

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA
Presidenza della Giunta regionale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma, 4 – 5 novembre 2003

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

periodo settembre – novembre 2003

A cura di: Gemma Pastore
Anna d'Ambrosio

Servizio per la progettazione e la consulenza legislativa

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

periodo settembre – novembre 2003

<u>Sent.</u>	<u>Giudizio</u>	<u>Ricorrente</u>	<u>Resistente</u>	<u>Esito favorevole</u>	<u>Materia</u>
n. 302	c.attribuzione	Trento, V.Aosta, Bolzano, Emilia Romagna	Pres. Consiglio	Province e Regioni	Lavori pubblici
n. 303	principale	Trento, Bolzano, Marche, Toscana, Umbria, Campania, Emilia Romagna, Campania, Basilicata, Lombardia	Pres. Consiglio	Province, Regioni, Stato	Lavori pubblici
n. 306	incidentale	Corte di Cassazione	Sicilia	Regione	Elezioni regionali
n. 308	principale	Trento	Pres. Consiglio	Stato	Impianti radiotelevisivi
n. 312	principale	Pres. Consiglio	Bolzano	Provincia	Radiodiffusione
n. 314	principale	Commissario st. per la reg. siciliana	Sicilia	Stato	Impiego pubblico

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 23 settembre – 1 ottobre 2003 n. 302 (GU 40/2003)

Materia: Lavori pubblici

Tipo di giudizio: Conflitto di attribuzione

Limiti violati: Artt. 5, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 127 Cost.; artt. 8, n. 17 e 16 St. speciale TAA; DPR 381/1974; artt. 2, lett. f), e 4 St. speciale V.Aosta: art. 1 l. 196/1978; art. 58 DPR 182/1982; art. 39 l. 87/1953; artt. 1, commi 2 e 3, e 188, commi 8,9 e 10 DPR 554/1999; d.lgs 266/1992

Ricorrenti: Provincia di Trento, Regione Valle d'Aosta, Provincia di Bolzano, Regione Emilia Romagna, Provincia di Trento e Provincia di Bolzano il 28, il 27, (ricorsi nn. 18, 19, 23, 30, 31 e 32 del 2000)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 concernente "Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni" e artt. 1, comma 2 e 3, 188, comma 8, 9 e 10, del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 544, recante "Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni" notificati

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato che:

- a) non spetta allo Stato adottare, con il DPR n. 34/2000 e con il DPR n. 554/1999 norme applicabili nei confronti delle Regioni, anche a statuto speciale, e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e, conseguentemente, annulla gli artt. 1, comma 2, comma 1, lettera b), 5, comma 1, lettera h) e 8, comma 1, del D.P.R. n. 34/2000, nonché gli artt. 1, commi 2 e 188, commi 8, 9 e 10 del D.P.R. n. 554/1999, nella parte in cui si riferiscono alle Regioni, anche a statuto speciale, e alle province autonome di Trento e di Bolzano;
- b) non spetta allo Stato adottare, con il DPR n. 554/1999 norme applicabili nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e, conseguentemente annulla l'art. 1, comma 3, del predetto D.P.R. nella parte in cui si riferisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano;

c) rigetta, per il resto, il ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Emilia Romagna avverso l'art. 1, comma 3, del DPR n. 554/1999

Annotazioni:

I sei ricorsi in epigrafe sostengono l'inapplicabilità nei confronti delle Regioni e delle Province autonome ricorrenti dei regolamenti di delegificazione impugnati.

Con i tre ricorsi, proposti dalla Provincia di Trento, dalla Provincia di Bolzano e dalla Regione Valle d'Aosta, è stato chiesto l'annullamento del DPR n. 34/2000, nella parte in cui disciplina il sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici di interesse provinciale e regionale.

Tutte le ricorrenti, premesso di disporre in materia di lavori pubblici di interesse provinciale (o regionale) della potestà legislativa primaria e delle relative potestà amministrative deducono l'invasione della propria sfera di competenza in materia di lavori pubblici, mediante la violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare e del principio di legalità.

La Regione Emilia Romagna e le Province di Trento e Bolzano hanno sollevato conflitto di attribuzione avverso il DPR n. 554/1999 chiedendone l'annullamento nella parte in cui intende disciplinare i lavori pubblici di interesse regionale e provinciale

Le ricorrenti contestano:

- 1) l'applicabilità del regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale in via suppletiva, sino all'adeguamento della propria legislazione ai principi desumibili dalla legge quadro (art. 1, comma 3);
- 2) l'applicabilità, in via permanente, del medesimo regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato, ai lavori realizzati nell'ambito di funzioni delegate, nonché nelle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 Cost. (art. 1, comma 2);
- 3) l'obbligo di istituire elenchi di collaudatori e di curarne la tenuta mediante apposite commissioni (art. 188, commi 8, 9 e 10).

Tutte le ricorrenti sostengono l'inidoneità della norma regolamentare ad intervenire nelle materie di competenza regionale e provinciale, tanto più se di competenza esclusiva, richiamando la giurisprudenza della Corte.

Inoltre, quanto al fondamento di tale applicabilità nell'art. 10, l. 10 febbraio 1953, n. 62, richiamato espressamente dalla norma impugnata, in generale ne sottolineano l'inidoneità perché relativo al

rapporto di incompatibilità tra legge statale e legge regionale da valutare in concreto (Regione Emilia Romagna), ed in particolare l'erroneità rispetto alle province autonome, per le quali l'adeguamento è specificamente disciplinato da norme di attuazione statutaria (art. 2, d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266), che prevedono un apposito giudizio di costituzionalità.

La Provincia di Bolzano, infine, sostiene che il regolamento impugnato è privo di base legale perché, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 109/1994, come interpretato dalla sent. n. 482/1995, le regioni e le province non sono comprese tra i destinatari del regolamento.

La Corte ha premesso che, come di recente affermato in altre sentenze (sent. nn. 39/2003, 13/2003 e 507/2002), tutti i ricorsi devono essere scrutinati alla luce delle disposizioni costituzionali sulla competenza vigenti nel momento in cui i decreti impugnati sono stati adottati, a nulla rilevando il successivo mutamento dei parametri conseguenti all'entrata in vigore del nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione.

I ricorsi sono stati giudicati fondati.

I DPR n. 34/2000 e n. 594/1999 trovano il loro fondamento, rispettivamente, negli artt. 8 e 3 della legge n. 109/1994.

Con il primo di tali articoli è stato previsto che, con apposito regolamento, da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, è istituito, tenuto conto della normativa vigente in materia, un sistema di qualificazione, unico per tutti gli esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, articolato in rapporto alle tipologie ed all'importo dei lavori stessi (art. 8, comma 2).

Con il secondo dei suddetti articoli è stata demandata alla potestà regolamentare del Governo, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, la materia dei lavori pubblici con riferimento:

- a) alla programmazione, alla progettazione, alla direzione dei lavori, al collaudo e alle attività di supporto tecnico-amministrativo con le annesse normative tecniche;
- b) alle procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici, nonché degli incarichi di progettazione;
- c) alle forme di pubblicità e di conoscibilità degli atti procedimentali, anche mediante informazione televisiva o trasmissione telematica, nonché alle procedure di accesso agli atti;
- d) ai rapporti funzionali tra i soggetti che concorrono alla realizzazione dei lavori e alle relative competenze.

Subito dopo l'emanazione delle suddette norme, la Corte ha esaminato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge

n. 109/1994 sollevata da alcune regioni e, con la sentenza n. 482/1995, l'ha dichiarata infondata rilevando, fra l'altro, l'inesattezza del presupposto interpretativo da cui le ricorrenti muovevano, e così testualmente motivando: **"I regolamenti governativi, compresi quelli delegati, non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale o provinciale (sentenza n. 333/1995). Né lo strumento della delegificazione previsto dall'art. 17 della legge n. 400/1988 può operare per fonti di diversa natura, tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia. Nel caso in esame la disposizione denunciata prevede esclusivamente la delegificazione statale, rispettando l'attribuzione alla legge della disciplina dei rapporti con le regioni e le province autonome. Difatti queste ultime non sono comprese tra le amministrazioni e gli enti destinatari del regolamento, secondo l'espressa previsione ed elencazione che ne fa l'art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 109/1994. Solo la diretta incompatibilità delle norme regionali con i sopravvenuti principi e norme fondamentali della legge statale può determinare, ai sensi dell'art. 10, primo comma, della legge n. 62/1953, l'abrogazione delle prime (sentenze nn. 153/1995, 498 e 497/1993, 50/1991, 151/1974). La disposizione denunciata non trova quindi, applicazione alle ricorrenti, che non hanno pertanto interesse a far valere gli ulteriori vizi prospettati, mancando la lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni e alle province autonome (sentenze nn. 314/1990 e 961/1988). Esclusa l'applicabilità alle regioni dell'emanando regolamento, ogni dubbio di legittimità costituzionale riferito ai suoi contenuti (in particolare, per il rinvio ad esso operato dall'art. 8, comma 2, della legge n. 109/1994, secondo quanto prospettano le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Sardegna) non ha ragione di essere".**

Sulla base di tali considerazioni il d.P.R. n. 34/2000 – e particolarmente le norme dello stesso impugnate – è incostituzionale nella parte in cui dispone la propria applicabilità alle regioni, anche a statuto speciale, e alle province autonome per non essere le stesse comprese fra i destinatari del regolamento.

Quanto enunciato trova del resto conferma nella **sentenza n. 376/2002 che, nell'affrontare il problema dei regolamenti di delegificazione** emanati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, afferma espressamente che **la delegificazione – cioè la sostituzione di una disciplina di livello regolamentare ad una preesistente di livello legislativo – riguarda solo la legislazione statale preesistente e che la delegificazione è lo strumento adottato dal legislatore statale per realizzare l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti nell'ambito di ciò che era già disciplinato dalle leggi statali precedentemente in vigore. La**

sostituzione *in parte qua* con norme regolamentari riguarda esclusivamente le preesistenti disposizioni di leggi statali.

Concludendo viene dichiarato che non spetta allo Stato adottare, norme applicabili nei confronti delle Regioni, anche a statuto speciale, e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e che: individuano fra i destinatari del sistema unico di qualificazione, gli esecutori dei lavori pubblici, di importo superiore a 150.000 euro, affidati dalle regioni anche a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e Bolzano (art.1, comma 2); definiscono "stazioni appaltanti", fra le altre, le regioni anche a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano (art. 2, comma 1, lett. b); includono nella commissione consultiva due rappresentanti delle regioni e delle province autonome (art. 5, comma 1, lett. h), espressione da intendersi comprensiva anche delle Regioni ad autonomia differenziata); includono anche le regioni e le province autonome tra i soggetti che non possono detenere partecipazioni al capitale di una SOA (art. 8, comma 1, espressione comprensiva anche delle Regioni a statuto speciale)

Quanto all'esame degli altri tre ricorsi proposti dalla Regione Emilia Romagna, dalla Provincia di Trento e dalla Provincia di Bolzano viene rilevata, preliminarmente, l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale ed argomentata sulla circostanza che l'atto impugnato ha solo la forma del regolamento ma sostanza e forza di legge, come tale idoneo ad essere oggetto di conflitto di attribuzione, potendosi nei suoi confronti proporre solo ricorso in via principale nei diversi termini previsti; con la conseguenza che, anche a volerli considerare, in via di conversione, quale impugnativa diretta, sarebbero palesemente tardivi.

L'atto impugnato non ha valore di legge e, quindi, non è soggetto al procedimento di impugnazione già previsto dall'art. 2 della legge costituzionale del 1948 e ora previsto (con termine modificato) dall'art. 127, comma 2, della Costituzione. Correttamente, pertanto, le ricorrenti hanno proposto il conflitto di attribuzione.

La Corte ha giudicato fondate le censure relative agli artt. 1, comma 2, e 188, commi 8, 9 e 10 del d.P.R. n. 554/1999, dal momento che tale disciplina estende, con norma regolamentare, le disposizioni predette alle Regioni e Province autonome, soggetti esclusi dall'applicazione delle stesse, sulla base della legge n. 109/1994.

Il prevalente finanziamento statale e l'afferenza a funzioni delegate o a materie estranee al vecchio art. 117 della Costituzione non giustificano, infatti, l'applicabilità del regolamento che, in via generale, non si applica alle regioni, **e si deve escludere che il criterio del finanziamento prevalente sia suscettibile di trasferire un'opera pubblica dalla sfera di competenza regionale a quella statale.**

I lavori pubblici di competenza regionale non sono solo quelli attinenti ad altre materie di competenza regionale previste dal vecchio art. 117, in quanto l'ambito della materia "lavori pubblici" di competenza regionale era definito da norme di attuazione degli statuti speciali e, per le regioni ordinarie, dal d.P.R. n. 616/1977 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382).

Con riferimento alla censura relativa dell'art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 544/1999, secondo cui, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 62/1953, le regioni, anche a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano applicano le disposizioni del regolamento fino a quando non avranno adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dalla legge, occorre distinguere fra Regioni ordinarie e Province di Trento e Bolzano (accomunate, per quel che interessa, alla Regione Trentino-Alto Adige).

Nei confronti delle prime la norma impugnata non è illegittima, perché ad esse si applica il meccanismo dell'art. 10 della legge n. 62/1953, esplicitamente richiamata.

La disposizione denunciata va intesa, a giudizio della Corte, nel senso che il regolamento si applica ove la preesistente legislazione regionale risulti in concreto abrogata per effetto del suo contrasto con i principi fondamentali recati dalla legge n. 109/1994, oltre che là dove non vi sia mai stata legislazione regionale (e dunque la disciplina statale previgente e ora "delegificata" continui ad applicarsi in forza del principio di continuità).

Stabilire se le leggi regionali preesistenti sono o non sono in contrasto con i nuovi principi fondamentali e, quindi, sono o non sono abrogate, è compito dei giudici nei casi concreti; il regolamento statale non può fare presumere che sia così, a priori, per tutte le leggi regionali preesistenti.

Sulla base di questa interpretazione, la questione, relativa alle Regioni ordinarie, è stata giudicata infondata.

Diversamente è stato giudicato il discorso per le Province di Trento e Bolzano. (che godono di una disciplina comune, per quanto di interesse, alla Regione Trentino-Alto Adige)

A loro non si applica l'art. 10 della legge n. 62/1953, ma l'art. 2 del d. lgs. n. 266/1992 secondo cui il sopravvenire di nuove norme statali comportanti vincoli di adeguamento della legislazione provinciale non produce abrogazione delle leggi provinciali preesistenti in contrasto con i nuovi vincoli, ma solo un obbligo di adeguamento, la cui mancata realizzazione può essere fatta valere dal Governo con apposito ricorso contro le leggi provinciali non adeguate.

Nei confronti, quindi, delle due Province autonome non può trovare applicazione il regolamento statale in base all'art. 10 della legge n. 62/1953.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 24 - 29 settembre 2003, n. 303 (GU 40/2003)

Materia: Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 117, 118 Cost.; art. 10 legge cost. n. 3/2001.

Ricorrente/i: Regione Marche, Regione Toscana Regione Umbria Provincia autonoma di Trento Regione Emilia-Romagna, Provincia autonoma di Bolzano Regione Campania Regione Basilicata Regione Lombardia, Comune di Vercelli.

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Art. 1, commi da 1 a 12 e 14, legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive);

art. 13, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 11, legge 1° agosto 2002, n. 166, (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti);

articoli da 1 a 11, 13 e da 15 a 20 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale); decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443) ed allegati A, B, C e D dello stesso decreto legislativo n. 198/2002

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato:

1. l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 443/2001;
2. l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3-bis, della medesima legge, introdotto dall'articolo 13, comma 6, della legge n. 166/2002;
3. inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1, 2, 3 e 4, della legge n. 443/2001, sollevate, in

riferimento all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001, e agli articoli 117 e 118 Cost., dalla Provincia autonoma di Trento;

4. non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 443/2001, sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 Cost. dalla Regione Marche e, in riferimento all'articolo 117 della Cost., dalle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna;
5. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 443/2001, come sostituito dall'articolo 13, comma 3, della legge n. 166/2002, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 Cost., dalla Regione Toscana;
6. inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), i), l), m), n) e o), della legge n. 443/2001, sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 Cost., dalla Regione Marche e, in riferimento all'articolo 117 Cost., dalle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna;
7. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettera g), della legge n. 443/2001, sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna;
8. inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettera n), della legge n. 443/2001, sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna;
9. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge n. 443/2001, come sostituito dall'articolo 13, comma 5, della legge n. 166/2002, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 Cost., dalla Regione Toscana;
10. non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 443/2001, sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 Cost., dalla Regione Marche e, in riferimento all'articolo 117 Cost., dalle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna;
11. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 5, della legge n. 443/2001, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 Cost., dalla Regione Marche;
12. non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 14, della legge n. 443/2001, sollevate, in riferimento all'articolo 117 Cost. dalle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna;
13. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1-bis, della legge n. 443/2001, introdotto dall'articolo 13,

comma 4, della legge n. 166/2002, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 Cost., dalla Regione Toscana;

14. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 1 e 11, della legge n. 166/2002, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 Cost., dalla Regione Toscana;
15. la illegittimità costituzionale dell'articolo 15, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto legislativo n. 190/2002 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale);
16. la illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo n. 190/2002, nella parte in cui, per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici, per i quali sia stato riconosciuto, in sede di intesa, un concorrente interesse regionale, non prevede che la commissione speciale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) sia integrata da componenti designati dalle Regioni o Province autonome interessate;
17. inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 13 e 15 del decreto legislativo n. 190/2002, sollevate, in riferimento agli articoli 76, 117, 118 e 120 Cost. e agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del D.P.R. n. 670/1972, agli articoli 19, 20 e 21 del D.P.R. n. 381/1974 e all'articolo 4 del decreto legislativo n. 266/1992, dalla Provincia autonoma di Trento;
18. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 190/2002, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 Cost., all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001, e all'articolo 2 del decreto legislativo n. 266/1992, dalla Provincia autonoma di Bolzano;
19. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 5, del decreto legislativo n. 190/2002, sollevata, in riferimento agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del D.P.R. n. 670/1972, e all'articolo 2 del decreto legislativo n. 266/1992, dalla Provincia autonoma di Bolzano;
20. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 5, del decreto legislativo n. 190/2002, sollevata, in riferimento all'articolo 117 Cost., dalle Regioni Marche e Toscana;
21. non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 7, lettera e), del decreto legislativo n. 190/2002, sollevate, in riferimento agli articoli 76, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 Cost., dalla Regione Toscana, in riferimento agli articoli 117,

commi terzo quarto e sesto, e 118 Cost., dalla Regione Marche, in riferimento agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del D.P.R. n. 670/1972, e agli articoli 19 e 20 del D.P.R. n. 381/1974, dalla Provincia autonoma di Bolzano;

22. non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 3, commi 4, 5, 6, e 9; e 13, commi 5 e 15, del decreto n. 190/2002, sollevate, in riferimento agli articoli 117 e 118 Cost., all'articolo 10 della legge cost. n. 3/2001 articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del DPR n. 670/1972 all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266/1992, dalla Provincia autonoma di Bolzano;
23. non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2, 3, 4 e 5, sollevate, in riferimento agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del D.P.R. n. 670/1972, e all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 266/1992, dalla Provincia autonoma di Bolzano;
24. non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo n. 190/2002, sollevate, in riferimento agli articoli 117 e 118 Cost., dalle Regioni Toscana e Marche;
25. non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 7, del decreto legislativo n. 190/2002, sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, e, in riferimento agli articoli 117 e 118 Cost. dalla Regione Marche;
26. inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 190/2002, sollevate, in riferimento agli articoli 117 Cost., dalle Regioni Toscana e Marche;
27. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo n. 190/2002, sollevata, in riferimento all'articolo 76 Cost., in relazione all'articolo 1, comma 2, lettera d), della legge n. 443/2001, dalla Regione Toscana;
28. non fondate nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 6 e 9, del decreto legislativo n. 190/2002, sollevate, in riferimento agli articoli 114, commi primo e secondo, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, Cost., dalle Regioni Toscana e Marche;
29. non fondate nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 5, e 13 del decreto legislativo n. 190/2002 sollevate, in riferimento agli articoli 114,

commi primo e secondo, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, Cost., dalle Regioni Toscana e Marche;

30. inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 del decreto legislativo n. 190/2002, sollevate, in riferimento all'articolo 117 Cost., dalle Regioni Toscana e Marche;
31. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo n. 190/2002, sollevata, in riferimento all'articolo 76 Cost. dalla Regione Toscana;
32. non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 190/2002, sollevata, in riferimento agli articoli 76 e 117 Cost. dalla Regione Toscana;
33. inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 190/2002, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 Cost., dalla Regione Toscana;
34. non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 17, 18, 19, commi 1 e 3, e 20 del decreto legislativo n. 190/2002, sollevate, in riferimento all'articolo 117 Cost., dalle Regioni Toscana e Marche;
35. la illegittimità costituzionale del decreto legislativo n. 198/2002 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443);
36. inammissibile il ricorso proposto dal Comune di Vercelli "per sollevare questione di legittimità costituzionale e conflitto di attribuzione" avverso il decreto legislativo n. 198/2002.

Annotazioni:

Prima di affrontare nel merito le censure proposte dalle ricorrenti la Corte riassume il contenuto della legge 443/2001.

Si tratta di una disciplina che definisce il procedimento da seguire per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. Il procedimento si articola secondo queste cadenze:

- A. il compito di individuare le suddette opere, da assolversi "nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni", è conferito al Governo (comma 1). Nella sua originaria versione la disposizione stabiliva che l'individuazione avvenisse, sentita la Conferenza unificata a mezzo di un programma "formulato su proposta dei

Ministri competenti, sentite le Regioni interessate, ovvero su proposta delle Regioni, sentiti i Ministri competenti”.

Il comma 1 dell'art. 1 della legge 443/2001 è stato modificato dall'art. 13, comma 3, della legge n. 166/2002, che ha mantenuto in capo al Governo l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale, ma ha elevato il livello di coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, introducendo espressamente **un'intesa**: l'individuazione delle opere si definisce a mezzo di un programma che è predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti “d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate”. Tale programma deve essere inserito sempre nel DPEF ma previo parere del CIPE e “previa intesa della Conferenza unificata”, e gli interventi in esso previsti “sono automaticamente inseriti nelle intese istituzionali di programma e negli accordi di programma quadro nei comparti idrici ed ambientali [...] e sono compresi in **un'intesa generale quadro avente validità pluriennale tra il Governo e ogni singola Regione o Provincia autonoma**, al fine del congiunto coordinamento e realizzazione delle opere”.

- B. La legge 443/2001, al comma 2, conferisce al Governo la delega ad emanare, uno o più decreti legislativi “volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1”, dettando i principi e i criteri direttivi per l'esercizio del potere legislativo delegato. Questi ultimi investono molteplici aspetti di carattere procedimentale: sono fissati i moduli procedurali per addivenire all'approvazione dei progetti, preliminari e definitivi, delle opere; sono individuati i modelli di finanziamento di affidamento ed è predisposta la relativa disciplina, anche in deroga alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, ma nella prescritta osservanza della normativa comunitaria.

L'assetto procedimentale così sinteticamente descritto si completa con il comma 3-bis, introdotto dal comma 6 dell'art. 13 della legge 166/2002, il quale prevede una **procedura di approvazione dei progetti definitivi “alternativa”** a quella stabilita dal precedente comma 2, demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del CIPE integrato dai Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Si tratta allora di accertare se il complesso *iter* procedimentale prefigurato dal legislatore statale sia *ex se* invasivo delle attribuzioni regionali; si deve cioè appurare se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni

amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente.

Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali.

In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze.

Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica.

Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. **E' del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello**

nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto.

Una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegua alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. Enunciato nella legge n. 59/1997 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. **Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie.**

Ecco dunque dove si fonda **una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza.**

Tali principi non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito.

Essi non possono assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva

l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale.

Ciò impone di annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.

La disciplina contenuta nella legge 443/2001, come quella recata dal decreto legislativo 190/2002, investe solo materie di potestà statale esclusiva o concorrente ed è quindi estranea alla materia del contendere la questione se i principi di sussidiarietà e adeguatezza permettano di attrarre allo Stato anche competenze legislative residuali delle Regioni.

La mancata inclusione dei "lavori pubblici" nella elencazione dell'art. 117 Cost., diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti.

Alla stregua dei paradigmi così individuati la Corte esamina le censure che si appuntano sulla legge 443/2001, nella sua versione originaria ed in quella modificata dalla legge 166/2002.

Per primo è esaminato il ricorso della Provincia autonoma di Trento, nel quale vengono censurati i commi da 1 a 4 dell'art. 1 della legge 443/2001 sul parametro dell'art. 117 Cost.

Il ricorso è proposto sulla premessa che le competenze provinciali fondate sullo statuto speciale non siano scalfite; sarebbero invece lese le attribuzioni spettanti alla Provincia ai sensi dell'art. 117 Cost., in virtù della clausola di favore contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, secondo la quale alle Regioni speciali e alle Province autonome, fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, si applica la disciplina del nuovo titolo V nella parte in cui assicura forme di autonomia più ampie rispetto a quelle previste dagli statuti stessi.

Ad avviso della Corte la Provincia, ponendo a base del proprio ricorso la violazione di competenze più ampie rispetto a quelle statutarie, che assume derivanti dall'art. 117 Cost., aveva l'onere di

individuare nel raffronto con le competenze statutarie, che, per sua stessa ammissione, sono fatte salve dalla legge oggetto di impugnazione. Ai fini di una corretta instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale la ricorrente non poteva quindi limitarsi al mero richiamo all'art. 117 Cost.

Il ricorso viene, pertanto, dichiarato inammissibile.

In via preliminare è dichiarato inammissibile anche il congiunto intervento *ad adiuvandum* dell'Associazione Italia Nostra-Onlus, di Legambiente-Onlus, dell'Associazione italiana per il *World Wide Fund For Nature* (WWF)-Onlus, nel giudizio instaurato con il ricorso della Regione Toscana avverso la legge 166/2002. Viene ribadito l'orientamento consolidato secondo il quale nei giudizi di legittimità costituzionale in via di azione non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione (cfr., da ultimo, sentenze n. 49/2003, n. 533 e n. 510/ 2002, n. 382/1999).

Le Regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna denunciano il comma 1 nella sua prima formulazione, lamentando anzitutto la violazione dell'art. 117 Cost., perché la relativa disciplina non sarebbe ascrivibile ad alcuna delle materie di competenza legislativa esclusiva statale; e del resto, argomentano le ricorrenti, non essendo più contemplata dall'art. 117 Cost. la materia dei "lavori pubblici di interesse nazionale", non sarebbe possibile far riferimento alla dimensione nazionale dell'interesse al fine di escludere la potestà legislativa regionale o provinciale.

Le predette ricorrenti sostengono poi che l'individuazione delle grandi opere potrebbe, in parte, rientrare in uno degli ambiti materiali individuati dall'art. 117, terzo comma, Cost. (quali porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), ma la disposizione censurata, da un lato, detterebbe una disciplina di dettaglio e non di principio e quindi sarebbe comunque lesiva dell'autonomia legislativa regionale; dall'altro, escluderebbe le Regioni dal processo "codecisionale", che dovrebbe essere garantito attraverso lo strumento dell'intesa.

La Regione Marche denuncia inoltre il medesimo comma 1 per contrasto con gli artt. 118 e 119 Cost. sul rilievo che non sarebbero stati rispettati i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza e che sarebbe stata lesa l'autonomia finanziaria regionale con l'attribuzione al Governo del compito di reperire tutti i finanziamenti.

La Regione Toscana, con distinto e successivo ricorso, impugna il comma 1 anche nella formulazione modificata dall'art. 13, comma 3, della legge n. 166/2002, ribadendo che la disposizione violerebbe l'art. 117 Cost., in quanto non troverebbe fondamento nella competenza legislativa statale esclusiva o concorrente; e in ogni caso, in quanto

detterebbe una disciplina compiuta, dettagliata e minuziosa che precluderebbe alla Regione ogni possibilità di scelta. La ricorrente deduce altresì la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., assumendo che, da un lato, non sarebbero stati rispettati i criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; dall'altro, le esigenze di esercizio unitario di cui parla l'art. 118 Cost. non autorizzerebbero una deroga al riparto della potestà legislativa posto dall'art. 117 Cost. Infine, sempre ad avviso della Regione Toscana, l'introduzione di un'intesa con le Regioni interessate e con la Conferenza unificata ai fini dell'individuazione delle grandi opere non consentirebbe di eliminare i prospettati dubbi di incostituzionalità, giacché l'intesa non garantirebbe una reale forma di coordinamento paritario, in assenza di meccanismi atti ad impedire che essa sia recessiva dinanzi al preminente potere dello Stato, che potrebbe procedere anche a fronte del motivato dissenso regionale.

