, le disposizioni legislative

regionali e provinciali non adeguate possono essere impugnate davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 97 dello statuto speciale per violazione di esso e si applicano la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La Corte ribadisce la portata interpretativa delle norme di salvaguardia della potestà legislativa delle Province autonome contenute nel descritto articolo 2 nell'ambito della sentenza **n. 63/2000**, relativa a questioni di costituzionalità del decreto legge 20 giugno 1997, n. 175, recante "*Disposizioni urgenti in materia di attività libero-professionale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale*", convertito nella legge 7 agosto 1997, n. 272, il quale rendeva applicabili alle Province autonome di Trento e Bolzano l'art. 1, commi 28 e 29 della L. n. 662/1996.

La sopravvenuta applicabilità anche alle Province autonome di Trento e Bolzano e alla Regione Valle d'Aosta (oltre che alle Regioni cui già si applicavano) di una serie di previsioni normative contenute nell'art. 1 della legge n. 662/1996 non può avere portata diversa da quella che avrebbe avuto l'applicabilità originaria delle medesime, ove non vi fosse stata la clausola di esclusione recata dal testo precedente dell'art. 1, comma 143, della medesima legge n. 662/1996.

Tale portata si sostanzia in un caso ordinario di sopravvenienza di legislazione statale che, quando investa materie di competenza delle Province autonome, opera nei confronti loro e della loro preesistente legislazione nei modi e con gli effetti prescritti dalle apposite norme di attuazione statutaria di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 266/1992: vale a dire non già sostituendo la legislazione provinciale, che rimane invece applicabile, bensì ponendo in essere l'obbligo, per le Province autonome, di adeguare la propria legislazione, entro il termine previsto, ai nuovi vincoli discendenti, in base alle previsioni dello statuto, e a seconda del tipo di competenza legislativa provinciale coinvolta, dai principi fondamentali o dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale desumibili dalle disposizioni della legge statale, in relazione al contenuto concreto di queste ultime.

Solo nel caso di mancato adeguamento entro il termine la legislazione provinciale non adeguata è suscettibile di essere caducata per sopravvenuta illegittimità costituzionale, su ricorso diretto del Governo ovvero a seguito di incidente di costituzionalità: aprendosi così la strada, se del caso, ad una applicabilità diretta della normativa statale nel vuoto creato dalla eliminazione di quella provinciale.

COORDINAMENTO TECNICO

Ancora una volta è stata sospettata la legittimità costituzionale delle potestà di indirizzo statali nelle materie legislative di competenza delle Regioni speciali e delle Province autonome.

Deve ricordarsi che già in precedenza la Corte aveva dovuto puntualizzare i limiti dell'esercizio di un potere statale di indirizzo e coordinamento nei confronti della Provincia autonoma di Trento, alla luce dell'art. 3, comma 2, del D.Lgs. 16 marzo 1992, n. 266, secondo il quale gli atti di indirizzo vincolano le Province

autonome solo al conseguimento degli obiettivi e risultati in essi stabiliti e non possono contenere norme di estremo dettaglio (sent. n. 381/1996).

Con la sent. n. 263/1997 la Corte aveva ritenuto che tale principio costituisse un limite all'emanazione di norme di indirizzo e coordinamento aventi come destinatari le Province autonome. Tuttavia tale impostazione non esclude che esigenze unitarie, non frazionabili e non localizzabili territorialmente, possano in linea di principio giustificare il potere (governativo), previsto in legge, di indirizzare e coordinare l'attività amministrativa delle Regioni e che le stesse esigenze possano trovare espressione, ad opera del legislatore, anche con modalità e contenuti diversi, non necessariamente improntati ad una logica di sovraordinazione o di vincolo, ma, come nella previsione dell'art. 3 del citato D.Lgs. n. 266/1992, ad una cooperazione promossa e guidata dal centro (sentenza n. 18/1997).

Alla luce di tale premessa deve essere considerato che l'evoluzione della giurisprudenza della Corte ha consolidato la distinzione tra la funzione di indirizzo e coordinamento politico-amministrativo e indirizzo e coordinamento tecnico (cfr. sentt. nn. 483/1991, 474/1988, 124, 128 e 356 del 1994) ed è anche noto che a tale indirizzo abbia sollevato da parte della dottrina il dubbio di essere stato enucleato al fine di fare salvi atti di indirizzo e coordinamento privi dei necessari requisiti di legittimità.

Tale orientamento infatti riconosce la legittimità del potere ministeriale di emanare direttive o norme tecniche, rispondenti a finalità generali che trascendono gli interessi che si intendono tutelare con le competenze attribuite alle regioni e alle province autonome: tale potere in tale senso non è lesivo delle competenze di queste ultime.

