

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA  
Presidenza della Giunta Regionale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 27 – 28 settembre 2001

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

periodo maggio - settembre 2001

Relatore:  
Gemma Pastore

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

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

**periodo gennaio – settembre 2001**

<u>sent.</u>	<u>giudizio</u>	<u>Ricorrente</u>	<u>Resistente</u>	<u>esito favorevole</u>	<u>Promulg. Parz.</u>	<u>Materia</u>
n. 54	incidentale	TAR Sardegna	Sardegna			Turismo
n. 55	principale	Comm.Stato	Sicilia	Stato		Ordine pubblico
n. 66	principale	Sicilia	Pres.Consiglio	Stato		Tributi
n. 84	principale	Trento	Pres.Consiglio	Stato		Lavoro
n. 97	c.attribuzione	Bolzano	Pres.Consiglio	Provincia		Sanità
n. 121	incidentale	Trento, TAR	Pres.Consiglio	Stato		Personale
n. 160	c. attribuzione	Sardegna	Pres.Consiglio	Stato		Controlli
n. 170	principale	Trento	Pres.Consiglio	Regione		Agricoltura
n. 207	incidentale	TAR V.Aosta	V.Aosta	Stato/Provincia		Opere pubbliche
n. 210	incidentale	TAR FVG	FVG	Stato	X	Caccia
n. 212	principale	Comm.Stato		Stato		Agricoltura
n. 213	c. attribuzione	Trento	Pres.Consiglio FVG	Stato		Risorse idriche
n. 229	principale	Pres.Consiglio	Sardegna	Stato		Enti locali
n. 230	principale	Pres.Consiglio		Regione		Enti locali
n. 244	c. attribuzione	Sicilia		Regione		Personale
n. 288	incidentale	C.Cost Sicilia	Pres.Consiglio	Regione		Tributi
n. 292	c. attribuzione	TAA Trento	Pres.Consiglio	Regione		Controlli
n. 313	c. attribuzione	Bolzano	Pres.Consiglio	Stato		Trasporti
n. 314	principale	Trento	Pres.Consiglio	Stato/Provincia		Investim.
n. 315	c. attribuzione	Trento Bolzano		Stato/Provincia		Pubblici
				Stato/Provincia		Personale sanità

## **CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE**

**Sentenza:** 21 – 30 marzo 2001, n. 84 (GU n. 14/2001)

**Materia:** 3.9 (Lavoro)

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** A (Costituzione)

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

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Art. 20 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili)

**Esito del giudizio:** La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 in epigrafe, limitatamente all'inciso <<e le province autonome di Trento e Bolzano>>

**Annotazioni:** L'art. 20 della L. n. 68/1999 è stato impugnato dalla Provincia autonoma di Trento, nella parte in cui prevede che le Province autonome di Trento e Bolzano si conformano, nell'ambito delle rispettive competenze, alle norme di esecuzione, aventi carattere generale, emanate, sentita la Conferenza unificata, ai fini dell'attuazione della legge medesima.

La L. n. 68/1999 - la quale segue la legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti delle persone handicappate (legge n.104/1992) e completa la riforma del collocamento, che aveva conferito funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali (decreto legislativo n. 469/1997) - detta norme per il diritto al lavoro dei disabili, sostituendo la precedente legge n. 482/1968 concernente il collocamento obbligatorio, espressamente abrogata. Essa disciplina essenzialmente la costituzione, lo svolgimento e l'estinzione del rapporto di lavoro dei soggetti disabili; e strumentalmente prevede attività amministrative di supporto mirate, direttamente od indirettamente, a realizzare la finalità dell'occupazione di tali soggetti, anche in ordine all'addestramento ed alla formazione professionale.

Questa area di intervento della legge impugnata coinvolge competenze legislative, sia primarie che concorrenti, delle Province di Trento e Bolzano previste dallo Statuto speciale in tema di ordinamento del personale degli uffici provinciali (art. 8, numero 1), di uffici del collocamento (art. 8, numero 23, e art. 9, numero 5), di addestramento e formazione professionale (art. 8, numero 29). A fronte di tali competenze il problema è quello di valutare la legittimità della previsione della potestà regolamentare statale, alla luce dei criteri ai quali si ispira il rapporto tra normativa statale e normativa delle Province autonome, come esplicitato in particolare dal D.Lgs. n. 266/1992.

L'art. 19 della legge n. 68/1999 fa salve le competenze legislative di tali Province (oltre che di tutte le Regioni a statuto speciale), movendosi in linea di continuità con la precedente disciplina di settore (cfr., in particolare e nella stessa materia, l'art. 9 del d.lgs. n. 469/1997, e l'art. 2 della legge n. 104/1992). Tale disposizione è contraddetta dal successivo art. 20, il quale prevede che le Province autonome (oltre che le Regioni) si conformano <<nell'ambito delle rispettive competenze>> alle norme di esecuzione, aventi carattere generale, della legge medesima (norme successivamente poste dal D.P.R. 10 ottobre 2000, n. 333).

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

Secondo il consolidato orientamento della Corte, un regolamento (governativo o ministeriale) non può contenere norme miranti a limitare la sfera di competenza delle Regioni nelle materie

loro attribuite, in quanto esse <<non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi>> (sentenze n. 507/2000 e n. 352/1998). Infatti <<la regola di base nei rapporti fra fonti secondarie statali e fonti regionali è quella della separazione delle competenze, tale da porre le Regioni al riparo dalle interferenze dell'esecutivo centrale>> (sentenza n. 250/1996); e quindi la potestà regolamentare volta ad attuare la legge statale non può disciplinare materie riservate alla competenza regionale (sentenze nn. 420/1999, 482 e 333 del 1995, 461 e 97 del 1992). Questi principi valgono anche per le competenze costituzionalmente garantite alle Province autonome, che - al pari delle Regioni - non possono subire interferenze derivanti da atti regolamentari dello Stato (sentenza n. 31/2001; sent. n. 49/1991).

Il vizio è accentuato dal rilievo che - oltre all'obbligo di adeguamento che può discendere da atti legislativi dello Stato, nei limiti previsti dall'art. 2 del D.Lgs. n. 266/1992 - un vincolo per le Province autonome derivante da fonti non legislative può essere posto solo da atti amministrativi statali di indirizzo e coordinamento emanati dal Governo, limitatamente al conseguimento degli obiettivi e dei risultati in essi stabiliti, così come dispone il successivo art. 3 del medesimo decreto. Il quale inoltre prescrive, come ulteriore salvaguardia dell'autonomia delle Province sul piano procedimentale, la previa consultazione, da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, delle Province stesse, per quanto attiene alla compatibilità dell'atto con lo statuto di autonomia e con le relative norme di attuazione.

Non vale a negare l'alterazione delle competenze la circostanza che il regolamento di esecuzione previsto dall'art. 20 potrebbe in ipotesi contenere, per le Province autonome, soltanto prescrizioni di carattere tecnico, desumibili da nozioni delle scienze esatte, che - secondo la giurisprudenza della Corte (sent. n. 30/1998, n. 61/1997, n. 381/1996) - non sono lesive delle competenze delle Province medesime, in quanto da esse <<non derivano limitazioni alle scelte rientranti nell'autonomia politico-amministrativa dell'ente >> (sent. n. 31/2001). Infatti il censurato art. 20 non reca alcuna limitazione alla prevista normativa regolamentare, ma invece prevede il già rilevato obbligo di conformazione, illimitato e non circoscritto alle norme tecniche.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 7 – 11 maggio 2001, n. 121 (GU n. 19/2001)

**Materia:** 1.2.5 (Personale regionale)

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** A (Costituzione)

**Ricorrente/i:** Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, Trento; Regione Trentino-Alto Adige

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto del ricorso:** Artt. 29 e 45, comma 17, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (*Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*) e 11, comma 4, lettera g), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*).

**Esito del giudizio:** La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli in epigrafe.

**Annotazioni:** Le questioni, sottoposte in via incidentale all'esame della Corte dal TAR del Trentino-Alto Adige, Trento, riguardano le disposizioni in epigrafe, nella parte in cui, nell'attribuire la giurisdizione in materia di controversie di lavoro dei dipendenti pubblici locali al giudice ordinario, non hanno tenuto conto della singolare caratteristica ordinamentale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige.

L'ordinanza del giudice rimettente denuncia la lesione delle prerogative e garanzie riconosciute alla Regione ed alle Province autonome dalla Costituzione, in particolare per quanto attiene all'assetto organizzativo della giustizia amministrativa, senza, peraltro, l'emanazione di apposite norme di attuazione statutaria.

Il giudice a quo sottolinea come non possa essere configurata una deminutio di competenza con semplice intervento del legislatore ordinario o delegato senza che vengano incise le peculiarità di detto giudice amministrativo. In particolare, sottolinea come non possa valere, in proposito, il richiamo alla "riserva di legge statale" per la disciplina della materia giurisdizionale, atteso che la eccepita incostituzionalità della normativa viene dedotta in relazione ad un decreto legislativo usato, fondato su legge delega ordinaria (art. 76 della Costituzione), in sostituzione del procedimento inderogabile stabilito ai sensi dell'art. 107 dello statuto. Tale violazione è, peraltro, molto significativa se si considera che lo spostamento di giurisdizione a favore del giudice ordinario sottrae al TAR le controversie di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, con il venire meno del principio di concentrazione processuale insito nella giurisdizione esclusiva.