Tutte le censure sono state giudicate infondate.

Per giudicare se la legge statale impugnata sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina. Nella specie l'intesa è prevista e ad essa è da ritenersi che il legislatore abbia voluto subordinare l'efficacia stessa della regolamentazione delle infrastrutture e degli insediamenti contenuta nel programma di cui all'impugnato comma 1 dell'art. 1.

Nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Ben può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento, al riscontro concreto delle caratteristiche oggettive dell'opera e dell'organizzazione di persone e mezzi che essa richiede per essere realizzata, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata, quando l'interesse sottostante possa essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione.

L'esigenza costituzionale che la sussidiarietà non operi come aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, ma come metodo per l'allocazione di funzioni a livello più adeguato, risulta

dunque appagata dalla disposizione impugnata nella sua attuale formulazione.

Chiarito che la Costituzione impone, a salvaguardia delle competenze regionali, che una intesa vi sia, va altresì soggiunto che non è rilevante se essa preceda l'individuazione delle infrastrutture ovvero sia successiva ad una unilaterale attività del Governo. **Se dunque tale attività sia stata già posta in essere, essa non vincola la Regione fin quando l'intesa non venga raggiunta.**

In questo senso vengono quindi respinte anche le censure che le ricorrenti indirizzano contro il comma 1 dell'art. 1 della legge 443/2001, nella versione anteriore alla modifica recata dalla legge 166/2002, per il fatto che in essa era previsto che le Regioni fossero solo sentite singolarmente ed in Conferenza unificata e non veniva invece esplicitamente sancito il principio dell'intesa. L'interpretazione coerente con il sistema dei rapporti Stato-Regioni affermato nel nuovo Titolo V impone infatti di negare efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda, come nel caso della deliberazione CIPE del 21 dicembre 2001, n. 121.

- Tutte le Regioni ricorrenti impugnano il comma 2 dell'art. 1, che detta – dalla lettera a) alla lettera o) – i principî ed i criteri direttivi in base ai quali il Governo è chiamato ad emanare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi “volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1”.

Con analoghe censure, che evocano il contrasto con l'art. 117 Cost., e, per la Regione Marche, anche gli artt. 118 e 119 Cost., si deduce anzitutto che la prevista normativa derogatoria della legge quadro sui lavori pubblici n. 109/1994 violerebbe la potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di appalti e lavori pubblici.

Si sostiene inoltre che le competenze regionali sarebbero ugualmente violate anche se si ricadesse nell'ambito della potestà legislativa concorrente, perché il denunciato comma 2 detterebbe una disciplina compiuta e di dettaglio, non cedevole rispetto ad una eventuale futura legislazione regionale.

Le censure sono state valutate genericamente formulate e quindi giudicate inammissibili in quanto a giudizio della Corte non raggiungono il livello di specificità che si richiede ai fini di uno scrutinio di merito (cfr. sentenza n. 384/1999).

Sono invece sufficientemente circostanziate le questioni che le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna sollevano sulle lettere g) ed n), del comma 2, sostenendone il contrasto con il “diritto europeo”. In particolare la lettera g), nella parte in cui circoscrive l'obbligo per il soggetto aggiudicatore di rispettare la normativa europea in tema di

evidenza pubblica solo "nel caso in cui l'opera sia realizzata prevalentemente con fondi pubblici", violerebbe la direttiva 93/37/CEE, alla quale non sarebbe conforme neppure nel caso del ricorso all'istituto della concessione di lavori pubblici o all'affidamento ad unico soggetto contraente generale.

La questione viene ritenuta non fondata tenendo così fermo l'orientamento già espresso dalla Corte costituzionale (sentenze n. 85/1999, n. 94/1995 e n. 384/1994), secondo il quale il valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa deve fare aggio su ogni altra considerazione soprattutto quando una esplicita clausola legislativa di salvaguardia del diritto comunitario renda, come nella specie, manifestamente insussistente il denunciato contrasto.

La lettera g) dell'art. 2, infatti, contiene una delega al Governo perché siano adottate procedure di aggiudicazione anche derogatorie rispetto alla legge n. 109/1994 quando non si tratti di opere realizzate prevalentemente con fondi pubblici, ma non autorizza il Governo a violare il diritto comunitario: al contrario si prevede che la deroga non debba riguardare gli aspetti aventi necessaria rilevanza comunitaria. Anche la disciplina dell'aggiudicazione in appalto di opere realizzate con prevalenti fondi privati dovrà quindi rispettare il diritto comunitario, qualunque ne sia il contenuto.

La lettera n), seconda frase, a sua volta, nella parte in cui restringe, per tutti gli "interessi patrimoniali", la tutela cautelare al "pagamento di una provvisoria", disattenderebbe la direttiva 89/665/CEE (c.d. direttiva ricorsi), giacché ridurrebbe "le possibilità di tutela piena per i concorrenti che lamentino violazioni delle norme comunitarie in materia di appalti".

Anche in questo caso si può prescindere dal problema appena richiamato dei rapporti tra il diritto comunitario e il diritto interno e dei limiti entro i quali di questi rapporti possa conoscere la Corte costituzionale. La questione è infatti inammissibile per difetto di interesse sotto un duplice profilo: in primo luogo, essa evoca un contrasto col diritto comunitario senza però dedurre l'esistenza di una lesione delle attribuzioni regionali; inoltre la disposizione denunciata investe la tutela giurisdizionale di terzi e non riguarda quindi materie di competenza legislativa delle Regioni.

La Regione Toscana denuncia infine la lettera c) del medesimo comma 2, come sostituito dall'art. 13, comma 5, della legge n. 166/2002, deducendo il contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost. Essa non garantirebbe il rispetto delle attribuzioni delle Regioni, relegate ad un ruolo meramente consultivo nell'approvazione dei progetti, demandata al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate. Inoltre la ricorrente, premesso che il comma 3 dell'art. 13, nel sostituire il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443, dispone che anche le strutture

concernenti la nautica da diporto possono essere inserite nel programma delle infrastrutture strategiche, rileva che la previsione secondo cui la valutazione di impatto ambientale sulle stesse debba essere effettuata dal Ministro competente e non dalle Regioni violerebbe le attribuzioni di queste ultime in materia di porti e valorizzazione dei beni ambientali.

A giudizio della Corte la questione non è fondata.

Contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, la disposizione impugnata, nell'attribuire al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate, il compito di approvare i progetti preliminari e definitivi delle opere individuate nel programma di cui al comma 1, non circoscrive affatto il ruolo delle Regioni (o delle Province autonome) a quello meramente consultivo, giacché queste, attraverso i propri rappresentanti, sono a pieno titolo componenti dell'organo e partecipano direttamente alla formazione della sua volontà deliberativa, potendo quindi far valere efficacemente il proprio punto di vista. Occorre inoltre considerare che l'approvazione dei progetti deve essere comprensiva anche della localizzazione dell'opera, sulla quale, come già per la relativa individuazione, ai sensi del comma 1 dell'art. 1, è prevista l'intesa con la Regione o la Provincia autonoma interessata [lettera b) del medesimo comma 2].

Né infine può dirsi che la disposizione denunciata, come sostenuto dalla ricorrente, affidi al Ministro competente l'effettuazione della valutazione di impatto ambientale sulle opere inserite nel programma, considerato che dalla piena lettura della norma risulta che una siffatta valutazione è affidata al CIPE in composizione allargata ai rappresentanti regionali e provinciali, mentre al Ministro è lasciata unicamente la relativa fase istruttoria.

Viene giudicata fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata da tutte le ricorrenti – che investe l'art. 1, comma 3, della legge n. 443, nella parte in cui autorizza il Governo a integrare e modificare il regolamento di cui al D.P.R. n. 554/1999, per renderlo conforme a quest'ultima legge e ai decreti legislativi di cui al comma 2.

Che ai regolamenti governativi adottati in delegificazione fosse inibito disciplinare materie di competenza regionale era già stato affermato avendo riguardo al quadro costituzionale anteriore all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Nelle sentenze n. 333 e n. 482/1995 e nella più recente sentenza n. 302/2003 l'argomento su cui è incentrata la *ratio decidendi* è che lo strumento della delegificazione non può operare in presenza di fonti tra le quali non vi siano rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze. Solo la diretta incompatibilità delle norme regionali con sopravvenuti principi o norme fondamentali della legge statale può infatti determinare l'abrogazione delle prime. La ragione giustificativa di

tale orientamento si è, se possibile, rafforzata con la nuova formulazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., secondo il quale la potestà regolamentare è dello Stato, salva delega alle Regioni, nelle materie di legislazione esclusiva, mentre in ogni altra materia è delle Regioni. In un riparto così rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22/2003); e neppure i principî di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario. Quei principî non privano di contenuto precettivo l'art. 117 Cost., pur se introducono in esso elementi di dinamicità intesi ad attenuare la rigidità nel riparto di funzioni legislative ivi delineato. Non può quindi essere loro riconosciuta l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate. Se quindi alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, va precisato che la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principî che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità.

Viene giudicata fondata pure la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3-*bis*, della legge n. 443/2001, introdotto dall'art. 13, comma 6, della legge n. 166/2002, proposta dalla Regione Toscana lamentando la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., per il fatto che alle Regioni sarebbe stato riservato un ruolo meramente consultivo nella fase di approvazione dei progetti definitivi delle opere individuate nel programma governativo.

La disposizione denunciata consente che tale approvazione, in alternativa alle procedure di cui al comma 2, avvenga con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Per questa procedura alternativa è previsto che il decreto del Presidente del Consiglio sia adottato previa deliberazione del CIPE integrato dai Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Dalla degradazione della posizione del CIPE da organo di amministrazione attiva (nel procedimento ordinario) ad organo che svolge funzioni preparatorie (nel procedimento "alternativo") discende che la partecipazione in esso delle Regioni interessate non costituisce più una garanzia sufficiente, tanto più se si considera che non è previsto, nel procedimento alternativo, alcun ruolo delle Regioni interessate nella fase preordinata al superamento del loro eventuale dissenso.

Tutte le Regioni impugnano il comma 4 dell'art. 1, in riferimento all'art. 117 e, limitatamente al ricorso della Regione Marche, anche agli artt. 118 e 119 Cost.

La disposizione contiene una delega al Governo ad emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui al comma 2, previo parere favorevole del CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate, sentite la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d. lgs. n. 281/1997 e le competenti commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi recanti l'approvazione definitiva di specifici progetti di infrastrutture strategiche individuate secondo quanto previsto al comma 1.

Le impugnazioni delle ricorrenti sono svolte molto succintamente e si limitano ad operare un mero rinvio agli argomenti sviluppati in relazione a disposizioni di diverso contenuto senza ulteriori precisazioni, se non quella che si verserebbe in materia di potestà legislativa residuale sulla quale lo Stato sarebbe radicalmente privo di competenza. Anche il denunciato comma 4 dell'art. 1, come le precedenti disposizioni, riguarda però materie di competenza concorrente o esclusiva dello Stato e non investe potestà residuali. Né tra queste ultime possono ritenersi compresi i lavori pubblici. Le impugnazioni vengon pertanto rigettate.

Le Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna denunciano i commi da 6 a 12 e il comma 14 dell'art. 1, che disciplinano, nel loro complesso, il regime degli interventi edilizi. Il comma 6 prevede che, per determinati interventi, in alternativa a concessioni ed autorizzazioni edilizie, l'interessato possa avvalersi della denuncia di inizio attività (DIA). L'alternativa riguarda in particolare: a) gli interventi edilizi minori, di cui all'art. 4, comma 7, del decreto-legge n. 398/1993 (convertito nella legge n. 493/1993); b) le ristrutturazioni edilizie, comprensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma; c) gli interventi ora sottoposti a concessione, se sono specificamente disciplinati da piani attuativi che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; d) i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti e le nuove edificazioni in diretta esecuzione di idonei strumenti urbanistici diversi da quelli indicati alla lettera c), ma recanti analoghe previsioni di dettaglio. Rimane ferma la disciplina previgente quanto all'obbligo di versare il contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione (comma 7).

Il comma 8 stabilisce che la tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale per la realizzazione degli interventi di cui al comma 6 sia subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle disposizioni di legge vigenti e in particolare dal testo unico

delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al decreto legislativo n. 490/1999.

Il comma 9 e il comma 10 contengono la disciplina relativa al caso in cui le opere da realizzare riguardino immobili soggetti a un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, all'amministrazione comunale (comma 9) ovvero soggetti a un vincolo la cui tutela spetti ad amministrazioni diverse da quella comunale (comma 10). Nel primo caso è previsto che il termine per la presentazione della denuncia di inizio attività, di cui all'art. 4, comma 11, del decreto-legge n. 398/1993, decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Nel secondo caso si prevede che, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi degli artt. 14, 14-*bis*, 14-*ter* e 14-*quater* della legge n. 241/1990, e il termine di venti giorni per la presentazione della denuncia di inizio dell'attività decorre dall'esito della conferenza. Tanto nel caso in cui l'atto dell'autorità comunale preposta alla tutela del vincolo non sia favorevole, quanto nel caso di esito non favorevole della conferenza, la denuncia di inizio attività è priva di effetti.

Il comma 11, a sua volta, abroga il comma 8 dell'art. 4 del decreto-legge n. 398/1993, il quale prevedeva la possibilità di procedere ad attività edilizie minori sulla base di denuncia inizio attività a condizione che gli immobili non fossero assoggettati alle disposizioni di cui alla legge n. 1089/1939, alla legge n. 1497/1939, alla legge n. 394/1991, ovvero a disposizioni immediatamente operative dei piani aventi la valenza di cui all'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 312/1985, convertito nella legge n. 431/1985, o dalla legge n. 183/1989, o che non fossero comunque assoggettati dagli strumenti urbanistici a discipline espressamente volte alla tutela delle loro caratteristiche paesaggistiche, ambientali, storico-archeologiche, storico artistiche, storico architettoniche e storico testimoniali.

In base al comma 12 le disposizioni di cui al comma 6 "si applicano nelle Regioni a statuto ordinario a decorrere dal novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge" e "le Regioni a statuto ordinario, con legge, possono individuare quali degli interventi indicati al comma 6 sono assoggettati a concessione edilizia o ad autorizzazione edilizia". Con il comma 14 viene delegato il Governo ad emanare, entro il 30 giugno 2003, un decreto legislativo volto a introdurre nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui all'art. 7 della legge n. 50/1999, e successive modificazioni, le modifiche strettamente necessarie per adeguarlo alle disposizioni di cui ai commi da 6 a 13 (quest'ultima disposizione, non denunciata, fa salva la potestà legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano).

E' importante rilevare che il comma 12 è stato modificato dall'art. 13, comma 7, della legge n. 166/2002, il quale ha aggiunto alla versione originaria le seguenti disposizioni: "salvo che le leggi regionali pubblicate prima della data di entrata in vigore della presente legge siano già conformi a quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d) del medesimo comma 6, anche disponendo eventuali categorie aggiuntive e differenti presupposti urbanistici. Le Regioni a statuto ordinario possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui al periodo precedente".

Tutte queste disposizioni hanno portata generale e prescindono dalla disciplina procedimentale concernente le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, della quale non costituiscono ulteriore svolgimento.

Le ricorrenti assumono che lo Stato avrebbe violato la competenza residuale delle Regioni in materia edilizia e, subordinatamente, avrebbe leso, con una disciplina di dettaglio, la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio.

La Corte ha innanzitutto escluso che la materia regolata dalle disposizioni censurate sia da ricondurre alle competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. La materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente. La parola "urbanistica" non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del "governo del territorio". Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel "governo del territorio", appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il "governo del territorio" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto.

Chiarito che si versa in materia di competenza concorrente, resta da chiedersi se nelle disposizioni denunciate vi siano aspetti eccedenti la formulazione di un principio di legislazione. Un accurato esame della disciplina conduce a una risposta negativa. Non vi è nulla in essa che non sia riconducibile ad una enunciazione di principio e che possa essere qualificata normativa di dettaglio.

I principi della legislazione statale in materia di titoli abilitativi per gli interventi edilizi non sono rimasti, nel tempo, immutati, ma hanno subito sensibili evoluzioni.

Dal generale e indifferenziato onere della concessione edilizia (legge n. 10/1977) si è passati all'autorizzazione per gli interventi di manutenzione straordinaria e fra questi al silenzio-assenso quando non siano coinvolti edifici soggetti a disciplina vincolistica (legge n. 457/1978). Il silenzio-assenso è stato successivamente ampliato ed esteso e fatto oggetto di specifiche previsioni procedurali (legge n. 94/1982, che ha convertito il decreto-legge n. 9/1982). Alle Regioni è stato poi attribuito (legge n. 47/1985) il potere di semplificare le procedure ed accelerare l'esame delle domande di concessione e di autorizzazione edilizia e di consentire, per le sole opere interne agli edifici, l'asseverazione del rispetto delle norme di sicurezza e delle norme igienico-sanitarie vigenti, secondo un modello che, in qualche modo, anticipa l'istituto della denuncia di inizio attività. Ed ancora (decreto-legge n. 398/1993, convertito nella legge n. 493/1993) sono state nuovamente regolate le procedure per il rilascio della concessione edilizia, eliminando il silenzio-assenso e prevedendo in sua vece la nomina di un commissario regionale *ad acta* con il compito di adottare il provvedimento nei casi di inerzia del Comune. Si è giunti quindi alla disciplina sostanziale e procedurale della denuncia di inizio attività (DIA) per taluni enumerati interventi edilizi, imponendo alle Regioni l'obbligo di adeguare la propria legislazione ai nuovi principî (legge n. 662/1996).

E' dunque lungo questa direttrice, in cui lo Stato ha mantenuto la disciplina dei titoli abilitativi come appartenente alla potestà di dettare i principî della materia, che si muovono le disposizioni impugnate. Le fattispecie nelle quali, in alternativa alle concessioni o autorizzazioni edilizie, si può procedere alla realizzazione delle opere con denuncia di inizio attività a scelta dell'interessato integrano il *proprium* del nuovo principio dell'urbanistica: si tratta infatti, come agevolmente si evince dal comma 6, di interventi edilizi di non rilevante entità o, comunque, di attività che si conformano a dettagliate previsioni degli strumenti urbanistici.

Le norme impugnate perseguono il fine, che costituisce un principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione.

Né può dirsi che le modificazioni introdotte nell'ultimo periodo del comma 12 dell'art. 1, e cioè l'attribuzione alle Regioni del potere di ampliare o ridurre le categorie di opere per le quali è prevista in principio la dichiarazione di inizio attività, abbiano comportato, nella disciplina contenuta nel comma 6, un mutamento di natura e l'abbiano trasformata in normativa di dettaglio. Vi è solo una maggiore flessibilità del principio della legislazione statale quanto alle categorie di opere a cui la denuncia di inizio attività può applicarsi. Resta come principio la

necessaria compresenza nella legislazione di titoli abilitativi preventivi ed espressi (la concessione o l'autorizzazione, ed oggi, nel nuovo testo unico n. 380/2001, il permesso di costruire) e taciti, quale è la DIA, considerata procedura di semplificazione che non può mancare, libero il legislatore regionale di ampliarne o ridurne l'ambito applicativo.

Le censure nei confronti di queste disposizioni non possono essere accolte, giacché, anche dopo le sopravvenute modificazioni del comma 12, le disposizioni impugnate si limitano a porre principi e non costituiscono norme di dettaglio.

Viene respinta anche la censura relativa al comma 7, il quale, senza avere il contenuto di norma di dettaglio, si limita a reiterare l'obbligo dell'interessato di versare gli oneri di urbanizzazione commisurati al costo di costruzione anche quando il titolo abilitativo consista nella denuncia di inizio attività. L'onerosità del titolo abilitativo riguarda infatti un principio della disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica "governo del territorio".

Non vengono giudicate fondate neppure le questioni concernenti i commi da 8 a 11 dell'art. 1. Seppure, infatti, non si fosse in presenza di una legislazione statale rientrante nell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, ecosistema e beni culturali, le disposizioni censurate non eccederebbero l'ambito della potestà legislativa statale nelle materie di competenza concorrente, e in particolare nella materia "governo del territorio". In effetti esse, lungi dal porre una disciplina di dettaglio, costituiscono espressione di un principio della legislazione statale diverso da quello previgente, contenuto nell'art. 4, comma 8, del decreto-legge n. 398/1993 (che viene espressamente abrogato), secondo il quale può procedersi con denuncia di inizio attività anche alla realizzazione degli interventi edilizi di cui al comma 6 dell'art. 1 della legge n. 443/2001 che riguardino aree o immobili sottoposti a vincolo. Il legislatore, stabilito tale nuovo principio, ha coordinato l'istituto della denuncia di inizio attività con le vigenti disposizioni che pongono vincoli, a tal fine ribadendo la indispensabilità che l'amministrazione preposta alla loro tutela esprima il proprio parere, la cui assenza priva di effetti la denuncia di inizio attività. In definitiva le disposizioni censurate si limitano a far salva la previgente normativa vincolistica, senza alterare il preesistente quadro delle relative competenze, anche delegate alle amministrazioni comunali, e senza attrarre allo Stato ulteriori competenze. Le attribuzioni regionali non sono pertanto lese.

Tali considerazioni inducono a ritenere priva di fondamento la censura che le ricorrenti muovono al comma 14, contenente la delega al Governo ad emanare un decreto legislativo volto ad introdurre nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui all'art. 7 della legge n. 50/1999 le modifiche strettamente

necessarie per adeguarlo alle disposizioni dei commi da 6 a 13. Si sostiene dalle ricorrenti che la disposizione sia illegittima in quanto sarebbe "il concetto stesso di testo unico che ripugna al riparto costituzionale delle competenze" e ciò non soltanto per le materie residuali regionali, ma anche per le materie di competenza concorrente, nelle quali sulle Regioni grava soltanto il vincolo di conformarsi ai principî della legislazione statale.

Le disposizioni impugnate non sono tuttavia ascrivibili a competenze residuali e hanno il contenuto di principî che le Regioni possono svolgere con proprie norme legislative. Inserire quei principî in un testo unico già vigente è dunque operazione che non lede alcuna attribuzione regionale.

- La Regione Toscana ha impugnato anche i commi 1, 4 e 11 dell'art. 13 della legge n. 166 del 2002.

Il comma 4 inserisce, dopo il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443/2001, il "comma 1-bis", il quale detta le indicazioni che deve contenere il programma delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da inserire nel documento di programmazione economico-finanziaria. La ricorrente assume che la disposizione violerebbe gli artt. 117 e 118, primo comma, Cost. per le stesse identiche ragioni già poste a fondamento della censura svolta avverso il comma 3 dell'art. 13 della legge n. 166/2002, che ha sostituito il comma 1 della citata legge n. 443.

Nei commi 1 e 11 dell'art. 13 della legge n. 166 sono individuati ed autorizzati i limiti di impegno di spesa quindicennali per la progettazione e realizzazione delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale "individuate in apposito programma approvato" dal CIPE, prevedendo, tra l'altro, che le risorse autorizzate "integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili". Il successivo comma 11 dispone i necessari stanziamenti di bilancio.

In ordine a tali disposizioni la Regione Toscana sostiene che esse, nel prevedere specifici stanziamenti per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche approvate dal CIPE, contrasterebbero sia con gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto si riferirebbero al programma predisposto dal CIPE che si assume elaborato "in spregio alle competenze regionali"; sia con l'art. 119 Cost., perché inciderebbero sull'autonomia finanziaria delle Regioni garantita dalla Costituzione anche in relazione al reperimento delle risorse per la realizzazione delle infrastrutture di competenza regionale.

La censura viene respinta sulla considerazione che in assenza dell'intesa con la Regione interessata i programmi sono inefficaci. Ne consegue che anche questa disposizione deve essere interpretata nel senso che i finanziamenti concernenti le infrastrutture e gli insediamenti produttivi individuati nel programma approvato dal CIPE potranno

essere utilizzati per la realizzazione di quelle sole opere che siano state individuate mediante intesa tra Stato e Regioni o Province autonome interessate.

Quanto all'evocato parametro dell'art. 119 Cost., la Corte osserva che si tratta di finanziamenti statali individuati e stanziati in vista della realizzazione di un programma di opere che lo Stato assume in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza anche in considerazione degli oneri finanziari che esso comporta e non è pensabile che lo Stato possa esimersi dal reperire le risorse. Non è pertanto apprezzabile alcuna lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

- Vengono quindi esaminati i ricorsi proposti dalle Regioni Toscana e Marche e dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, in riferimento agli artt. 76, 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22 e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9, e 10; 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e relative norme di attuazione, avverso numerosi articoli del decreto legislativo n. 190/2002, attuativo della delega contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 443/2001.

Specificamente la Toscana impugna gli artt. 1-11; 13; 15 e 16, commi 1, 2, 3, 6 e 7; 17-20; la Provincia autonoma di Bolzano gli artt. 1, commi 1 e 7; 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 3, commi 4, 5, 6 e 9; 13, comma 5; 15; la Regione Marche gli artt. 1-11; 13 e 15-20; la Provincia autonoma di Trento gli artt. 1, 2, 3, 4, 13 e 15.

Il ricorso della Provincia autonoma di Trento viene dichiarato inammissibile in quanto è stato depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale oltre il termine previsto dall'art. 32, terzo comma, della legge n. 87/1953. Nei giudizi in via di azione va senz'altro esclusa l'applicabilità della disciplina dell'errore scusabile, così come è da escludersi che la Corte possa ritenere non manifestamente infondata una questione di legittimità proprio su quelle norme legislative che, regolando il processo costituzionale, sono intese a conferire ad esso il massimo di certezza e ad assicurare alle parti il corretto svolgimento del giudizio.

La Provincia autonoma di Bolzano impugna l'art. 1, comma 1, che regola la progettazione, l'approvazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche e degli insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale, individuati dall'apposito programma. Preliminarmente la ricorrente lamenta che la disposizione sarebbe rivolta a salvaguardare unicamente le competenze riconosciute dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione, senza alcun riferimento alle nuove e maggiori competenze derivanti dagli artt. 117 e 118, applicabili alle Regioni ad autonomia differenziata in virtù della clausola di estensione contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, e comunque che violerebbe l'art. 2 del decreto legislativo n. 266/1992.

Tale disposizione definisce le condizioni dell'adeguamento (sei mesi) della legislazione provinciale ai principi della legislazione statale, tenendo ferma «l'immediata applicabilità nel territorio regionale (...) degli atti legislativi dello Stato nelle materie nelle quali alla Regione o alla Provincia autonoma è attribuita delega di funzioni statali».

La pretesa avanzata dalla Provincia di Bolzano è quella di rimanere indenne dall'obbligo di applicazione immediata nel proprio territorio della disciplina contenuta nella disposizione impugnata. Un'applicazione immediata, tuttavia, è esclusa dallo stesso art. 1, il quale, per un verso, fa salve le competenze delle Province autonome e delle Regioni a statuto speciale; per altro verso subordina l'applicazione della disciplina a una previa intesa, alla quale la stessa Provincia autonoma, proprio perché titolare di competenze statutarie che le sono fatte salve, può sottrarsi. In questi termini la censura è infondata.

Anche competenze ulteriori rispetto a quelle statutariamente previste, che possano derivare alla Provincia di Bolzano dalla clausola contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, soggiacciono ai medesimi limiti propri delle funzioni corrispondenti delle Regioni ordinarie; e se per queste è l'intesa, quale limite immanente all'operare del principio di sussidiarietà, ad assicurare la salvaguardia delle relative attribuzioni, un identico modulo collaborativo deve agire anche nei confronti della Provincia di Bolzano.

