

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA
Presidenza della Giunta regionale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma, 6 – 7 febbraio 2003

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

periodo ottobre 2002 – gennaio 2003

A cura di: Gemma Pastore
Anna D'Ambrosio

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

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 16 gennaio- 4 febbraio 2002, n. 28 (GU ed. str. del 11/2/2003)

Materia: Edilizia abitativa

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 8 (numeri 10 e 25) e 16 del DPR n. 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); art. 15, comma 2, del DPR n. 526/1987 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del DPR n. 616/1977); art. 4 del D.Lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); Titolo VI del DPR n. 670/1972, come modificato dalla legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria) art. 5, comma 2; art. 3 Cost.; art. 136 Cost

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 19/2001)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Art. 1, comma 2, della legge 8 febbraio 2001, n. 21 (Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione)

Esito del giudizio: La Corte dichiara non fondata la questione

Annotazioni:

La Provincia Autonoma di Trento ha impugnato l'art. 1, comma 2, della legge indicata in epigrafe ritenendo che esso – modificando l'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo) – abbia violato le proprie

potestà legislative ed amministrative, la propria autonomia finanziaria, il principio di ragionevolezza, e il giudicato costituito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 520/2000.

La legge n. 431/1998 – nel quadro della definitiva sottrazione delle locazioni ad uso abitativo alla disciplina dell'equo canone e del loro assoggettamento ad un regime quasi totalmente affidato all'autonomia privata - ha inteso, con l'articolo 11, fronteggiare l'impatto della riforma sui conduttori in condizioni economiche meno agiate.

A tal fine essa ha costituito un Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, con dotazione annua stabilita nella legge finanziaria; ha destinato le somme assegnate al Fondo alla concessione di contributi ai conduttori in possesso di determinati requisiti; ha previsto la ripartizione annuale di tali risorse tra Regioni e province autonome, ad opera del Ministro dei lavori pubblici, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra Stato, Regioni e province autonome; ha stabilito che Regioni e Province autonome provvedono a ripartire fra i Comuni le risorse provenienti dal Fondo (e quelle da esse eventualmente stanziare in via autonoma) sulla base di determinati parametri; e finalmente ha attribuito ai Comuni il compito di assegnare i contributi agli aventi diritto.

I commi 3, 4, 7 e 8 dell'articolo 11 sono stati impugnati dalla Provincia autonoma di Trento, in quanto ritenuti lesivi delle disposizioni statutarie e della normativa di attuazione. Il ricorso è stato dichiarato non fondato dalla sentenza n. 520/2000, sulla base di un'interpretazione delle norme impugnite idonea a porle al riparo dalle censure di illegittimità costituzionale formulate dalla Provincia.

Successivamente, l'art. 1, comma 2, della legge n. 21/2001 ha aggiunto al comma 7 dell'art. 11 della legge n. 431/1988 un inciso secondo cui, se le risorse provenienti dal Fondo non sono trasferite ai Comuni entro novanta giorni dalla loro effettiva attribuzione alle Regioni e alle Province autonome, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, previa diffida alla Regione o alla Provincia autonoma inadempiente, nomina un commissario *ad acta*.

Secondo la Provincia di Trento, tale norma comporta la violazione delle proprie potestà legislative ed amministrative, della propria autonomia finanziaria, del principio di ragionevolezza, e quindi (pur in difetto di espressa menzione) dell'articolo 3 della Costituzione; e infine del <<giudicato della Corte costituzionale>> risultante dalla sentenza

n. 520/2000, e quindi (pur in difetto di espressa menzione) dell'articolo 136 della Costituzione.

La Provincia ha fatto riferimento ai recenti mutamenti del quadro costituzionale derivanti dalla modifica del titolo V della seconda parte della Costituzione, di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, affermando che il nuovo testo dell'articolo 117 (applicabile anche a Regioni e Province autonome, ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale citata) escluderebbe la riconducibilità della normativa sulla concessione di contributi per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione ad alcuna delle materie affidate alla competenza, esclusiva o concorrente, dello Stato, onde sarebbe cessata la materia del contendere; viceversa, se la competenza statale fosse rimasta invariata, la lesione delle prerogative provinciali apparirebbe – secondo la Provincia – ancor più evidente.