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

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

## **CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE**

**Sentenza:** 10 – 22 maggio 2001, n. 160 (GU n. 22/2001)

**Materia:** 1.2 (Organizzazione degli uffici)

**Tipo di giudizio:** Conflitto di attribuzione tra Stato e Regione

**Limiti violati:** E (Competenza materiale)

**Ricorrente/i:** Regione Sardegna

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Deliberazione adottata dalla Corte dei conti, sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna, n. 14/2000 in data 28-29 giugno 2000, con la quale è stato accertato l'assoggettamento al controllo di legittimità del Decreto del Presidente della Giunta regionale 13 gennaio 2000, n. 4, concernente la ridefinizione dei Servizi dell'Amministrazione regionale e delle posizioni dirigenziali di staff e ispettive, sul presupposto della sua natura regolamentare, e ne ha dichiarato l'inefficacia allo stato degli atti in mancanza della dimostrazione dell'intervenuta approvazione da parte del Consiglio regionale.

**Esito del giudizio:** La Corte dichiara che non spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna, accertare l'assoggettamento al controllo di legittimità, in quanto avente natura regolamentare, del decreto in epigrafe e dichiararne la "inefficacia allo stato degli atti in mancanza della dimostrazione dell'intervenuta approvazione da parte del Consiglio regionale"; e annulla la deliberazione della medesima sezione del controllo n. 14/2000 del 28-29 giugno 2000, depositata in segreteria il 24 luglio 2000.

### **Annotazioni:**

La Regione Sardegna ha sollevato conflitto di attribuzioni in relazione alla delibera della Corte dei conti, in epigrafe, con la quale veniva ritenuto che il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 4/2000, sia un atto "avente natura regolamentare", e come tale assoggettato al controllo di legittimità sugli atti amministrativi; e ne veniva dichiarata la "inefficacia allo stato degli atti" in mancanza della

dimostrazione dell'intervenuta approvazione da parte del Consiglio regionale, cui spetta, ai sensi dell'art. 27 dello Statuto speciale, la competenza ad adottare i regolamenti.

A parere della Corte dei conti, infatti, il decreto, previsto dalla LR n. 31/1998 ai fini della istituzione, modificazione o soppressione dei servizi, dovrebbe intendersi come adempimento della sola prima fase del procedimento di formazione del regolamento, a cui dovrebbe fare seguito la seconda fase, consistente nell'approvazione da parte del Consiglio regionale.

La Regione contesta il carattere regolamentare dell'atto in questione e l'interpretazione della legge regionale n. 31/1998 adottata dall'organo di controllo, sostenendo che tale legge ha demandato la istituzione dei servizi ad un atto di organizzazione a carattere non normativo.

Per questa parte quindi la Regione lamenta che la delibera impugnata disapplica le disposizioni della legge regionale n. 31/1998, che attribuiscono all'esecutivo regionale la competenza ad adottare le determinazioni in contestazione, e ciò senza proporre questione di legittimità costituzionale della legge stessa; e denuncia altresì la violazione delle attribuzioni costituzionali della Regione stessa in quanto la Corte dei conti non avrebbe avuto il potere di dichiarare l'inefficacia dell'atto regionale, ad essa non trasmesso per il controllo, e già esecutivo, mentre lo Stato avrebbe semmai potuto sollevare conflitto di attribuzione.

La Corte ritiene il ricorso fondato.

La Corte non ritiene necessario, ai fini della controversia, approfondire l'esame del contenuto dell'atto regionale, per valutarne la natura sostanziale, in ipotesi desumibile da detto contenuto, di atto normativo (regolamentare) o invece di atto generale di organizzazione, a carattere non normativo. E' sufficiente, infatti, per la Corte rilevare che il decreto controverso costituisce precisa attuazione delle disposizioni della legge regionale n. 31/1998, le quali attribuiscono univocamente all'esecutivo regionale il potere di adottare le determinazioni relative all'organizzazione regionale.

La tesi della sezione del controllo, secondo cui la legge, riferendosi a decreti del Presidente della Giunta, su conforme delibera

della Giunta, disciplinerebbe solo la fase della proposta di un regolamento, da sottoporre poi all'approvazione del Consiglio, contrasta apertamente con il testo e con la *ratio* della legge regionale n. 31/1998.

L'art. 13 di detta legge, dopo avere stabilito che all'istituzione delle direzioni generali "si provvede con legge" (comma 1), dispone che i servizi "sono istituiti" con decreto del Presidente della Giunta, su conforme delibera della Giunta (comma 2), mentre le minori articolazioni organizzative "sono istituite" con decreto del componente della Giunta competente nel ramo dell'amministrazione (comma 3); e il comma 4 definisce tali decreti come "istitutivi" dei servizi e delle loro articolazioni. Analogamente l'art. 14 dispone che con la stessa procedura prevista per la istituzione dei servizi "sono costituite" le posizioni dirigenziali di "staff", ed "è determinato" il contingente numerico dei dirigenti ispettori.

Secondo la Corte si prevedono letteralmente atti aventi efficacia immediata e diretta, e non semplici proposte al Consiglio.

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

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

Né possono sorgere dubbi sulla qualificazione sostanziale dell'atto: nel caso della Regione Sardegna, infatti, la potestà regolamentare è riservata dall'art. 27 dello statuto al Consiglio regionale, e perciò un atto dell'esecutivo (come quello previsto dalla legge regionale qui in discussione) non può, pacificamente, essere considerato un regolamento.

Né potrebbe avere rilievo il dubbio, se le determinazioni in cui si sostanziano i contenuti descritti possano legittimamente essere demandate ad un atto di organizzazione non normativo, o richiedano

necessariamente, invece, un atto normativo (regolamentare). Una volta accertato, come si è accertato, che la legge regionale ha univocamente disposto che si proceda con atti di organizzazione non normativi, l'atto che ha dato esecuzione alla legge non può che avere tale qualificazione, e dunque non può essere assoggettato a controllo come regolamento; il dubbio accennato potrebbe rilevare solo in sede di eventuale giudizio di legittimità costituzionale della legge, che nella specie non è stato promosso.

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

## **CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE**

**Sentenza:** 23 – 31 maggio 2001, n. 170 (GU n. 22/2001)

**Materia:** 3.1.1 (Agricoltura)

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** A (Costituzione)

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

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Artt. 1, comma 1, 3, comma 5, 4, comma 3, 12 e 14, comma 6, della legge 15 dicembre 1998, n. 441 (Norme per la diffusione e la valorizzazione della imprenditoria giovanile in agricoltura).

**Esito del giudizio:** La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, art. 3, comma 5, art. 14, comma 6 in epigrafe; dichiara non fondata, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, e 12 in epigrafe.

### **Annotazioni:**

La Provincia autonoma di Trento ha sollevato la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni in epigrafe essenzialmente per violazione delle norme statutarie attributive della competenza legislativa ed amministrativa nelle materie interessate dalle disposizioni di legge censurate.

La ricorrente, alla luce della propria potestà normativa primaria sia in materia di agricoltura, che di formazione professionale, contesta la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 441/1998 nella parte in cui qualifica tutte le disposizioni in essa contenute "norme fondamentali di riforma economico-sociale".

Inoltre dubita della legittimità costituzionale anche delle ulteriori seguenti disposizioni contenute nella stessa legge:

a) dell'art. 3, comma 5, nella parte in cui prevede che il Ministro per le politiche agricole sia autorizzato a stipulare, d'intesa con le Regioni, accordi o convenzioni con istituti di istruzione, enti di formazione e

collegi professionali, per lo svolgimento di corsi di formazione professionale "finalizzati all'inserimento lavorativo in agricoltura di giovani laureati o diplomati";

b) dell'art. 4, comma 3, là dove affida alla Cassa per la formazione della proprietà contadina il compito di realizzare programmi di ricomposizione fondiaria dei terreni;

c) dell'art. 12 il quale prevede la possibilità per il Ministro per le politiche agricole di promuovere "mirate campagne di informazione per pubblicizzare in maniera idonea" il contenuto della legge in questione;

d) dell'art. 14, comma 6, nella parte in cui autorizza il Governo a disciplinare, con proprio regolamento, le modalità di concessione delle agevolazioni connesse alla introduzione della contabilità nelle aziende agricole.

La Corte dichiara la questione parzialmente fondata.

L'art. 8 dello Statuto speciale attribuisce alla Provincia autonoma di Trento potestà legislativa primaria nelle materie dell'agricoltura e dell'addestramento e formazione professionale, la quale deve essere esercitata "con il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica".

La Corte nella sua giurisprudenza ha precisato i criteri di individuazione della nozione di "norma fondamentale di riforma economico-sociale".

Essa ha ripetutamente escluso qualsiasi rilievo decisivo alla autoqualificazione operata dal legislatore, occorrendo, invece, far riferimento alla obiettiva natura della norma in discussione (cfr. sentt. n. 355/1994 e n. 151/1986). Ed ha altresì evidenziata l'esigenza di unità delle scelte politiche fondamentali della Repubblica, esigenza a difesa della quale è appunto posto il limite alla potestà normativa regionale o, come nel caso, provinciale.

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

settori attraverso istituzioni che, per la natura degli interessi che coinvolgono, non possono che valere sull'intero territorio nazionale.

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

Nel caso in questione il legislatore ha, invece, genericamente definito "norme fondamentali" non solamente i principi espressi nella legge censurata, ma tutte le disposizioni nella medesima contenute. E quindi sotto tale profilo emerge la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1.

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, nella parte in cui va a ledere l'ambito di competenza legislativa esclusiva propria della Provincia autonoma di Trento, con particolare riguardo alle attribuzioni provinciali in materia di formazione professionale.