Per le stesse ragioni viene respinta la censura svolta dalla Provincia di Bolzano, sempre in riferimento al parametro dell'art. 2 del decreto legislativo n. 266/1992, nei confronti dell'art. 13, comma 5, il quale stabilisce che l'approvazione del CIPE, adottata a maggioranza dei componenti con l'intesa dei presidenti delle Regioni, sostituisce, anche a fini urbanistici ed edilizi, ogni altra autorizzazione, approvazione, parere e nulla osta comunque denominato, costituisce dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere e consente la realizzazione e l'esercizio delle infrastrutture strategiche per l'approvvigionamento energetico e di tutte le attività previste nel progetto approvato.

Le Regioni Marche e Toscana impugnano l'art. 1, comma 5, secondo il quale le Regioni, le province, i comuni, le città metropolitane applicano, per le proprie attività contrattuali ed organizzative relative alla realizzazione delle infrastrutture e diverse dall'approvazione dei progetti (comma 2) e dalla aggiudicazione delle infrastrutture (comma 3), le norme del presente decreto legislativo «fino alla entrata in vigore di una diversa norma regionale, (...) per tutte le materie di legislazione concorrente». Si denuncia la lesione dell'art. 117 Cost. poiché in materie di competenza concorrente sarebbe posta una normativa cedevole di dettaglio.

Non può negarsi che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello

Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente, e tuttavia una simile lettura dell'art. 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative, come si è già avuto modo di precisare. La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività.

Del resto il principio di cedevolezza affermato dall'impugnato art. 1, comma 5, opera a condizione che tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome interessate sia stata raggiunta l'intesa di cui al comma 1, nella quale si siano concordemente qualificate le opere in cui l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale e si sia stabilito in che termini e secondo quali modalità le Regioni e le Province autonome partecipano alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio. A ulteriore rafforzamento delle garanzie poste a favore delle Regioni, l'intesa non può essere in contrasto con le normative vigenti, anche regionali, o con le eventuali leggi regionali emanate allo scopo.

- L'art. 1, comma 7, lettera e), definisce opere per le quali l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale «le infrastrutture (...) non aventi carattere interregionale o internazionale per le quali sia prevista, nelle intese generali quadro di cui al comma 1, una particolare partecipazione delle Regioni o Province autonome alle procedure attuative» e opere di carattere interregionale o internazionale «le opere da realizzare sul territorio di più Regioni o Stati, ovvero collegate funzionalmente ad una rete interregionale o internazionale». La Regione Toscana lamenta la violazione dell'art. 76 Cost., giacché la legge n. 443/2001 non autorizzerebbe il Governo a porre un regime derogatorio anche per le opere di interesse regionale.

In realtà l'art. 1 del decreto legislativo n. 190 fa riferimento a infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici e «di preminente interesse nazionale» e non parla mai di opere di interesse regionale, ma solo di opere nelle quali con il "preminente interesse nazionale", che permane in posizione di prevalenza, concorre l'interesse della Regione. Opere di interesse esclusivamente regionale, in altri termini, non sono oggetto della disciplina impugnata.

Non viene pertanto ravvisato dalla Corte nella disposizione denunciata alcun eccesso di delega.

- La stessa Regione Toscana, la Regione Marche e la Provincia di Bolzano assumono poi che l'art. 1 comma 7, lettera e), violerebbe gli artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 Cost., poiché la disposizione escluderebbe la concorrenza dell'interesse regionale con il preminente interesse nazionale in relazione ad opere aventi carattere interregionale o internazionale, mentre il solo fatto della localizzazione di una parte dell'opera sul territorio di una Regione implicherebbe il coinvolgimento di un interesse regionale e la conseguente legittimazione della Regione interessata all'esercizio nel proprio territorio delle competenze legislative, regolamentari e amministrative ad essa riconosciute dalla Costituzione.

Anche questa censura viene respinta sulla considerazione che le ricorrenti muovono dalla erronea premessa che per le opere di interesse interregionale sia esclusa ogni forma di coinvolgimento delle Regioni interessate. Al contrario deve essere chiarito che l'intesa generale di cui al primo comma dell'art. 1 del decreto legislativo ha ad oggetto, fra l'altro, la qualificazione delle opere e dunque la stessa classificazione della infrastruttura come opera di interesse interregionale deve ottenere l'assenso regionale.

Chiarito che il decreto legislativo n. 190 non autorizza una qualificazione unilaterale del livello di interesse dell'opera e ribadito che anche la classificazione della stessa deve formare oggetto di un'intesa, non può dirsi scalfita la peculiare garanzia riconosciuta alla Provincia di Bolzano dalle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige recate dal D.P.R. n. 381/1974, le quali richiedono appunto un'intesa fra Ministro dei lavori pubblici e Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano per «i piani pluriennali di viabilità e i piani triennali per la gestione e l'incremento della rete stradale» (art. 19); e stabiliscono che «gli interventi di spettanza dello Stato in materia di viabilità, linee ferroviarie e aerodromi, anche se realizzati a mezzo di aziende autonome, sono effettuati previa intesa con la Provincia interessata» (art. 20).

L'art. 2, comma 1, stabilisce che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti «promuove le attività tecniche ed amministrative occorrenti ai fini della sollecita progettazione ed approvazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi ed effettua, con la collaborazione delle Regioni e delle Province autonome interessate con oneri a proprio carico, le attività di supporto necessarie per la vigilanza, da parte del CIPE, sulla realizzazione delle infrastrutture».

Secondo la prospettazione della Provincia autonoma di Bolzano questa disposizione violerebbe l'art. 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, il quale pone il principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, nonché l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266/1992, il quale dispone che «nelle materie di competenza propria della Regione o delle Province autonome la legge

non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative (...) diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto».

La ricorrente presuppone che alcune delle materie su cui insistono i compiti tecnici e amministrativi conferiti al Ministero sarebbero di competenza legislativa (e quindi amministrativa) provinciale, ma omette di considerare che tra gli oggetti riconducibili alla propria competenza rientrano solo opere o lavori pubblici di interesse provinciale, ai quali il decreto legislativo n. 190 non è applicabile. Quando invece l'opera trascende l'ambito di interesse della Provincia, allora si è al di fuori delle garanzie statutarie e le eventuali ulteriori competenze normative che essa intendesse trarre dall'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 in relazione alle infrastrutture di cui al decreto legislativo impugnato non potrebbero sottrarsi ai limiti che si fanno valere nei confronti delle Regioni ordinarie, ossia, nella specie, alla possibilità, per lo Stato, di far agire il principio di sussidiarietà attraendo e regolando funzioni amministrative. Il parallelismo invocato dalla ricorrente opera, pertanto, unicamente nell'ambito provinciale e con riferimento alle competenze statutarie, essendo superato dall'applicabilità del principio di sussidiarietà per le competenze ulteriori.

Per gli stessi motivi vengono respinte anche tutte le censure che la Provincia di Bolzano prospetta, sempre sul parametro dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266/1992, con argomentazioni analoghe e che hanno ad oggetto gli artt. 1, commi 1 e 7; 2, commi 1, 2, 3, 4, 5, e 7; 3, commi 4, 5, 6, 9; 13, comma 5; e 15, i quali prevedono procedimenti di approvazione che comportano l'automatica variazione degli strumenti urbanistici, determinano l'accertamento della compatibilità ambientale e sostituiscono ogni altra autorizzazione, approvazione e parere.

La Provincia autonoma di Bolzano impugna l'art. 2, commi 2, 3, 4 e 5, i quali, nel riservare al Ministero delle infrastrutture e trasporti la promozione dell'attività di progettazione, direzione ed esecuzione delle infrastrutture e il potere di assegnare le risorse integrative necessarie alle attività progettuali, violerebbero l'art. 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e l'art. 4 del decreto legislativo n. 266/1992. Quest'ultimo, nel terzo comma, prevede che "fermo restando quanto disposto dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, nelle materie di competenza propria della Provincia, le amministrazioni statali, comprese quelle autonome, e gli enti dipendenti dallo Stato non possono disporre spese né concedere, direttamente o indirettamente, finanziamenti o contributi per attività nell'ambito del territorio regionale o provinciale". Tale disposizione, secondo la ricorrente imporrebbe la diretta assegnazione dei fondi alle Province autonome di Trento e Bolzano e non ai soggetti aggiudicatori.

Il motivo di ricorso viene respinto, giacché alle Province autonome non spetta in materia alcuna competenza statutaria, se non con riguardo alle opere di interesse provinciale.

Le Regioni Toscana e Marche impugnano l'art. 2, comma 5, il quale prevede che per la nomina di commissari straordinari incaricati di seguire l'andamento delle opere aventi carattere interregionale o internazionale debbano essere sentiti i Presidenti delle Regioni interessate. Le ricorrenti lamentano la violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, che, a loro giudizio, imporrebbe il coinvolgimento della Regione nella forma dell'intesa.

La Corte giudica la questione non fondata.

La disposizione impugnata, infatti, prevede una forma di vigilanza sull'esercizio di funzioni che, in quanto assunte per sussidiarietà, sono qualificabili come statali, e non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa, anziché, come è previsto per le opere interregionali e internazionali, nella audizione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome in sede di nomina del commissario straordinario.

- Le Regioni Toscana e Marche impugnano l'art. 2, comma 7, nella parte in cui consente al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e trasporti, sentiti, per le infrastrutture di competenza dei soggetti aggiudicatori regionali, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, di abilitare i Commissari straordinari ad adottare, con poteri derogatori della normativa vigente e con le modalità e i poteri di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 67/1997, convertito, con modificazioni nella legge n. 135/1997, i provvedimenti e gli atti di qualsiasi natura necessari alla sollecita progettazione, istruttoria, affidamento e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi, in sostituzione dei soggetti competenti. Se ne denuncia il contrasto con gli artt. 117, 118 e 120 Cost.

Viene innanzitutto premesso che le infrastrutture di competenza dei soggetti aggiudicatori regionali sono quelle in relazione alle quali, nelle intese previste dal comma 1 dell'art.1 del decreto legislativo n. 190, si è riconosciuto che l'interesse regionale concorre con un interesse statale preminente ed è proprio questo riconoscimento a giustificare l'esercizio della funzione amministrativa da parte dello Stato. Ad evitare che le esigenze unitarie sottostanti alla realizzazione di tali opere possano restare insoddisfatte a causa dell'inerzia del soggetto aggiudicatore regionale, allo Stato sono conferiti poteri sollecitatori che peraltro devono essere esercitati seguendo un percorso procedimentale che non priva Regioni e Province autonome delle garanzie connesse alla titolarità di un interesse concorrente con quello statale. E' infatti previsto che i

commissari straordinari agiscano con le modalità e i poteri di cui al citato art. 13 del decreto-legge n. 67/1997, e il comma 4 di tale articolo, che deve essere ritenuto applicabile alla fattispecie, attribuisce al Presidente della Regione (e, in questo caso, per opere ricadenti nell'ambito della Provincia autonoma, al Presidente della Provincia) il potere di sospendere i provvedimenti adottati dal commissario straordinario e anche di provvedere diversamente, entro 15 giorni dalla loro comunicazione.

In questi termini, la censura viene respinta.

Non viene condivisa neppure la prospettazione della Regione Toscana, secondo la quale alle ipotesi di inerzia regionale dovrebbe avviarsi ai sensi dell'art. 120 Cost., per la cui applicazione mancherebbero, nella specie, i presupposti. Occorre qui tenere ben distinte le funzioni amministrative che lo Stato, per ragioni di sussidiarietà e adeguatezza, può assumere e al tempo stesso organizzare e regolare con legge, dalle funzioni che spettano alle Regioni e per le quali lo Stato, non ricorrendo i presupposti per la loro assunzione in sussidiarietà, eserciti poteri in via sostitutiva. Nel primo caso, quando si applichi il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., quelle stesse esigenze unitarie che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa per sussidiarietà consentono di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della Regione che restino inerti. In breve, la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l'intervento sollecitatorio diretto a vincere l'inerzia regionale. Nella fattispecie di cui all'art. 120 Cost., invece, l'inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito.

Le Regioni ricorrenti censurano nella sua interezza l'art. 3, che disciplina la procedura di approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture, le procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e localizzazione, denunciandone il contrasto con l'art. 117 Cost., giacché detterebbe una disciplina di minuto dettaglio in relazione ad oggetti ricadenti nella competenza regionale in materia di governo del territorio.

La censura è giudicata inammissibile, in quanto formulata in termini generici, senza specificare quali parti della disposizione censurata eccederebbero la potestà regolativa che pure non si disconosce allo Stato in materia.

L'art. 3, comma 5, il quale affida al CIPE l'approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture coinvolgendo le Regioni interessate ai fini dell'intesa sulla localizzazione dell'opera, ma prevedendo che il medesimo progetto non sia sottoposto a conferenza di servizi, secondo la Regione Toscana sarebbe in contrasto con l'art. 76

Cost., poiché non sarebbe conforme all'art. 1, comma 2, lettera d), della legge n. 443/2001, il quale autorizzava solo a modificare la disciplina della conferenza dei servizi e non a sopprimerla.

La censura viene giudicata non fondata.

La Corte ritiene infatti che il Governo, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera d), era delegato a riformare le procedure per la valutazione di impatto ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale, nell'osservanza di un principio-criterio direttivo molto circostanziato e così formulato: modificazione della disciplina in materia di conferenza di servizi con la previsione della facoltà, da parte di tutte le amministrazioni competenti a rilasciare permessi e autorizzazioni comunque denominati, di proporre, in detta conferenza, nel termine perentorio di novanta giorni, prescrizioni e varianti migliorative che non modificano la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere. Tale criterio, diversamente da quanto assume la ricorrente, era dettato con riferimento all'approvazione del progetto definitivo, non già di quello preliminare. Attuativo della lettera d), dunque, non è l'art. 3, comma 5, bensì l'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 190, relativo all'approvazione del progetto definitivo, che in effetti prevede la conferenza di servizi e risulta pertanto, sotto il profilo denunciato, conforme alla delega.

- Le Regioni ricorrenti denunciano i commi 6 e 9 dell'art. 3, i quali, nel prevedere che lo Stato possa procedere comunque all'approvazione del progetto preliminare relativo alle infrastrutture di carattere interregionale e internazionale superando il motivato dissenso delle Regioni, violerebbero gli artt. 114, commi primo e secondo; 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, Cost. Le Regioni, si osserva nei ricorsi, sarebbero relegate in posizione di destinatarie passive di provvedimenti assunti a livello statale in materie che sono riconducibili alla potestà legislativa concorrente.

La questione non viene accolta.

In una prima ipotesi [art. 3, comma 6, lettera a)] il dissenso può essere manifestato sul progetto preliminare di un'opera che, in virtù di un'intesa fra lo Stato e la Regione o Provincia autonoma, è stata qualificata di carattere interregionale o internazionale. In questo caso il progetto preliminare è sottoposto al consiglio superiore dei lavori pubblici, alla cui attività istruttoria partecipano i rappresentanti delle Regioni. A tale fine il consiglio valuta i motivi del dissenso e la eventuale proposta alternativa che, nel rispetto della funzionalità dell'opera, la Regione o Provincia autonoma dissenziente avessero formulato all'atto del dissenso. Il parere del consiglio superiore dei lavori pubblici è rimesso al CIPE che, in forza dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 190, applicabile nella specie, è integrato dai Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate. Se il dissenso regionale

perdura anche in sede CIPE, il progetto è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Va in primo luogo rilevato che non si tratta qui di approvazione del progetto definitivo, ma solo di quello preliminare, e che le opere coinvolte non sono qualificate di carattere regionale. Risponde quindi allo statuto del principio di sussidiarietà e all'istanza unitaria che lo sorregge, che possano essere definite procedure di superamento del dissenso regionale, le quali dovranno comunque – come avviene nella specie – informarsi al principio di leale collaborazione, onde offrire alle Regioni la possibilità di rappresentare il loro punto di vista e di motivare la loro valutazione negativa sul progetto. Nessuna censura, in definitiva, può essere rivolta alla disciplina legislativa, salva la possibilità per la Regione dissenziente di impugnare la determinazione finale resa con decreto del Presidente della Repubblica ove essa leda il principio di leale collaborazione, sul quale deve essere modellato l'intero procedimento.

Nella seconda ipotesi [art. 3, comma 6, lettera b)] il dissenso si manifesta sul progetto preliminare relativo a infrastrutture strategiche classificate nell'intesa fra Stato e Regione come di preminente interesse nazionale o ad opere nelle quali il preminente interesse statale concorre con quello regionale. Il procedimento di superamento del dissenso delle Regioni è diversamente articolato: si provvede in questi casi a mezzo di un collegio tecnico costituito d'intesa fra il Ministero e la Regione interessata a una nuova valutazione del progetto preliminare. Ove permanga il dissenso, il Ministro delle infrastrutture e trasporti propone al CIPE, sempre d'intesa con la Regione, la sospensione dell'infrastruttura, in attesa di una nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma oppure «l'avvio della procedura prevista in caso di dissenso sulle infrastrutture o insediamenti produttivi di carattere interregionale o internazionale». Il tenore letterale della disposizione porta a concludere che la necessità dell'intesa con la Regione si riferisca non solo alla proposta di sospensione del procedimento, ma anche alla proposta di avvio della procedura di cui alla lettera a) dell'articolo in esame. Si consentirebbe insomma alla Regione, nel caso di opere di interesse regionale concorrente con quello statale, di "bloccare" l'approvazione del progetto ad esse relativo, in attesa di una nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma.

Per le stesse ragioni anche le censure relative agli artt. 4, comma 5, e 13, comma 5, che alla procedura dell'art. 3, comma 6, fanno espresso rinvio, vengono respinte, così come viene rigettata la censura rivolta dalle Regioni Toscana e Marche nei confronti dell'art. 13, che disciplina le procedure per la localizzazione, l'approvazione dei progetti, la VIA degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture private strategiche per l'approvvigionamento energetico, richiamando le procedure previste negli artt. 3 e 4 del decreto.

- Sono dichiarate inammissibili le censure che le Regioni Toscana e Marche svolgono nei confronti degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11, che, in relazione alle infrastrutture e agli insediamenti produttivi qualificati come strategici, contengono un complesso insieme di innovazioni in materia di appalti e di concessioni di lavori pubblici. Se ne denuncia il contrasto con l'art. 117 Cost.

Ancor prima di esaminare nel merito la censura, che procede peraltro dalla erronea premessa che i lavori pubblici costituiscano una materia di esclusiva competenza regionale, viene rilevato che essa è formulata in termini così generici da non consentire un corretto scrutinio di legittimità costituzionale sulle singole disposizioni. Nella congerie di norme contenute negli articoli impugnati, fatte simultaneamente e indistintamente oggetto di censura, discernere o selezionare i profili di competenza statale potenzialmente interferenti con la disciplina regionale non è onere che possa essere addossato alla Corte, ma attiene al dovere di allegazione del ricorrente. Vero in ipotesi che sussistano profili di disciplina inerenti a competenze residuali, è infatti indubitabile la potenziale interferenza con esse di funzioni e compiti statali riconducibili alla potestà legislativa esclusiva o concorrente, quali la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della concorrenza, il governo del territorio.

L'art. 4, comma 5, è impugnato dalla Regione Toscana per la parte in cui prevede che l'approvazione del progetto definitivo, adottata con il voto favorevole della maggioranza dei componenti il CIPE, «sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato e consente la realizzazione e, per gli insediamenti produttivi strategici, l'esercizio di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto approvato». La ricorrente lamenta la violazione dell'art. 76 Cost., per il contrasto con l'art. 1, comma 3-bis, della legge di delega n. 443/2001, come modificata dalla legge n. 166/2002, il quale porrebbe quale momento indefettibile del procedimento di approvazione del progetto definitivo il parere obbligatorio della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 281/1997.

La censura è giudicata infondata.

A prescindere dal rilievo che l'art. 1, comma 3-bis, della legge n. 443/2001, introdotto dalla legge n. 166/2002, non figura espressamente tra i criteri e principi direttivi per l'esercizio della delega, e che è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, si osserva che l'art. 4, comma 5, costituisce attuazione del criterio di cui all'art. 1, comma 2, lettera c), della citata legge n. 443/2001, come modificato dall'art. 13, comma 6, della legge n. 166/2002, del quale si è in precedenza escluso il dedotto profilo di lesione delle competenze regionali. Il suindicato criterio prevedeva infatti che venisse affidata al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni o Province autonome interessate, l'approvazione del progetto preliminare e di quello

definitivo. E che l'operatività della disposizione impugnata presupponga che l'approvazione del progetto definitivo sia effettuata dal CIPE in composizione allargata si ricava dall'art. 1, comma 2, dello stesso decreto legislativo n. 190, il quale chiarisce che «l'approvazione dei progetti delle infrastrutture» (quindi del progetto preliminare come di quello definitivo) «avviene d'intesa tra lo Stato e le Regioni nell'ambito del CIPE allargato ai presidenti delle regioni e delle province autonome interessate».

La Regione Toscana ha impugnato l'art. 8, nella parte in cui prevede che il Ministero delle infrastrutture e trasporti pubblici sul proprio sito informatico e, una volta istituito, sul sito informatico individuato dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 24 della legge n. 340/2000, nonché nelle *Gazzette Ufficiali* italiana e comunitaria, la lista delle infrastrutture per le quali il soggetto aggiudicatore ritiene di sollecitare la presentazione di proposte da parte di promotori, precisando, per ciascuna infrastruttura, il termine (non inferiore a 4 mesi) entro il quale i promotori possono presentare le proposte e, se la proposta è presentata, stabilisce che il soggetto aggiudicatore, valutata la stessa come di pubblico interesse, promuova la procedura di VIA e se necessario la procedura di localizzazione urbanistica.

La ricorrente lo censura per eccesso di delega, in quanto esso non chiarirebbe se le infrastrutture inserite nella lista per sollecitare le proposte dei promotori siano da individuare tra quelle già ricomprese nel programma di opere strategiche formato d'intesa con le Regioni ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge di delega n. 443/2001 o se al contrario si debba consentire la presentazione di proposte dei promotori anche per opere non facenti parte del programma, e sulle quali nessuna intesa è stata raggiunta con le Regioni interessate.

L'interpretazione più piana e lineare della disposizione censurata è che debba trattarsi delle opere inserite nel programma di cui al comma 1, e sulle quali si sia raggiunta l'intesa. Non è quindi fondata la censura di violazione dell'art. 76 Cost. e neppure sussiste la violazione dell'art. 117, poiché il principio di sussidiarietà postula che allo Stato, una volta assunta la funzione amministrativa, competa anche di regolarla onde renderne l'esercizio raffrontabile a un parametro legale unitario.

Le Regioni Toscana, Marche e la Provincia autonoma di Bolzano, propongono questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., anche dell'art. 15 del decreto legislativo n. 190.

La Corte giudica la questione fondata.

Il comma 1 di tale articolo attribuisce al Governo la potestà di integrare tutti i regolamenti emanati in base alla legge n. 109/1994, «assumendo come norme regolatrici il presente decreto legislativo, la

legge di delega e le normative comunitarie in materia di appalti di lavori» e stabilisce che le norme regolamentari si applichino alle Regioni solo «limitatamente alle procedure di intesa per l'approvazione dei progetti e di aggiudicazione delle infrastrutture» e, per quanto non pertinente a queste procedure, si applichino a titolo suppletivo, «sino alla entrata in vigore di diversa normativa regionale». Il comma 2 del predetto articolo autorizza i regolamenti emanati nell'esercizio della potestà di cui al comma 1 ad abrogare o derogare, dalla loro entrata in vigore, le norme di diverso contenuto precedentemente vigenti nella materia; il comma 3 puntualizza gli oggetti del regolamento autorizzato; il comma 4 stabilisce che, fino alla entrata in vigore dei regolamenti integrativi di cui al comma 1, si applica il D.P.R. n. 554/1999 in materia di lavori pubblici adottato dallo Stato ai sensi dell'art. 3 della legge n. 109/1994, in quanto compatibile con le norme della legge di delega e del decreto legislativo n. 190; e prosegue disponendo che i requisiti di qualificazione sono individuati e regolati dal bando e dagli atti di gara, nel rispetto delle previsioni del decreto legislativo n. 158/1995.

Dalle argomentazioni che sostengono il motivo di ricorso si evince che esso investe i primi quattro commi dell'art. 15, che riguardano appunto i regolamenti governativi autorizzati; ne è escluso invece il comma 5, che ha un oggetto diverso ed affatto autonomo, poiché concerne l'attività di monitoraggio tesa a prevenire e reprimere tentativi di infiltrazione mafiosa. Così accertata la portata delle censure, esse devono essere accolte, per le ragioni che sono state già esposte nel precedente paragrafo 7, dove si sono illustrati i motivi della pronuncia di accoglimento della questione riguardante l'art. 1, comma 3, della legge n. 443 del 2001, di cui l'impugnato art. 15 è attuativo.

- Con un'unica, laconica censura la Regione Toscana impugna, con richiamo agli stessi motivi già svolti, l'art. 16, il quale contiene una pluralità di norme transitorie, diverse a seconda dello stadio di realizzazione dell'opera al momento di entrata in vigore del decreto legislativo n. 190. La regolamentazione è infatti differenziata a seconda che sia stato approvato il progetto definitivo o esecutivo (comma 1); abbia avuto luogo la valutazione di impatto ambientale sulla base di norme vigenti statali o regionali (comma 2); non si sia svolta alcuna attività e si versi in fase di prima applicazione della disciplina (comma 3); o ancora si tratti di procedimenti relativi agli insediamenti produttivi e alle infrastrutture strategiche per l'approvvigionamento energetico in corso (comma 7, che regola anche il regime degli atti già compiuti). Ciascuna di queste ipotesi è assoggettata a una disciplina particolare e pertanto non è possibile indirizzare nei loro confronti una censura unitaria fondata su un solo motivo, per di più argomentato *per relationem* con riferimento ai "motivi sopra esposti", alcuni dei quali, a loro volta, vengono dichiarati inammissibili per genericità con la presente pronuncia.

La censura è pertanto inammissibile per la sua genericità.

- Le Regioni Marche e Toscana denunciano, in riferimento all'art. 117 Cost., gli artt. 17, 18, 19 e 20 nella parte in cui dettano una disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale di opere e infrastrutture che derogherebbe a quella regionale, cui dovrebbe riconoscersi la competenza a regolare gli strumenti attuativi della tutela dell'ambiente.

La censura non viene accolta.

Le ricorrenti muovono dalla premessa che la valutazione di impatto ambientale regolata dalle disposizioni censurate trovi applicazione anche nei confronti delle opere di esclusivo interesse regionale, ma così non è, poiché la sfera di applicazione del decreto legislativo n. 190 è limitata alle opere che, con intesa fra lo Stato e la Regione, vengono qualificate come di preminente interesse nazionale, con il quale concorre un interesse regionale.

Per le infrastrutture ed insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale, invece, non vi è ragione di negare allo Stato l'esercizio della sua competenza, tanto più che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema forma oggetto di una potestà esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), che è bensì interferente con una molteplicità di attribuzioni regionali, come questa Corte ha riconosciuto nelle sentenze n. 536 e n. 407/2002, ma che non può essere ristretta al punto di conferire alle Regioni, anziché allo Stato, ogni determinazione al riguardo.

Quando sia riconosciuto in sede di intesa un concorrente interesse regionale, la Regione può esprimere il suo punto di vista e compiere una sua previa valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 17, comma 4, ma il provvedimento di compatibilità ambientale è adottato dal CIPE, il quale, secondo una retta interpretazione, conforme ai criteri della delega [art. 1, comma 2, lettera c), della legge n. 443/2001, come sostituito dalla legge n. 166/2002], deve essere integrato dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate. L'insieme di queste previsioni appresta garanzie adeguate a tutelare le interferenti competenze regionali.

Oggetto di censura è pure l'art. 19, comma 2, il quale demanda la valutazione di impatto ambientale a una Commissione speciale istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente. Le Regioni Toscana e Marche lamentano una lesione degli artt. 9, 32, 117 e 118 Cost. per la mancata previsione di una partecipazione regionale in tale Commissione.