Tale prospettazione presuppone, a parere della ricorrente, l'applicabilità al presente giudizio delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 3/2001, intervenuta successivamente alla proposizione del ricorso introduttivo.

Ma - come la Corte ha già precisato - l'oggetto dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, promossi anteriormente all'entrata in vigore delle ricordate modifiche, resta di norma limitato all'accertamento della conformità o meno della norma impugnata alla Costituzione, considerata nel suo assetto anteriore; la Corte infatti, in assenza di nuove impugnazioni, non ha motivo per porsi il problema della compatibilità di quella norma con il sistema cui ha dato vita la riforma, mentre è comunque salva la possibilità che la nuova disciplina sia fatta valere dallo Stato o dalle Regioni mediante nuovi atti di esercizio o di tutela delle rispettive attribuzioni (sentenze n. 376 e n. 422/2002).

Alla stregua dei parametri così individuati, la Corte ha ritenuto la questione non fondata.

Il ricorso è sostanzialmente incentrato sull'affermazione secondo cui l'intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dalla norma impugnata - per l'ipotesi che le risorse di cui all'articolo 11 della legge n. 431/1998, dopo l'effettiva assegnazione alle Regioni o alle Province autonome, non siano da queste entro novanta giorni trasferite ai Comuni - viola le attribuzioni della Provincia autonoma di Trento, che a tale trasferimento non sarebbe obbligata.

A sostegno di queste argomentazioni – con cui si contesta in radice la legittimità dell'intervento sostitutivo in esame – la ricorrente richiama la sentenza n. 520/2000 della Corte, ritenendo che essa abbia negato l'esistenza a carico della Provincia di vincoli derivanti dalla legge statale.

Ma la sentenza n. 520/2000 non ha enunciato un tale principio. Essa - partendo dal dato di fondo che l'intervento statale previsto dall'articolo 11 della legge n. 431/1998 legittimamente opera anche nel territorio della Provincia autonoma di Trento - ha sottolineato come tale articolo, considerando la Provincia destinataria di una quota delle risorse provenienti dal Fondo nazionale, sia del tutto conforme alle norme di attuazione dello statuto di autonomia in tema di attribuzione di fondi statali alle Province.

In proposito, l'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), stabilisce che, per quanto concerne l'attribuzione o la ripartizione di fondi statali a favore della Provincia per scopi determinati dalla legge statale (è l'ipotesi della normativa statale in esame), si applica l'articolo 5, comma 2, della legge n. 386/1989, in base al quale questi fondi <<sono assegnati alle Province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse, per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive Province>>.

L'utilizzazione <<secondo normative provinciali>> dei fondi statali attiene, dunque, solo alle modalità del loro impiego e non anche alla scelta se impiegarli, ovvero all'individuazione dello scopo da realizzare. L'utilizzazione deve infatti avvenire <<nell'ambito del corrispondente settore>>, ossia del settore cui si riferisce il finanziamento statale.

D'altro canto, la previsione di un riscontro nei conti consuntivi conferma siffatte conclusioni: se la Provincia fosse libera nell'utilizzazione del finanziamento statale, non sarebbe ragionevole l'obbligo di rendiconto implicato dall'espressione <<riscontro>>.

Ne discende che la Provincia autonoma di Trento - ricevute le risorse provenienti dal Fondo nazionale per gli scopi perseguiti dalla legge statale n. 431/1998 - deve rispettare la destinazione impressa loro da tale legge, che ne prevede la distribuzione, ad opera degli enti locali di base, ai conduttori aventi i prescritti requisiti minimi.