Detta norma è lesiva in quanto, nel prevedere che il Ministro per le politiche agricole sia autorizzato a stipulare, d'intesa con le Regioni, accordi o convenzioni con istituti di istruzione, enti di formazione e collegi professionali, per lo svolgimento di corsi di formazione professionale "finalizzati all'inserimento lavorativo in agricoltura di giovani laureati o diplomati", tratta specificamente della formazione professionale in agricoltura. Né può ritenersi che la norma sia espressiva di un principio fondamentale contenuto nella legge, ovvero che sia legata ad esso da un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione, essendo, invece, una norma di dettaglio e di mera attuazione.

Diverse conclusioni investono l'art. 4, comma 3. In questo caso, infatti, la norma impugnata non va a collidere con alcuna competenza della ricorrente, dovendo essere interpretata nel senso che con essa si è esclusivamente inteso ribadire, specificandolo, il compito istituzionale della Cassa per la formazione della proprietà contadina: rilevare, tramite atti posti in essere in regime di diritto privato, terreni da destinare, una volta disponibili, alla rivendita, sempre attraverso

atti di analogo regime, in particolare in favore di giovani agricoltori aventi determinati requisiti professionali e di età.

Una corretta interpretazione della legge vale ad escludere la fondatezza anche della censura di incostituzionalità mossa nei confronti dell'art. 12. Infatti, dovendo essere privilegiata fra le interpretazioni possibili di una norma quella conforme a Costituzione, ritiene la Corte che la disposizione in questione vada intesa, in piena conformità peraltro con il principio di leale collaborazione che deve informare di sé i rapporti fra Stato ed enti autonomi, nel senso che gli organi della Amministrazione centrale, nello svolgere anche a livello locale l'opera di divulgazione dei contenuti della legge n. 441/1998, non debbano trascurare, tenendone anzi espressamente conto, le competenze locali in materia.

La Corte dichiara fondata, viceversa, la questione avente ad oggetto il comma 6 dell'art. 14, il quale dispone che il Governo è autorizzato a disciplinare, con proprio regolamento, le modalità di concessione delle agevolazioni connesse alla introduzione della contabilità nelle aziende agricole.

Ritiene la Corte che l'intervento governativo in sostanza consiste nella erogazione, in attuazione di quanto previsto dal regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 950/97, del 20 maggio 1997, di un beneficio in favore di quanti fra i giovani agricoltori abbiano introdotto la contabilità nella azienda da loro condotta.

In tal senso esso certamente va ad incidere su di una autonoma competenza amministrativa provinciale, in violazione di quanto previsto sia dall'art. 16 dello Statuto, che dall'art. 4 del D.Lgs. n. 266/1992, il quale espressamente vieta la attribuzione agli organi statali di funzioni amministrative, diverse da quelle già a questi spettanti secondo lo statuto di autonomia, in materie di competenza propria della provincia autonoma.

La Corte infine dichiara che la sua decisione spiega i suoi effetti anche per quanto attiene alla Provincia autonoma di Bolzano avuto riguardo alla unicità ed identità di contenuto della normativa che attribuisce le competenze.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 6 – 26 giugno, 2001, n. 207 (GU n. 26/2001)

**Materia:** 4.5 (Opere pubbliche)

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** A (Costituzione)

**Ricorrente/i:** Tribunale amministrativo regionale per la Valle d'Aosta

**Resistente/i:** Regione Valle d'Aosta

**Oggetto del ricorso:** Art. 23 della legge regionale della Valle d'Aosta 20 giugno 1996, n. 12 (Legge regionale in materia di lavori pubblici)

**Esito del giudizio:** La Corte dichiara:

a) l'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 9 dell'art. 23 in epigrafe nella parte in cui prevede come condizione necessaria per la partecipazione alle gare per l'affidamento degli appalti di lavori pubblici ivi contemplati l'iscrizione ad un albo regionale di preselezione "dotato di efficacia triennale con riferimento alla presenza di un'adeguata ed efficiente organizzazione aziendale sul territorio regionale";

b) non fondata la questione di legittimità costituzionale delle altre disposizioni dell'art. 23.

**Annotazioni:** L'art. 23 in epigrafe prevede un "sistema di qualificazione" delle imprese per gli appalti di lavori pubblici di interesse regionale di importo inferiore a limiti da stabilirsi con deliberazione della Giunta regionale, fondato su un "albo regionale di preselezione dotato di efficacia triennale con riferimento alla presenza di un'adeguata ed efficiente organizzazione aziendale sul territorio regionale".

Essa contrasterebbe con gli artt. 3 e 120 Cost. in quanto determinerebbe un'ingiusta discriminazione, non giustificata da alcuna ragione, fra imprese operanti nel territorio nazionale, a sfavore di quelle non ubicate o comunque non radicate nella Regione, così pregiudicando il diritto di esercitare un'attività in qualunque parte del territorio nazionale; con l'art. 41 Cost., in quanto frapporrebbe

ostacoli al libero esercizio dell'attività imprenditoriale; con l'art. 97 Cost., in quanto impedirebbe di fatto la più ampia partecipazione agli appalti pubblici, e quindi la scelta delle ditte migliori; ancora, infine, con l'art. 3 Cost., per la irrazionalità di una disciplina che demanderebbe sostanzialmente la determinazione dei criteri di ammissione all'albo ad atti sub-legislativi, e per la illogicità di un sistema che verrebbe a consentire a ditte come la ricorrente di assumere appalti di modesto importo e appalti per importi superiori alla c.d. soglia comunitaria (cui detta disciplina non si applicherebbe), ma non appalti per importi intermedi.

Il giudice remittente non contesta la potestà della Regione di disciplinare con proprie leggi, relativamente ai lavori pubblici di interesse regionale, il sistema di qualificazione delle imprese: tuttavia viene eccepita la ragionevolezza delle previsioni (art. 3 Cost.), contestandosi la razionalità del rinvio, effettuato dalla legge, ad atti della Giunta regionale per la concreta determinazione dei requisiti di accesso all'albo.

Sotto tale profilo, la questione non è fondata. Non può infatti ritenersi, di per sé, contrastante con criteri di ragionevolezza una normativa che stabilisca in via generale i requisiti di accesso all'albo regionale (in particolare il requisito, ove esso fosse legittimamente previsto, della adeguata ed efficiente organizzazione aziendale nel territorio regionale), demandandone poi ad atti amministrativi la precisazione.

Al contrario, la Corte dichiara fondata, in quanto la disciplina indicata contrasta con gli articoli 3 e 120 Cost., la questione relativa alla disciplina che condiziona la partecipazione alle gare di appalto al possesso da parte delle imprese di un'organizzazione aziendale nel territorio regionale.

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

loro professione, impiego o lavoro" (art. 120, secondo e terzo comma, Cost.).

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

Una regolamentazione regionale di attività di questa natura è di per sé possibile, negli stessi limiti, discendenti dal diritto comunitario, valevoli per il legislatore statale, nonché entro gli ulteriori limiti che, nei singoli casi, possono discendere, nei confronti delle Regioni, dalle norme costituzionali o statutarie che ne disciplinano l'autonomia. Ma essa non può comunque tradursi nella apposizione di barriere discriminatorie a danno dei soggetti non localizzati nel territorio regionale.

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

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

## **CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE**

**Sentenza:** 2 – 4 luglio 2001, n. 210 (GU n. 27/2001)

**Materia:** 4.3.6 (Caccia)

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** G (Principi fondamentali di riforma economico-sociale)

**Ricorrente/i:** Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia

**Resistente/i:** Regione Friuli-Venezia Giulia

**Oggetto del ricorso:** Art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 1 giugno 1993, n. 29 (Disciplina dell'aucupio)

**Esito del giudizio:** La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 in epigrafe, limitatamente alla seconda parte del comma 1, in riferimento alle parole: "con precedenza per i soggetti già titolari di autorizzazione all'esercizio della cattura di uccelli, rilasciata ai sensi delle leggi regionali 24 luglio 1969, n. 17 e 8 maggio 1978, n. 39", ed al secondo periodo del comma 3.

**Annotazioni:** Il TAR per il Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 3 in epigrafe in quanto essa violerebbe gli artt. 4, numero 3), e 3) dello Statuto speciale, nonché l'art. 4, comma 3) della legge n. 157/1992, nella parte in cui "prevede la concessione da parte delle amministrazioni provinciali competenti della gestione degli impianti di cattura degli uccelli catturabili a soggetti privati che abbiano superato specifici corsi organizzati dalle Province d'intesa con l'INFS, ovvero, con precedenza, ai soggetti già titolari di autorizzazione alla cattura di uccelli, ai sensi delle leggi regionali n. 17/1969 e n. 39/1978, cioè quelli autorizzati a svolgere attività di uccellazione".

La disposizione in esame pertanto non garantirebbe "né l'imparzialità, né la qualificazione degli operatori dell'attività di cattura", in quanto si tratterebbe di "ex uccellatori" e secondariamente di coloro che hanno superato l'esame finale di corsi "in cui l'INFS interviene peraltro solo come soggetto che concorre ad

organizzarli", violando così la legge n. 157/1992, la quale "si propone come paradigma dell'interesse nazionale della tutela della fauna selvatica che la legislazione regionale, anche esclusiva, in materia di caccia non può compromettere". In particolare, l'art. 4 della stessa legge n. 157, disponendo che la gestione degli impianti di cattura degli uccelli debba essere riservata a personale dipendente dalle province, giudicato idoneo dall'INFS, recherebbe, ad avviso del rimettente, un principio vincolante per il legislatore regionale, in quanto strumentale rispetto al fine di assicurare l'effettiva tutela dell'interesse nazionale alla salvaguardia della fauna selvatica.