La questione è nuovamente insorta in riferimento all'estensione alle Province autonome di Trento e Bolzano dell'applicabilità dell'art. 1 della L. n. 662/1996 dal decreto legge 20 giugno 1997, n. 175, recante "*Disposizioni urgenti in materia di attività libero-professionale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale*", convertito nella legge 7 agosto 1997, n. 272.

Detto decreto è stato oggetto della sentenza **n. 63/2000**, con la quale la Corte ha appunto esaminato le specifiche censure che riguardano l'attribuzione ad organi dello Stato di poteri normativi o di indirizzo, che le ricorrenti giudicano incompatibili con la competenza provinciale nella rispettiva materia sanitaria.

Le norme denunciate prevedevano l'individuazione, ad opera del Ministro della sanità, che si avvale a tal fine dell'Istituto superiore di sanità e sente la Federazione nazionale dell'ordine dei medici, le società scientifiche interessate, nonché il consiglio superiore di sanità, di "percorsi diagnostici e terapeutici" cui i medici abilitati alle funzioni prescrittive "conformano le proprie autonome decisioni tecniche": e ciò allo scopo di assicurare l'uso appropriato delle risorse e di garantire l'equilibrio delle gestioni.

A sua volta il Ministro, d'intesa con la conferenza Stato-Regioni, stabilisce "gli indirizzi per l'uniforme applicazione dei percorsi stessi in ambito locale e le misure da adottare in caso di mancato rispetto dei protocolli medesimi, ivi

comprese le sanzioni a carico del sanitario che si discosti dal percorso diagnostico senza giustificati motivi".

Riassunti tali contenuti, la Corte ritiene che essi non concretizzino un potere normativo o di indirizzo amministrativo, ma solo di un compito di indirizzo tecnico (come conferma in particolare la previsione secondo cui il Ministro si avvale di organismi tecnici o professionali) non soggetto, secondo la giurisprudenza costituzionale, alle stesse condizioni e agli stessi limiti del potere governativo di indirizzo e coordinamento (cfr. sentt. n. 924/1988, n. 139/1990 e n. 356/1994).

Esso trova fondamento, nell'ambito dell'unità del Servizio sanitario nazionale, nell'esigenza di rendere confrontabili e valutabili le prestazioni rese, e di coinvolgere gli operatori del Servizio nel dovere di cooperare al "rispetto degli obiettivi di spesa": esigenza, quest'ultima, che vale sia quando la spesa faccia carico in tutto o in parte al bilancio statale, sia quando essa, come nel caso del Trentino-Alto Adige, sia interamente finanziata dal bilancio delle Province autonome, alle quali quindi spetta anche, di massima, la determinazione ultima degli obiettivi di spesa.

La previsione poi d'attività di rilevazione di dati e d'attivazione di sistemi informativi non implica altro che indirizzi tecnici, come tali ammissibili, a scopo di coordinamento (cfr. sentt. n. 924/1988, n. 242/1989 e n. 356/1994), e l'ottemperanza da parte anche degli enti e delle strutture decentrate al generale dovere di cooperazione.

SANITÀ

Con la sentenza **n. 63/2000** la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 2 del decreto legge 20 giugno 1997, n. 175, recante "*Disposizioni urgenti in materia di attività libero-professionale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale*", convertito nella legge 7 agosto 1997, n. 272, nella parte in cui rende applicabile alle Province autonome di Trento e Bolzano la disposizione dell'art. 1, comma 33, della L. n. 662/1996 che attribuisce al Ministro della sanità il potere di fissare, con proprio decreto, "i termini e le sanzioni per eventuali inadempienze degli amministratori" delle aziende sanitarie, "per la completa attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 5, commi 4 e 5, del decreto legislativo del 30 dicembre 1992, n. 502": vale a dire delle norme regionali per la gestione economico-finanziaria e patrimoniale delle aziende, e dello schema uniforme per i bilanci e i consuntivi delle medesime.

Stabilire "termini e sanzioni" per le inadempienze degli amministratori ai doveri inerenti alla gestione contabile delle aziende rientra certamente nell'ambito della competenza delle Regioni e delle Province autonome, cui le aziende fanno capo, e a cui spetta nominare detti amministratori e indirizzarne e vigilarne l'attività.

Pertanto eventuali poteri centrali di normazione di principio potrebbero essere esercitati solo con atto legislativo; eventuali poteri governativi di indirizzo dovrebbero a loro volta rispettare i presupposti procedurali e sostanziali a tal fine richiesti, che nella specie difettano del tutto, sia sotto il profilo della competenza, attribuita al solo Ministro, e del procedimento, sottratto alle condizioni generali

imposte, per il Trentino-Alto Adige, dall'art. 3 del D.Lgs. n. 266/1992; sia sotto il profilo del fondamento legislativo sostanziale, difettando nella disposizione in esame la statuizione di criteri per l'esercizio del potere governativo.

Alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 del D.L. n. 175/1997, in accoglimento del relativo conflitto di attribuzione, consegue l'affermazione della Corte che non spetta allo Stato e per esso al Ministro della sanità il potere di emanare il decreto di determinazione di termini e sanzioni per eventuali inadempienze degli amministratori delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere. Conseguentemente viene annullato il decreto del Ministro della Sanità 25 febbraio 1997, nella parte in cui si rivolge e si applica alle Province autonome di Trento e Bolzano, in quanto con la dichiarazione di illegittimità costituzionale che precede viene meno ogni fondamento legislativo del potere ministeriale.

L'art. 4 del D.L. n. 175/1997 è stato oggetto di specifica censura nella parte in cui demanda al Ministro della sanità, sentita la conferenza Stato-Regioni, di emanare "le linee guida dell'organizzazione dell'attività libero-professionale intramuraria".

La disposizione è denunciata in quanto attribuirebbe al Ministro un potere sostanzialmente normativo, vincolante nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, in materia che, riguardando l'organizzazione delle aziende sanitarie, rientrerebbe a pieno titolo nella competenza regionale o provinciale: e ciò senza rispettare i requisiti propri degli atti di indirizzo e coordinamento, in particolare la competenza collegiale del Governo ai fini della loro adozione.

La Corte ha condiviso tale prospettazione ed ha quindi ritenuto l'art. 4 costituzionalmente illegittimo, in quanto essa non dubita che la materia oggetto dell'atto ministeriale riguardi la competenza delle Regioni e delle Province autonome in ordine alla organizzazione del servizio sanitario, e non già la disciplina, di competenza statale, delle professioni sanitarie.

La disciplina dell'attività libero-professionale così detta intramuraria non concerne il modo in cui si esplica la professione medica, ma l'utilizzo, ai fini di prestazioni rese dai sanitari in regime di libera professione, delle strutture sanitarie pubbliche, l'impiego a tal fine di personale e risorse appartenenti alle aziende sanitarie, ed il relativo regime amministrativo e finanziario. Oggetti, questi, facenti capo, da un lato, allo stato giuridico dei dirigenti sanitari del servizio sanitario nazionale, dall'altro lato, e specificamente per quanto qui interessa, alla disciplina della organizzazione delle strutture sanitarie pubbliche, spettante alla competenza delle Regioni e delle Province autonome, ai sensi, in particolare, dell'art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 502/1992.

L'intervento dello Stato in quest'ultima materia non può quindi esplicarsi se non nelle forme e nei limiti propri delle materie attribuite alle Regioni, cioè attraverso la legislazione di principio o di riforma, o attraverso l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento.

In particolare, in tanto possono configurarsi in capo ad organi statali poteri di indirizzo, in quanto siano rispettate le condizioni di ordine procedurale e sostanziale costantemente richieste dalla giurisprudenza costituzionale: vale a dire,

essenzialmente, l'esercizio attraverso atti collegiali del Governo (cfr., da ultimo, sent. n. 408/1998), nel rispetto del principio di legalità sostanziale.

Di tali condizioni, difetta nella specie quanto meno quella relativa alla deliberazione del Consiglio dei ministri, oltre a quelle relative alle particolari procedure richieste dalle norme di attuazione statutaria per l'efficacia degli atti di indirizzo nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 3 del D.Lgs. n. 266/1992).

Non vale, in contrario, sostenere che le "linee guida" in questione non abbiano carattere vincolante per le Regioni e le Province autonome, ma siano semplici suggerimenti a fini di coordinamento, liberamente recepibili dagli enti autonomi: richiamandosi a tal fine alle "linee guida" "in funzione dell'applicazione coordinata del piano sanitario nazionale e della normativa di settore", di cui è parola nell'art. 1, comma 7, del D.Lgs. n. 502/1992, ove si fa "salva l'autonoma determinazione regionale in ordine al loro recepimento".

In realtà le linee guida previste dall'art. 4 del D.L. n. 175/1997, ed emanate con il decreto ministeriale 31 luglio 1997 (*"Linee guida dell'organizzazione dell'attività libero-professionale intramuraria della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale"*), sono cosa diversa dalle "linee guida" previste dall'art. 1, comma 7, del D.Lgs. n. 502/1992.