L'individuazione degli enti locali di base come terminali della distribuzione dei contributi è strettamente collegata alle ragioni per le quali la legge statale ha istituito il Fondo nazionale. Al riguardo, la sentenza n. 520/2000 ha posto in luce come questa legge abbia esplicitamente riconosciuto il ruolo fondamentale degli enti esponenziali delle comunità locali per il soddisfacimento del diritto all'abitazione, precisando poi che i menzionati enti (in linea generale identificati nei Comuni) devono invece nel territorio della Provincia di Trento, ai sensi della legislazione provinciale allo stato vigente nel settore corrispondente a quello in cui opera il Fondo, essere individuati nei comprensori e nei Comuni di Trento e di Rovereto.

La Provincia ricorrente ha ritenuto inoltre che l'intervento sostitutivo previsto dalla norma impugnata si pone in contrasto con le norme di attuazione dello statuto di autonomia, ed in particolare con il comma 1 dell'art. 4 del decreto legislativo n. 266/1992, secondo cui, nelle materie di competenza propria della Regione o delle Province autonome, la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto e le relative norme di attuazione.

Ma la Corte ha più volte ritenuto legittimo l'intervento sostitutivo dello Stato che sia strumentale rispetto all'adempimento, da parte di Regioni o Province autonome, di obblighi correlati a interessi costituzionalmente tutelati, costituenti limiti alla loro autonomia (sentenze n. 177/1988, n. 85/1990). Ed in tale categoria la sentenza n. 520/2000 ha appunto annoverato gli interessi coinvolti dalla normativa impugnata.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 16 gennaio - 4 febbraio 2003, n. 29 (GU ed. str. del 11-02-2003)

Materia: Elezioni regionali

Tipo di giudizio: Conflitto di attribuzione

Limiti violati: Statuto

Ricorrente/i: Regione Sardegna (conflitti nn. 4, 13 e 27 del 2002).

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Sentenze del Tribunale di Cagliari, sezione civile, nn. 2598/2001 e 257/2002 e della Corte d'appello di Cagliari n. 165/2002

Esito del giudizio: La Corte dichiara:

- che spetta allo Stato, e per esso ai competenti organi giurisdizionali, giudicare in sede giurisdizionale sulla sussistenza di cause sopravvenute di incompatibilità con la carica di membro del Consiglio regionale sardo e sulla conseguente decadenza del consigliere;
- inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione in epigrafe, in ordine ai motivi diversi da quelli di cui al punto precedente

Annotazioni:

I tre provvedimenti giurisdizionali impugnati vertono sulla decadenza di un consigliere regionale sardo per sopraggiunta incompatibilità con la carica, successivamente da lui assunta, di parlamentare nazionale. Ma la controversia non ha ad oggetto sostanziale la sussistenza o meno della causa di incompatibilità, risultante sia dall'articolo 122, secondo comma, della Costituzione, sia dall'articolo 17, secondo comma, dello statuto speciale per la Sardegna; né la conseguente decadenza del consigliere.

Il primo e fondamentale motivo che sorregge tutti tre i ricorsi della Regione poggia sulla tesi secondo cui giudicare sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei membri del Consiglio regionale sardo – e quindi

pronunciarsi, come nella specie, sulla decadenza del consigliere per incompatibilità con la carica, successivamente assunta, di parlamentare nazionale – spetterebbe esclusivamente alla competenza del Consiglio regionale medesimo, alla stessa stregua di quanto avviene per le Camere del Parlamento in base all'articolo 66 della Costituzione, ai cui sensi "ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità"; e ciò in forza di un analogo principio costituzionale implicito che riguarderebbe il Consiglio della Regione ricorrente. Si tratterebbe dunque, a parere della ricorrente Regione di materia sottratta alla cognizione degli organi giurisdizionali dello Stato, e di conseguenza le pronunce del Tribunale e della Corte d'appello di Cagliari, rese in tema di incompatibilità e di decadenza di un consigliere regionale sardo, sarebbero invasive delle attribuzioni costituzionali della Regione.