La Corte ritiene la questione fondata.

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

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

Nella specie, viene dunque in considerazione la disposizione dell'art. 4, comma 3, della citata legge n. 157, nella parte in cui permette, in deroga al generale principio di tutela della fauna selvatica, la cattura degli uccelli vivi a fini di richiamo, alla condizione, però, che essa sia svolta esclusivamente in regime pubblicistico, cioè

in impianti di cattura autorizzati dalle province e gestiti da personale qualificato e valutato idoneo dall'INFS. E' evidente che ciò che rileva in questa prescrizione è che gli addetti agli impianti debbano avere una posizione di distacco da interessi venatori organizzati, nonché un'adeguata qualificazione tecnica. In questo modo si assicura che gli addetti stessi possiedano comunque quella professionalità nell'esercizio dell'attività di cattura degli uccelli, che ragionevolmente costituisce requisito imprescindibile ed irrinunciabile perché possa ritenersi soddisfatto, proprio in quanto si tratta di deroga al "principio fondamentale del divieto di caccia" (sentenza [n. 20/2000](#)), il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica. Il possesso di tale professionalità, che è provato da una preventiva valutazione di idoneità espressa dall'INFS "organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza non solo dello Stato, ma anche delle Regioni" (sentenza [n. 4/2000](#)), rappresenta infatti la condizione minima perché si possano considerare garantiti il corretto utilizzo degli impianti, nonché la piena conoscenza delle limitate specie di uccelli che possono costituire oggetto di cattura per la cessione a fini di richiamo.

A questo riguardo deve pertanto ritenersi che il predetto art. 4, comma 3, contenga un principio fondamentale, che limita, ai sensi dell'art. 4 dello statuto speciale, la discrezionalità del legislatore regionale, anche nell'esercizio della competenza legislativa di tipo esclusivo.

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

Ed invero, mentre si può giustificare, sul piano dei criteri di efficienza organizzativo-funzionale, la parte della norma impugnata che subordina l'abilitazione alla frequenza di specifici corsi organizzati dalle amministrazioni provinciali d'intesa con l'INFS, nonché al superamento del relativo esame finale, le cui modalità attuative non precludono di per sé il preventivo potere valutativo dell'INFS stesso, viceversa appare priva di ragionevole giustificazione quella parte della medesima norma, che per altri soggetti -cioè gli "ex uccellatori"- non prevede alcuna forma di valutazione dello stesso Istituto.

Il mero esercizio dell'attività di cattura di uccelli, già svolto da questi soggetti in base ad autorizzazioni rilasciate nella vigenza delle pregresse leggi regionali n. 17/1969 e n. 39/1978, oltre tutto già parzialmente censurate dalla Corte (sentenza [n. 124/1990](#)), che non stabilivano sufficienti forme di controllo tecnico, non può infatti garantire di per sé, in assenza di qualsiasi procedura di valutazione di idoneità, tanto meno da parte dell'INFS, il possesso di quelle conoscenze che, come già rilevato, costituiscono il requisito necessario ed imprescindibile richiesto dalla norma statale, proprio come strumento per assicurare che non venga lesa il nucleo minimo di tutela della fauna selvatica. Ancora più irragionevole è infine la previsione legislativa che tali soggetti abbiano addirittura un diritto di precedenza nella concessione dell'autorizzazione alla cattura, rispetto agli altri soggetti regolarmente abilitati in conformità ai criteri vigenti.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 2 – 4 luglio 2001, n. 213 (GU n. 27/2001)

**Materia:** 4.4.2 (Risorse idriche)

**Tipo di giudizio:** Conflitto di attribuzione tra Stato e Provincia autonoma

**Limiti violati:** E (Competenza materiale)

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

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Nota del Ministero delle finanze – Dipartimento del territorio – Direzione centrale del demanio – del 25 gennaio 1999, nella parte in cui nega alla Provincia il diritto al rimborso dei canoni di concessione relativi alle grandi derivazioni di acque pubbliche.

**Esito del giudizio:** L a Corte dichiara l'inammissibilità del conflitto di attribuzione.

**Annotazioni:** La Provincia autonoma di Trento ha sollevato conflitto di attribuzione in riferimento agli articoli 68, 71 e 110 dello Statuto speciale in riferimento alla nota del Ministero delle finanze – Dipartimento del territorio – Direzione centrale del demanio n. 50151 del 25 gennaio 1999, con la quale è stato negato alla ricorrente il rimborso integrale dei canoni delle concessioni relative alle grandi derivazioni di acque pubbliche rilasciate dallo Stato su beni facenti parte del demanio idrico della Provincia, in relazione agli anni dal 1988 al 1992.

La Corte ha ritenuto di accogliere l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale il ricorso della Provincia di Trento avrebbe ad oggetto una controversia di natura puramente economica, risolvendosi in una *vindicatio rei*.

In diverse occasioni la Corte ha ricordato che la mera rivendicazione di beni o la pretesa a contenuto esclusivamente patrimoniale che non coinvolgano, neppure mediatamente, l'accertamento della violazione di norme attributive di competenza di

rango costituzionale, sono estranee alla materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni (sent. [n. 309/1993](#); n. 39 e n. 223 del 1984; n. 111/1976). Ed è stato del pari chiarito che una questione relativa alla titolarità di beni o diritti patrimoniali può formare oggetto di un conflitto di attribuzione solo quando la disponibilità del bene costituisca il presupposto per l'esercizio di determinate competenze o potestà pubbliche (sent. [n. 211/1994](#) e n. 31/1959). E' proprio tale condizione, che sola renderebbe ammissibile un conflitto avente ad oggetto un credito o un bene, a difettare nel caso di specie.

Il ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento investe un atto statale di diniego del rimborso di quote di canoni concessori, e dunque si risolve in una mera pretesa di carattere patrimoniale, senza coinvolgere le competenze costituzionalmente garantite ai due enti in conflitto. Alla titolarità del diritto di credito vantato dalla Provincia, infatti, non è possibile ricondurre, nemmeno in forma indiretta, l'esercizio di attribuzioni fondate costituzionalmente, sicché la questione ad esso relativa resta interamente racchiusa nei confini di una *vindicatio rei*.

A diversa conclusione non può indurre il rilievo che il diritto di credito che la Provincia rivendica ha esplicito fondamento in una disposizione dello statuto di autonomia, sicché una sua lesione o compromissione da parte dello Stato darebbe comunque causa ad un conflitto di livello costituzionale, di competenza della Corte. Poiché l'articolo 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 delimita chiaramente l'oggetto del conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni nella richiesta di un "regolamento di competenza", la controversia relativa alla titolarità di un bene e l'interpretazione della normativa di rango legislativo o costituzionale, che ad essa si riferisce restano di competenza dei giudici comuni se non pongono in questione la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto.

Neppure, per affermare il rango costituzionale della controversia, varrebbe osservare che la mancata erogazione delle somme richieste sarebbe tale da impedire alla Provincia ricorrente l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali o comunque da lederne la potestà di programmazione della spesa. La consistenza delle somme, relativamente esigua se raffrontata al ben più cospicuo stanziamento finanziario disposto dallo Stato in favore della Provincia, porta ad escludere che le risorse mancate a seguito dell'atto impugnato siano indispensabili per l'espletamento delle funzioni ordinarie e per il

sostentamento dell'apparato organizzativo che mette capo alla Provincia autonoma di Trento.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 4 – 6 luglio 2001, n. 229 (GU 27/2001)

**Materia:** 1.4.2 (Ordinamento autonomie locali)

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** A (Costituzione)

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

**Resistente/i:** Regione Friuli-Venezia Giulia

**Oggetto del ricorso:** Art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia, riapprovata il 1° febbraio 2000 (Indennizzo forfetario spettante ai Coordinatori dei servizi sociali, soppressione delle Comunità montane e modalità istruttorie delle domande di agevolazione per le iniziative finanziate dal Fondo regionale per lo sviluppo della montagna)

**Esito del giudizio:** La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 in epigrafe

**Annotazioni:** E' stata impugnato in via principale l'art. 2 della delibera legislativa in epigrafe, il quale dispone la soppressione delle Comunità montane della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata contrasterebbe con gli artt. 4, 5, 6 e 59 dello statuto speciale della Regione; con gli artt. 5 e 128 della Costituzione; con l'art. 2 del decreto legislativo di attuazione 2 gennaio 1997, n. 9, e con i principi di riforma economico-sociale e con le norme fondamentali contenuti negli artt. 28 e 29 della legge 8 giugno 1990, n. 142 [ora artt. 27 e 28 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)].

La Corte dichiara la questione non fondata.

L'art. 4, numero 1-bis, dello statuto speciale prevede la competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», da

esercitarsi «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni».

Il numero 1-bis dell'art. 4 è stato introdotto dall'art. 5 della L. Cost. n. 2/1993, la quale «disegna il quadro delle competenze delle regioni ad autonomia speciale (eccezione fatta per la Sicilia) in materia di enti locali, privilegiando il criterio di maggiore ampiezza e di sostanziale uniformità laddove era in precedenza vigente una disciplina piuttosto riduttiva ed eterogenea» (sent. n. 415/1994). Da tale legge, «la competenza delle regioni a statuto speciale in materia di ordinamento di enti locali acquista il carattere di esclusività e viene ad essere definita con formula identica in tutti gli statuti speciali», con ciò rimuovendo «l'originaria diversità di regime giuridico delle regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali». Tale affermazione abbraccia tutte le regioni ad autonomia speciale e va compresa considerando che la Regione siciliana già era dotata di una «competenza esclusiva» nella stessa materia, a norma dell'art. 15, terzo comma, dello statuto, pur con le particolarità derivanti dalla disciplina delle «province siciliane», configurate come liberi consorzi comunali.