Queste ultime sono semplici orientamenti, volti ad armonizzare l'attività regionale, che il Ministro si limita a "promuovere", avvalendosi dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, ma che sono destinati ad essere il frutto di un'elaborazione comune con le Regioni stesse (non a caso sono accomunate nella medesima previsione normativa a "forme di collaborazione"), e non ne condizionano in alcun modo l'autonomia amministrativa.

Al contrario, le linee guida oggetto della sentenza in esame tendono ad indirizzare in modo vincolante l'attività delle aziende sanitarie e quindi delle amministrazioni regionali.

PERSONALE

a) assistenza legale dei pubblici dipendenti

Con la sentenza **n. 197/2000** la Corte ha affrontato il problema di una possibile violazione dell'art. 3 Cost. qualora il diritto all'assistenza legale, riconosciuto ai dipendenti che siano soggetti a procedimenti di responsabilità civile, amministrativa o penale in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio e dei compiti d'ufficio, nel caso di esito a loro favorevole, non sia esteso ai "funzionari o amministratori" per fatti e atti connessi all'esercizio delle loro funzioni pur in assenza di un rapporto di dipendenza.

La Corte ha rilevato che il presupposto di una presunta assimilabilità delle figure di dipendenti e di amministratori deve essere affrontato alla luce dei canoni che reggono il giudizio di uguaglianza.

Per una corretta impostazione del giudizio costituzionale di eguaglianza, occorre aver presenti tutti gli elementi giuridicamente rilevanti delle fattispecie poste a raffronto e verificare se essi siano riconducibili ad una *ratio* unitaria. Solo

nel caso in cui una siffatta verifica dia esito positivo sarebbe infatti possibile censurare come discriminatoria la scelta diversificatrice del legislatore.

Secondo la Corte nella questione vi è sicuramente un profilo rilevante che, nell'ambito dell'organizzazione dell'ente di appartenenza, investe la posizione del dipendente e non anche quella dell'amministratore: il rapporto di subordinazione.

Mettere le proprie energie lavorative a disposizione del datore di lavoro, assumere quest'ultimo, oltre all'obbligo della retribuzione, i rischi e i corrispondenti oneri di protezione per tutto ciò che viene fatto dal lavoratore nello svolgimento della prestazione oggetto del rapporto, sono i tratti che caratterizzano il lavoro dipendente.

Tali tratti sono immediatamente percepibili allorché ci si riferisca alle qualifiche funzionali meno elevate, ma essi non vengono meno quando, come nel caso degli alti funzionari o dei dirigenti, il lavoro richiede prestazioni professionali che, per qualità, comportino livelli di autonomia decisionale e poteri di gestione anche prossimi a quelli dell'amministratore. Si tratta sempre di conferire all'ente di appartenenza le proprie energie lavorative, ciò che non avviene per gli amministratori, la cui immedesimazione organica con l'ente si basa su un rapporto, variamente configurato in dottrina, ma che comunque non è di lavoro subordinato.

Anche nelle ipotesi in cui, esaminando isolatamente il contenuto delle attività alle quali sono chiamati dipendenti e amministratori, le due figure possono apparire più vicine, residua sempre un elemento differenziale sul quale è ben possibile al legislatore, senza superare i limiti della sua discrezionalità, costruire una disciplina diversificata in materia di indennizzabilità degli oneri di difesa sopportati dai dipendenti, per il caso in cui si trovino sottoposti ad un procedimento, all'esito del quale siano dichiarati esenti da responsabilità.

b) Cumulo dell'indennità di contingenza con altre indennità simili

Con la sentenza **n. 516/2000** la Corte ha affermato che deve ritenersi che un divieto generalizzato di cumulo di indennità di contingenza (o indennità equivalenti nella funzione di sopperire ad un maggior costo della vita) sia illegittimo dal punto di vista costituzionale quando, in presenza di diversi trattamenti a titolo di attività di servizio o di pensione (ovviamente quando non vi sia un'incompatibilità), non sia previsto (v. sent. n. 566/1989; n. 376/1994) un ragionevole limite minimo di trattamento economico complessivo (o altro sistema con un indice rapportato alle esigenze di un'esistenza libera e dignitosa del lavoratore-pensionato e della sua famiglia o del pensionato con pluralità di posizioni assicurative), al di sotto del quale il divieto debba essere necessariamente escluso.

Secondo tale impostazione il legislatore, nel disporre la sospensione dell'indennità di contingenza, deve stabilire il limite minimo dell'emolumento o del trattamento pensionistico in relazione al quale si giustifichi e possa divenire operante la decurtazione dell'indennità stessa.