Premesso che la disposizione deve essere interpretata nel senso che la Commissione speciale opera con riferimento alle sole opere qualificate in sede di intesa come di interesse nazionale, interregionale o internazionale, essa è invece illegittima nella parte in cui, per le

infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici per i quali sia stato riconosciuto, in sede di intesa, un concorrente interesse regionale, non prevede che la Commissione speciale VIA sia integrata da componenti designati dalle Regioni o Province autonome interessate.

- Le Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia hanno proposto questione di legittimità costituzionale in via principale, in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 41, 42, 44, 70, 76, 77, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché all'art. 174 del trattato istitutivo della Comunità europea, dell'intero d.lgs. n. 198/2002, recante "Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge n. 443/2001", e in particolare degli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12.

Avverso il medesimo decreto legislativo ha proposto ricorso, «per sollevare questione di legittimità costituzionale e conflitto di attribuzione», anche il Comune di Vercelli. Il ricorrente ritiene che la propria legittimazione ad impugnare discenda dal fatto che la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione ha attribuito direttamente ai Comuni potestà amministrative e normative che dovrebbero poter essere difese nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione e nel giudizio per conflitto di attribuzione.

A prescindere dalla qualificazione dell'atto e dal problema se con esso il Comune abbia sollevato una questione di legittimità costituzionale o abbia introdotto un conflitto di attribuzione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

L'art. 127 Cost. prevede che «La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge». Con formulazione dal tenore inequivoco, la titolarità del potere di impugnazione di leggi statali è dunque affidata in via esclusiva alla Regione, né è sufficiente l'argomento sistematico invocato dal ricorrente per estendere tale potere in via interpretativa ai diversi enti territoriali.

Analogo discorso deve ripetersi per il potere di proporre ricorso per conflitto di attribuzione. Nessun elemento letterale o sistematico consente infatti di superare la limitazione soggettiva che si ricava dagli artt. 134 Cost. e 39, terzo comma, della legge n. 87/1953 e, comunque, sotto il profilo oggettivo, resta ferma, anche dopo la revisione costituzionale del 2001, la diversità fra i giudizi in via di azione sulle leggi e i conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, i quali ultimi non possono riguardare atti legislativi.

- L'intero decreto legislativo n. 198/2002 è impugnato in tutti i ricorsi per eccesso di delega, sul rilievo che la legge n. 443/2002,

nell'art. 1, comma 1, autorizzava l'adozione di una normativa specifica per le sole infrastrutture puntualmente individuate anno per anno, a mezzo di un programma approvato dal CIPE, mentre nel caso di specie non vi sarebbe stata tale individuazione, ma esclusivamente una «sintesi del piano degli interventi nel comparto delle comunicazioni». Inoltre, si aggiunge nei ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria, la delega sarebbe stata conferita per la realizzazione di "grandi opere", mentre tralicci, pali, antenne, impianti radiotrasmittenti, ripetitori, che il decreto legislativo n. 198 disciplina, costituirebbero solo una molteplicità di piccole opere; infine – si lamenta nei ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia – lungi dall'uniformarsi ai principi e criteri direttivi della delega, il decreto impugnato, nell'art. 1, porrebbe a sé medesimo i principi che informano le disposizioni successive.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, nel giudizio promosso in via principale il vizio di eccesso di delega può essere addotto solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o Province autonome ricorrenti (sentenze n. 353/2001, n. 503/2000, n. 408/1998, n. 87/1996). Nella specie non può negarsi che la disciplina delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche, che si assume in contrasto con la legge di delega n. 443/2001, comprime le attribuzioni regionali sotto più profili. Il più evidente tra essi emerge dalla lettura dell'art. 3, comma 2, secondo il quale tali infrastrutture sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento. In questi casi la Regione è legittimata a far valere le proprie attribuzioni anche allegando il vizio formale di eccesso di delega del decreto legislativo nel quale tale disciplina è contenuta.

Nella specie l'eccesso di delega è evidente, a nulla rilevando la sopravvenuta entrata in vigore del decreto legislativo n. 259/2003, recante il Codice delle comunicazioni elettroniche, che riguarda in parte la stessa materia.

L'art. 1, comma 2, della legge n. 443/2001, che figura nel titolo del decreto legislativo impugnato ed è richiamata nel preambolo, ha conferito al Governo il potere di individuare infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale a mezzo di un programma formulato su proposta dei Ministri competenti, sentite le Regioni interessate ovvero su proposta delle Regioni sentite i Ministri competenti. I criteri della delega, contenuti nell'art. 2, confermano che i decreti legislativi dovevano essere intesi a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati a mezzo di un programma.

Di tale programma non vi è alcuna menzione nel decreto impugnato, il quale al contrario prevede che i soggetti interessati alla

installazione delle infrastrutture sono abilitati ad agire in assenza di un atto che identifichi previamente, con il concorso regionale, le opere da realizzare e sulla scorta di un mero piano di investimenti delle diverse società concessionarie.

LA CORTE COSTITUZIONALE RISCRIVE IL TITOLO V?

di Andrea Morrone *

(8 ottobre 2003)

Nella sentenza [n. 303/2003](#), con bagliori di potere costituente, la Corte costituzionale sembra avere inciso in maniera significativa sia il sistema delle fonti del diritto, sia i rapporti dialettici tra i livelli di governo statale e regionale.

La legge costituzionale n. 3 del 2001, ha rovesciato, com'è arcinoto, il modello originario. Ma non ha chiarito il criterio per ordinare il sistema. Una prova delle difficoltà esegetiche e applicative del testo sono gli opposti tentativi tesi a leggere, ora in chiave restrittiva ora in chiave estensiva, sia l'enumerazione degli ambiti di competenza statale esclusiva sia, reciprocamente, le sfere di attribuzione del legislatore regionale. Simili difficoltà sono state superate in altri ordinamenti attraverso vie diverse: mediante meccanismi per far valere istanze unitarie non suscettibili di diversificazione territoriale anche in deroga all'ordine delle attribuzioni (tipo la *konkurrierende Gesetzgebung* tedesca o la *Supremacy Clause* statunitense), rappresentando gli enti decentrati nel parlamento nazionale, o attraverso procedimenti consensuali o collaborativi affermatasi in via di prassi.

Nonostante il silenzio della Costituzione, la Corte ha rinvenuto anche nel nostro ordinamento costituzionale "congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica".

Tale "elemento di flessibilità" è il principio di sussidiarietà. Nell'art. 118 Cost. è infatti configurato un "meccanismo dinamico" diretto a far sì che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai comuni, possano essere allocate a un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario. Nel suo significato pratico il principio di sussidiarietà vale come "subsidium" quando di fronte a esigenze di carattere unitario un livello di governo risulti inadeguato a realizzarle. Ma, attraverso il principio di legalità, come criterio di allocazione delle funzioni amministrative, la sussidiarietà passa anche al piano delle competenze legislative. La specifica "attitudine ascensionale" del principio (in questo limitato senso la Corte ha fatto propria la tesi della sussidiarietà bidirezionale formulata da Roberto Bin) ha come effetto che, in ultima istanza, l'assunzione delle funzioni in sussidiarietà sia compiuta dal legislatore statale. In definitiva, l'assetto delle competenze fissato in

maniera statica dalla riforma del titolo V è reso dinamico grazie al principio di sussidiarietà, che permette di rendere flessibile sia la distribuzione delle funzioni amministrative sia – questo l'aspetto rivoluzionario – la distribuzione delle funzioni legislative.

Portato alle estreme conseguenze, il ragionamento della Corte ammette chiaramente che l'art. 117 Cost. possa essere interpretato utilizzando l'art. 118 Cost. (e non viceversa). Le funzioni amministrative non sono distribuite dal legislatore statale o regionale secondo le rispettive competenze legislative. Funzioni amministrative e competenze legislative, invece, troveranno ordine nella decisione statale di sussidiarietà. In definitiva, lo Stato potrà riscrivere l'art. 117 Cost. e, quindi, disporre del criterio di chiusura del sistema delle fonti del diritto. E' questo un risvolto negativo della rottura del principio del parallelismo, incautamente abbandonato dal nuovo titolo V, e che nel vecchio ordinamento funzionava ora a favore degli enti locali, ora a favore dello Stato. Nel nuovo contesto la posizione delle regioni viene ulteriormente aggravata, se è vero che il modello prefigurato dalla Corte costituzionale tende a attrarre l'autonomia legislativa regionale (in ordine sia alla competenza residuale innominata, sia alla competenza concorrente) nella sfera di disponibilità del legislatore statale.

La funzione assegnata dalla Corte al principio di sussidiarietà richiama quella che, nelle ragioni del Costituente, era propria dell'interesse nazionale come limite di merito, affidato alla cura del Parlamento, proprio per derogare in nome di istanze unitarie e in via sussidiaria al normale assetto delle attribuzioni. Una funzione che il governo e la Corte costituzionale avevano snaturato in concreto, assumendo l'interesse nazionale *in sé* come presupposto di legittimità e come causa di giustificazione dell'intervento del legislatore statale anche in ambiti che la Costituzione non gli affidava. Nel nuovo titolo V quest'ultima concezione dell'interesse nazionale – precisa la Corte – “è divenuta priva di valore deontico”, non essendo previsto l'interesse nazionale né come limite di merito né come limite di legittimità. Ma essa – ecco l'altra faccia della decisione – non è trasmigrata neppure nel principio di sussidiarietà.

Affinché la sussidiarietà non diventi il (nuovo) grimaldello per sovvertire la rigidità della Costituzione, essa potrà giustificare la deroga delle competenze solo a condizione che “la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità” e, ancora, che “sia oggetto di accordo stipulato con la Regione interessata”. Anche qui emergono le radici del ragionamento della Corte in quella giurisprudenza costituzionale pregressa (sent. n. 177 del 1988) in cui l'uso da parte dello Stato dell'interesse nazionale veniva subordinato al

rispetto dei concorrenti principi di ragionevolezza (sul piano della legittimazione) e di leale collaborazione (su quello procedurale).

A questa "concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza" la Corte collega ora l'importante conseguenza che ogni esigenza di esercizio unitario sottesa negli artt. 117 e 118 Cost. possa superare il vaglio di costituzionalità solo in presenza di "attività concertative e di coordinamento orizzontale". Tra queste la Corte richiama espressamente le intese, condotte secondo il principio di lealtà costituzionale (che evoca la *Bundestreue* del *Grundgesetz*). Il riferimento è a procedimenti di codecisione tra Stato e regioni in forma *paritaria*: pur non riducibili all'espressione di meri pareri, essi non implicano però una partecipazione *eguale*. Altro è il procedimento deliberativo, altro è la decisione: fermo il contraddittorio in cui le parti possono allegare, discutere e dimostrare la propria adeguatezza nell'esercizio di una determinata funzione, l'intesa deve sempre condurre a una decisione finale che, nella logica della sussidiarietà, resta affidata alla responsabilità dello Stato.

In questo modo la sentenza n. 303 assume anche una specifica valenza istituzionale. Se il principio dell'intesa presuppone che nel procedimento diretto all'assunzione delle funzioni in sussidiarietà siano direttamente coinvolti il governo statale e i governi regionali, a ricevere un nuovo slancio, al di là di precedenti chiusure giurisprudenziali (sentt. nn. 498/2000 e 437/2001), è proprio il sistema delle Conferenze intergovernative. Tra quelle previste, soprattutto la Conferenza dei presidenti di Regione potrebbe diventare la controparte dello Stato nelle decisioni in cui far valere le istanze unificanti sottese al principio di unità e indivisibilità della Repubblica, quasi una terza camera da affiancare ai due rami del Parlamento.

Dalla sentenza, però, potrebbe anche trarsi l'indicazione "costituente" – e in questo senso andrebbe corretto il progetto del governo in materia di riforma del bicameralismo e di Senato (sedicente) federale, su cui vedi Barbera in *Quaderni costituzionali*, n. 4 del 2003, in corso di pubblicazione – per trasformare il Senato in una effettiva camera di rappresentanza territoriale secondo il modello del *Bundesrat* tedesco. Questa soluzione sembra coerente con la concezione procedurale della sussidiarietà fatta propria dalla Corte costituzionale, realizzando meglio i principi di rappresentatività e di responsabilità delle autonomie regionali nei processi di codecisione implicati dalla riforma del titolo V.

La sentenza n. 303 è destinata a segnare una svolta nell'interpretazione del nuovo titolo V, con la stessa valenza di quelle storiche decisioni costituzionali che, nel vigore della Carta del 1948, hanno riscritto allora il testo costituzionale: come le pronunce che hanno trasformato l'interesse nazionale da limite di merito in limite di legittimità (sent. n. 15 e 16 del 1956), o quelle che, di conseguenza,

hanno legittimato la funzione statale di indirizzo e coordinamento quale strumento operativo della tecnica di ritaglio delle competenze regionali (sentt. nn. 138, 139, 140, 141 e 142 del 1972).

* p.a. di Diritto costituzionale, Università di Bologna –
morrone@giuri.unibo.it

Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà.

Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale

di Quirino Camerlengo *
(13 ottobre 2003)

1. Con la sent. 303/2003, la Corte costituzionale ha offerto un contributo di fondamentale rilevanza in ordine alla portata degli innovativi principi introdotti dalla riforma costituzionale del 2001. In particolare, la tesi accolta da questo Collegio illumina la proiezione eclettica del canone della sussidiarietà verticale, vale a dire la sua capacità di affrancarsi dall'area toccata dai soli poteri amministrativi per abbracciare spazi di intervento più ampi.

Invero, nel testo costituzionale novellato, il principio di sussidiarietà è inserito, unitamente a quelli di adeguatezza e di differenziazione, nell'enunciato afferente alla allocazione delle funzioni amministrative presso i diversi livelli di governo che, a mente dell'art. 114, costituiscono la Repubblica. D'altro canto, detto principio aveva già in precedenza orientato la vasta opera di decentramento descritta come "federalismo amministrativo a Costituzione invariata" e culminata nella prima legge Bassanini e nei conseguenti decreti legislativi di attuazione.

Questa specifica collocazione aveva sorretto una lettura interpretativa tale da erigere una nitida linea di demarcazione tra il riparto delle funzioni legislative, disciplinata dall'art. 117, e la distribuzione dei poteri amministrativi, informata giustappunto ai principi consacrati nell'art. 118. È stato, infatti, autorevolmente sostenuto che «i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sono *criteri di esercizio* della potestà legislativa da parte di legislatori riconosciuti competenti ai sensi dell'art. 117, e non una regola di attribuzione della potestà legislativa medesima.

L'art. 118 *non costituisce autonomo fondamento di poteri legislativi* per così dire "impliciti". Si tratta di una affermazione davvero basilare, nel senso che accoglierla o non accoglierla comporta l'accettazione o la sostanziale vanificazione dell'art. 117 come norma rivolta a ripartire le potestà legislative» (G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 384). In questo senso, dunque, il canone della sussidiarietà ed i suoi corollari principi di adeguatezza e di differenziazione dovrebbero indirizzare la futura attività legislativa, statale e regionale, in sede di revisione delle pregresse soluzioni allocative delle funzioni amministrative, atteso altresì il principio della preferenza per il livello comunale (su cui v., per tutti, M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1278).

Ebbene, con la pronuncia qui sommariamente commentata il giudice delle leggi ha reso meno tangibile il rigore euclideo di tale assetto geometrico, promuovendo il principio di sussidiarietà a vero criterio di distribuzione non delle sole attribuzioni amministrative, ma dell'intera azione di governo che si sostanzia in leggi, atti normativi e provvedimenti amministrativi.

2. Nel caso di specie, la Corte è chiamata a verificare «se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente» (punto 2.1 del considerato in diritto).

Per dirimere tale dubbio, la Corte intraprende un processo di erosione dell'asseritamente intransigente riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. Per quanto tale soluzione sia congeniale a presidiare le prerogative regionali con «garanzie ferree», nondimeno una simile rigidità finirebbe col «svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionalmente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze» (2.1). La indefettibile flessibilità, assecondata dal modello accolto nell'art. 118, introduce «un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida (...) la stessa distribuzione delle competenze legislative» (2.1).

Pertanto, una volta ravvisata la necessità di garantire una gestione unitaria delle esigenze sovraregionali, attraverso l'attribuzione delle relative competenze amministrative all'apparato centrale, questa allocazione «non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità (...) conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con

discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale (...)» (2.1).

L'attrazione al livello statale delle funzioni, legislative e amministrative o, più precisamente - seguendo la successione logica abbracciata dalla Corte - *amministrative e, dunque, legislative*, è così guidata dai principi di sussidiarietà e di adeguatezza, che in questo modo possono dispiegare appieno la loro vocazione dinamica. In effetti, la «concezione procedimentale e consensuale» (2.2) di tali principi presuppone che, accanto agli indispensabili requisiti della proporzionalità e della rigorosa ragionevolezza, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia oggetto di una intesa con la Regione interessata. Sicché, la rinuncia regionale all'esercizio delle funzioni *amministrative e, dunque, legislative* è subordinata all'adesione consensuale all'iniziativa concepita in ambito statale, secondo un modello negoziale, informato al principio di leale collaborazione, reputato idoneo a salvaguardare le prerogative costituzionalmente riconosciute alle istituzioni regionali. Per verificare, quindi, se una legge statale che occupi simili spazi «sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina» (4.1).

Peraltro, una volta definito tale assetto negoziale e, dunque, una volta realizzato tale processo di attrazione nell'orbita statale, l'intesa stessa circoscrive fortemente l'esercizio di poteri regolamentari ad opera delle autorità statali, precludendo così interventi di delegificazione. Posto che al cospetto del principio della separazione delle competenze tale strumento non può di regola essere attivato, «neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario». Introducendo «elementi di dinamicità intesi ad attenuare la rigidità del riparto di funzioni legislative» stabilito in Costituzione, detti principi impediscono alla legge statale di «spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità» (7).

In estrema sintesi, per la Corte costituzionale, alla luce dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza :

- 1) anche nelle materie di potestà legislativa concorrente le funzioni amministrative possono essere conferite ad autorità statali, per la tutela di esigenze di carattere unitario insuscettibili di frazionamento o localizzazione territoriale;

- 2) una volta operato tale conferimento, anche la funzione legislativa è attratta, *in toto*, nello spazio interessato dalle determinazioni normative assunte a livello statale, e la legge statale non può promuovere iniziative di delegificazione;
 - 3) la descritta devoluzione delle competenze *amministrative e, dunque, legislative* è subordinata, oltre che al rispetto dei parametri di proporzionalità e di ragionevolezza, ad una intesa con la Regione interessata.
3. Pur invocando, a ragione, il principio di legalità, la Corte illumina un tragitto inverso rispetto a quello tracciato dal suddetto principio: non dalla legge alla funzione amministrativa, bensì da quest'ultima alla potestà legislativa. In virtù del principio di legalità, i pubblici poteri sono abilitati ad esercitare le funzioni amministrative previste dalla legge. In forza del canone della sussidiarietà, inteso dinamicamente per la tutela di esigenze unitarie, lo Stato titolare delle relative attribuzioni amministrative attira verso di sé anche le imprescindibili competenze legislative. Tant'è vero che, ribadendo la possibilità di una simile attrazione, la Corte parla «delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative» (16, il corsivo è nostro). In breve, la distribuzione del potere legislativo segue l'allocazione della funzione amministrativa. Come correttamente riconosce A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V ?*, in questo *Forum*, il ragionamento qui accolto «ammette chiaramente che l'art. 117 Cost. possa essere interpretato utilizzando l'art. 118 Cost. (e non viceversa)».

Da questo punto di vista, si registra una significativa continuità per così dire metodologica rispetto al previgente modello basato sul principio del parallelismo. In effetti, quest'ultimo aveva fornito all'organo di giustizia costituzionale «un criterio per la (ri)definizione delle funzioni legislative regionali» al fine di estenderle anche negli ambiti interessati dalla delega di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni (cfr. R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 366). Sennonché, in quel modello il criterio-guida aveva operato nel senso di arricchire il patrimonio normativo delle autorità regionali, e non nel senso di svilirlo.

La dimensione consensuale dell'iniziativa rimessa allo Stato tende, entro la cornice abbozzata dalla Corte, a contenere la forza centripeta esercitata dal principio di sussidiarietà. I giudici costituzionali sembrano alludere ad una sorta di disponibilità delle prerogative legislative regionali, come tali suscettibili di confluire in un assetto negoziale difforme rispetto al modello prescelto dalla Carta fondamentale. Diversamente dal Consiglio di Stato, sez.

consultiva per gli atti normativi, 10 febbraio 2003, n. 335, secondo cui «l'intesa fra lo Stato e le Regioni non può ritenersi sufficiente a modificare la disciplina del riparto di competenze sulla rispettiva potestà regolamentare, trattandosi di disciplina non disponibile in quanto stabilita in modo diretto e completo dalla Costituzione nel nuovo testo del Titolo V», la Corte accoglie una prospettiva incline ad ammettere la derogabilità pattizia del pertinente dato costituzionale.

La fiducia riposta nei meccanismi negoziali di codeterminazione non è una novità. Su questo versante, infatti, l'accordo, quale espressione paradigmatica del principio di leale cooperazione, è progressivamente assunto a privilegiato ed innovativo fattore di coesione e di equilibrio nella gestione degli interessi statali e regionali, ogni qual volta tra questi s'instauri una trama, più o meno complessa, di connessioni e reciproche interferenze (sul punto, si rinvia alle puntuali considerazioni di L. VIOLINI, *Editoriale* di prossima pubblicazione in *Le Regioni*, 5/2003).

Tuttavia, non è così scontato che una simile disponibilità delle funzioni legislative (peraltro, tutta da dimostrare), corredata dall'adozione di moduli negoziali, possa in qualche modo garantire la posizione complessiva delle Regioni, chiamate a transigere sull'intervento sussidiario dello Stato.

Innanzitutto, l'intesa si era già imposta nella più recente configurazione positiva della potestà statale di indirizzo e coordinamento (cfr. l'art. 8 della legge 59/1997). Sennonché, giusto l'orientamento invalso nella giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio, l'azione di indirizzo e coordinamento avrebbe dovuto culminare nella mera enunciazione di obiettivi, risultati o standard, senza peraltro incidere direttamente sulla assegnazione della funzione legislativa. Ebbene, questa dimensione teleologica non sembra affiorare nella presente decisione.

Inoltre, sul piano squisitamente operativo, la procedimentalizzazione ravvisata dalla Corte è concepita in modo tale da svilire ulteriormente l'autonomia regionale. Invero, nella sentenza in esame si postula una sorta di inversione dell'onere della prova in ordine alla inadeguatezza del livello regionale. Per il Collegio, «ben può darsi (...) che nell'articolarsi del procedimento (...) la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata» ove la Regione «non solo allegghi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione» (4.1). Stando così le cose, a fronte di una iniziativa statale genericamente motivata, dovrebbero essere le autorità regionali a fornire la prova della propria idoneità ad assolvere adeguatamente le contese funzioni amministrative e, dunque, anche quelle legislative.

In definitiva, lo Stato, invocando i principi di sussidiarietà e adeguatezza, può attrarre verso di sé, anche al di fuori dei settori ad esso esplicitamente riservati, i poteri amministrativi e, quindi, le "correlative" funzioni legislative. La Regione, per negare legittimamente la propria adesione alla proposta statale d'intesa, è tenuta a dimostrare la propria adeguatezza *complessiva*. Si potrebbe, così, parlare di ... presunzione relativa di inadeguatezza dell'autonomia (legislativa e amministrativa) regionale.

* Ricercatore di Diritto amministrativo presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Pavia - quirino.camerlengo@unimi.it

La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema:

un nuovo aspetto della Sentenza 303/2003

di Enrico d'Arpe *

(17 ottobre 2003)

E' appena il caso di rammentare che la portata della riforma costituzionale operata con la Legge di revisione 18 Ottobre 2001 n° 3 è di gran lunga superiore a quella operata dalle c.d. Leggi Bassanini: queste ultime avevano introdotto ex novo nell'ordinamento positivo nazionale il principio di sussidiarietà "verticale" (di matrice comunitaria) esclusivamente quale modello per il riparto delle funzioni amministrative tra lo Stato-apparato e le autonomie territoriali; la Legge n° 3 del 2001, oltre a costituzionalizzare il principio di sussidiarietà (nella versione "verticale" ed "orizzontale") e ad inserirlo nel nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione quale parametro fondamentale su cui fondare il riparto di competenze amministrative (tra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), sancisce una rivoluzione epocale con la nuova stesura dell'art. 117 per cui, in tema di competenze legislative, allo Stato non spetta più una generale potestà regolatrice (ossia quel potere di intervento su ogni materia che, malgrado la previsione della competenza concorrente in capo alle Regioni, gli era pienamente riconosciuto nel sistema anteriforma), bensì un potere legislativo esercitabile soltanto in alcune materie, tassativamente elencate nel secondo comma del citato art. 117, che introduce in tale ambito una potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Per quanto attiene alle diverse materie di legislazione concorrente (pure enumerate dal successivo comma dell'art. 117 nuovo testo), la

legge di revisione costituzionale precisa – come è noto - che la potestà legislativa spetta, invece, alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Infine viene riconosciuta un'ampia potestà legislativa esclusiva alle Regioni (sia a statuto ordinario che speciale) di natura residuale, riferita a tutte le materie non rientranti tra quelle espressamente elencate in cui lo Stato esercita potestà legislativa esclusiva ovvero incluse tra quelle di legislazione concorrente.

Nel mentre è apparso subito chiaro che, in relazione alle norme statali preesistenti all'entrata in vigore della legge costituzionale n° 3 del 2001, in base ai consolidati orientamenti espressi dalla Corte Costituzionale (Sentenze 214/85 e 316/93), il passaggio di alcune materie dalla potestà legislativa statale a quella regionale (concorrente o esclusiva) avrebbe comportato unicamente una progressiva attività di sostituzione delle nuove norme regionali a quelle statali previgenti nel momento della concreta esplicazione dell'ordinaria attività legislativa delle Regioni nelle materie stesse, di modo che le leggi statali sarebbero state sostituite dalle quelle regionali sopravvenute (destinate a prevalere immediatamente sulle prime negli ambiti territoriali delle singole regioni), senza la necessità di interventi di abrogazione da parte del legislatore statale o di giudizi di costituzionalità della legge dello Stato rispetto a quella regionale, la dottrina prevalente (per tutti v. Falcon , Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte II della Costituzione, in Le Regioni n° 6 del 2001) ha espresso forti perplessità sulla possibilità che, nel mutato quadro di rapporti delineato dalla riforma costituzionale del 2001, lo Stato possa dettare ex novo (dopo l'8 Novembre 2001) – nelle materie di potestà legislativa concorrente – oltre ai principi generali anche norme di dettaglio "cedevoli", in attesa del varo delle norme regionali, e norme "suppletive" di qualsiasi natura negli ambiti residuali riservati alla potestà legislativa esclusiva regionale.

Sono trascorsi quasi due anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, senza che – almeno sino alla sentenza della Consulta n° 303 del 1° Ottobre 2003 – si siano manifestati i temuti grandi sconvolgimenti dell'assetto e della tenuta del sistema giuridico complessivo. Anzi, un messaggio di tranquillità era stato inviato dal legislatore ordinario statale che con la recente Legge 5 Giugno 2003 n° 131 (c.d. "Legge La Loggia"), recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 Ottobre 2001 n° 3, ha testualmente stabilito con l'art. 1 secondo comma (in dichiarata attuazione dell'art. 117 primo e terzo comma della Costituzione, in materia di legislazione regionale): "Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge (11 Giugno 2003) nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia..... fatti salvi gli

effetti di eventuali pronunce della Corte Costituzionale. Le disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte Costituzionale”.

A stravolgere l'apparente quiete delle acque artificiosamente creata nel mare magnum costituzionale dalla Legge “La Loggia” è piombata, con la veemenza di una grossa meteorite fumante, la sentenza della Corte Costituzionale 1 Ottobre 2003 n° 303.