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

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

Dalla configurazione delle comunità montane quali enti locali, proiezioni dei comuni che ad esse fanno capo, deriva un duplice corollario. In primo luogo, le comunità montane entrano nel novero degli «enti locali», precisamente quali «altri enti locali» a norma degli artt. 118, primo e terzo comma, e 130, primo comma, Cost. Esse, insieme ai comuni e alle province, sono destinatarie della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative che non ne richiedono l'esercizio a livello regionale (art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 112/1998) e contribuiscono a comporre il sistema delle autonomie sub-regionali, pur senza assurgere a enti costituzionalmente o statutariamente necessari, quali sono (artt. 114 e 128 Cost. e 59, primo comma, dello Statuto speciale) soltanto le province e i comuni. In secondo luogo, «enti locali» di tale natura, costituiti dalle autonomie comunali per l'esercizio di funzioni comuni, costituiscono essi stessi strumenti organizzativi del sistema delle autonomie locali. Onde, in breve, si può dire trattarsi di «ordinamento» di enti locali tramite enti locali.

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

Chiarita la riconducibilità della materia in esame alla potestà primaria della Regione in materia di «ordinamento degli enti locali» la Corte valuta la disposizione impugnata alla luce dei limiti riconosciuti a detta potestà e direttamente collegati agli artt. 5 e 128 Cost..

Circa la posizione della regione nel sistema delle autonomie territoriali, la Corte riafferma che l'ordinamento vigente ha provveduto ad assicurare gli strumenti di un organico raccordo funzionale tra gli enti locali e tra questi e la regione, necessari in presenza dell'espansione dei poteri di autonomia riconosciuti agli enti locali infraregionali, e a configurare la regione stessa come «centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali» (sent. n. 343/1991). Tale ruolo per le regioni ad autonomia ordinaria risulta oggi dall'art. 4 del D.Lgs. n. 267/2000 e per le regioni ad autonomia speciale esso è implicito nella loro attuale competenza in materia di ordinamento degli enti locali.

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

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

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

La Corte non condivide infine la tesi secondo la quale la soppressione delle comunità montane sarebbe vietata ora dagli artt. 27 e 28 del D.Lgs. n. 267/2000), dai quali si dovrebbe trarre un principio generale dell'ordinamento, o una norma fondamentale di riforma economico-sociale, che fisserebbe le comunità montane come elementi costitutivi necessari dell'«ordinamento degli enti locali», oltremodo necessari in quanto le comunità montane sono chiamate a perseguire gli obiettivi e ad attuare gli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali. E sarebbe anche vietata considerando l'esistenza di funzioni proprie delle comunità montane, a fronte delle quali la legge regionale avrebbe solo compiti limitati di disciplina organizzativa.

La Corte ritiene di non poter accogliere tali prospettazioni e osserva che l'affermazione circa la natura di «norma fondamentale di riforma economico-sociale» o «principio generale dell'ordinamento giuridico dello Stato» dell'introduzione delle comunità montane nell'ordinamento dei poteri locali, è puramente assertiva, tenuto conto della natura di ente non costituzionalmente necessario della

comunità montana e la riserva di competenza esistente a favore della potestà legislativa delle regioni ad autonomia speciale.

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

Quanto alla pretesa di far derivare il divieto di soppressione delle comunità montane dall'indefettibilità delle funzioni necessarie all'attuazione dei programmi e al perseguimento degli obiettivi di sviluppo delle zone montane stabiliti da atti dell'Unione europea e da leggi dello Stato, basta rilevare in contrario che le comunità montane sono soltanto uno dei possibili strumenti organizzativi, previsti nell'ambito del sistema dei poteri locali. Tali funzioni, di per sé, bene possono essere allocate altrimenti, in base alle particolarità delle situazioni locali, apprezzate dal legislatore regionale nell'esercizio discrezionale del suo potere legislativo in tema di «ordinamento degli enti locali», senza che da ciò l'esercizio di tali funzioni possa dirsi compromesso.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 4 – 6 luglio 2001, n. 230 (GU n. 27/2001)

**Materia:** 1.4.2 (Ordinamento autonomie locali)

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** A (Costituzione)

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

**Resistente/i:** Regione Sardegna

**Oggetto del ricorso:** delibera legislativa della Regione Sardegna, riapprovata il 6 giugno 2000 (Istituzione delle province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio)

**Esito del giudizio:** La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità

**Annotazioni:** E' stata sollevata la questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa in epigrafe ritenendosi che l'istituzione di nuove province non è compresa nella competenza relativa all'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», spettante alla Regione Sardegna in forza dell'art. 3, lettera b), dello Statuto, quale risulta dalla modifica apportata con l'art. 4 della legge Cost. n. 2/1993. Tale competenza comprenderebbe – secondo il ricorrente - la «mera organizzazione» degli enti territoriali, ma non la loro istituzione, la quale è disciplinata in generale dall'art. 133, primo comma, Cost. che, per le province, richiede la legge statale, da approvarsi, su iniziative dei comuni, sentita la regione.

Oltre a ciò, è denunciato il silenzio che la delibera legislativa impugnata tiene circa l'inesistenza di oneri per lo Stato.

La Corte preliminarmente dichiara che, sebbene il testo approvato nella seconda deliberazione non coincida letteralmente con quello approvato nella prima, il ricorso è ammissibile. Il Consiglio regionale, infatti, si è limitato ad aggiungere, nei commi 1 e 3 dell'articolo unico di cui consta la delibera, un richiamo alla legge

regionale 2 gennaio 1997, n. 4 (Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali). Poiché il testo legislativo approvato già in sede di prima deliberazione si deve intendere adottato in attuazione (non in deroga) rispetto a tale legge generale, il richiamo esplicito che a essa è fatto nella seconda deliberazione assume carattere esclusivamente dichiarativo, non innovativo. Pertanto, conformemente alla costante giurisprudenza costituzionale (sent. n. 158/1988) il testo sul quale il Consiglio regionale si è pronunciato con la seconda deliberazione non può ritenersi nuovo.

Nel merito la Corte dichiara il ricorso infondato.

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

Nella sua versione vigente, esso sostituisce l'originaria previsione della competenza nella limitata materia delle «circoscrizioni comunali»: con la legge Cost. n. 2/1993 alla Regione Sardegna e alle altre regioni ad autonomia speciale, è stata riconosciuta uguale competenza in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», al fine dichiarato non solo di «rimuovere l'originaria diversità di regime giuridico delle regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali» (v. sent. n. 415/1994) ma anche di equiparare, sul punto in questione, la loro autonomia a quella già riconosciuta alla Regione siciliana.

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

denominazione di «province regionali» hanno preso il posto delle province.

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

Quanto specificamente alla Regione Sardegna, inoltre, l'art. 43 dello statuto, fin dalla sua originaria formulazione, prevedeva la competenza legislativa della Regione circa la modifica delle circoscrizioni e delle funzioni delle province allora esistenti (Cagliari, Nuoro e Sassari), onde un'interpretazione restrittiva dell'innovazione apportata dalla legge costituzionale n. 2/1993 all'art. 3, lettera b), dello statuto finirebbe per privare in gran parte di significato, per la Regione Sardegna, la riforma statutaria in tal modo operata.

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

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

A sua volta, la Regione Sardegna, con la legge regionale n. 4/1997, ha dettato una disciplina volta a ridefinire l'ordinamento

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

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

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

## **CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE**

**Sentenza:** 5 – 12 luglio 2001, n. 244 (GU n. 28/2001)

**Materia:** 1.2.5 (Ordinamento degli uffici e del personale)

**Tipo di giudizio:** Conflitto di attribuzione tra Stato e Regione

**Limiti violati:** A (Costituzione) E (Competenza materiale)

**Ricorrente/i:** Regione Siciliana

**Resistente/i:**

**Oggetto del ricorso:** decreto 23 giugno 1998 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica - emesso di concerto con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, relativo al trasferimento di dipendenti dell'Ente Poste italiane nei ruoli del personale dell'Ente Parco delle Madonie

**Esito del giudizio:** La Corte dichiara che non spetta allo Stato disporre il trasferimento di dipendenti dell'Ente Poste nei ruoli di ente strumentale della Regione Siciliana senza l'assenso della Regione stessa

**Annotazioni:** Il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri ha per oggetto il decreto in epigrafe con cui è stato disposto il trasferimento, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163 (Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni), convertito nella legge 11 luglio 1995, n. 273, di dipendenti dell'Ente Poste italiane nei ruoli del personale Ente Parco delle Madonie. L'atto impugnato sarebbe stato adottato senza l'assenso regionale e sulla base di richiesta dell'Ente Parco delle Madonie priva di efficacia perché annullata dalla Regione ed, infine, senza la preventiva determinazione della Commissione paritetica. Il provvedimento statale impugnato interferirebbe quindi nell'esercizio delle potestà regionali.

La Corte dichiara il ricorso fondato.