TRIBUTI

a) contributo straordinario per l'Europa

Con la sentenza **n. 405/2000** la Corte ha dichiarato l'infondatezza delle questioni di legittimità sollevate dalla Regione Siciliana in riferimento alla legge 23 dicembre 1998, n. 448, recante "*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*", la quale prevede la restituzione ai contribuenti del 60 per cento del cosiddetto contributo straordinario per l'Europa versato o trattenuto (contributo la cui istituzione era stata disposta dall'art. 3, comma 194, della legge n. 662/1996), disciplinandone le modalità mediante compensazione con altri debiti tributari relativi al 1998 o mediante rimborso, e introduce la clausola di copertura finanziaria delle minori entrate a favore del bilancio dello Stato discendenti da detta restituzione. In particolare poi la stessa legge prevede che "nella determinazione delle spettanze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano per il 1999 si tiene conto del minor gettito derivante dall'applicazione dell'articolo 1, in relazione agli statuti di autonomia e alle rispettive norme di attuazione".

La Corte nega tali disposizioni abbiano la portata lesiva ad esse attribuita dalla Regione Siciliana ricorrente.

Quest'ultima eccepiva il contrasto con le norme statutarie e di attuazione in base alle quali è attribuito alla Regione l'intero gettito dei tributi erariali riscossi nel suo territorio, ad eccezione di alcuni tributi determinati. La restituzione parziale del contributo mediante compensazione con altre imposte dovute dai contribuenti per il 1998, il cui gettito spetterebbe alla Regione, determinerebbe la perdita di tale gettito. Al contrario poiché i proventi del contributo in precedenza riscosso erano stati versati allo Stato, allo Stato stesso dovrebbe fare carico l'onere della restituzione.

Inoltre la considerazione del minor gettito risultante a favore delle Regioni a statuto speciale in sede di determinazione delle spettanze di queste per il 1999, non garantirebbe l'attribuzione alla Regione Siciliana di somme pari a quelle perdute per effetto della compensazione, lasciando alla discrezionalità degli organi dello Stato la determinazione dell'entità dell'ammontare riconosciuto e del momento in cui le somme verranno accreditate alla Regione medesima, con violazione dello statuto e quella dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

La Corte dichiara che è indubbio che la restituzione parziale del contributo per l'Europa, tributo straordinario istituito dalla legge statale il cui gettito è stato interamente devoluto all'erario statale, non può che far carico allo Stato; né sarebbe giustificato far gravare l'onere di tale restituzione, sia pure in parte, sulla Regione, che non ha goduto del gettito del contributo restituito.

La riduzione di gettito a favore della Regione, risultante dal meccanismo di compensazione disposto dalla legge impugnata, non consegue dunque ad una modifica della disciplina dei tributi, il cui gettito localmente riscosso spetta alla Regione: bensì consegue esclusivamente all'operazione di restituzione parziale del tributo straordinario, di spettanza statale, che non può incidere sui rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione.

Appunto questa è la premessa da cui ha preso le mosse il legislatore per dettare la disposizione contenuta nella legge n. 448/1998, in forza della quale

nella determinazione delle spettanze delle Regioni a statuto speciale per l'anno 1999 si tiene conto del minor gettito derivante dalla compensazione operata dai contribuenti ai fini della parziale restituzione del contributo per l'Europa.

Tale disposizione va intesa nel senso che l'esatto e complessivo ammontare delle minori entrate affluite alla Regione per effetto delle compensazioni operate dai contribuenti ai fini della restituzione del contributo per l'Europa deve trovare corrispondenza nella attribuzione alla Regione, nel 1999, di un ammontare identico.

Sussiste dunque la garanzia di ordine quantitativo che la ricorrente teme di non rinvenire nella norma denunciata.

Ma nemmeno ricorre la lesione dell'autonomia finanziaria regionale sotto il profilo del tempo in cui avviene la "restituzione" delle minori somme riscosse dalla Regione. Infatti, la norma censurata non lascia alcuna discrezionalità al Governo nazionale nemmeno in ordine al momento della attribuzione che deve farsi a favore delle Regioni delle somme in questione, precisando, al contrario, che essa deve aver luogo in sede di determinazione delle spettanze regionali per il 1999, vale a dire in sede di riparto delle somme riscosse nell'anno 1999.