Con detta pronuncia (che non sembra esagerato definire di importanza storica), la Consulta ha, innanzitutto, dissipato i principali dubbi di legittimità costituzionale che si erano incentrati sulle principali disposizioni normative contenute nella Legge 21 Dicembre 2001 n° 443 (c.d. Legge Obiettivo) – in tema di grandi opere infrastrutturali pubbliche e private ed insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale –, escludendo la lamentata lesione della potestà legislativa regionale e stabilendo, valorizzando pienamente l'attitudine “ascensionale” dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'art. 118, che il legislatore statale può assumere e regolare con legge (anche con disposizioni di dettaglio di carattere procedurale) – in deroga al normale riparto di competenze legislative delineato dal nuovo Titolo V – l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali lo Stato non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente, allorchando si tratti di competenze da “attrarre” a livello nazionale per soddisfar

Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003

di Fabio Cintioli *

(31 ottobre 2003)

1. Il primo intervento dedicato nel *forum* alla sentenza 303 ha opportunamente ravvisato i “bagliori di un potere costituente” nelle parole della Corte. Il capovolgimento dei poteri legislativi tra Stato e Regioni, rimasto invischiato nell'incertezza delle materie e nella mancanza di strumenti di raccordo, si è arricchito di un'irrinunciabile clausola di flessibilità, che amplia le competenze statali a tutela di istanze di ordine unitario. La sussidiarietà è

divenuta regola dinamica e collega il principio di legalità con un riparto armonico ed elastico delle funzioni amministrative; non solo tra Stato e Regioni, ma anche tra queste ultime e gli enti locali. Il principio della leale collaborazione, infine, è stato espressamente posto al centro della nuova "Repubblica delle autonomie".

Il coraggio di queste novità non deve stupire. Che ciò potesse accadere era stato previsto da quanti, denunciando le imperfezioni della riforma, indicavano nella Corte l'unica Istituzione in grado di far chiarezza, anche se al costo di un'inevitabile (e ormai assolutamente necessaria) sovraesposizione.

La "materia" dei lavori pubblici dava la giusta occasione per la rielaborazione dei principi: essa è da sempre posta al confine tra interessi dello Stato e delle Regioni, probabilmente divisa tra competenze dell'uno (tutela della concorrenza, ordinamento civile e processuale, principi fondamentali sulle grandi infrastrutture e servizi a rete) e delle altre (altri aspetti inerenti i lavori pubblici di interesse regionale).

Già nella sentenza n.282 del 2002 si intravedeva la premessa per fondare una legislazione statale sulle funzioni amministrative rispondenti ad esigenze unitarie (Quale legge, se non quella statale, avrebbe mai dovuto disciplinare la fissazione, da parte di un "organo nazionale", di quegli indirizzi generali sulle terapie mediche che la Corte aveva detto esser vincolanti per il legislatore regionale impegnato sul terreno della "tutela della salute"?).

Nella sentenza 303 è la sussidiarietà verticale il grimaldello che fa breccia nella rigida contrapposizione tra materie statali e regionali e che apre l'elenco dell'art.117, comma 2 (si veda quanto sostenuto da G. MORBIDELLI, *La localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici tra Stato e Regioni*, in Atti del convegno su *Titolo V della Costituzione ed opere pubbliche*, Bologna, SPISA, 18.10.2002). E' nell'art.118 che si ricerca la flessibilità indispensabile al funzionamento del sistema, ancorandolo stabilmente a interessi di ordine unitario, i quali giustificano, nel contempo, il potere amministrativo e quello legislativo dello Stato. E il dato comparatistico, talora sottovalutato nel dibattito dottrinale, recita un ruolo anch'esso cruciale.

Da tale interpretazione costituzionale, beninteso, si inferisce la legittimazione statale a regolare in modo esaustivo lo svolgimento delle funzioni. Ed essa si rafforza perché la disciplina sulle grandi opere gravita comunque nella competenza concorrente di Stato e Regioni. A ben vedere, la Corte non prende qui alcuna posizione preclusiva rispetto al futuro, ma semplicemente rinvia il problema delle ulteriori e possibili interferenze tra sussidiarietà e legislazione esclusiva delle Regioni. Al punto 2.3 si dice infatti solo che resta

estranea alla materia del contendere "la questione se i principi di sussidiarietà e adeguatezza permettano di attrarre allo Stato anche competenze legislative residuali delle Regioni". Il ragionamento della Corte, pur se col necessario rigore interpretativo e i connessi aggravamenti procedurali, mi parrebbe in verità suscettibile di questa ulteriore estensione.

2. Vorrei soffermare l'attenzione, tra i molti problemi, sulla "concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza", da cui discende che l'ampliamento della potestà legislativa non solo dev'essere proporzionato all'interesse pubblico concreto, non solo è sottoposto allo scrutinio stretto di ragionevolezza, ma dev'essere soprattutto "oggetto di un accordo con la Regione interessata" o meglio deve esplicitarsi in una "disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese che devono essere condotte in base al principio di lealtà".

Il sistema delle conferenze, dopo l'entrata in vigore del nuovo titolo V, si è subito attivato nella fase di iniziativa legislativa. Tuttavia, in mancanza di un riconoscimento costituzionale, non ha consentito a Stato e Regioni di negoziare le competenze dell'art. 117 in maniera da impedire che si ponesse la questione di costituzionalità. Molte leggi statali, tra cui proprio quelle sulle "grandi opere", sono state impugnate dalle Regioni e comunque qualsivoglia accordo non avrebbe potuto impedire che il dubbio di legittimità costituzionale fosse posto in via incidentale dal giudice *a quo*. Né gli impegni assunti nella Conferenza dal Governo statale hanno potuto assumere un rilievo formale tale da consentire alla Corte di invalidare la legge statale che li avesse eventualmente traditi (v. la sent. n.437 del 2001).

La nostra sentenza oltrepassa questa prospettiva: essa tempera l'affermazione di fondo (quella che amplia i poteri statali oltre l'art.117 comma 2), imponendo alla legge statale, a condizione della sua stessa legittimità, di prevedere quale metodo per l'esercizio delle funzioni il raccordo mediante intesa con le Regioni.

La leale collaborazione, insufficiente nella fase di iniziativa legislativa, grazie alla connessione con la sussidiarietà diviene principio basilare e vincolante per il contenuto della legge che voglia fondarsi direttamente sull'art. 118 Cost.. Se la legge non rispetta il metodo dell'intesa è sicuramente illegittima e ciò sembra addirittura semplificare il controllo della Corte sulla leale collaborazione visto *ex ante*. La legge statale che in futuro pretendesse di svincolarsi dal metodo del raccordo e dell'intesa per disciplinare una funzione amministrativa allocata per esigenze unitarie a livello centrale sarebbe illegittima; nonostante l'effettività di tali esigenze. Se invece la legge rispettasse siffatto metodo, si

aprirebbero altri spazi di valutazione e la Corte sarebbe chiamata a sindacarne il contenuto per verificare se, in concreto, lo strumento di raccordo prescelto è proporzionato e ragionevole, in altre parole se è sufficiente a salvaguardare le aspettative regionali in nome della leale collaborazione.

Dunque dalla sentenza dobbiamo anzitutto trarre un'enunciazione di principio: è richiesta una scelta legislativa che sia ragionevole e proporzionata alle esigenze di ordine unitario e che non comprometta oltre lo stretto necessario le prerogative regionali.

Si deve poi spostare l'attenzione su contenuti e funzionamento della leale collaborazione vista *ex post*. In breve, ci si deve interrogare su cosa sia necessario affinché il metodo dell'intesa possa dirsi rispettato e così salvaguardata la legittimità costituzionale della legge sotto il profilo dei limiti alla competenza statale.

Nella sentenza 303 la Corte scandisce l'intensità dei raccordi, distinguendo quando, nel caso delle grandi opere, sia necessario un vero e proprio accordo con la Regione interessata e quando, invece, sia sufficiente un'intesa di tipo "debole".

Il riconoscimento delle istanze unificanti potrebbe deporre, in linea di massima, a favore di un modello che affidi il potere di assumere la decisione finale all'autorità centrale, pur dopo un'ampia e procedimentalizzata fase di trattative con la Regione.

Tuttavia, la sentenza sembra esigere un accordo con la Regione interessata per l'inserimento dell'opera nel programma (v. sub 2.2) e per la sua localizzazione, in quanto "l'interpretazione coerente con il sistema dei rapporti Stato-Regioni affermato nel nuovo titolo V impone di negare efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda" (v. sub 4.1). L'intesa cui ci si ispira sembra qui quella di tipo "forte". Il consenso regionale è comunque richiesto, anche se ciò comportasse un vero e proprio potere di veto al cospetto delle rilevate esigenze unitarie.

Non è facile attribuire a tali passaggi della sentenza un significato univoco, sia perché il quadro della legge obiettivo e del decreto legislativo 190 del 2002 è abbastanza complesso e imperniato sulla distinzione tra opere di preminente interesse nazionale e opere nelle quali il preminente interesse nazionale concorre con l'interesse regionale, sia perché, trattandosi di aspetti di specie, ciò che appare più importante è soffermarsi comunque sul principio di fondo che inerisce al metodo dell'intesa.

Il modello dell'intesa debole è espressamente prescelto, fatta salva la localizzazione della quale si è detto, a proposito dell'approvazione del progetto preliminare (punto 24). Si ritiene

costituzionalmente legittima, per le infrastrutture di carattere interregionale o internazionale, la procedura che consente allo Stato di superare il dissenso della Regione con d.P.R., su deliberazione del Consiglio dei Ministri e dopo ampie garanzie procedurali: l'iniziale dissenso regionale, infatti, provoca l'esame specifico delle questioni sollevate e di eventuali proposte alternative da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il quale esprime un parere per il CIPE che, a sua volta, assume proprie motivate determinazioni nel tentativo di superare il dissenso. I poteri di veto regionali sono invece rafforzati per il caso in cui le infrastrutture e gli insediamenti produttivi non abbiano carattere interregionale o internazionale.

3. La prima considerazione riguarda il rilievo di queste intese rispetto al sistema delle conferenze.

La novità è dovuta al fatto che la conferenza non potrà, come tale, essere il luogo nel quale, a maggioranza, sono prese le decisioni che segnano lo sviluppo della sussidiarietà nella concezione dinamica proposta dalla Corte. Questa possibilità sembra testualmente esclusa: occorre infatti l'intesa con la singola Regione interessata. Le determinazioni prese a maggioranza potranno invece riguardare l'assunzione di regole generali o di linee programmatiche o di indirizzo, destinate a valere, nei limiti consentiti, per tutte le Regioni. Dovendosi stimolare una trattativa diretta tra lo Stato e la singola Regione, la conferenza potrà però risultarne valorizzata come luogo preferenziale del raccordo o, se si preferisce, del "contatto procedimentale", per usare una espressione cara agli amministrativisti.

La seconda considerazione concerne il sindacato sulla leale collaborazione vista, come si diceva, *ex post*.

Qualora si ammetta che, in taluni casi, essa si esprima nella forma dell'intesa forte e dunque si neghi allo Stato di superare l'estremo dissenso regionale, non si pone neppure un problema di garanzia giurisdizionale a vantaggio della Regione (salvo la specialità dei casi di specie). Piuttosto, si inverte l'ordine del rapporto, e ci si deve chiedere cosa possa fare lo Stato quando ritenga che il dissenso regionale sia privo di ragione, inattendibile e che impedisca l'esercizio di una funzione amministrativa e il conseguimento di un "risultato" rispondente a primarie ragioni di esercizio unitario e ad istanze unificanti. Mi sembra che non possa escludersi una possibilità di tutela contro l'inerzia. Un conto è predicarne la cautela, nel rigoroso rispetto delle prerogative regionali, altro conto è negarla del tutto, con buona pace delle "istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita". Resta da accertare se, ancora una volta, spetti alla Corte Costituzionale di risolvere il conflitto di poteri, nel presupposto della

possibile invasività dell'inerzia regionale rispetto a funzioni costituzionalmente garantite allo Stato dall'art.118 Cost. (siamo sempre nella logica *ex post*); o se si tratti solo di valutare solo la "legittimità" dell'inerzia, ciò che devolverebbe la questione alla giurisdizione amministrativa (v. Corte Cost., n.473 del 1992).

Il dubbio merita ben altra riflessione che queste poche righe. Tra gli aspetti da esaminare vi sarebbero, ad esempio, le possibili relazioni tra l'inerzia regionale ed i poteri sostitutivi dell'art.120 Cost..

Da una parte va considerato che, pur con alcune oscillazioni, la giurisprudenza amministrativa ammette il concorso dei due rimedi (v. Cons. Stato, sez. IV, n.723 del 1997); dall'altra va ricordato che potrebbe esservi, in tesi, anche un "interesse diffuso" all'esercizio della funzione amministrativa statale nonostante il veto regionale e che un'associazione ben potrebbe assumerne l'imputazione soggettiva ai fini della legittimazione a ricorrere (siamo abituati a pensare ad associazioni contrarie all'esecuzione degli interventi infrastrutturali, ma non è impossibile che accada il contrario).

Sebbene questi dati non possano trascurarsi, mi sembra che il dissenso regionale privo di congrua motivazione e lesivo di assunte istanze unitarie dia luogo ad una menomazione di prerogative costituzionali dello Stato e che siano così integrati i presupposti di ammissibilità del conflitto tra poteri davanti alla Corte Costituzionale.

Aggiungo solo che la giurisdizione della Corte sui conflitti non potrà non tener conto della concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e il tipo di sindacato dovrà necessariamente adattarsi al dato fondamentale che muove dalla flessibilità delle competenze: anzitutto scandite dalla tecnica del raccordo e dell'intesa e solo in un secondo momento stabilmente conferite all'Istituzione che ne risultasse effettivamente titolare. Atteso che una sussidiarietà dinamica dovrebbe smentire l'esistenza di competenze amministrative fisse per scelta costituzionale, a favore dell'uno o dell'altro, la competenza di ciascuno potrebbe essere solo quella "prodotta" dalla leale collaborazione. Se si deve, come mi sembra indispensabile, collegare il ritmo di questa lealtà procedimentale alla giurisdizione costituzionale sui conflitti, non si devono sottovalutare le innovazioni che possono derivarne nel contenuto delle future decisioni. La Corte sarebbe allora chiamata quasi ad una funzione di "arbitraggio", secondo il modello belga. Essa si porrebbe (come è stato scritto da R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in Reg. 6/2001), quale "custode delle regole del gioco".

4. Infine, quando l'intesa è debole, il sindacato sulla leale collaborazione gioca a vantaggio della Regione. A proposito dell'approvazione del progetto preliminare, la sentenza fa salva "la possibilità per la Regione dissenziente di impugnare la determinazione finale resa con decreto del Presidente della Repubblica ove essa leda il principio di leale collaborazione, sul quale deve essere modellato l'intero procedimento". Non condivido l'idea diffusa che la versione debole dell'intesa presenti necessariamente una carica collaborativa molto modesta, degradando sostanzialmente ad un parere. Quando lo spazio per superare il dissenso è così ridotto da presupporre in più battute e da parte di più organi la valutazione delle ragioni del dissenso e l'esame delle eventuali controproposte, la strettoia procedimentale si accompagna a un sindacato molto penetrante. Sicché proprio la forza del sindacato giurisdizionale successivo deve poter fisiologicamente spuntare la tentazione statale di affermare la propria scelta col sacrificio degli interessi regionali.

Il sindacato sarà imperniato in due momenti: se vi è violazione delle garanzie procedurali previste, ne deve scaturire senz'altro l'annullamento della determinazione statale, quale che sia il merito della controversia; se invece il dissenso regionale è stato ritualmente espresso e valutato, esso diviene ben più profondo, sino a ponderare il giusto equilibrio tra istanze unitarie e interessi regionali. A chi spetti tale sindacato dovrà esser chiarito, tenendo però presente che gli stessi problemi ben potranno riguardare, con gli adattamenti necessari, le relazioni tra Regioni ed enti locali, sulle quali la tutela del g.a. non potrà esser sostituita dal giudizio della Corte sul conflitto di poteri. Quest'ultima proiezione, del resto, vale anche per il caso dell'intesa forte. Oltretutto la sentenza 303, a proposito dell'approvazione del progetto preliminare (sub 24), parrebbe in verità lasciare aperta la strada anche al giudice amministrativo. E, se così fosse, il riferimento testuale all'impugnazione del d.P.R. avrebbe l'implicita e preventiva sconfessione della tesi che volesse qualificarlo come atto politico.

* consigliere di Stato.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 1 - 3 ottobre 2003 n. 306 (GU 40/2003)

Materia: Elezioni regionali

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: Art. 51 della Costituzione

Ricorrente/i: Corte di cassazione (ordinanza n. 291/2003)

Resistente/i: Regione Siciliana

Oggetto del ricorso: Art. 8, secondo comma, n. 7, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale Siciliana)

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

Annotazioni:

A giudizio del giudice remittente, la norma impugnata, nella parte in cui prevede la ineleggibilità alla carica di deputato dell'Assemblea regionale dei "capi servizio ... degli uffici statali che svolgono attività nella regione" non determinerebbe in modo adeguato e preciso l'eccezione "al principio generale e fondamentale del libero accesso di tutti i cittadini, in condizione di eguaglianza, alle cariche elettive, sancito dall'art. 51, primo comma, Cost.". Ciò, in particolare, con riferimento alla precedente sentenza della Corte costituzionale n. 166/1972 che ha, dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni recanti "una causa di ineleggibilità dai confini estremamente generici ed elastici, suscettibile di essere dilatata in sede interpretativa sino a ricomprendere le situazioni più diverse".

Quanto al merito, relativo alla sufficiente determinatezza della fattispecie di ineleggibilità prevista dall'art. 8, secondo comma, n. 7 impugnato, sono state ritenute rilevanti, a questo proposito, non solo le affermazioni relative al fatto che le cause di ineleggibilità, per essere conformi al principio dell'art. 51 Cost., devono considerarsi di stretta interpretazione e comunque contenute entro i limiti rigorosamente necessari per il soddisfacimento delle esigenze di pubblico interesse (cfr. sent. n. 132/2001, sent. n. 141/1996, sent. n. 344/1993, sent. n. 388/1991), ma anche le affermazioni contenute nella sentenza n. 166/1972, relative all'incostituzionalità di una causa di ineleggibilità che sia fonte di "situazioni di persistente incertezza, troppo frequenti contestazioni, soluzioni giurisprudenziali contraddittorie, che finirebbero

per incrinare gravemente, in fatto, la proclamata pari capacità elettorale passiva dei cittadini", in quanto "dai confini estremamente generici ed elastici, suscettibile di essere dilatata in sede interpretativa sino a ricomprendere le situazioni più diverse".

In quest'ultima sentenza, in particolare, si rinviene un riferimento incidentale al fatto che unica disposizione analoga a quella in tale occasione dichiarata incostituzionale era allora proprio la disposizione ora impugnata; da ciò in particolare la tesi sostenuta dalla parte resistente nel processo di merito secondo la quale l'art. 8, secondo comma, n. 7, della legge della Regione Siciliana n. 29/1951, sarebbe sicuramente incostituzionale e che addirittura la norma impugnata sarebbe abrogata "e comunque non più operante nell'ordinamento regionale siciliano".

A parte la palese infondatezza di quest'ultima tesi, che sembra prescindere dalla disciplina dell'illegittimità consequenziale di cui all'art. 27 della legge n. 87/1953 e dalla relativa giurisprudenza costituzionale (sent. n. 169/2003; sent. n. 322/2000; sent. n. 422/1995), la Corte ritiene che il punto fondamentale è che, mentre la sentenza n. 166/1972 sottolineava, a sostegno della dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione statale, l'inesistenza di "norme che definiscano "l'ufficio" e specifichino che cosa debba intendersi per tale, o che definiscano la nozione di "capo" di un ufficio", la diversa nozione di "capo servizio ... degli uffici statali", contenuta nella norma siciliana, già corrispondeva nei lavori preparatori della legge n. 29/1951 alla nozione di "alti funzionari". Inoltre tale nozione è stata successivamente integrata, specie nel periodo più recente, da una ampia produzione normativa che ha definito analiticamente i poteri e le responsabilità della dirigenza amministrativa nella pubblica amministrazione statale ed in molti enti pubblici statali.

In effetti, il termine servizio, nell'ambito del quadro normativo a cui ci si riferisce, indica una struttura amministrativa articolata, affidata alla responsabilità di una figura dotata di poteri dirigenziali. Occorre tener conto delle normative organizzative che configurano le maggiori strutture amministrative. A questo riguardo, secondo la Corte non rilevano soltanto le norme organizzative che denominano come "servizi" alcune strutture amministrative o che addirittura così definiscono le unità organizzative fondamentali; rilevano anche le norme che ormai in molti settori amministrativi ed in molti enti pubblici definiscono le principali strutture amministrative e la preposizione ad esse di dirigenti.

Normazioni del genere possono quindi permettere un'applicazione di disposizioni come quella impugnata, in conformità alla necessità che disposizioni concernenti le cause di ineleggibilità siano riferite o riferibili a categorie precisamente circoscritte.

Ovviamente la valutazione della applicabilità nel caso singolo della causa di ineleggibilità, è riservata all'apprezzamento dell'organo giudicante.

Quanto all'ambito di discrezionalità del legislatore regionale in materia nell'ampia giurisprudenza costituzionale relativa alle legislazioni delle Regioni ad autonomia particolare in tema di ineleggibilità è stato costantemente ammessa la possibilità di discipline differenziate da quelle previste a livello nazionale, pur richiamando la necessità della sussistenza di motivi adeguati e ragionevoli finalizzati alla tutela di interessi generali (fra le molte si vedano le sentenze n. 571/1989, n. 438/ 1994 e n. 162/1995).

Inoltre, per ciò che riguarda in particolare la Regione Siciliana, viene ribadito che la sua competenza legislativa in materia, prevista dall'art. 3 dello Statuto, ha natura primaria ed è quindi sottoposta al solo "rispetto dei principi ricavabili dalla costituzione stessa in materia elettorale" (sent. n. 276/1997). Anzi, con specifico riferimento ad altra fattispecie di cui all'art. 8 impugnato, la Corte ha già richiamato l'attenzione sul fatto che l'art. 51 Cost., riferendosi "ai "requisiti" per l'accesso alle cariche elettive, sottintende il bilanciamento di interessi, cui la relativa legislazione primaria è direttamente chiamata dalla Costituzione; bilanciamento tra il diritto individuale di elettorato passivo, da un lato, e, dall'altro lato, la tutela delle cariche pubbliche, cui possono accedere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto "richiedono". Tra tali condizioni richieste all'aspirante candidato possono ben essere comprese non solo l'inesistenza di incarichi tali da determinare indebite influenze sulla *par condicio* della competizione elettorale, ma anche l'inesistenza di incarichi la cui titolarità sia ritenuta incompatibile con la candidatura in questione" (sent. n. 287/1997).

Queste considerazioni rendono evidente che anche sotto il particolare profilo dei limiti imposti al legislatore della Regione Siciliana deve escludersi il contrasto tra la norma impugnata e l'art. 51 della Costituzione.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 1 - 7 ottobre 2003, n. 308 (GU 41/2003)

Materia: Impianti radiotelevisivi

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 2, 4, 8, numeri 4), 5), 6), 14), 16), 17), 18), 19), 21) e 24), 9, numeri 9) e 10), 16 e 102 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); articoli 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (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).

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 22/2001)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Articolo 2 del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5 (Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66

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

Annotazioni:

La norma impugnata prevede:

- al comma 1, che, in attesa dell'attuazione dei piani di assegnazione delle frequenze, «gli impianti di radiodiffusione sonora e televisiva che superano o concorrono a superare in modo ricorrente i limiti e i valori stabiliti in attuazione dell'articolo 1, comma 6, lettera a), numero 15, della legge 31 luglio 1997, n. 249, sono trasferiti, con onere a carico del titolare dell'impianto, su iniziativa delle regioni e delle province autonome, nei siti individuati dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica analogica e dai predetti piani e, fino alla loro adozione, nei siti indicati dalle regioni e dalle province autonome, purché ritenuti idonei sotto l'aspetto radioelettrico dal Ministero delle comunicazioni, che dispone il trasferimento e, decorsi inutilmente centoventi giorni, d'intesa con il Ministero dell'ambiente, disattiva gli impianti fino al trasferimento»;

- al comma 1-*bis*, che «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano indicano i siti di cui al comma 1, sentiti i comuni competenti »;
- al comma 2, che «le azioni di risanamento previste dall'articolo 5 del decreto n. 381/1998 del Ministro dell'ambiente sono disposte dalle regioni e dalle province autonome a carico dei titolari degli impianti. I soggetti che non ottemperano all'ordine di riduzione a conformità, nei termini e con le modalità ivi previsti, sono puniti con [...] sanzione amministrativa pecuniaria [...] irrogata dalle regioni e dalle province autonome. In caso di reiterazione della violazione, il Ministro dell'ambiente [...], di concerto con il Ministro della sanità e con il Ministro delle comunicazioni, dispone, anche su segnalazione delle regioni e delle province autonome, la disattivazione degli impianti, alla quale provvedono i competenti organi del Ministero delle comunicazioni, fino all'esecuzione delle azioni di risanamento».

La Provincia ricorrente ritiene di essere titolare della competenza normativa e amministrativa in materia di «delocalizzazione» e di «risanamento di impianti radiotelevisivi»; conseguentemente il legislatore statale non avrebbe potuto disciplinare direttamente la materia in questione. L'articolo 2 del decreto legislativo n. 266/1992 non ammetterebbe una simile incidenza diretta della legislazione statale nell'ambito provinciale. Esso prevede infatti l'adeguamento della preesistente legislazione della Provincia, nei limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e nei sei mesi successivi alla pubblicazione della normativa statale, restando nel frattempo applicabile la legislazione provinciale.

Inoltre, la normativa statale sottoposta al controllo di legittimità costituzionale si porrebbe in contrasto anche con l'articolo 4 del decreto legislativo n. 266/1992, sopra ricordato. Essa infatti, prevedendo lo svolgimento di attività amministrative locali da parte di autorità statali, anche in sostituzione di compiti e poteri svolti presentemente da autorità provinciali alla stregua della vigente legislazione provinciale, non rispetterebbe il divieto – stabilito a carico del legislatore nazionale dalla norma di attuazione invocata – di attribuire a organi statali, nelle materie di competenza propria delle province autonome, funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme d'attuazione.

La Corte ha giudicato la questione non fondata osservando che l'argomentazione della Provincia ricorrente si basa sulla premessa che la materia «delocalizzazione» e «risanamento di impianti radiotelevisivi» sia da ricondurre alla competenza legislativa provinciale. Tanto l'articolo 2 quanto l'articolo 4 del decreto legislativo n. 266/1992, infatti, trovano applicazione soltanto nella regolazione dei rapporti tra attività normative e amministrative statali e provinciali quando si verta in materie sulle quali la Provincia autonoma possa vantare una propria

competenza. Fuori da questa ipotesi, lo schema del rapporto tra atti in quelle disposizioni prefigurato non avrebbe ragione di operare.

La Corte ha constatato che nessuna delle numerose materie provinciali si sovrappone direttamente la materia oggetto della normativa statale impugnata. Questa specificamente riguarda la garanzia del rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità (articolo 3, comma 1, della legge n. 36/2001 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici) finalizzati alla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, come parte del sistema normativo preposto alla disciplina degli apparati tecnici necessari alla formazione della rete generale delle telecomunicazioni, secondo anche l'indicazione che proviene dalla normativa europea (direttiva 96/2/CE della Commissione; direttiva 90/338/CEE della Commissione; raccomandazione del Consiglio 1999/519/CE).

La correlativa attività di vigilanza nel campo dell'intensità delle emissioni elettromagnetiche è stata assegnata, per lo Stato, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (articolo 1, comma 6, lettera a), numero 15), della legge n. 249/1997), e l'articolo 4, comma 1, della citata legge n. 36/2001 ha ribadito la competenza dello Stato in questa materia «in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee in relazione alle finalità di cui all'articolo 1» della legge medesima.

I provvedimenti relativi alla «delocalizzazione» e al «risanamento di impianti radiotelevisivi» rientrano evidentemente in questo quadro, fortemente caratterizzato in senso unitario.

Poiché l'operatività degli articoli 2 e 4 del decreto legislativo n. 266/1992 presuppone dunque la pertinenza della materia alla competenza provinciale e poiché non è questo il caso che si verifica nella specie, risulta l'infondatezza della questione sollevata sulla base della pretesa violazione di tali due articoli del decreto legislativo.

E' vero, peraltro, che gli interventi per la «delocalizzazione» e il «risanamento di impianti radiotelevisivi», pur distinguendosi materialmente dalle competenze legislative della Provincia, indirettamente, quanto agli effetti, ne coinvolgono varie, statutariamente garantite.