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

Di conseguenza è del tutto estraneo alla presente tipologia di trasferimenti per mobilità il richiamo, effettuato dalla Regione, alla previsione dell'art. 43 dello Statuto speciale, in quanto questa disposizione si riferisce al passaggio di personale dallo Stato alla Regione collegato al contemporaneo passaggio di uffici e di funzioni. Il profilo, invece, per cui il ricorso deve essere accolto, è quello secondo cui lo Stato non può procedere a singoli trasferimenti alle Regioni ed agli enti regionali di personale appartenente ad amministrazioni statali in senso allargato, se non con il consenso dell'ente regionale, espresso in conformità con l'ordinamento regionale: nella specie, in conformità con il controllo della Regione in ordine alle assunzioni di personale, anche in relazione al bilancio dell'ente, dipendente esclusivamente dalla finanza regionale.

Nella specie la richiesta-consenso dell'Ente (regionale) Parco delle Madonie è stata dichiarata illegittima dalla Regione Siciliana nell'esercizio di poteri di controllo, anteriormente al provvedimento impugnato. Di conseguenza l'impugnato provvedimento di trasferimento, che, tra l'altro, dispone non solo il collocamento nei ruoli dell'Ente parco, ma anche la conservazione dell'anzianità maturata e del trattamento economico ove più favorevole, viene ad incidere sulla sfera di competenze regionali, disconoscendo l'avvenuto esercizio dei poteri regionali di controllo e le potestà ordinamentali relative al personale della Regione, con riflessi negativi, anche finanziari, per il richiamato carattere del bilancio dell'ente parco dipendente esclusivamente dalla finanza regionale.

Pertanto, sussiste la lesione della sfera di competenza regionale costituzionalmente garantita a causa delle modalità del trasferimento di personale di amministrazione pubblica nei ruoli dell'ente strumentale Parco delle Madonie della Regione Siciliana, deciso dallo

Stato senza aver ottenuto l'assenso della Regione nell'esercizio del potere di controllo sull'atto di consenso dell'ente parco.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 12 – 25 luglio 2001, n. 288 (GU n. 30/2001)

**Materia:** 1.5 (Finanza)

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** A (Costituzione)

**Ricorrente/i:** Corte Costituzionale, Regione Siciliana

**Resistente/i:** -

**Oggetto del ricorso:** Art. 13, comma 2, del decreto legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438; art. 16, comma 17, secondo periodo, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica); art. 16, comma 2, del decreto legge 30 dicembre 1993, n. 557 (Ulteriori interventi correttivi di finanza pubblica per l'anno 1994), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133; art. 47, secondo periodo, del decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica e per l'occupazione nelle aree depresse), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85; art. 3, comma 241, secondo periodo, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica); art. 12, secondo periodo, del decreto legge 20 giugno 1996, n. 323 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 425; art. 18, comma 7, del decreto legge 22 maggio 1993, n. 155 (Misure urgenti per la finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 243.

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

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

b) dell'art. 16, comma 17, secondo periodo, della legge n. 537/1993;

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

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

**Annotazioni:** Nel corso di un giudizio per conflitto di attribuzioni, sollevato dalla Regione Siciliana in riferimento al decreto del Ministro delle finanze, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del 23 dicembre 1997, la Corte costituzionale ha sollevato questione di legittimità costituzionale, disponendone la trattazione innanzi a sé, delle disposizioni legislative, relative a riserve allo Stato di nuove entrate, cui si è dato attuazione con il decreto oggetto del conflitto di attribuzioni (e la cui efficacia è stata sospesa).

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

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

La Corte ritiene la questione fondata.

Le disposizioni legislative impugnate hanno contenuto analogo a quello delle disposizioni già dichiarate in parte costituzionalmente

illegittime con la sent. n. 98/2000, nonché delle ulteriori disposizioni colpite, per le stesse ragioni, da pronunce di illegittimità costituzionale rese con le sentt. n. 347 e n. 348 del 2000.

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

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 12 – 25 luglio 2001, n. 292 (GU n. 30/2001)

**Materia:** 1.5.2 (Bilancio e contabilità)

**Tipo di giudizio:** Conflitto di attribuzione tra Stato e Regione e tra Stato e Provincia autonoma

**Limiti violati:** E (Competenza materiale)

**Ricorrente/i:** Regione Trentino-Alto Adige e Provincia autonoma di Trento

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** decreti della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige con sede in Trento - n. 127/2000 e n. 130/2000 emessi il 9 agosto 2000

**Esito del giudizio:** La Corte dichiara che spetta alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Trentino-Alto Adige, prescrivere all'agente contabile del Consiglio della Regione Trentino-Alto Adige e all'agente contabile del Consiglio della Provincia autonoma di Trento il termine per la presentazione dei conti relativi alla propria gestione, al fine della instaurazione dei relativi giudizi di conto.

**Annotazioni:** La Regione Trentino-Alto Adige e la Provincia autonoma di Trento hanno sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato in relazione ai decreti con i quali la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige ha prescritto all'istituto di credito che svolge le funzioni di agente contabile sia del Consiglio regionale, sia del Consiglio provinciale di Trento, un termine per la presentazione dei conti relativi alle proprie gestioni per gli anni 1996, 1997 e 1998.

Le ricorrenti muovono dalla premessa per cui il giudizio di conto non sarebbe circoscritto ai conti del tesoriere e al profilo esecutivo della gestione, ma si estenderebbe alla gestione dei fondi in vista della verifica sui risultati e sull'efficacia dell'azione amministrativa e quindi eccepiscono che non spetta alla Corte dei conti il potere di

avviare d'ufficio e di espletare il giudizio di conto con riferimento ai conti relativi alla gestione dei fondi posti a disposizione degli organi consiliari per la organizzazione e per lo svolgimento delle attività dei consigli.

Questi ultimi godrebbero della garanzia di una specifica autonomia costituzionale, che risulterebbe lesa se fosse ammesso il controllo successivo sulla gestione dei bilanci consiliari mediante il riscontro del conto dei rispettivi agenti contabili. L'esenzione di dette gestioni dal giudizio di conto discenderebbe sia dall'autonomia funzionale e contabile dei consigli, riconosciuta per garantire l'assenza di indebite interferenze di altri organi statali o regionali nelle funzioni legislative e politiche dei consigli, sia specificamente dal riconoscimento costituzionale, ad opera dell'art. 122, quarto comma, Cost. e dell'art. 28, secondo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, dell'insindacabilità delle opinioni e dei voti espressi dai consiglieri regionali e provinciali nell'esercizio delle loro funzioni.

La Corte ha ritenuto i ricorsi infondati.

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

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

Inoltre è possibile considerare estesa ai consigli regionali la deroga, rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile, che si è ritenuto operare, per ragioni storiche e di salvaguardia della piena autonomia costituzionale degli organi supremi, nei confronti delle Camere parlamentari, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale (sentt. n. 110/1970, n.

129/1981). Le assemblee elettive delle Regioni non sono infatti parificabili alle assemblee (sent. n. 81/1975).

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

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

E' un'evenienza ulteriore ed eventuale che il giudizio di conto possa essere a sua volta occasione per venire a conoscenza di atti o di procedimenti relativi alle entrate e alle spese dell'ente, in ordine ai quali possano essersi esplicate competenze deliberative dello stesso Consiglio o di organi interni di esso, e che dalle risultanze nei giudizi di conto possano derivare eventuali giudizi di responsabilità amministrativa. Solo nel momento in cui dovessero attivarsi tali

responsabilità in sede giudiziale, si porrebbe il problema di distinguere fra atti che, per essere frutto di voti ed opinioni espresse dai componenti del Consiglio nell'esercizio delle loro funzioni, possano risultare coperti dalla insindacabilità, nei limiti oggettivi in cui questa assiste le attività dei consigli regionali (sentenze n. 69/1985, n. 289/1997 e n. 392/1999), ed atti (od omissioni) invece estranei a tale prerogativa e quindi suscettibili di dare luogo a chiamata in responsabilità.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 12 – 27 luglio 2001, n. 313 (GU n. 30/2001)

**Materia:** 4.6 (Trasporti)

**Tipo di giudizio:** Conflitto di attribuzione tra Stato e Provincia autonoma

**Limiti violati:** E (Competenza materiale)

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

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri;

### **Oggetto del ricorso:**

- a) Comportamento anche omissivo del Ministro dei lavori pubblici e dell'Ente nazionale per le Strade (ANAS) in ordine ad atti, procedure e intese per consentire alla Provincia di Bolzano di esercitare le proprie attribuzioni in materia di viabilità stradale e, in particolare, alle note del predetto Ente n. 1117 del 20 maggio 1999 della Direzione generale di Roma e n. 2169 del 20 maggio 1999 dell'Ufficio di Bolzano;
- b) nota dello stesso Ente, Ufficio di Bologna, n. 3478 del 13 luglio 1999, della successiva nota relativa ai compiti di vigilanza assegnati alla sua "sezione staccata di Bolzano" e del provvedimento del medesimo Ente n. 6124 del 23 marzo 1999 di istituzione della predetta sezione staccata, per l'esercizio di attività di vigilanza su diversi tratti autostradali fra cui anche quello della "Autostrada del Brennero S.p.A."

### **Esito del giudizio:**

- a) La Corte dichiara che non spetta allo Stato, e per esso all'Ente nazionale per le Strade, procedere al riparto e alla consegna dei beni strumentali all'esercizio delle funzioni delegate, alla consegna della documentazione amministrativa concernente gli affari non ancora esauriti, all'accertamento degli appalti dei lavori pubblici, aggiudicati o affidati precedentemente al 1° luglio 1998 ed alla definizione, per ciascun appalto, dello stato di esecuzione dei lavori, delle obbligazioni in capo all'ANAS e delle modalità di rimborso dei relativi oneri, senza la partecipazione della Provincia

autonoma di Bolzano al relativo procedimento, secondo le previsioni del decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 320;  
b) per le rimanenti questioni rigetta gli altri ricorsi.