Né, infine, si può dire che manchi, per la Regione Siciliana, una sede nella quale possano effettuarsi le operazioni di determinazione delle somme spettanti alla Regione medesima a titolo di ristoro delle minori somme riscosse. Basti dire che, in forza delle ormai numerose clausole legislative che riservano allo Stato le nuove entrate, derivanti da vari provvedimenti legislativi, pur relative a tributi il cui gettito localmente riscosso è di spettanza regionale, devono ogni anno aver luogo operazioni di riparto fra Regione e Stato del gettito di tributi riscossi nel territorio regionale: in tale sede ben può tenersi conto anche delle entrate spettanti alla Regione a fronte del minor gettito derivante dalle operazioni di compensazione in questione. E vale ricordare, a tale proposito, che alla determinazione delle rispettive spettanze, in attuazione delle predette clausole legislative, deve procedersi, quando è il caso, con la partecipazione della Regione (v. sent. n. 98/2000).

b) riserve all'erario

Con la sentenza **n. 98/2000** la Corte ha dichiarato l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento all'art. 36 dello statuto speciale della Regione Siciliana e alle relative norme di attuazione in materia finanziaria, di cui all'art. 2 del DPR 26 luglio 1965, n. 1074, dalla Regione Siciliana, delle disposizioni della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante "*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*" e del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669, recante "*Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997*", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, nella parte di cui dette disposizioni dispongono la riserva a favore dell'erario delle entrate derivanti da altre disposizioni degli stessi provvedimenti legislativi impugnati, cioè entrate che trovano in essi la loro fonte (sent. n. 198/1999)

Secondo la Corte, tali disposizioni non si discostano da quanto prevede il DPR n. 1074/1965, ove stabilisce che fanno eccezione, rispetto alla regola della

devoluzione alla Regione delle entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio regionale, le "nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime".

Le censure mosse dalla ricorrente si fondavano sull'assunto secondo cui potrebbero essere riservate allo Stato solo le nuove entrate conseguenti alla istituzione di nuovi tributi o all'aumento di aliquote di tributi esistenti, ma non le entrate derivanti da altri interventi legislativi incidenti sulla base imponibile e quindi sul gettito di tributi esistenti, onde sarebbero illegittime le norme impugnate che riservano all'erario, genericamente, le entrate derivanti dai due provvedimenti legislativi, o quelle derivanti da un gruppo di altre disposizioni della stessa legge.

Ma le norme impugnate si limitano a riservare all'erario le entrate "derivanti" dalle altre disposizioni contenute negli stessi provvedimenti legislativi, cioè le entrate che trovano in essi la loro fonte (cfr. **sent. n. 198/1999**), senza discostarsi in ciò da quanto appunto prevede l'art. 2, primo comma, seconda parte, del DPR n. 1074/1965, secondo il quale le singole leggi statali possono appunto destinare il gettito di "nuove entrate tributarie" a finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle stesse leggi.

E non vi è dubbio che i due provvedimenti legislativi siano volti proprio a procurare incrementi di entrate da destinare allo scopo di risanamento del bilancio statale. Da siffatte clausole non è dato dedurre, secondo la Corte, che il legislatore statale abbia considerato come "nuove entrate tributarie", derivanti dalle stesse leggi, entrate non aventi tale carattere.

Con la medesima sentenza n. 98/2000 la Corte ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni delle leggi impugnate nella parte di cui dette disposizioni, che prevedono la riserva a favore dell'erario delle entrate derivanti da altre disposizioni degli stessi provvedimenti legislativi impugnati, nello stabilire che le modalità della loro attuazione siano definite con decreto ministeriale, non prevedono la partecipazione della Regione siciliana al relativo procedimento.

La ricorrente lamentava che le norme in questione, non precisando quali siano le entrate riservate, ma rinviando ad un decreto ministeriale, esporrebbero la Regione ad incertezza circa le entrate ad essa spettanti, e contrastano altresì con il principio di leale collaborazione.

Le norme denunciate non possono intendersi nel senso che esse attribuiscono ai Ministri la potestà di stabilire con discrezionalità quali fra le entrate derivanti dai provvedimenti legislativi vengono riservate all'erario: quasi che il legislatore avesse affidato al provvedimento amministrativo il compito di determinare l'ambito delle entrate riservate all'erario, ciò che invece solo la legge, secondo l'espressa previsione dell'art. 2 del DPR n. 1074/1965, può fare, destinando il gettito di tali entrate alle finalità specificate nella legge medesima.

In realtà il rinvio ad un decreto ministeriale concerne solo la definizione delle "modalità di attuazione" della clausola di riserva: cioè la statuizione dei criteri tecnici da adottare per determinare il gettito aggiuntivo derivante dalle altre disposizioni della legge, per definirne l'entità in ciascun esercizio finanziario, e per

dividere operativamente il gettito riservato allo Stato da quello che resta attribuito alla Regione.

La determinazione del gettito riservato e l'applicazione della clausola di riserva sono agevolati quando si tratti di un tributo di nuova istituzione; e possono essere relativamente agevolati anche nel caso di semplici aumenti di aliquota di un tributo esistente, almeno quando l'aliquota prevista sia di tipo proporzionale.