In casi di questo genere, come è stato numerose volte affermato (per tutte, sentenze n. 96/2003, n. 422/2002), occorre addivenire a forme di esercizio delle funzioni, da parte dell'ente competente, attraverso le quali siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti. Nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio detto della «leale cooperazione», suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione.

In materia di radiocomunicazioni, questo principio, recepito nella legislazione [articolo 8, comma 1, lettera a), della legge n. 36/2001], è

stato originariamente affermato già nella sentenza n. 21/1991, nella quale è stata sottolineata la necessaria partecipazione, con effettivi poteri di codeterminazione, delle autonomie regionali e provinciali all'elaborazione del piano di assegnazione delle radiofrequenze, implicante (a norma dell'articolo 3, comma 7, della legge n. 223/1990) la determinazione, sulla base dei bacini di utenza, delle aree di servizio degli impianti radiotelevisivi e quindi della loro localizzazione sul territorio.

La medesima esigenza di partecipazione delle autonomie regionali e provinciali si verifica, a giudizio della Corte, anche nel caso in esame, stante l'effetto di coinvolgimento di funzioni regionali e provinciali delle determinazioni concernenti la «delocalizzazione» e il «risanamento di impianti radiotelevisivi».

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 2 - 15 ottobre 2003, n. 312 (GU 42/2003)

Materia: Radiodiffusione - Ambiente

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articoli 3, 21 e 117, comma secondo, lettere *e*) e *m*), e comma terzo, Cost.; artt. 4, 8 e 9 D.P.R. n. 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto-Adige; artt. 7, 8 e 10 del D.P.R. n. 691/1973; art. 1, comma 3, d.lgs. n. 22/1997 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio).

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri (nn. 42 e 70/2002)

Resistente/i: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto del ricorso: Artt. 2, comma 2, e 8, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 6/2002 (Norme sulle comunicazioni e provvidenze in materia di radiodiffusione); artt. 2, commi 1 e 2, e 27 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 11/2002 (Disposizioni in materia di tributi e disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2002 e per il triennio 2002-2004)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato:

- cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge provinciale n. 6/2002;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 6/2002;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, e dell'art. 27 della legge provinciale n. 11/2002;

Annotazioni:

La prima questione prospettata nel ricorso n. 42/2002 riguarda l'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 6/2002, che disciplina il sistema delle comunicazioni e radiotelevisivo, nella parte in cui dispone che il Comitato provinciale per le comunicazioni "è composto dal

presidente e dal vicepresidente, che devono appartenere a gruppi linguistici diversi, nominati dalla Giunta provinciale all'inizio di ogni legislatura, nonché da quattro ulteriori componenti eletti dal Consiglio provinciale a scrutinio segreto".

Tale norma è censurata in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera *m*) della Costituzione, sotto il profilo che la "garanzia del ruolo delle opposizioni consiliari nelle procedure di elezione e, attraverso di esse, anche la garanzia delle minoranze linguistiche" rientrerebbero nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato, che è appunto competente, tra l'altro, a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. La norma impugnata, inoltre, contrasterebbe con l'art. 117, comma terzo, Cost., in quanto, attribuendo alla Giunta provinciale anche la nomina del vicepresidente del comitato, derogherebbe, nell'ambito di una materia di competenza concorrente com'è quella relativa all'"ordinamento della comunicazione", ad un indirizzo generale previsto dall'art. 1, comma 13, della legge n. 249/1997 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo), in tema di requisiti dei componenti dei comitati decentrati per le comunicazioni.

La questione è stata ritenuta dalla Corte non fondata.

E' stato premesso che nel quadro della disciplina dei comitati decentrati per le comunicazioni, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nella delibera di indirizzo n. 52 del 28 aprile 1999 ha stabilito che, a tutela delle opposizioni consiliari, le nomine dei componenti dei comitati predetti siano di competenza del solo consiglio regionale (o provinciale), escluso il presidente che può essere nominato direttamente dall'esecutivo regionale (o provinciale).

Nel caso in esame, l'attribuzione alla giunta provinciale del potere di nomina, oltre che del presidente, anche del vicepresidente del comitato, pur derogando alla predetta delibera, non comporta la violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione considerando che la norma in esame si conforma correttamente allo statuto speciale che vincola la legislazione provinciale a garantire la rappresentanza delle minoranze linguistiche locali, in particolare nell'ambito della composizione degli organi elettivi.

Alla luce di queste considerazioni alla Corte appare insussistente anche il preteso contrasto con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, in materia di "ordinamento della comunicazione", per violazione del predetto indirizzo generale di cui alla previsione normativa dell'art. 1, comma 13, della legge n. 249/1997.

La seconda questione prospettata nello stesso ricorso riguarda l'art. 8, comma 3, della medesima legge provinciale n. 6/2002, nella parte in cui stabilisce che *"la Provincia autonoma di Bolzano può stipulare*

convenzioni con enti radiotelevisivi pubblici". Tale norma viene censurata in riferimento all'art. 3, secondo comma, e all'art. 21 della Costituzione, in quanto irragionevolmente escluderebbe dalle convenzioni con la Provincia di Bolzano gli enti radiotelevisivi "privati", non assicurando così il necessario pluralismo nell'informazione, nonché in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in quanto, riservando ai soli enti pubblici radiotelevisivi stranieri il "corrispondente mercato televisivo" altererebbe le normali condizioni di concorrenza.

La norma in esame è stata sostituita dall'art. 2, comma 1, della legge provinciale n. 11/2002, il quale ha soppresso la qualifica di "pubblici" agli enti radiotelevisivi con cui la Provincia di Bolzano può stipulare convenzioni. La suddetta modifica normativa si sono dunque realizzati, secondo la giurisprudenza costituzionale, i presupposti perché si possa dichiarare cessata la materia del contendere.

La prima questione prospettata nel ricorso n. 70/2002 riguarda l'art. 2, comma 1, della citata legge provinciale n. 11/2002 nella parte in cui prevede la facoltà della Provincia di Bolzano di stipulare convenzioni con enti radiotelevisivi. La norma è impugnata sotto molteplici profili.

A giudizio della Corte la questione, sotto tutti i profili prospettati, non è fondata.

E' priva di fondamento innanzi tutto la censura relativa alla pretesa "estraneità", rispetto alla competenza legislativa provinciale, della materia del servizio radiotelevisivo. In proposito va ricordato che l'art. 8 n. 4 dello statuto dispone che la Provincia di Bolzano ha competenza legislativa esclusiva in particolare per quanto riguarda "manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali" anche con "i mezzi radiotelevisivi". Tale competenza, così delimitata, ha trovato attuazione nelle disposizioni contenute negli artt. 7 e 10 del DPR. n. 691/1973, le quali prevedono il trasferimento alla Provincia di tutte le funzioni statali in materia, nonché la facoltà di "realizzare e gestire" una rete idonea alla ricezione, con qualsiasi mezzo tecnico, delle trasmissioni emesse da "organismi radiotelevisivi esteri dell'area culturale tedesca e ladina".

A tale competenza esclusiva in materia della Provincia di Bolzano, va poi aggiunta, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II Costituzione, anche la competenza legislativa concorrente relativa all'"ordinamento della comunicazione", la quale, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, non può non estendersi anche alla Provincia di Bolzano.

Per quanto concerne poi la censura che la disposizione impugnata consentirebbe alla Provincia di stipulare convenzioni solo con enti radiotelevisivi stranieri, va rilevato che la ricordata soppressione, ad opera appunto del citato art. 2, comma 1, della legge n. 11/2002,

dall'originario aggettivo "pubblici" relativamente agli enti radiotelevisivi in questione, amplia la sfera dei contraenti anche a tutti gli organismi di settore aventi natura privatistica, tra cui appunto i concessionari italiani.

Infondata è stata giudicata anche la censura che concerne la presunta violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera e), della Costituzione per la possibile alterazione, nella stipulazione delle predette convenzioni delle condizioni della concorrenza, a causa della mancanza, di qualsiasi criterio o regola attinenti alle procedure di contrattazione. La Corte osserva che, a prescindere dalla assoluta genericità e indeterminatezza della censura, il silenzio della disposizione stessa non preclude affatto l'applicazione ai procedimenti di stipulazione delle convenzioni delle comuni regole che disciplinano i contratti ad evidenza pubblica, a tutela appunto della concorrenza.

Del pari priva di fondamento è la censura che il citato art. 2, comma 1, lederebbe il principio del pluralismo, di cui all'art. 21 Cost. – parametro in ogni caso invocabile dallo Stato nei giudizi in via principale (cfr. sentenza n. 274/ 2003)– poiché non fornirebbe alcuna garanzia in ordine alla predisposizione dei programmi oggetto delle predette convenzioni. In proposito va però rilevato che, con norma di carattere generale, l'art. 5, comma 1, della legge provinciale n. 6/2002 stabilisce che annualmente il comitato provinciale per le comunicazioni – organo consultivo della Provincia per tutte le attività previste ai fini di un sistema delle comunicazioni e radiotelevisivo "libero e pluralistico"– presenta all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni "un progetto programmatico delle sue attività", così da consentire alla medesima Autorità di esercitare, le proprie funzioni di garanzia delle minoranze linguistiche nell'ambito del sistema delle comunicazioni di massa. Risulta quindi evidente che il comitato, ai sensi di queste disposizioni, non possa non esprimere parere alla Provincia sulle produzioni oggetto delle convenzioni in questione, anche sotto il profilo della garanzia del pluralismo e dei diritti connessi.

Infine non è stata accolta la censura secondo cui la norma impugnata, incidendo in una materia che attiene "alla struttura democratica dello Stato", investirebbe i diritti civili e sociali il cui livello di tutela rientra nella competenza esclusiva dello Stato. In proposito, viene ricordato innanzi tutto che la materia in esame rientra nella potestà legislativa esclusiva della Provincia di Bolzano. E va altresì ricordato che in ogni caso, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, **l'informazione esprime "non tanto una materia, quanto <<una condizione preliminare>>" per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico e in tale ambito "qualsivoglia soggetto od organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa" (sentenza n. 29/1996).**

La seconda questione prospettata nel ricorso n. 70/2002 investe l'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 11/2002, nella parte in cui contiene la disciplina del piano provinciale di settore delle infrastrutture delle comunicazioni, e quindi regolerebbe una materia preclusa alla legislazione provinciale.

La questione è stata giudicata non fondata.

Come già ricordato, l'art. 117, comma terzo, della Costituzione ha attribuito alla competenza legislativa regionale concorrente l'ordinamento delle comunicazioni e tale attribuzione di competenza si deve estendere, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, anche alla Provincia di Bolzano, alla quale, invece, resta precluso dall'art. 8 n. 4 dello statuto l'esercizio della potestà legislativa esclusiva in ordine alla facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive.

Ciò significa che le attività che possono essere sviluppate dalla Provincia di Bolzano nel settore delle comunicazioni debbono rispettare i principi fondamentali stabiliti in materia da una serie di leggi statali tra cui, in particolare, la legge n. 36/2001 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), il cui art. 8, comma 1, lettera a), riserva alla competenza regionale l'esercizio delle funzioni relative all'individuazione, tra l'altro, dei siti di trasmissione e degli impianti per radiodiffusione, ai sensi della legge n. 249/1997.

In proposito va anche considerato il d.l. n. 5/2001, convertito nella legge n. 66/2001, che, in attesa dell'attuazione dei piani di assegnazione delle frequenze, riserva alle regioni ed alle province di Trento e Bolzano il compito di "indicare i siti", sentiti i comuni competenti, dove trasferire gli impianti di radiodiffusione che eccedano i valori compatibili con la salute umana (cfr. sentenze nn. 307 e 308 /2003).

Premesso tale quadro legislativo, l'art. 7 della citata legge provinciale n. 6/2002 dispone che la Provincia di Bolzano possa promuovere, attraverso un procedimento concertativo che prevede l'intesa con il Ministero delle comunicazioni ed il parere dei soggetti interessati, la realizzazione di infrastrutture ed impianti comuni per servizi radiotelevisivi pubblici, servizi di comunicazione di pubblico interesse ed emittenti private.

La stessa logica concertativa, oltre che di rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale in materia, indotta dal necessario contemperamento tra interessi locali ed interessi nazionali in questo delicato settore, deve analogamente ispirare l'impugnato art. 7-bis, che del citato art. 7 costituisce un'integrazione normativa. Infatti una corretta interpretazione dell'art. 7-bis, che disciplina il piano provinciale di settore delle infrastrutture delle comunicazioni ed i siti degli impianti trasmettenti, presuppone, pur nel silenzio della norma, la necessità (cfr.

sent. n. 21/1991) di una previa intesa tra giunta provinciale e Ministro delle comunicazioni, proprio perché si tratta del contemperamento degli stessi interessi per i quali tale intesa è espressamente prevista nell'art. 7 citato.

Così interpretata la norma impugnata, risultano infondate le censure formulate.

L'ultima questione prospettata nel ricorso n. 70/ 2002 riguarda l'art. 27 della medesima legge n. 11/2002, nella parte in cui esonera chi presta "servizi pubblici essenziali" e le "organizzazioni di soccorso" da molteplici adempimenti in materia di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti. In questo modo la norma censurata inciderebbe su una materia –su cui, tra l'altro, sono intervenute direttive comunitarie ed il d.lgs. n. 22/1997– riconducibile alla tutela dell'ambiente e quindi sottratta alla legislazione provinciale, che, tra l'altro, è vincolata, ai sensi dell'art. 4 dello statuto, al rispetto delle norme di riforma economico-sociale, cioè dei principi desumibili dalle disposizioni contenute nel citato d. lgs. n. 22/1997.

La questione non è, a giudizio della Corte, fondata.

Viene ricordato che la Provincia di Bolzano titolare, ai sensi degli artt. 8 e 9 dello statuto, di potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e di urbanistica, nonché di potestà legislativa concorrente in materia di igiene e sanità, ha emanato già nel 1973 la legge n. 61, specificamente rivolta alla disciplina della raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti, puntualmente aggiornata alla luce della sopravveniente normativa nazionale e comunitaria.

In questo quadro legislativo va inserita la norma impugnata, la quale dispone deroghe soggettive ed oggettive a determinati adempimenti previsti in materia. Adempimenti relativi alla gestione di rifiuti prodotti in occasione di "attività di pronto intervento" prestate da "servizi pubblici essenziali" –evidentemente da configurare in senso oggettivo – o da "organizzazioni di soccorso" in relazione a situazioni conseguenti ad eventi *lato sensu* calamitosi o comunque imprevedibili, la disciplina delle quali rientra anch'essa nell'ambito della competenza esclusiva della Provincia, ai sensi dell'art. 8 n. 13 dello statuto.

Considerando dunque "attività di pronto intervento" quella da porre in essere in tempi e modi imprevedibili e da soggetti che non gestiscono il servizio di raccolta e trasporto rifiuti, la disposizione impugnata va interpretata nel senso che essa riguarda essenzialmente operazioni connesse ad esigenze, in senso lato, di protezione civile, comunque diverse da quelle proprie del regime di gestione dei rifiuti, sicché non appaiono né irragionevoli, né ingiustificabili le deroghe previste.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 13 - 21 ottobre 2003, n. 314 (GU 43/2003)

Materia: Impiego pubblico

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Articoli 3, 97 e 81, quarto comma, Cost.; art. 17, lettera b), dello Statuto della Regione siciliana); articoli 3, 5, 81, quarto comma, 97, 119 e 128 Cost. (i due ultimi quali vigenti anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione); gli articoli 14 e 17 dello Statuto della Regione Siciliana.

Ricorrente/i: Commissario dello Stato per la Regione Siciliana (ricorsi nn. 23 e 28/2001)

Resistente/i: Regione Siciliana

Oggetto del ricorso: Disegno di legge n. 1147 approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 20 aprile 2001, recante «Norme per il riconoscimento del periodo pre ruolo per il restante personale inquadrato a norma della legge regionale 25 ottobre 1985, n. 39», e disegno di legge n. 1176 approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 2 maggio 2001, recante «Estensione dell'applicazione dell'articolo 39 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10»

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei disegni di legge impugnati

Annotazioni:

Il disegno di legge n. 1147, estende la disciplina inerente al riequilibrio di anzianità e al salario individuale di anzianità previsto dall'art. 41 del DPR 347/1983 e già estesa al personale degli enti locali ad opera del comma 9 dell'art. 39 della legge regionale n. 10/2000:

- a) al personale immesso in ruolo ai sensi della legge regionale 25 ottobre 1985, n. 39, in atto in servizio presso le aziende unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere; b) ai dipendenti in servizio degli enti sottoposti a vigilanza della Regione;
- b) ai dipendenti (dei soppressi patronati scolastici) inquadrati ai sensi della legge regionale 5 agosto 1982, n. 93.

Secondo il Commissario ricorrente questa disposizione viola gli articoli 3, 97 e 81, quarto comma, Cost. nonché l'art. 17, lettera b), dello Statuto della Regione Siciliana.

Con altro ricorso, il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha altresì posto la questione di legittimità costituzionale del disegno di legge n. 1176, che, all'art. 1, estende ai dipendenti in servizio presso gli enti locali, le aziende unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere, nonché al personale (dei soppressi patronati scolastici) di cui alla legge regionale n. 93/1982, l'applicazione del comma 2 dell'art. 39 della legge regionale n. 10/2000, il quale attribuisce al personale che abbia maturato venticinque anni di servizio effettivo il diritto a conseguire l'anticipato collocamento a riposo, entro il limite del 45 per cento dei dipendenti, in ciascuna qualifica, in servizio al 31 dicembre 1993. A giudizio del ricorrente le norme impugnate violano gli articoli 3, 5, 81, quarto comma, 97, 119 e 128 della Costituzione (i due ultimi quali vigenti anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione), nonché gli articoli 14 e 17 dello Statuto della Regione Siciliana.

Preliminarmente, è stata valutata la possibilità di procedere all'esame del merito dei ricorsi, promossi dal Commissario dello Stato secondo la disciplina dell'impugnazione dei disegni di legge approvati dalla Assemblea regionale contenuta nell'art. 28 dello Statuto speciale per la Regione Siciliana, e non invece secondo l'art. 127, nuovo testo, della Costituzione.

Tale valutazione preliminare è resa necessaria dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, che impone l'applicazione delle disposizioni della stessa legge costituzionale, tra cui per l'appunto il nuovo art. 127, anche alle Regioni a Statuto speciale (oltre che alle Province autonome di Trento e di Bolzano) «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Tra le «forme di autonomia» in questione sono comprese anche le modalità in cui si estrinsecano i controlli che lo Stato svolge sull'esercizio della potestà legislativa regionale e le forme di proposizione del giudizio costituzionale, come già ritenuto a partire dalle ordinanze n. 65 e n. 377 e dalle sentenze n. 408 e n. 533 del 2002.

L'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 configura un particolare rapporto tra norme degli Statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione, un rapporto di preferenza, nel momento della loro «applicazione», in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia «più ampie» di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie. Condizione, dunque, dell'operatività di tale rapporto tra fonti è che il loro contenuto, con riferimento all'autonomia prevista, si presti a essere valutato comparativamente, secondo una scala omogenea di grandezze.

Questo tipo di comparazione è risultato possibile nei casi in cui si è trattato di valutare il rapporto tra la disciplina dell'impugnazione delle leggi regionali prevista da norme statutarie speciali e la disciplina del vigente art. 127 della Costituzione. Quest'ultimo, prevedendo un controllo successivo da parte della Corte costituzionale, promosso dal Governo entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge, è stato ritenuto rispondente a una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale, rispetto al procedimento di controllo preventivo, previsto dalle norme statutarie speciali analogamente alla disposizione del previgente art. 127 Cost., basato:

- a) sull'opposizione governativa tramite rinvio al Consiglio regionale della delibera legislativa, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione (in alternativa all'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo);
- b) sull'insuperabilità dell'opposizione, se non tramite riapprovazione della delibera da parte dell'assemblea legislativa regionale, senza limiti temporali, a maggioranza assoluta dei suoi componenti;
- c) sul ricorso alla Corte costituzionale, promosso dal Governo nei quindici giorni successivi alla comunicazione della seconda approvazione, con effetto preclusivo della promulgazione della legge fino all'eventuale rigetto della questione.

In sintesi: i due procedimenti sono stati considerati confrontabili sotto il profilo della più o meno ampia autonomia regionale, stante l'ingerenza che l'uno, allora, consentiva al Governo di esercitare nel procedimento legislativo regionale e l'altro, oggi, esclude.

Il divieto di promulgazione della legge fino all'esito favorevole del controllo e la possibilità di rinviarla al Consiglio regionale, con la speciale maggioranza prevista per la riapprovazione, consentivano al Governo di esercitare una funzione che, in qualche caso, si è potuta dire di co-legislazione (positiva o negativa), orientando nel merito le scelte del legislatore regionale o rendendole comunque proceduralmente più difficili.

Il controllo previsto dal vigente art. 127 della Costituzione, invece, è totalmente esterno al procedimento legislativo regionale, il quale si svolge secondo le regole ordinarie e si conclude con la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale, indipendentemente da eventuali obiezioni del Governo; obiezioni che possono tradursi esclusivamente, dopo l'entrata in vigore della legge, in censure di illegittimità costituzionale per «eccesso di competenza», di fronte alla Corte costituzionale.

La Corte ha tuttavia osservato che il caso della Regione Siciliana, sotto questo riguardo, è a parte.

Le regole dell'impugnazione delle leggi regionali siciliane sono state previste nello Statuto speciale del 1946 nell'ambito di quel particolare sistema di garanzia costituzionale che faceva capo all'Alta Corte prevista dall'art. 24 dello Statuto. Esse stabiliscono (art. 28) che «le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte» la quale «decide sulle impugnazioni entro venti giorni dalla ricevuta delle medesime. Decorsi otto giorni, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta copia dell'impugnazione, ovvero scorsi trenta giorni dalla impugnazione, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione» (art. 29).

Il procedimento di impugnazione delle leggi siciliane si caratterizza dunque per la sua singolarità, rispetto a quello previsto tanto per le altre Regioni ad autonomia speciale quanto per le Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 127 della Costituzione, sia nella sua versione originaria, sia in quella riformata dalla legge costituzionale n. 3/2001, per:

- a) essere preventivo, anteriore alla promulgazione e pubblicazione, pur non essendo necessariamente preventiva la pronuncia della Corte costituzionale, potendo questa intervenire a legge promulgata e pubblicata, cioè successivamente alla decorrenza del termine previsto dall'art. 29 dello Statuto;
- b) non essere preceduto dal rinvio all'Assemblea legislativa e quindi da una seconda deliberazione di questa;
- c) svolgersi in termini particolarmente brevi;
- d) essere promosso da un organo, il Commissario dello Stato, specificamente previsto dallo Statuto siciliano, nel quadro dei rapporti da questo originariamente tracciati tra Regione e Stato.

Con la sentenza n. 38/1957 (cui si è uniformata la giurisprudenza successiva, a partire dalle sentenze n. 111 e n. 112/1957), la giurisprudenza costituzionale dopo avere affermata l'unità della giurisdizione costituzionale sulle leggi, e perciò l'assorbimento nelle proprie competenze di quelle già assegnate dallo Statuto speciale all'Alta Corte, ha peraltro riconosciuto la permanenza in vita dello speciale procedimento previsto originariamente per l'impugnativa delle leggi siciliane, osservando che «le particolari forme e condizioni di autonomia di cui è parola nell'art. 116 della Costituzione [anteriore alla riforma del 2001] (...) giustificano le particolarità dell'impugnazione delle leggi siciliane (...) e dei termini relativi. L'esistenza di un organo speciale autorizzato a promuovere le questioni di legittimità - il Commissario dello Stato -, e i termini più brevi che

l'art. 28 stabilisce, perché l'impugnativa sia valida, bene si inseriscono nella particolare forma di autonomia riconosciuta alla Regione siciliana. E lo stesso è da dire del termine di venti giorni per la decisione della Corte (art. 29), fermo restando, peraltro, nei rapporti di detto termine, il carattere ordinatorio, quale, del resto, è stato già ammesso nella prassi dell'Alta Corte per la Sicilia».

Il carattere ordinatorio del termine predetto ha poi aperto ulteriori problemi.

Innanzitutto, con le sentenze n. 9 e n. 60/1958 e n. 31/1961, si è precisato che il decorso del termine di trenta giorni, previsto dall'art. 29 dello Statuto per la comunicazione della decisione di annullamento della Corte, «crea non già un obbligo perentorio di promulgazione e pubblicazione immediata, ma soltanto una facoltà della Regione di promulgare e pubblicare la legge anche in pendenza del proposto giudizio di legittimità» e che «l'esercizio di tale facoltà rientra nell'apprezzamento e, quindi, nella responsabilità degli organi della Regione», restando peraltro indiscutibile che «la successiva decisione della Corte, che eventualmente dichiara la illegittimità costituzionale della legge, opera giuridicamente nella pienezza dei suoi effetti, del tutto identici a quelli che avrebbe se la promulgazione e la pubblicazione non fossero avvenute». In pendenza dell'impugnazione, si è poi sviluppata la prassi della «promulgazione e pubblicazione parziali» della legge, con omissione delle parti sottoposte al giudizio di costituzionalità: una prassi dettata dal duplice intento di non impedire alla delibera legislativa di entrare in vigore come legge, almeno per le parti indenni da censure e, al contempo, di evitare le responsabilità anche giuridiche che sarebbero potute derivare a carico degli organi politici e amministrativi regionali, che avessero posto in esecuzione una legge, nella parte censurata e poi dichiarata incostituzionale. Con le sentenze n. 142/1981 e n. 13/1983, la Corte ha preso atto di questa certamente anomala prassi e, sulla base del principio di non frazionabilità nel tempo e nell'oggetto della promulgazione, espressione di un potere che si esaurisce in un solo atto di esercizio, ha considerato che le parti impugnate, escluse dalla promulgazione medesima, non sarebbero state più suscettibili di altra, successiva promulgazione, anche nell'ipotesi di una pronuncia di non-incostituzionalità che le avesse riguardate. Conseguentemente, in presenza della promulgazione parziale, ha ritenuto essersi verificata la cessazione della materia del contendere: esito che consegue anche all'ipotesi, frequente, di promulgazione integrale con contestuale approvazione di legge abrogativa o sostitutiva delle disposizioni sottoposte al controllo di costituzionalità (v., ad esempio, sentenze n. 466/1994; n. 64/1995; n. 456/1999).

La configurazione del controllo di costituzionalità sulle leggi siciliane, in base agli articoli 28 e 29 dello Statuto, è venuto ormai

stabilmente a connotarsi, nonostante l'anomalia del potere del Presidente della Regione di scindere l'atto legislativo con la promulgazione della parte della legge che non è stata impugnata, e con l'abbandono di quella che lo è stata, pur sostenuta dalla deliberazione dell'Assemblea legislativa, non diversamente da quella promulgata; potere che, con la sentenza n. 205/1996, si è inteso razionalizzare almeno entro i rapporti politico-fiduciari che collegano l'Assemblea legislativa e l'esecutivo regionale.

Queste difficoltà spingerebbero indubbiamente a considerare con favore l'eventualità di equiparare la Regione Siciliana alle altre Regioni ad autonomia speciale e quindi a estendere anche a essa, tramite l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, il sistema di impugnativa comune delle leggi regionali previsto ora dal riformato art. 127 della Costituzione.

La Corte costituzionale ha quindi verificato alla stregua dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, se il sistema di impugnazione previsto dall'art. 127 della Costituzione configuri una «forma di autonomia più ampia» rispetto al sistema vigente di impugnazione delle leggi siciliane.