**Annotazioni:** La Provincia autonoma di Bolzano contesta che spetti allo Stato, e per esso all'ANAS - senza aver attivato procedure di cooperazione ed avere effettuato le prescritte previe intese con la Provincia autonoma di Bolzano - dare unilateralmente esecuzione al decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, e delega alle Province autonome di Trento e Bolzano di funzioni amministrative dello Stato in materia di viabilità), ed in particolare, contesta che spetti allo Stato:

- non procedere alla redazione di un eventuale elenco integrativo dei beni trasferiti alla Provincia, e di non consegnare alla stessa beni già di appartenenza statale esistenti sul territorio provinciale con la relativa documentazione;
- mantenere nel territorio provinciale il Compartimento ANAS di Trento con sede in Bolzano, sia pure con la nuova denominazione di Ente nazionale per le strade - Ufficio di Bolzano;
- continuare a riscuotere canoni per concessioni ed autorizzazioni su strade statali oggi di competenza provinciale;
- non consegnare e trattenere la documentazione relativa alle occupazioni di terreni non ancora espropriati, nonché quella relativa ai procedimenti espropriativi non ancora esauriti o definiti;
- non consegnare la documentazione relativa agli appalti di lavori pubblici aggiudicati o affidati dall'ANAS precedentemente alla data del 1° luglio 1998;
- non procedere alla quantificazione circa il rimborso spettante alla Provincia autonoma di Bolzano delle somme corrispondenti ai lavori relativi agli appalti da eseguirsi a decorrere dal 1° luglio 1998.

La Provincia autonoma di Bolzano contesta anche che spetti allo Stato, e, per esso, all'ANAS:

- mantenere operante in Bolzano l'Ufficio ANAS, contrariamente a quanto stabilito dall'art. 28, ottavo comma, del DPR n. 381/1974;
- istituire, presso la sede del suddetto Ufficio, anche una sezione staccata dell'Ufficio Autostrade di Bologna; e, in subordine, che spetti ad esso istituirla al di fuori di procedure collaborative con la Provincia autonoma di Bolzano.

In via preliminare, la Corte dichiara ammissibile il ricorso non rivolto direttamente nei confronti di atti dello Stato, ma nei confronti di atti dell'ANAS. Infatti gli atti ed i comportamenti contestati provengono da ente facente parte del sistema ordinamentale statale; pertanto sono - sul piano dei rapporti Stato-Provincia autonoma - imputabili allo Stato, che ne mantiene la titolarità, e sono suscettibili di essere impugnati con ricorso per conflitto di attribuzione.

Nel merito la Corte ritiene i ricorsi fondati solo parzialmente.

Innanzitutto i profili dei ricorsi attinenti al mantenimento o alla istituzione di un Ufficio in Bolzano dell'Ente nazionale per le Strade, quale ne sia la denominazione, sono privi di fondamento, in quanto attengono ad un potere di organizzazione statale. Infatti non si può negare che lo Stato, una volta soppresso il Compartimento ANAS di Trento con sede a Bolzano, possa autonomamente organizzarsi per quanto riguarda le proprie funzioni relative alle autostrade, a parte le esigenze di coordinamento con le Province autonome, e le relazioni intense nella fase di passaggio. Di conseguenza, non vi era neppure l'esigenza di una procedura di collaborazione con la Provincia nella scelta e nella localizzazione della sede.

Eguale privo di fondamento risulta il profilo del conflitto relativo ai canoni di concessione, licenze e autorizzazioni su strade statali, in quanto è risultato non contestato che l'ANAS ha inteso censire le posizioni amministrative irregolari e costituire in mora i contravventori risultanti tali, perseguendo l'obiettivo di una complessiva regolarità di consegne, procedendo a riscuotere le somme dovute, limitatamente al periodo precedente al trasferimento delle funzioni delegate alla Provincia autonoma, cioè nell'esercizio di compiti rimasti allo Stato. Ciò è sufficiente per escludere, in fatto, sul punto specifico, ogni lesione della sfera di competenze provinciali.

Le altre censure formulate dalla Provincia di Bolzano – lungi dal voler rivendicare beni specifici - lamentano la mancanza di intesa, o comunque di una sua partecipazione in una serie di operazioni ed attività inerenti al trasferimento di funzioni e beni in materia di viabilità stradale ed incumbenti allo Stato.

La Provincia richiede la declaratoria di spettanza della facoltà di partecipare all'esercizio di determinate funzioni attraverso una "intesa" o un intervento nell'accertamento "in contraddittorio". E

certamente la controversia intorno alla spettanza di tale potere di partecipazione è idonea a produrre un conflitto attuale di attribuzione tra Stato e Regione o Provincia (v. sent. n. 444/1994).

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

Nel caso di cui si discute la procedura di "intesa" o in "contraddittorio" è prevista espressamente nelle norme di attuazione contenute nel D.Lgs. n. 320/1997, similmente, del resto, ai casi più rilevanti di affidamento di nuove funzioni accompagnato da trasferimenti di beni e di rapporti in corso alle Regioni o Province ad autonomia speciale.

Di conseguenza la Corte dichiara che non spetta allo Stato, e per esso all'Ente nazionale per le Strade, svolgere le richiamate attività senza la partecipazione della Provincia autonoma di Bolzano al relativo procedimento, secondo le previsioni del D.Lgs. n. 320/1997.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 12 – 27 luglio 2001, n. 314 (GU n. 30/2001)

**Materia:** Investimenti pubblici

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** A (Costituzione)

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

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Art. 1, commi 1, 2, lettere a) e c), 3, 4 e 9 della legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali).

**Esito del giudizio:** La Corte dichiara:

- a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, nella parte in cui ricomprende, fra i propri destinatari, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano;
- b) non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle altre disposizioni impugnate.

**Annotazioni:** La Provincia autonoma di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle disposizioni dell'art. 1 in epigrafe, nella parte in cui "prevede che vengano obbligatoriamente istituiti in ogni amministrazione statale e regionale nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, con le caratteristiche e le funzioni" indicate nel medesimo articolo.

La ricorrente, nel denunciare violazione degli artt. 8, numeri 1, 5, 9, 10, 17, 18, 20, 21, 23, 28 e 29; 9, numeri 3, 4, 5 e 8; 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e delle relative norme di attuazione, in particolare dell'art. 3 del D.Lgs. n. 266/1992, lamenta che:

- a) i commi 1 e 2, lettere a) e c), del menzionato art. 1, "anziché limitarsi a fissare il principio della necessaria valutazione tecnico-economica delle decisioni", impongano alla Provincia di "provvedere

alla valutazione delle decisioni relative agli investimenti pubblici secondo un unico modello organizzativo predeterminato dalla legge statale e attraverso un organismo operante in raccordo con l'amministrazione statale" e, al tempo stesso, interferente nei processi decisionali dell'ente;

b) il comma 3, pur disponendo che le attività relative alla costituzione dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici sono attuate, autonomamente, dalle singole amministrazioni, sotto il profilo amministrativo, organizzativo e funzionale, imponga, a queste ultime, di tenere conto delle strutture similari già esistenti, di evitare duplicazioni, nonché di provvedere alla elaborazione di un programma di attuazione che, a sua volta, deve essere comprensivo delle connesse attività di formazione e aggiornamento necessarie alla costituzione e all'avvio dei nuclei;

c) il comma 4 assoggetti "la stessa istituzione dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici ad ulteriori ingerenze ad opera di atti amministrativi statali, al di fuori delle regole e dei contenuti propri della funzione di indirizzo e coordinamento ed al di fuori dei presupposti sostanziali di essa";

d) il comma 9, nel prevedere che il CIPE indichi i criteri per la determinazione, da parte della Provincia, di Sistemi locali del lavoro di cui non è definito il significato, sottoponga la ricorrente ad "un atto anomalo, estraneo al sistema dei rapporti tra Stato e Province autonome quale delineato dallo Statuto e dalle norme di attuazione".

Tali censure sono ritenute dalla Corte parzialmente fondate.

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

Con riferimento ai processi di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, va considerato il trasferimento dal centro al territorio delle politiche di sviluppo e delle relative risorse, che ha comportato un ulteriore potenziamento del ruolo delle Regioni e delle Province autonome, cui già competeva "di somministrare la maggior parte delle utilità individuali e collettive destinate a soddisfare i bisogni sociali" (sent. n. 29/1995). A ciò ha fatto riscontro l'esigenza non solo dell'introduzione, in forma generalizzata, di tipologie di

controllo dell'economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati, ma anche di qualificate competenze tecniche per la definizione dei programmi, come pure per le analisi di opportunità e fattibilità.

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

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

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

Più in particolare, il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 144/1999 prevede che le amministrazioni centrali e regionali, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, istituiscano propri nuclei, ai quali viene attribuita, in raccordo fra di loro e con il nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, la funzione di supporto tecnico, nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica degli interventi di ogni singola amministrazione;

e ciò al fine di realizzare maggiore qualità ed efficienza dei processi concernenti le politiche di sviluppo.