Quando invece le nuove entrate derivino da più complesse manovre sulle aliquote tributarie, ovvero da modifiche legislative incidenti, anziché sulle aliquote, sulla estensione della base imponibile dei tributi, la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme, in ciascuno degli esercizi finanziari interessati, può non essere affatto agevole, e richiedere operazioni tecnicamente complesse di stima e di valutazione della provenienza del gettito medesimo.

La complessità tecnica di tali operazioni risulta accresciuta quando le misure produttive di nuovo gettito siano previste da una molteplicità di provvedimenti legislativi e da una molteplicità di disposizioni contenute nella stessa legge che dispone la riserva delle entrate all'erario, incidenti su vari aspetti della normativa tributaria, secondo la tecnica, non priva di inconvenienti, delle leggi finanziarie o collegate che riuniscono in uno stesso testo legislativo un gran numero di norme unificate solo dalla finalità della "manovra" finanziaria attraverso di esse perseguita.

Non è in discussione la possibilità di ricorrere a criteri presuntivi ragionevoli, fondati su stime attendibili, per l'attuazione pratica di siffatte previsioni (cfr. sent. n. 253/1996): ma proprio la necessità di operare complesse valutazioni tecnico-finanziarie per la corretta applicazione della riserva pone, dal punto di vista costituzionale, l'esigenza di un procedimento che non escluda la partecipazione della Regione, in forme adeguate al caso.

Le clausole di riserva di nuove entrate all'erario costituiscono infatti un meccanismo derogatorio, consentito al legislatore statale, rispetto al principio, sancito dalla norma di attuazione dello statuto, della attribuzione alla Regione dell'intero gettito dei tributi erariali (eccettuati alcuni) riscossi nell'ambito del territorio regionale; la loro attuazione incide pertanto direttamente sulla effettiva garanzia dell'autonomia finanziaria della Regione, oltre che sugli interessi attinenti alle specifiche finalità statali, alle quali sono destinate per legge le maggiori entrate.

Il principio, dunque, di leale cooperazione fra Stato e Regione, che domina le relazioni fra i livelli di governo là dove si verificano interferenze fra le rispettive sfere e i rispettivi ambiti finanziari, esige che si attui tale meccanismo mediante procedimenti non unilaterali, ma che contemplino una partecipazione della Regione direttamente interessata.

Né basterebbe, ad escludere siffatta esigenza, riferirsi alla presenza, nei provvedimenti applicativi adottati dal Governo, di meccanismi di conguaglio *ex post* delle entrate attribuite rispettivamente alla Regione e allo Stato, operanti sulla base dei dati di consuntivo. Infatti, da un lato, un conguaglio che intervenga a distanza di anni può non essere sufficiente a salvaguardare tempestivamente i diritti della Regione; dall'altro lato, anche la valutazione *ex post* dei gettiti che si

debbano considerare derivanti da singole modifiche della normativa tributaria può presentare aspetti di complessità tecnica, non dissimilmente dalle valutazioni presuntive *ex ante*.

Sono dunque costituzionalmente illegittime le disposizioni denunciate, nella parte in cui non prevedono, ai fini della loro attuazione, un procedimento che contempli la partecipazione della Regione interessata, la quale deve essere posta in grado di interloquire sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare, e di rappresentare il proprio punto di vista.

La successiva sentenza **n. 347/2000** ha coerentemente ribadito tale descritta impostazione con la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito nella legge 28 maggio 1997, n. 140, le quali prescrivevano anch'esse che le entrate tributarie derivanti dal decreto-legge n. 79/1997 "sono riservate all'erario" e che con "decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, sono stabilite, ove necessario, le modalità di attuazione".

La Corte ribadisce che la diretta incidenza delle operazioni di individuazione delle entrate riservate sull'autonomia finanziaria della regione direttamente interessata postula la necessità di procedimenti che assicurino una doverosa forma di partecipazione e consultazione della regione stessa, in attuazione del principio di leale cooperazione.

Tale forma di partecipazione, peraltro, non può consistere nella presenza del Presidente della Regione Siciliana alla seduta del Consiglio dei ministri, in cui si delibera l'adozione del decreto-legge in questione. Infatti, trattandosi di un atto legislativo produttivo di effetti sull'intero territorio nazionale, esso difetta di "un interesse giuridicamente differenziato della Regione Sicilia" (sentenza n. 92/1999), inoltre in sede consiliare si discuteva sulle entrate oggetto del decreto-legge e non già sui criteri tecnici di ripartizione del relativo gettito.

Altre sono dunque le forme di partecipazione regionale per assicurare il rispetto del principio di leale cooperazione, giacché la titolarità in capo allo Stato di un determinato potere - nella specie di identificare i casi di riserva a sé di specifiche entrate - non è sufficiente a fare escludere la necessità di un coordinamento con la regione interessata in tutti i casi nei quali esso collida con poteri spettanti a quest'ultima (sent. n. 398/1998), determinando, come nell'ipotesi in esame, un'interferenza tra i rispettivi ambiti finanziari.