La risposta a parere della Corte è che si tratta di sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10. Il controllo sulle leggi siciliane è preventivo, quanto alla sua attivazione; ma i termini per promuoverlo sono assai più stretti di quelli previsti per il controllo successivo delle leggi delle altre regioni. Quest'ultimo non ha di per sé effetti sospensivi sull'efficacia della legge impugnata; ma la legge siciliana può essere comunque promulgata e pubblicata decorsi i trenta giorni previsti dall'art. 29, secondo comma, dello Statuto. Il ricorso contro le leggi siciliane sono promosso dal Commissario dello Stato nella Regione Siciliana, organo il cui titolare - residente nel capoluogo della Regione, secondo l'art. 1 del d.lgs. C. p. S. n. 307/1947 (Norme relative al Commissario dello Stato per la Regione siciliana) - è bensì nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri (art. 2 del citato d.lgs. C. p. S. n. 307/1947), ma, pur non essendo più riconducibile all'originaria figura di «garante imparziale del «patto di autonomia» tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale» (secondo le parole della sentenza n. 545/1989), esercita pur tuttavia un proprio potere di controllo e attivazione del giudizio costituzionale, avente natura essenzialmente giuridica, non spettantegli in qualità di tramite del Governo ma affidatogli direttamente da norma di rango costituzionale; mentre il controllo sulle leggi delle altre Regioni è attivato da una delibera del Consiglio dei ministri, espressiva dell'indirizzo politico-giuridico del Governo.

In presenza di questi dati di differenziazione, si deve rilevare l'eccentricità del sistema di controllo vigente per le leggi siciliane e concludere per l'impossibilità di assegnare la prevalenza a questo procedimento o a quello previsto dall'art. 127 della Costituzione, alla stregua della nozione di «forma di autonomia più ampia» adottata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001.

La conclusione è che il sistema di impugnativa delle leggi siciliane previsto dallo Statuto speciale resta tuttora applicabile, come riconosciuto del resto anche dall'art. 9 della legge n. 131/2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale, sostituendo l'art. 31, secondo comma, della legge n. 87/1953, fa espressamente salva «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana». Tutto ciò fino all'eventuale adeguamento dello Statuto alle norme del nuovo Titolo V della II Parte della Costituzione, secondo quanto prefigurato dallo stesso citato art. 10.

Le questioni di legittimità costituzionale in oggetto sono state quindi essere esaminate nel merito, alla stregua del sistema costituzionale anteriore al nuovo Titolo V della Costituzione, vigente al momento della proposizione dei ricorsi.

La questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti del disegno di legge n. 1147, approvato dall'Assemblea regionale il 20 aprile 2001, è stata giudicata fondata.

Il Commissario dello Stato ricorrente mette in campo contro la delibera legislativa impugnata una serie di norme costituzionali, con le quali si contesta sia l'esorbitanza dai limiti della competenza legislativa regionale, sia la violazione di norme costituzionali attinenti al merito delle scelte legislative della Regione:

precisamente, l'art. 17, lettera b), dello Statuto della Regione Siciliana e gli articoli 3, 97 e 81, quarto comma, della Costituzione.

Assorbente risulta la censura mossa per contestare la competenza legislativa della Regione Siciliana. Indipendentemente infatti dalla riconducibilità (almeno parziale) della competenza legislativa nella specie esercitata alla materia della sanità pubblica di cui alla lettera b) dell'art. 17 dello Statuto speciale, come sostenuto dal ricorrente, ovvero alla lettera o) dell'art. 14, con riguardo alla pretesa «sub-materia» della occupazione, come sostenuto dalla Regione, ciò che in ogni caso rileva è che la disciplina dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche - come definite, queste ultime, dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) è attualmente oggetto di contrattazione collettiva. Questo metodo di disciplina costituisce norma fondamentale

di riforma economico-sociale della Repubblica, alla stregua dell'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 165/2001, il quale rinvia in proposito ai principi desumibili dall'art. 2 della legge n. 421/1992 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), che, al comma 1, lettera a), stabilisce per l'appunto come principio la regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico.

Poiché tale principio, secondo lo Statuto, si impone a qualunque tipo di potestà legislativa regionale ed è violato dalla disciplina impugnata, la relativa delibera legislativa dell'Assemblea regionale siciliana deve essere annullata.

Anche la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti del disegno di legge n. 1176 è stata ritenuta fondata.

Con la delibera in questione, il legislatore siciliano ha inteso estendere i «benefici» dell'art. 39 della legge regionale n. 10/2000 (a) al personale inquadrato a norma della legge regionale n. 39/1985 - cioè, di nuovo, ai soggetti inseriti nei ruoli organici di Regione ed enti locali in applicazione di diversi provvedimenti per l'occupazione giovanile - in atto in servizio presso gli enti locali, le aziende unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere (art. 1, comma 1, della delibera); (b) agli «altri dipendenti» degli enti locali e delle aziende unità sanitarie locali e aziende ospedaliere (art. 1, comma 2), e (c) al personale di cui alla legge regionale n. 93/1982 (art. 1, comma 2), cioè al personale dei soppressi patronati scolastici, inquadrato nei ruoli organici comunali e provinciali. I «benefici» previsti dall'art. 39 della legge regionale n. 10/2000, estesi alle anzidette categorie di pubblici dipendenti, consistono nel «diritto» riconosciuto ai dipendenti regionali in possesso dei requisiti di cui alla legge regionale n. 2/1962 (Norme per il trattamento di quiescenza, previdenza ed assistenza del personale della Regione) - vale a dire il raggiungimento del sessantesimo anno di età con almeno quindici anni di servizio effettivo, ovvero la prestazione di almeno venticinque anni di servizio effettivo, indipendentemente dall'età - di conseguire l'anticipato collocamento a riposo entro il limite del 45 per cento dei dipendenti in servizio, in ciascuna qualifica, al 31 dicembre 1993 (art. 39, comma 2). Gli oneri conseguenti alla suddetta estensione del «beneficio» sono posti a carico degli enti presso i quali il personale beneficiario presta servizio (art. 1, comma 3, della delibera impugnata).

Anche in questo caso, il Commissario dello Stato ricorrente invoca, contro la legittimità costituzionale della delibera legislativa impugnata, numerosi parametri costituzionali, e precisamente gli articoli 3, 5, 81, quarto comma, 97 e 128 (nel testo anteriore alla riforma del 2001) Cost., nonché gli articoli 14 e 17 dello Statuto della Regione Siciliana, contestando, innanzitutto, la competenza della Regione a

legiferare in materia di condizioni soggettive per il collocamento a riposo e per il conseguente accesso alle prestazioni previdenziali, posto che tali prestazioni sono erogate da un ente pubblico statale, in base a requisiti stabiliti esclusivamente dalla legislazione dello Stato.

Indipendentemente da ciò, tali condizioni soggettive risultano da una normativa che costituisce principio fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica (art. 1, comma 2, della legge n. 335/1995), come tale idonea a imporsi a qualunque tipo di potestà legislativa regionale, ciò che rende evidentemente superflua ogni eventuale discussione circa il possibile inquadramento della materia oggetto della delibera in questione alla stregua degli elenchi di competenze contenuti negli articoli 14 e 17 dello Statuto speciale, evocati dal ricorrente.

Qualora anche si volesse ritenere che il previsto diritto al collocamento a riposo anticipato e l'accesso alle prestazioni previdenziali secondo le condizioni risultanti dalla delibera impugnata siano da intendere come misure straordinarie di riforma di apparati pubblici pletorici, tramite l'eliminazione anticipata dei cosiddetti «esuberanti», piuttosto che come disciplina derogatoria rispetto al sistema previdenziale generale, non per questo le determinazioni del legislatore siciliano potrebbero legittimarsi costituzionalmente.

Anche ad ammettere, in tal caso, che possa invocarsi la competenza legislativa regionale in materia di degli enti locali, l'esodo di una quota così rilevante di pubblici dipendenti ritenuti pletorici, fissata nella misura massima del 45 per cento e generalizzata a tutti gli enti presi in considerazione - pur dopo avere agevolato con norme speciali, negli anni e in ogni modo, l'inquadramento in ruolo di nuovo personale - , senza alcuna valutazione analitica e selettiva e senza alcuna considerazione delle esigenze specifiche degli enti colpiti dalla misura, viola lo status di autonomia degli enti locali previsto dagli articoli 5 e 128 (nella versione anteriore alla riforma del 2001) della Costituzione.

Questo motivo di incostituzionalità è ulteriormente rafforzato dalla disposizione del terzo comma dell'art. 1 della delibera, che in modo del tutto generico (ma tale, comunque, da smentire l'affermazione di parte regionale, secondo cui il pensionamento anticipato previsto dalla delibera impugnata avverrebbe «a costo zero»), pone a carico degli enti presso i quali il personale presta servizio gli oneri finanziari conseguenti. In tal modo, non solo non si adempie all'onere costituzionalmente imposto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione, di indicare i mezzi finanziari necessari per fare fronte alle spese previste, in quanto ci si limita esclusivamente a menzionare i soggetti su cui tale onere verrebbe a gravare, ma si finisce per incidere negativamente una seconda volta sull'autonomia degli enti locali, imponendo loro di impegnare proprie risorse per finanziare decisioni incidenti sui propri apparati da altri assunte e, potenzialmente, anche in

contrasto con l'interesse al buon funzionamento dei propri apparati amministrativi.

BREVI NOTE ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
N. 314/2003
IN TEMA DI CONTROLLO SULLE LEGGI DELLA REGIONE SICILIA

di Matteo Barbero *
(30 ottobre 2003)

Fra le molte questioni sollevate dall'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001, particolarmente interessante si presenta quella relativa all'impatto che alla nuova disciplina del controllo di costituzionalità delle leggi delle Regioni a Statuto ordinario (dettata dal novellato articolo 127 della Costituzione) deve riconoscersi, proprio alla luce del citato articolo 10, nei confronti delle disposizioni degli Statuti speciali (e dei relativi decreti attuativi) volte a disciplinare il medesimo controllo nei confronti delle leggi delle Regioni (e delle Province) ad autonomia differenziata.

Come noto, il penultimo articolo della legge costituzionale di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione prevede un originale meccanismo di "estensione automatica" alle Regioni speciali (nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano) delle disposizioni contenute nella legge medesima, limitatamente alle parti in cui siano previste forme di autonomia più ampie rispetto a quelle a tali Regioni già attribuite dai rispettivi Statuti (e fino all'adeguamento di questi ultimi).

Secondo la dottrina maggioritaria, questo meccanismo, calato all'interno delle dinamiche del controllo di costituzionalità delle leggi delle Regioni speciali, non potrebbe non comportarne (a pena di ulteriormente accentuare le implicazioni negative spesso collegate alla specialità) la generalizzata trasformazione da preventivo in successivo, con conseguente estensione alle leggi medesime del sistema di impugnativa comune delle leggi regionali previsto dal riformato articolo 127 Cost. (fatte salve, peraltro, deve ritenersi, le disposizioni degli Statuti speciali e dei decreti attuativi che si traducano in una condizione di maggior favore per le Regioni autonome, fra cui particolarmente significative appaiono quelle dettate dal d. lgs. 266/1992 per le leggi della Regione Trentino Alto-Adige). La valorizzazione dell'autonomia regionale, obiettivo primario della riforma in senso federalista dell'ordinamento italiano, si sarebbe concretizzata, sotto questo profilo, nell'esclusione della permanenza in capo agli apparati dello Stato (sia pure con la rilevante eccezione rappresentata dal procedimento di formazione degli Statuti delle Regioni ordinarie, come disciplinato dall'articolo 123 della Costituzione ed alla luce dell'interpretazione di tale ultima disposizione costituzionale prospettata dalla Consulta nella nota sentenza 304/2002)

del potere di incidere "dall'interno" sul procedimento legislativo regionale.

Come affermato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza che qui si annota, infatti, tra le maggiori forme di autonomia che si riversano nel bacino della specialità "sono comprese anche le modalità in cui si estrinsecano i controlli che lo Stato svolge sull'esercizio della potestà legislativa regionale e le forme di proposizione del giudizio costituzionale" (punto 3 del Considerato in diritto, laddove la Consulta richiama i suoi precedenti sul punto, rappresentati dalle ordinanze n. 65 e 377 del 2002 e dalle sentenze 408 e 533 dello stesso anno).

Con la sentenza cui si riferiscono queste brevi note, peraltro, il Giudice delle leggi ha voluto precisare, con riferimento al particolare procedimento previsto per l'impugnazione delle leggi della Regione Siciliana (ed in contrasto con l'orientamento della dottrina maggioritaria) la sua giurisprudenza da ultimo richiamata.

Mentre per le leggi delle restanti Regioni ad autonomia differenziata il sindacato di costituzionalità continua ad esplicitarsi secondo un modello sostanzialmente identico (anche se, in entrambi i casi, profondamente rinnovato nel suo neo-acquisito carattere successivo) rispetto a quello previsto per i provvedimenti legislativi delle Regioni ordinarie, per la Sicilia la Consulta ha ritenuto che il particolare meccanismo di controllo disciplinato dagli articoli 28 e 29 del rispettivo Statuto speciale resista al combinato disposto degli articoli 8 e 10 della legge costituzionale 3/2001.

La Corte giunge a tale conclusione attraverso una puntuale ricostruzione degli aspetti salienti di tale meccanismo, richiamando le sue numerose pronunce che, a partire dalla storica sentenza n. 38 del 1957, hanno concorso a "lubrificarne gli ingranaggi", consentendogli di funzionare e, anzi, di assumere una sua "stabile connotazione" (pur in presenza di qualche anomalia, come riconosce la stessa Consulta nel punto 3.2 del Considerato in diritto).

Attraverso tale ricostruzione, il Giudice delle leggi mette in luce la "essenziale diversità" dei sistemi di impugnazione previsti, rispettivamente, per leggi siciliane e per le corrispondenti fonti primarie di tutte le altre Regioni (sia ordinarie che speciali), diversità che preclude quella valutazione comparativa che costituisce, secondo la Corte, presupposto indefettibile per l'operatività del meccanismo di adattamento automatico disciplinato dal più volte citato articolo 10.

Pur considerando con favore l'eventuale equiparazione della Regione Siciliana alle altre Regioni ad autonomia differenziata ed, in ultima analisi, alle stesse Regioni ordinarie, attraverso l'estensione alla prima del sistema di impugnativa di cui all'articolo 127 della Costituzione, la Corte si trova quasi costretta (per la natura delle funzioni ad essa spettanti, che non le consentono di operare "un giudizio di merito sulla

preferibilità dei differenti sistemi di impugnazione delle leggi regionali”) a conservare il peculiare procedimento disciplinato dallo Statuto siciliano, già “graziato”, a suo tempo (per circostanze contingenti) dall’Assemblea Costituente e più volte rimaneggiato dalle stesse sentenze costituzionali.

Da notare, in conclusione, che la pronuncia annotata vale a fugare definitivamente almeno uno dei dubbi di costituzionalità da cui era (ed è) affetta la c.d. Legge (ordinaria) La Loggia (legge 131/2003), il cui articolo 9, nella sua opera di adeguamento della legge 87/1953 alla nuova disciplina costituzionale dei controlli sulle leggi regionali, fa espressamente salva “la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana”.

* Funzionario della Regione Piemonte - Direzione Bilanci e Finanze,
matteo.barbero@regione.piemonte.it

IL CONTROLLO SULLE LEGGI SICILIANE E IL “BILANCIAMENTO” MANCATO

(nota a Corte cost. n. 314 del 2003)

di Antonio Ruggeri *

(5 novembre 2003)

Pericoloso precedente, questo cui ha ora fatto luogo la decisione qui annotata, suscettibile di proiettare una lunga ombra ben oltre l'ambito dalla decisione stessa coperto, dando vita ad effetti imprevedibili, forse non poco pregiudizievoli, per l'autonomia. E il vero è che, pur dando l'impressione di voler salvaguardare fino in fondo la (“specialissima”) specificità siciliana e di venire incontro ad una non taciuta sollecitazione *politica* (sottolineo, come dirò, non a caso l'aggettivo) della stessa Regione a favore della soluzione oggi accolta, la Corte sembra porre le basi per un futuro orientamento complessivamente volto a ritorcersi proprio a danno dell'autonomia, e non pure portato alla sua ulteriore valorizzazione e salvaguardia.

Questo timore è alimentato dal fatto – sul quale mi parrebbe opportuno particolarmente fermare l'attenzione – per cui, in nome della *diversità* di tratti dell'istituto statutariamente disciplinato, quello appunto del controllo sulle leggi, la Corte chiude le porte all'ingresso nel territorio regionale della disciplina di ordine generale stabilita per il *medesimo* istituto dalla Carta novellata, soffocando in tal modo le aspettative di promozione dell'autonomia ingenerate dall'art. 10 della legge di riforma. Una notazione di sfuggita al riguardo: non è esatto affermare – come pure da parte di taluno (C. Padula, G. Di Cosimo ed altri) s'è fatto, e si fa – che il dettato statutario sarebbe stato “abrogato” dalla Carta riformata: l'art. 10, infatti, è una norma (di vantaggio) *ad tempus*, fino all'atteso “adeguamento” degli statuti, nulla dunque escludendo che i nuovi statuti decidano di confermare, in questa o quella parte, proprio l'originario impianto ovvero che nulla stabiliscano al riguardo, facendo pertanto riespandere la disciplina *medio tempore* solo compressa (tecnicamente, “sospesa”). Che, poi, sia ragionevole che tutto ciò avvenga è da stabilire caso per caso; ma, in astratto, bene appunto può darsi che avvenga.

A sostegno della tesi pessimistica sopra enunciata circa i possibili effetti a cascata derivanti dal punto di diritto fissato dalla Corte nella pronuncia qui annotata, mi pare che si possa muovere da un assunto, ora non argomentabile in modo adeguato e che, tuttavia, parrebbe esser difficilmente contestabile; ed è che – per strano che possa

sembrare – l'autonomia richiede talvolta di essere difesa anche contro... se stessa, contro cioè gli usi abnormi, irragionevoli, che se ne fanno, per ragioni di bottega (o di altra natura), da parte di un apparato governante irresistibilmente portato a rinchiudersi in modo autoreferenziale in se stesso, a presidio di inconfessati (ed inconfessabili) interessi. E, invero, l'autonomia non si realizza ed appaga unicamente grazie alla libera e piena autodeterminazione politica dei governanti di turno; altrimenti, sarebbe come dire che quanto viene oggi deciso a Palermo e magari domani a Cagliari o a Trento costituisca non già una "proposta" di specificazione-attuazione del quadro costituzionale e/o statutario bensì l'insindacabile, assiomaticamente esatta, interpretazione ("autentica", appunto) dello stesso. Tanto più laddove – come qui – è in gioco la ricostruzione del significato e della complessiva valenza di un istituto (e di un meccanismo che vi dà corpo e svolgimento) idoneo ad esser portato a sistematiche ed uniformi applicazioni, ben oltre dunque lo spazio temporale di durata della maggioranza politica che contingentemente incarna gli organi di governo della Regione (è chiaro che, tardando oltre misura l'"adeguamento" dello statuto, il punto di diritto oggi enunciato dalla Corte potrà valere indefinitamente per il futuro, superando la barriera temporale del rinnovo degli organi direttivi della Regione).

L'autonomia, insomma, non è un *valore in senso soggettivo*, così come inteso e praticato da questo o quell'attore politico-istituzionale, che pure se ne fa portatore, bensì *in senso oggettivo* o, meglio, *assiologico-oggettivo*, proprio in quanto *valore costituzionale*, nella pregnante, rigorosa accezione del termine (sulla "spersonalizzazione" dei valori costituzionali, da un punto di vista teorico-generale, rammento qui le penetranti riflessioni di G. Silvestri). Un valore, dunque, idoneo ad inverarsi dando fondo a tutte le risorse e gli strumenti apprestati dalla Costituzione e dallo statuto, alla *sola condizione* che essi siano spesi al servizio della comunità stanziata sul territorio, e non già allo scopo della mera autoriproduzione e trasmissione di talune forme espressive dell'autonomia stessa, pure originariamente aventi un loro non disprezzabile significato ma quindi convertitesì in veri e propri "privilegi", privi peraltro ormai di una *ratio* unitaria ed internamente coerente, in conseguenza delle non lievi torsioni subite dagli enunciati statutari e dei non pochi innesti in seno ad essi effettuati di "segmenti" di altri disposti, aventi altrove la radice della loro esistenza e giustificazione.

Non occorre essere particolarmente smaliziati per cogliere il vero obiettivo di questa pronunzia: che è di prestare un generoso, indispensabile avallo all'incomprensibile (per non dire: insensata...) presa di posizione politica dell'assemblea siciliana, adottata con un ordine del giorno approvato a ridosso dell'entrata in vigore della riforma del titolo V e volta al mantenimento del controllo "preventivo" esercitato dal Commissario dello Stato; un avallo, nondimeno, offerto a mezzo di

una *decisione-ponte* (che la stessa Corte mostra di mal digerire; e lo dà da vedere, non omettendo di indicare dove va la propria preferenza al riguardo), in vista di quell'“adeguamento” dello statuto che finalmente *dovrebbe* – secondo l'auspicio condiviso dalla Consulta – portare, anche per questa parte dell'impianto statutario, all'allineamento col modello descritto nella Carta novellata (in tal senso, peraltro, sembrano ora orientarsi le forze politiche della stessa Regione, in sede di elaborazione della propria “proposta” di nuovo statuto: v., dunque, la bozza Leanza).

A fronte degli stringenti argomenti già da tempo avanzati in dottrina a favore dell'omologazione dei sistemi di controllo, la Corte trova una comoda via di fuga, rifugiandosi nella tesi della loro incomparabilità, della loro strutturale *diversità* appunto, che non consente – dice la Corte – la *graduazione* dei sistemi stessi, “alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10” (punto 3.2 del *cons. in dir.*). Non ci si avvede, tuttavia, che, in tal modo, per un verso, si fa poggiare l'intero ragionamento che si viene svolgendo su una base metodologica di partenza assai gracile o – a dirla tutta – afflitta da un grave vizio di costruzione e, per un altro, si spiana – come si diceva – la via per ulteriori, imprevedibili applicazioni dello stesso “*schema*” della *diversità* a campi attraversati da esperienze di altra natura, in buona sostanza così devitalizzando la *vis* innovativa della clausola di maggior favore, iscritta nell'art. 10 della legge di riforma.

Piuttosto, è evidente (quanto meno, così a me pare...) che la clausola stessa presupponga e richieda proprio la *diversità* degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia (e, insisto, dal mio punto di vista, non meramente convenienti per la Regione...). Certo, deve trattarsi di istituti *astrattamente* confrontabili. Perciò, non ha, com'è chiaro, alcun senso instaurare ad es. una comparazione tra i limiti della potestà primaria della Regione e le modalità di controllo sugli atti in cui la potestà stessa si esprime o – peggio – le modalità di controllo sugli atti amministrativi (laddove davvero si è in presenza di elementi non componenti uno stesso “insieme” e, pertanto, non situabili in una medesima “scala di grandezze”). Invece, il raffronto può (e *deve*) esser fatto – seguendo nell'esempio – tra la potestà suddetta e la potestà “residuale” delle Regioni di diritto comune, *pur trattandosi sicuramente di due “cose” diverse*; altrimenti – ad esser franchi e conseguenti con siffatta premessa – la specificità degli istituti è pur sempre tale da non consentire *in alcun caso* il confronto (ciò che, però, priverebbe di teorico e pratico senso il disposto dell'art. 10, sopra richiamato).

Nel caso sottoposto all'esame della Corte, il campo di esperienza in seno al quale torna a riproporsi il quesito circa la condizione di maggior favore in cui versa l'autonomia è, senza ombra di dubbio,

comune, trattandosi pur sempre di stabilire se il controllo sulle leggi – questo l'istituto in rilievo – si presenti, nella sua forma statutaria, come maggiormente gravoso per l'autonomia rispetto al modo con cui esso è regolato in Costituzione.

La Corte, in realtà, passa uno ad uno, diligentemente, in rassegna gli elementi del sistema di controllo e fa, dunque, luogo al loro confronto; si arresta, tuttavia, alla mera *descrizione* dei loro connotati senza esprimere alcun *giudizio di valore* sugli stessi. Ma, ciò che l'art. 10 della legge di riforma chiede (agli operatori in genere e, naturalmente, in ultima istanza, alla Corte) è proprio un giudizio siffatto, senza il quale l'art. stesso non potrebbe *mai* essere applicato, in un senso o nell'altro.

Semmai, può discutersi – così come, si sa, si è non poco discusso – se la prospettiva e la "logica" giusta dalla quale guardare ai dati in raffronto sia quella che porta ad un'*unica*, complessiva valutazione degli stessi (in questo senso, da ultimo, con pertinenti rilievi, A. Rauti) ovvero se possa farsi luogo ad una loro considerazione anche per "parti" separate, purché – beninteso – dotate di autonomia concettuale e positiva, mentre il trapianto di taluni "frammenti" da una disposizione all'altra non sembra, invero, consentito, siccome frutto di una "manipolazione" testuale dallo stesso art. 10 esclusa. Quand'anche, tuttavia, si reputi percorribile la seconda delle vie ora tracciate, ugualmente un giudizio finale, di sintesi, può esser formulato, così come, di rovescio, la prima strada passa pur sempre attraverso l'analisi dei singoli elementi di cui si compone un istituto, quindi fatto oggetto di un'*unica*, complessiva valutazione: passa, insomma, attraverso quel "bilanciamento" tra costi e benefici dal quale qui la Corte si è (in apparenza...) tenuta distante.

Non si dimentichi, poi, che la seconda delle soluzioni appena indicate è stata dalla Corte messa in pratica *proprio* con riferimento al campo di esperienza ora esplorato, essendosi riconosciuta la perdurante vigenza delle regole di procedura statutariamente fissate (e, peraltro, come pure è assai noto, intese in modo fin troppo libero...) e, con essa, la loro piana applicabilità ai giudizi davanti alla Corte stessa, al posto di quelli che un tempo si svolgevano davanti all'Alta Corte.

Se questo scambio di ordine soggettivo (*rectius*, organico), per la parte relativa al *giudice naturale* delle controversie di costituzionalità, è stato riconosciuto come possibile (e, anzi, doveroso, in forza del principio di unicità della giurisdizione costituzionale), ad ugual titolo parrebbe dunque consentita la sostituzione, ad es., del Commissario col Governo – così come suggerito da E. Lamarque e da altri – sempre che ovviamente l'operazione sia ritenuta maggiormente vantaggiosa per l'autonomia (ciò che, come m'è parso di far notare altrove, solleva non poche perplessità, specie per il modo con cui il Governo stesso ha fin qui gestito la sua "politica" del controllo). Eppure, nuovamente, a stare

all'ordine di idee oggi accolto dalla Consulta, le due figure soggettive qui confrontate non sarebbero... *confrontabili*, per la diversa posizione occupata in seno all'ordinamento e per il diverso modo con cui esercitano *il medesimo potere* (quello, appunto, di controllo).

Il discorso invece parrebbe prendere una piega diversa per il caso che la sostituzione qui ipotizzata non si reputi fattibile al di fuori del contesto nel quale s'inscrive il controllo *complessivamente considerato*, per il modo con cui è regolato dal nuovo art. 127. Se, infatti, dovesse ammettersi (con la dottrina oggi maggiormente diffusa) che il modello statutario richieda di essere rimpiazzato "a blocco" dal modello costituzionale, chiaramente verrebbe meno ogni riserva a riguardo dell'uscita di scena del Commissario (soluzione, questa della sostituzione del *solo* organo competente al ricorso, comunque ben vista da alcuni, e, tra questi, F. Teresi e C. Padula).

Sia come sia di ciò, la circostanza per cui il controllo del Commissario ha natura – come la Corte, con una certa approssimazione concettuale tiene a rimarcare – "*giuridica*", mentre quello del Governo è espressivo di una valenza anche (e, forse, soprattutto) politica (pur, ovviamente, non potendo a sua volta che essere anche... *giuridico*), non frappone alcun ostacolo alla comparazione: *proprio nella loro diversità*, anzi, come si è venuti dicendo, gli elementi costitutivi dei due sistemi di controllo avrebbero richiesto di esser sottoposti al *giudizio di valore* della Corte, verso il quale però quest'ultima si è stranamente dichiarata indisponibile.

E ancora. Se si muove dalla premessa (sulla quale, nuovamente, A. Rauti) secondo cui le forme e condizioni di autonomia vanno valutate non solo per come stabilite nella Carta novellata ma anche per il modo con cui è a quest'ultima data attuazione dalla legge La Loggia (e da altri atti ancora), perché mai non dovrebbe esser possibile interrogarsi circa il guadagno ovvero la perdita che ne potrebbe venire all'autonomia dall'applicazione anche alla Sicilia della regola che vuole fissata l'udienza entro novanta giorni dal ricorso o dell'altra relativa alla possibile sospensione degli effetti dell'atto impugnato?