In base a quanto previsto dal comma 3, l'attività di costituzione dei nuclei di valutazione è riservata, sotto il profilo amministrativo, organizzativo e funzionale, alle singole amministrazioni, le quali debbono tener conto delle strutture simili già esistenti, evitando duplicazioni ed elaborando un programma di attuazione comprensivo delle connesse attività di formazione e aggiornamento.

E' rimesso, poi, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (comma 4), il compito di indicare le caratteristiche organizzative comuni dei nuclei di valutazione, ivi comprese la spettanza di compensi agli eventuali componenti estranei alla pubblica amministrazione, nonché le modalità e i criteri per la formulazione e la realizzazione dei programmi di attuazione.

Sempre allo scopo di realizzare maggiore qualità ed efficienza del processo di programmazione delle politiche di sviluppo, è affidato, infine, alle Regioni e alle Province autonome, alla luce di criteri indicati dal CIPE, sentita la Conferenza permanente, il compito "di suddividere il rispettivo territorio in Sistemi locali del lavoro, individuando tra questi i distretti economico-produttivi, sulla base di una metodologia e di indicatori elaborati dall'Istituto nazionale di statistica" (comma 9).

Tanto premesso sulle finalità generali e sul contenuto della disciplina in esame, non fondata è, anzitutto, la censura che investe, nel loro insieme, i commi 1 e 2, lettere a) e c), del predetto art. 1.

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

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

Quanto, poi, al rilievo della ricorrente Provincia secondo la quale le disposizioni in parola sarebbero illegittime, in quanto consentirebbero ai nuclei di intervenire nel processo decisionale, influenzandolo, si deve osservare che il loro contributo rimane contenuto nei limiti di un'attività di ausilio tecnico-valutativo alle decisioni che competono alle singole amministrazioni. E, questo non senza rilevare che si tratta comunque di previsioni ascrivibili alla categoria di norme sopra accennata, in un ambito che richiede l'applicazione di principi uniformi su tutto il territorio nazionale.

A salvaguardia delle competenze della ricorrente resta, peraltro, riservata alla Provincia ogni ulteriore determinazione in ordine al modo di essere di questi nuovi organismi, secondo quanto dispone il comma 3, anch'esso denunciato, il quale prevede, come già detto, che le attività volte alla costituzione dei nuclei di valutazione e verifica sono esercitate autonomamente, sotto il profilo amministrativo, organizzativo e funzionale, dalle singole amministrazioni.

Né quest'ultima disposizione può ritenersi incostituzionale per il fatto che essa impone di tener conto di strutture similari già esistenti, di evitare duplicazioni, come pure di provvedere ad elaborare, anche sulla base di un'adeguata analisi organizzativa, un programma di attuazione comprensivo delle connesse attività di formazione e di aggiornamento occorrenti alla costituzione e all'avvio dei nuclei. E' evidente, infatti, che si tratta di norme sostanzialmente corrispondenti a regole di buona amministrazione e funzionalmente legate da un rapporto di necessaria integrazione con quelle contenute nei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge n. 144/1999, concorrendo a realizzarne gli obiettivi riformatori, sì che le stesse, secondo l'orientamento della Corte, partecipano della medesima natura di quelle che valgono ad integrare, beneficiando, perciò, della identica protezione costituzionale (sentenze n. 170/2001 e n. 477/2000).

Del pari non fondata è la censura concernente il comma 9, disposizione che persegue la finalità di una "mappatura" del territorio nazionale, attraverso la sua ripartizione in "Sistemi locali del lavoro", e cioè in comprensori territoriali con specifiche caratteristiche funzionali riferite alle attività lavorative, tra i quali vanno, poi, individuati i "distretti economico-produttivi", da intendere come agglomerazioni di attività organizzate ad impresa. L'esigenza che si intende in tal modo soddisfare è quella di nuovi modelli concettuali ed operativi che, prendendo a riferimento le attività lavorative e produttive, consentano di rappresentare, in modo più adeguato, rispetto alle tradizionali ripartizioni amministrative, le differenze di sviluppo delle diverse zone territoriali in cui si articolano Regioni e Province. E ciò anche in vista dell'erogazione di quote dei Fondi strutturali destinate alle zone a cui si applica l'"Obiettivo 2" (art. 4 del regolamento CE n. 1260/1999), ovvero degli aiuti in deroga, di cui all'art. 87.3.c del Trattato di Roma, in funzione del sostegno, anche comunitario, delle aree territoriali in condizioni di particolare bisogno.

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

Ciò posto, è da escludere che la disposizione censurata sia lesiva delle attribuzioni della ricorrente, segnatamente nella parte in cui, nel richiedere l'apporto di Regioni e Province autonome alla costruzione di un quadro di conoscenze sulle caratteristiche economico-sociali delle singole zone, stabilisce che le stesse operino sulla base dei criteri tecnici elaborati, secondo l'accennata procedura, in seno al CIPE.

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

Fondata è, invece, la censura concernente il comma 4, il quale affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'indicazione delle "caratteristiche organizzative comuni dei nuclei",

anche per quel che attiene alla "spettanza di compensi agli eventuali componenti estranei alla pubblica amministrazione", come pure a modalità e criteri "per la formulazione e la realizzazione dei programmi di attuazione", previsti al precedente comma 3.

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

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

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

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

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 12 – 27 luglio 2001, n. 315 (GU n. 30)

**Materia:** 2.2.4 (Personale sanità)

**Tipo di giudizio:** Conflitto di attribuzione tra Stato e Province autonome

**Limiti violati:** A (Costituzione)

**Ricorrente/i:** Province autonome di Trento e di Bolzano

**Resistente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** Decreto 18 ottobre 1999 del Ministro della funzione pubblica, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro della sanità, recante "Modalità di trasferimento dei contributi a favore dell'ARAN per il comparto Sanità, ai sensi dell'art. 50, comma 8, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29"

**Esito del giudizio:** La Corte dichiara che non spetta allo Stato imporre alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'obbligo di corrispondere contributi a favore dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), a titolo di partecipazione alle spese di gestione relative alla contrattazione collettiva per il personale del comparto sanità e conseguentemente annulla il decreto in epigrafe, nella parte in cui si riferisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

**Annotazioni:** Le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto in epigrafe, il quale stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 1999, tutte le amministrazioni del comparto "Personale del Servizio sanitario nazionale" devono contribuire al finanziamento dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), includendo anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano tra i soggetti obbligati al finanziamento e autorizzando il Ministero del tesoro, in caso di inadempienza di queste, a trattenere gli importi relativi sulle somme ad esse spettanti a qualsiasi titolo.

In relazione a tale disciplina, entrambe le ricorrenti deducono la violazione della propria autonomia finanziaria e delle rispettive competenze legislative e amministrative in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale, in materia di sanità e di stato giuridico ed economico del personale addetto alle istituzioni e enti sanitari.

La Corte ha ritenuto i ricorsi fondati.

Il decreto ministeriale impugnato è stato adottato ai sensi dell'art. 50, commi 8 e 9, del D.lgs. n. 29/1993. Il comma 8 stabilisce che, per la sua attività, l'ARAN si avvale delle risorse derivanti dai contributi posti a carico delle singole amministrazioni dei vari comparti, da corrispondersi in misura fissa per dipendente in servizio (lettera a), nonché di quote, a carico dei soggetti che se ne avvalgono, per l'assistenza alla contrattazione integrativa e per le altre prestazioni eventualmente richieste (lettera b). Il comma 9, a sua volta, dispone che la riscossione dei contributi di cui al comma precedente è effettuata, per le amministrazioni dello Stato, direttamente attraverso la previsione di spesa complessiva da iscrivere nell'apposito capitolo dello stato di previsione di spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri (lettera a), e, per le amministrazioni diverse dallo Stato, mediante un sistema di trasferimenti da definirsi tramite decreti del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e, a seconda del comparto, dei Ministri competenti, nonché, per gli aspetti di interesse regionale e locale, previa intesa espressa dalla Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città (lettera b).

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

Il decreto impugnato, non considerando la particolare condizione di autonomia costituzionalmente spettante alle Regioni speciali e alle Province autonome, pretende di applicarsi non solo alle amministrazioni diverse dallo Stato, per le quali la rappresentanza negoziale è affidata all'ARAN, ma anche alle Province autonome, alle

quali l'art. 50, comma 16, rimette la scelta tra la istituzione di agenzie tecniche per la contrattazione in ambito provinciale e l'utilizzazione dell'ARAN, quale rappresentante della parte pubblica.

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

La difesa erariale ha sostenuto che il decreto in questione potrebbe essere interpretato in modo tale da salvaguardare la speciale posizione di autonomia delle ricorrenti: infatti, sarebbe evidente che il decreto in tanto potrebbe applicarsi alle Province autonome, in quanto queste si siano in concreto avvalse delle prestazioni dell'ARAN.

La Corte ritiene però che, in considerazione non solo della formulazione letterale delle disposizioni del decreto impugnato, ma anche del suo contenuto, una soluzione meramente interpretativa non sia possibile. Il decreto impugnato, che è attuativo dell'art. 50, comma 8, lettera a), riguarda cioè la contribuzione ordinaria, include espressamente le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano tra i destinatari dell'obbligo di contribuzione secondo le modalità in esso previste. Inoltre, proprio perché applicabile alle Province autonome, il medesimo decreto autorizza il Ministero del tesoro a trattenere gli importi ritenuti dovuti a titolo di contribuzione in favore dell'ARAN sulle somme spettanti a qualunque titolo alle Province stesse, le quali, a differenza delle Regioni a statuto ordinario, non ricevono apporti a carico del Fondo sanitario nazionale.