Infine la sentenza **n. 348/2000** ha di nuovo ripreso e ribadito tutte le argomentazioni di principio affermate in materia di riserve all'erario con le precedenti sentenze n. 98 e n. 347, in riferimento all'impugnazione, sempre da parte della Regione Siciliana della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", per contrasto con l'art. 36 dello statuto speciale e con le norme di attuazione di cui all'art. 2 del DPR 26 luglio 1965, n. 1074.

c) imposta erariale regionale sulle emissioni sonore derivanti dal traffico aereo

La legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", istituisce una "imposta erariale regionale" sulle emissioni sonore derivanti dal traffico aereo, demandando ad un regolamento la determinazione delle modalità di accertamento nonché della misura dell'aliquota, commisurata alla rumorosità degli aeromobili, e stabilendo che il gettito dell'imposta sia assegnato nell'anno successivo "allo stato di previsione degli assessorati regionali per essere destinato, con modalità stabilite dagli stessi assessorati, a sovvenzioni ed indennizzi alle amministrazioni ed ai soggetti residenti nelle zone limitrofe agli aeroscali".

Con la sentenza **n. 348/2000** la Corte ha chiarito la configurazione della nuova imposta erariale regionale sulle emissioni sonore derivanti dal traffico aereo: la nuova imposta, pur definita "erariale regionale", è un tributo istituito dallo Stato in tutto il territorio nazionale, fra l'altro in connessione con materia, come il traffico aereo, di competenza statale, e disciplinato dallo Stato come gli altri tributi erariali.

E' solo il suo gettito che è devoluto alle Regioni per un utilizzo vincolato alle finalità precisate dallo stesso art. 18, comma 3 della legge: salva la possibilità per la Regione, nei limiti in cui la materia lo consenta, di esercitare a sua volta la competenza legislativa di cui essa gode in relazione alla disciplina dei tributi erariali il cui gettito è devoluto alla stessa Regione.

d) riscossione dei tributi

In ultimo, sempre con la sentenza **n. 348/2000** la Corte ha ritenuto in fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica".

L'art. 26 riapre, a determinate condizioni, i termini per gli adempimenti dei soggetti incaricati della riscossione. Il comma 3 stabilisce che "la devoluzione delle quote dei proventi erariali spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome ai sensi dei rispettivi statuti e relative norme di attuazione è effettuata considerando anche le somme oggetto di versamento unificato e di compensazione nell'ambito territoriale della regione o provincia autonoma medesima, affluite all'apposita contabilità speciale intestata al Ministero delle finanze, dipartimento delle entrate, direzione centrale della riscossione, determinate e ripartite dalla struttura di gestione di cui all'art. 22, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241".

A seguito del ricorso della Regione Siciliana, la Corte chiarisce che la disposizione impugnata non innova in nulla quanto alla disciplina generale dei rapporti fra Stato e Regione Siciliana in ordine alla riscossione dei tributi, ma si riferisce alle ipotesi in cui il gettito di determinati tributi è ripartito per quote fra Stato e Regione, limitandosi a precisare che la devoluzione alle Regioni delle quote di loro spettanza deve tenere conto delle somme oggetto di versamento unificato e di compensazione, secondo le nuove norme che consentono ai contribuenti di versare unitariamente le imposte, i contributi dovuti all'INPS e le altre somme a favore dello Stato, delle Regioni e degli enti previdenziali, con eventuale

compensazione dei crediti, relativi allo stesso periodo, nei confronti dei medesimi soggetti (art. 1 del D.Lgs. 8 luglio 1997, n. 241).

Il richiamo all'art. 22 del D.Lgs. n. 241/1997 riguarda la già prevista struttura di gestione incaricata della suddivisione delle somme fra gli enti destinatari, e non tocca in alcun modo la perdurante applicabilità della diversa disposizione di cui all'art. 21 dello stesso decreto legislativo, che disciplina gli adempimenti delle banche, delegate dai contribuenti per i pagamenti delle imposte, in tema di versamento delle somme riscosse alla tesoreria dello Stato o alla Cassa regionale siciliana di Palermo (la ricorrente lamentava infatti che l'indistinto richiamo a tutte le Regioni speciali e l'omissione di riferimenti all'art. 21 del D.Lgs. n. 241/1997, che prevede il versamento delle somme riscosse a seguito dei versamenti unitari alla Cassa regionale siciliana di Palermo avrebbe limitato la potestà di riscossione dei tributi spettanti alla Regione siciliana).