Di sicuro, quanto ora disposto dall'art. 9 della legge La Loggia è maggiormente vantaggioso per l'autonomia *con riguardo al caso di impugnazione delle leggi statali* (ma su questo non era, invero, chiamata la Corte a pronunciarsi, per quanto non possa naturalmente escludersi che lo sia in seguito). Più disagiata stabilire se uguale vantaggio si abbia anche per il caso inverso. Se si confronta l'art. cit. con l'originario sistema statutario, specie nella lettura datane da un'autorevole dottrina (principalmente rappresentata, come si sa, da V. Crisafulli), per la quale, non intervenuto il verdetto nel termine fissato, il controllo in via d'azione non avrebbe potuto più aver luogo, nessuna esitazione può aversi in *pro* del sistema stesso. Se, invece, si tiene presente il *diritto statutario vivente*, che ha portato a considerare

meramente ordinatorio il termine in parola, l'esito del confronto parrebbe dover essere ribaltato. E, tuttavia, se anche il *dies* della legge La Loggia dovesse poi, *nei fatti*, rivelarsi esso pure non perentorio (e si ha motivo di credere che così sarà...), nuovamente il giudizio tornerebbe ad essere rimesso in discussione (ma, con riguardo all'ipotesi da ultimo fatta, nulla di sicuro può ancora esser detto, né in un senso né nell'altro).

Bifronte, come Giano, è anche la norma sulla sospensione: che gioca a vantaggio della Regione, in quanto applicata ai casi di ricorso contro leggi statali, a svantaggio se riferita alle leggi regionali (ma qui, nuovamente, la frammentazione del regime non risponde a ragionevolezza, una volta portata ad applicazioni parziali, a senso unico). Vista, poi, nella sua inscindibile unitarietà ed interna specularità, la norma stessa sembra – come dire? – “neutra”: proprio in quanto accresce, per un verso, il potenziale espressivo dell'autonomia (quanto alle impugnazioni da parte della Regione) e, però, per compenso, obbliga le stesse manifestazioni dell'autonomia (in forma di legge) a piegarsi a documentate esigenze meritevoli di tutela e da esse suscettibili di venire irreparabilmente lese (per quanto le cause giustificative della sospensione risultino espresse dall'art. 9 in termini vagamente allusivi e, perciò, concettualmente, pericolosamente carenti; ma questo è un altro discorso).

Nulla quaestio, infine, a riguardo dell'eventuale subentro al termine statutario per l'impugnazione delle leggi statali di quello, doppio, previsto per ogni caso di ricorso dall'art. 127: ipotesi che *dovrebbe*, ovviamente, considerarsi realizzabile, per la parte in cui fa espandere le possibilità di affermazione dell'autonomia. Non si dimentichi, tuttavia, che esso era stato pensato come “contraltare” del meccanismo penetrante di controllo sulle leggi regionali, di modo che, nuovamente, non parrebbe possibile darne una “separata” valutazione da questo (consentita, ad ogni buon conto, anche quest'innovazione, nel quadro di una valutazione d'assieme, che dovesse portare all'accantonamento dell'intero modello statutario ed alla sua sostituzione col modello della Carta).

È vero che, senza far ora luogo ad una minuta e pedante analisi, pezzo per pezzo, degli ingranaggi di cui si compone il meccanismo di controllo e venendo piuttosto alla sua *ratio* di fondo, è da riconoscere che esso, con specifico riguardo alle leggi siciliane, è “preventivo” per modo di dire, in una speciale accezione, comunque diversa da quella comunemente assegnata al vecchio controllo ex art. 127, se non altro per la ragione – opportunamente rammentata dalla stessa Corte – che il ricorso non preclude (ed, anzi, forse, secondo modello, *obbliga* al) la promulgazione della legge, non ostando pertanto alla commutazione del sindacato di costituzionalità in successivo.

Per quest'aspetto, non è nel torto chi (come E. Gianfrancesco) ha fatto notare che, già per il fatto che il Presidente della Regione possa determinarsi in ordine alla opportunità della promulgazione, una volta scaduto il termine dallo statuto indicato per il giudizio, l'autonomia ne riceva un guadagno (sempre che della facoltà in parola si faccia buon uso...; ma, questo sì che sarebbe un giudizio meramente politico, dal quale la Corte farebbe bene a tenersi alla larga). E, tuttavia, non si dimentichi che il regime stabilito per *ogni* altra legge (statale o regionale che sia) dall'art. 127, caratterizzando come successivo il controllo, è già di per sé portatore di benefici per l'autonomia stessa (il confronto, insomma, non va operato tra lo statuto e il *vecchio* art. 127, bensì col *nuovo*).

Concludendo. Pur dichiarando di non voler far luogo ad un vaglio dei singoli elementi costitutivi del controllo (ed al loro reciproco "bilanciamento") né del controllo stesso nella sua interezza, il risultato cui conduce la pronuncia qui annotata è di sbarrare le porte all'ingresso in Sicilia delle forme e condizioni più favorevoli per l'autonomia, ex art. 10 della legge di riforma (l'isolamento dell'isola è così assicurato...). Il confronto, insomma, in senso critico (e non meramente descrittivo) non si ha; ma l'esito del percorso argomentativo compiuto dalla Corte è *come se* esso fosse stato in modo pieno fatto, portando all'esclusione del carattere di maggior vantaggio del nuovo sistema di controllo stabilito nell'art. 127. Piaccia o no, la Corte finisce con l'avallare la scelta (dichiarata come "*diversa*" ma, a conti fatti, giudicata *come se* fosse più conveniente per la Regione...) operata dall'art. 9 della legge la Loggia, cui espressamente nella decisione qui annotata si fa richiamo, nella parte in cui esso lascia "da parte" – come la stessa Corte ama ora dire – il regime siciliano. Con il che viene altresì formulato un giudizio *ex ante* (e non richiesto...) di validità dello stesso art. 9, in rapporto all'art. 10 della legge di riforma: riconoscimento, questo, invece mal visto e, comunque, assai problematicamente fattibile, a stare alla più prudente e consapevole dottrina (per tutti, E. Rossi). E suona invero quasi paradossale ed inquietante che, nel momento in cui, in sede di "adeguamento" dello statuto, si progetta il ripudio dell'antico (ma tuttora vigente) quadro statutario (magari, come si diceva, in conseguenza di un ripensamento da parte della stessa Regione, che appunto lo solleciti...), rimanga poi, pesante come un macigno, lungo la via della promozione dell'autonomia, l'affermazione di principio ora fatta dalla Corte che, mettendo in primo piano le *diversità* che fanno "speciale" (ed, anzi, "specialissima") l'autonomia siciliana, ne frena e pregiudica la rigenerazione e il rilancio, così come invece vigorosamente voluto (per le Regioni speciali in genere) dalla legge di riforma.

* p.o. di Diritto Costituzionale nell'Università di Messina – ruggant@unime.it

**LA INASPETTATA CRISTALLIZZAZIONE DEL SISTEMA DI
SINDACATO COSTITUZIONALE DELLE LEGGI SICILIANE
PREVISTA DALLO STATUTO SPECIALE IN UNA DISCUTIBILE
SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
(NOTA A CORTE COST. SENT. N. 314 DEL 2003)**

di Francesco Teresi *

1. Della recente sentenza n. 314 del 2003, che qui si commenta, va certamente apprezzato il suo sottile virtuosismo nell'argomentare il mantenimento del sistema di sindacato di costituzionalità delle leggi siciliane previsto dallo Statuto speciale e dei principi fondamentali di riforme economico-sociali quali limiti alla potestà legislativa regionale, sostenuto alla stregua dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

Sull'art. 10 da tempo vado sostenendo la sua palese incostituzionalità alla stregua dell'art. 138 Cost., suffragata soprattutto dal fatto che esso permette un adeguamento "a piacimento" (delle Regioni interessate), eventuale e informale di statuti speciali, aventi il rango di leggi costituzionali, alle disposizioni della l. cost. n. 3, "per le parti in cui prevedono *forme di autonomia più ampie* rispetto a quelle già attribuite" (il corsivo è nostro)¹.

In ogni caso si tratta di una disposizione, che, per la sua estrema elasticità, si presta ad applicazioni le più eterogenee e discutibili, come sta a dimostrare la sentenza che si annota sia per quanto riguarda il controllo delle leggi siciliane e sia relativamente al limite delle riforme economico-sociali.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, non mi pare che sia da considerare una "forma di autonomia più ampia" la conservazione del limite in parola, soppresso per le altre Regioni dalla novella costituzionale citata, se non piuttosto e addirittura una "forma" di retrocessione delle autonomie speciali al rango di regioni meno che ordinarie.

Ma sul punto basta questa annotazione.

^[1] TERESI, *Sul controllo di costituzionalità delle leggi regionali siciliane: prime osservazioni*, in *Nuove autonomie*, 2002, 886 s. e in *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, relazione tenuta al Convegno su "Il regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo", Messina 18-19 ottobre 2002, i cui atti sono in corso di pubblicazione e destinata agli Studi in memoria di Franco Ledda.

Piuttosto mi preme ritornare sul sindacato di costituzionalità delle leggi siciliane e sulle argomentazioni che la Corte utilizza per conservare le disposizioni dettate al riguardo dallo Statuto speciale.

2. Larga parte della sentenza è dedicata all'esame di tale problema, attraverso una disamina alquanto articolata, che parte proprio dall'interpretazione dell'art. 10, considerato come disposto "che impone l'applicazione delle disposizioni della stessa legge costituzionale, tra cui...il nuovo art. 127, anche alle Regioni a statuto speciale (oltre che alle Province autonome di Trento e di Bolzano) "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite", facendo rientrare tra le "forme di autonomia, "anche le modalità in cui si estrinsecano i controlli che lo Stato svolge sull'esercizio della potestà legislativa regionale e le forme di proposizione del giudizio costituzionale".

Concordo su questa ultima asserzione, mentre mi sembra una "voce dal sen fuggita" l'affermazione secondo cui l'art. 10 "imponga" l'applicazione delle sue disposizioni alle Regioni speciali, risultando evidente come esso rimetta alla discrezionalità di quelle regioni l'adeguamento "informale" dei propri statuti alla novella costituzionale e alla altrettanto discrezionale, ma definitiva e assorbente, valutazione della Corte la scelta se le "innovazioni" introdotte a beneficio delle Regioni ordinarie siano o meno "introducibili" in quelle speciali.

E a dimostrazione di questo ultimo assunto sta proprio la sentenza che si annota, che mentre propende per un "adeguamento" obbligatorio, così come ritenuto "a partire dalle ordinanze n. 65 e n. 377 e dalle sentenze n. 408 e n. 533 del 2002"² relativamente alla estensione del controllo di cui all'art. 127 alle "altre Regioni ad autonomia speciale (o Province autonome)" (punto 3 del considerato in diritto), ne esclude l'estensione alla Sicilia, con argomentazioni, come si vedrà, sottili certamente, come si è già rilevato, ma sostanzialmente elusive del reale problema se la scelta del mantenimento del controllo previsto dallo Statuto siciliano per le leggi regionali sia già una forma più ampia di autonomia rispetto a quella prevista oggi per le regioni ordinarie .

La Corte preferisce, invece, ...arrampicarsi sugli specchi, attraverso uno "slalom", che partendo dal disposto dell'art. 10 via via si avventura alla ricerca di un criterio che tende a "salvare", almeno per il momento, il vecchio sistema sindacatorio delle leggi siciliane.

²[2] Le ordinanze nn. 65 e 377 del 2002, sono in *Giur. cost.*, 2002, 678 ss. e 2814 ss. e le sentenze n. 408 e 533 sono *ivi*, 2957 e 4370.

Quanto all'art. 10, la Corte intravede in esso una disposizione che "configura un particolare rapporto tra norme degli Statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione", rapporto che la Corte qualifica come "rapporto di preferenza", "nel momento della loro "applicazione", in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia "più ampie" di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie". E su ciò *nulla quaestio*, essendo di palmare evidenza come quest'aspetto costituisca la *ratio* della disposizione costituzionale *de qua*.

Ma la Corte continua, considerando come "condizione... dell'operatività di tale rapporto tra fonti" che "il loro contenuto, con riferimento all'autonomia prevista, si presti a essere valutato comparativamente, *secondo una scala omogenea di grandezza*" (il corsivo è nostro).

Ecco il criterio: l'omogeneità delle disposizioni da comparare.

Tale condizione si è verificata e quindi, secondo la Corte, "la comparazione è risultata possibile...nei casi in cui si è trattato di valutare il rapporto tra la disciplina dell'impugnazione delle leggi regionali previste da norme statutarie speciali e la disciplina del vigente art. 127 della Costituzione", ritenuto questo ultimo "rispondente ad una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale, rispetto al procedimento di controllo preventivo, previsto dalle norme statutarie speciali" in modo analogo alla disposizione di cui al previgente art. 127 Cost.

E qui la Corte si dilunga sulla confrontabilità dei due procedimenti (preventivo e successivo), "sotto il profilo della più o meno ampia autonomia regionale", "stante l'ingerenza che l'uno (*quello preventivo*) consentiva al Governo di esercitare, nel procedimento legislativo regionale e l'altro, oggi, esclude", configurandosi quest'ultimo come "totalmente esterno" a quel procedimento, che ormai "si svolge secondo le regole ordinarie e si conclude con la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale, indipendentemente da eventuali obiezioni del Governo", le quali ora "possono tradursi esclusivamente... in censure di illegittimità costituzionale per "eccesso di competenza", di fronte alla Corte costituzionale".

Non confrontabile, invece, con il nuovo art. 127 Cost. è, a giudizio della Corte, il sistema di controllo delle leggi siciliane così come previsto dallo Statuto speciale del 1946: il caso della Regione siciliana è un caso "a parte".

E a questo punto, a dimostrazione della "eccentricità" del sistema di controllo vigente per le leggi siciliane, si richiamano le disposizioni statutarie di cui agli artt. 28 e 29, rilevandosi la singolarità di esse relativamente al procedimento di impugnazione di quelle leggi

“rispetto a quello previsto tanto per le altre Regioni ad autonomia speciale quanto per le Regioni ad autonomia ordinaria dall’art. 127 della Costituzione, sia nella sua versione originaria, sia in quella riformata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001”, e mettendo in evidenza il suo carattere preventivo, in quanto anteriore alla promulgazione e pubblicazione, “pur non essendo necessariamente preventiva la pronuncia della Corte costituzionale, potendo questa intervenire a legge promulgata e pubblicata, cioè successivamente alla decorrenza del termine previsto dall’art. 29 dello Statuto, nonché l’assenza del rinvio alla Assemblea legislativa, il suo “svolgersi in termini particolarmente brevi” e il fatto di essere promosso “da un organo, il Commissario dello Stato, specificamente previsto dallo Statuto siciliano, nel quadro dei rapporti da questo originariamente tracciati tra Regione e Stato” (così il punto 3.2. del considerato in diritto).

Ma tutto questo, come riconosce la stessa Corte, è durato lo “spazio di un mattino”, in quanto fortemente ridimensionato dalla giurisprudenza costituzionale, la quale, oltre a procedere, in nome del principio della unicità della giurisdizione costituzionale, all’assorbimento nelle proprie competenze di quelle già assegnate dallo Statuto all’Alta Corte, ha considerato meramente ordinatorio il termine di venti giorni fissato per la decisione della Corte dall’art. 29 dello Statuto³ e ha declassato in facoltà della Regione il potere presidenziale di promulgazione e pubblicazione della legge impugnata pur previsto dallo stesso art. 29 esercitabile “decorsi trenta giorni dall’impugnazione “senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte della *Corte costituzionale* sentenza di annullamento”.

La conseguenza di tale declassamento, come è noto e come ricorda la Corte nella sentenza annotata, ha portato da un lato ad addossare sugli organi della Regione eventuali responsabilità (non solo politiche) discendenti da successive decisioni della Corte dichiaranti la illegittimità costituzionale della legge impugnata⁴ e dall’altro alla prassi della “promulgazione e pubblicazione parziali” della stessa legge, depurata, però, dalle disposizioni legislative impugate con

³[3] Come è noto una autorevole dottrina (V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 654) aveva ritenuto che il termine di cui all’art. 29 st. fosse perentorio e che di conseguenza avesse il significato di silenzio-assenso la mancata decisione della Corte nei termini stabiliti, con inibizione alla stessa di decidere successivamente su ricorso del Commissario dello Stato. A tale conclusione era stata fatta propria di parere *pro veritate* alla Presidenza della Regione siciliana da C.AUSIELLO ORLANDO, A. DEDIN, N. GAETA, G. GUARINO, P. VIRGA, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi siciliane in pendenza del giudizio di legittimità costituzionale*, in *Riv. amm.*, 1961, 305 ss. Tesi non accolta dalla Corte in sue numerose sentenze a partire dalla sent. n. 38 del 1957, in *Giur. cost.*, 1957, 463 ss., seguita dalle sentt. nn. 9 del 1958, *ivi*, 1958, 68 ss e 31 del 1961, *ivi*, 1961, 581 ss., con nota di V. CRISAFULLI, *Ancora in tema di controllo preventivo sulle leggi regionali siciliane*

⁴[4] Stante che, secondo la Corte (sent. n. 31 del 1961, *cit.*), “la successiva decisione della Corte, che eventualmente dichiara la illegittimità costituzionale della legge, opera giuridicamente nella pienezza dei suoi effetti, del tutto identici a quelli che avrebbe se la promulgazione e la pubblicazione non fossero avvenuti”.

l'espressa indicazione in calce alle stesse della pendenza nei loro confronti del giudizio di costituzionalità; e ciò, come sottolinea la Corte, nel duplice intento "di non impedire alla delibera legislativa di entrare in vigore come legge, almeno per le parti indenni da censure e, al contempo, di evitare le responsabilità anche giuridiche che sarebbero potute derivare a carico degli organi politici e amministrativi regionali, che avessero posto in esecuzione una legge nella parte censurata e poi dichiarata incostituzionale".

Ma come ricorda la Corte, tale prassi, ritenuta giustamente "anomala", suscitò la reazione della stessa Corte: essa "sulla base del principio di non frazionabilità nel tempo e nell'oggetto della promulgazione, espressione di un potere che si esaurisce in un solo atto di esercizio, ha considerato che le parti impugnate, escluse dalla promulgazione medesima, non sarebbero state più suscettibili di altra successiva promulgazione, anche nell'ipotesi di una pronuncia di non incostituzionalità che le avesse riguardate", con la conseguenza che "in presenza della promulgazione parziale", la Corte "ha ritenuto essersi verificata la cessazione della materia del contendere", e ciò "anche nella ipotesi frequente, di promulgazione integrale con contestuale approvazione di legge abrogativa o sostitutiva delle disposizioni sottoposte al controllo di costituzionalità".

Questa è la ricostruzione dell'intera vicenda del sindacato di costituzionalità delle leggi siciliane e dei suoi sviluppi operata dalla Corte, laddove è facile rilevare come del sistema originario previsto dallo Statuto ben poco è rimasto se non il procedimento speciale – anch'esso, come si è visto, profondamente rivisitato *in peius* – giustificato, a dire della Corte, dalle "particolari forme e condizioni di autonomia" riconosciute alla Sicilia, che, sempre secondo la Corte, giustificerebbero anche la previsione di un organo speciale autorizzato a promuovere le questioni di legittimità, quale è il Commissario dello Stato.

Ma come è noto lo stesso Commissario dello Stato⁵, considerato, nonostante la sua nomina governativa, come organo *super partes*, imparziale⁶, ha pure subito la scure della Corte costituzionale relativamente al potere di impugnativa "delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto" allo Statuto speciale "ed ai fini dell'efficacia dei medesimi entro la Regione" (art. 25 Statuto)⁷.

La caducazione di tale potere veniva rinvenuto nel principio di unità della giurisdizione costituzionale "stante il nesso indissolubile"

⁵[5] Sul Commissario dello Stato v. per tutti P. VIRGA, *Commissario del governo*, in Enc. dir., VII, Milano, 1960, 856 e R. ZACCARIA, *Il commissario di governo*, in *Regioni ed organizzazione amministrativa*, Firenze, 1971, 75. .

⁶[6] Corte cost. sent. n. 38 del 1957, in *Giur. cost.* 1957, 463.

⁷[7] Corte cost. sent. n. 545 del 1989, in *Giur. cost.*, 1989, I, 2511.

evidenziato dagli artt. 27 e 30 st. "tra tale potere e lo speciale sistema di giustizia costituzionale incentrato sulle competenze dell'Alta Corte per la Regione siciliana".

E in quella sede proprio la figura del Commissario dello Stato veniva ridimensionata rispetto a quella originaria, quando "nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano... in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del 'patto di autonomia' tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale", mentre una tale configurazione non trova più giustificazione "nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari"⁸.

Emanuele Rossi⁹ da tali affermazioni ha tratto la conseguenza di riconsiderare il ruolo del Commissario dello Stato, da "organo imparziale in difesa degli interessi costituzionali connessi con il regime autonomistico"¹⁰ e *super partes* rispetto allo Stato e alla Regione¹¹, ad organo assimilabile "al modello di commissario del governo previsto per le altre regioni"¹².

Osservazione questa ultima corroborata dalla esperienza, se è vero come è vero che il Commissario si è gradualmente "deformato"¹³ "in organo sempre più dipendente dal Governo dello Stato"¹⁴, ponendosi, "al pari degli altri rappresentanti del Governo nei capoluoghi regionali, quale mera *longa manus* del Governo"¹⁵.

⁸[8] Corte cost. sent. n. 545 del 1989, *cit.*, punto 2 del considerato in diritto.

⁹[9] E.ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, a cura di R. Romboli, Torino, 1980, 183.

¹⁰[10] Così P.VIRGA, *Commissario del governo*, *cit.*, 856

¹¹[11] In questo senso noi stessi nella voce *Regione Sicilia*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 410, nonché: G. VERMIGLIO, *Commissario di Governo nella Regione*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, VII, 1 ss.; A.CIANCIO, *L'impugnazione delle leggi statali da parte del Commissario dello Stato nella Regione siciliana*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, a cura di V. Angiolini, Torino, 1988, 430 ss.

¹²[12] E.ROSSI, *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana dopo le modifiche dell'art. 127 della Costituzione*, Relazione al Seminario di studi su "La specialità siciliana dopo la riforma del titolo V della Costituzione", i cui atti sono in corso di stampa.

¹³[13] Così G.CARDACI, *Le norme di attuazione dello Statuto siciliano: la recente evoluzione della problematica nelle norme emanate nel 1975 e negli schemi in itinere*, Quaderni dell'ARS n. 18, Palermo, 1983, 147.

¹⁴[14] In questo senso e per ulteriori riferimenti v. il nostro *Aspetti più rilevanti dello stato di vigenza della "specialità" dell'autonomia regionale siciliana*, in *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, a cura di G.Mor, Udine, 1988, 134.

¹⁵[15] Così A.RUGGERI e A.SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001, 326. Nel senso che tale organo, per la sua natura garantistica, sia sottratto in quanto tale "alla pedissequa osservanza dell'indirizzo politico contingente", G.SILVESTRI, *Il controllo dello Stato sulle leggi della Regione siciliana*, in *Nomos*, 1991, 88.

Se così è, ha ragione Emanuele Rossi¹⁶ nel ritenere “maggiormente idonea a garantire la stessa autonomia della Regione” la valutazione effettuata dal Governo, e non quella del Commissario dello Stato, circa la sollevazione del ricorso nei confronti delle leggi regionali, avendo la delibera di tale organo il “valore di scelta di politica istituzionale”. Il che è bene espresso dalla Corte quando ha richiesto che “i termini del ricorso (statale) siano tutti espressi e contenuti, sebbene sinteticamente, nella delibera del Consiglio dei ministri” con l’obiettivo di salvaguardare “un’esigenza non di natura formale ma di sostanza, connessa all’importanza dell’atto di impugnativa della legge e alla gravità dei suoi possibili effetti di natura costituzionale”¹⁷.

Ora da quanto si è detto è ancora possibile considerare il sistema di impugnazione delle delibere legislative siciliane come una “peculiarità” dell’autonomia regionale speciale, non confrontabile con il nuovo art. 127 Cost.?

Tale sistema sarebbe veramente un caso “a parte” qualora avesse funzionato e funzionasse secondo gli originari disposti statutari, con la sola epurazione dell’Alta Corte in evidente contrapposizione alla Corte costituzionale in nome del principio della unicità della giurisdizione costituzionale proprio di un ordinamento unitario anche se policentrico.

Ma la realtà è stata ed è un’altra, come è del resto ben presente alla Corte costituzionale: è un sistema che è stato stravolto dalle fondamenta soprattutto a seguito di interventi demolitori della Corte e la cui conservazione non può giustificarsi alla luce di un criterio, meramente formale e formalistico, che vuole che la comparazione tra le fonti statutarie e l’art. 127 Cost. avvenga “secondo una scala omogenea di grandezze”.

Le fonti statutarie sono state “riscritte” in termini, a nostro avviso, restrittivi, anziché ampliativi, dell’autonomia siciliana e quindi il criterio di comparazione non può che essere quello della maggiore o minore autonomia che l’applicazione dell’art. 127 apporta alla Regione siciliana in raffronto al sistema previsto dallo Statuto speciale.

La risposta a nostro avviso è scontata ed è per l’estensione anche alla Sicilia del novellato art. 127 Cost., anche se integrato, se si vuole e come pare lo voglia la Regione almeno a quanto si deduce da alcuni progetti di legge di revisione statutaria attualmente in

¹⁶[16] E.ROSSI, *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana*, cit. Nello stesso senso E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via d’azione*, in *Quad. cost.*, 2002, 98.

¹⁷[17] Sul punto la giurisprudenza costituzionale è costante. V. sent. n. 33 del 1962, in *Giur. cost.*, 1962, 257 ss. Al riguardo v. L. D’ANDREA e C. SALAZAR, *Ricorsi governativi avverso leggi regionali e provinciali e decreti-legge privi di effetti normativi*, in *Foro it.*, 1994, I, 2957 ss.

cantiere, con la conservazione del Commissario dello Stato, quale organo "speciale" preposto alla impugnazione delle leggi regionali siciliane.

3. Ma ciò nonostante la Corte ha deciso in termini esattamente opposti, richiamando a sostegno del suo assunto l'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (contenente "disposizioni di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"), il quale al suo secondo comma, nel dare attuazione – tra le altre – alla disposizione di cui all'art. 127 Cost., fa salva ("ferma restando") "la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana".

Si è discusso sull'ambito di espansione della disposizione suddetta, se riferibile a tutto il procedimento di controllo oppure no e se a tutti i passaggi di questo oppure no e soprattutto della coerenza di tale disposto con i parametri costituzionali e in particolare con l'art. 10 della l. cost. n. 3, di cui esso rappresenta attuazione.

Tutto ciò in rapporto all'assunto, affermato dalla Corte in più occasioni, secondo cui "la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale...si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia"¹⁸, e pervenendosi alla conclusione che "il mantenimento *tout court* del sistema siciliano è sicuramente meno favorevole all'autonomia di quanto previsto dall'art. 127 Cost." e che di conseguenza l'art. 9 della legge n. 131 è incostituzionale, "almeno nella parte in cui fa salvo *tutto* il procedimento di controllo statutario, per contrasto con l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001"¹⁹.

Ma tutto questo ormai rimane una mera prospettazione dottrinarica.

La Corte con la sentenza in epigrafe non solo ha fatto salvo il sistema sindacatorio delle leggi siciliane previsto dalla Statuto, ma ha anche implicitamente assolto – si spera per il momento – da possibili vizi di incostituzionalità l'art. 9 della legge n. 131 una volta che lo ha richiamato a conforto della sua decisione.

* P.o. di diritto costituzionale nell'Università di Palermo

¹⁸[18] Così Corte cost. ordd. nn. 66 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002, 681 ss. (relativamente al Friuli-Venezia Giulia) e 377 del 2002, *ivi.*, 2002, 2814 (relativamente alla Valle d'Aosta), e sent. n. 408 del 2002, *ivi.*, 2957 ss. (relativamente al Trentino-Alto Adige).

¹⁹[19] Così E.ROSSI, *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana*, cit.