La Corte ha ritenuto il ricorso infondato ribadendo, in tal modo, l'orientamento già espresso (sent. n. 66/1964), secondo cui non sussiste alcuna norma o principio costituzionale da cui possa ricavarsi l'attribuzione ai Consigli regionali, anche di Regioni a statuto speciale, del giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei loro componenti e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, così da sottrarre tale materia alla sfera della giurisdizione. Con le sentenze n. 115/1972 e 113/1993, la Corte aveva inoltre aggiunto che le norme legislative e dei regolamenti interni, le quali parlano di un "giudizio definitivo" delle assemblee elettive regionali sulla verifica dei poteri e sulle contestazioni e i reclami elettorali vanno intese, conformemente alla Costituzione, come riferite alla fase "amministrativa" del contenzioso elettorale, e non escludono la successiva eventuale fase giurisdizionale, non potendo le norme regionali disciplinare la giurisdizione né escluderla.

A parere della Corte non vale, in contrario, richiamare la modificazione profonda della posizione e delle funzioni delle Regioni e dei Consigli regionali, intervenuta da ultimo con la riforma del titolo V, Parte seconda, della Costituzione ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Infatti la conclusione raggiunta non si radica in una ipotetica differenza di "natura" o di funzioni fra assemblee elettive nazionali e regionali – espressione entrambe della sovranità popolare (cfr. sentenza n. 106/2002) – che precluda di per sé l'estensione alle seconde di norme e principi validi per le prime: ma deriva, più semplicemente e

decisivamente, dal principio secondo il quale "la tutela giurisdizionale è a tutti garantita (art. 24 Costituzione) ed è affidata agli organi previsti dagli artt. 101 e seguenti della Costituzione" (sentenza n. 115/1972).

Sottrarre alla giurisdizione, per riservare esclusivamente alla assemblea degli eletti, della quale fanno parte soggetti portatori di interessi anche individuali coinvolti, il giudizio sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, significherebbe negare il "diritto al giudice", e ad un giudice indipendente e imparziale (cfr. sentenza n. 93/1965), sancito dalla Costituzione e garantito anche a livello internazionale dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo 6).

A fronte di questo diritto, il cui nucleo essenziale costituisce un "principio supremo" dell'ordinamento costituzionale (cfr. sentenza n. 18/1982), non può invocarsi, a fondamento della deroga prospettata, l'articolo 66 della Costituzione, che attribuisce alle Camere il giudizio sui titoli di ammissione dei propri membri, in conformità ad una tradizione che affonda le sue radici nell'esigenza, propria dei più antichi sistemi rappresentativi, di difendere l'autonomia della rappresentanza elettiva. La forza derogatoria che a tale norma venga attribuita non può estendersi al di là della specifica situazione regolata, e non è quindi invocabile per costruire un'anacronistica esenzione dei Consigli regionali dalla giurisdizione.

Una volta escluso che sia rinvenibile nel sistema costituzionale il fondamento di una deroga alla giurisdizione a favore del Consiglio regionale sardo, viene meno la censura principale mossa dalla ricorrente alle pronunce giurisdizionali impugnate: di avere cioè indebitamente invaso una sfera di attribuzioni costituzionalmente riservata alla Regione e in particolare al Consiglio regionale medesimo.

Non è in discussione, infatti, la competenza della legge regionale a disciplinare, insieme alle modalità di elezione del Consiglio regionale, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità relativi alle cariche elettive regionali. Ma, come è evidente, altro è il potere di disciplinare sostanzialmente la materia delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, altro il potere di disciplinare (tanto meno per escluderlo) l'esercizio della giurisdizione nella stessa materia, potere che alla Regione Sardegna, come alle altre Regioni a statuto speciale od ordinario, non spetta, restando invece riservato alla competenza del legislatore statale (cfr. sentenza n. 115/1972; e v. oggi l'art. 117, secondo comma, lettera *l*, della Costituzione, come sostituito dalla legge

costituzionale n. 3/2001), il quale ovviamente lo esercita nei limiti e secondo le norme della Costituzione, e quindi senza poter a sua volta derogare al diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale.

Quanto al disposto dell'art. 82 della legge regionale sarda 6 marzo 1979, n. 7, a tenore del quale "al consiglio regionale è riservata la convalida dell'elezione dei propri componenti" e il consiglio "pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni elettorali o all'ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente", la Corte ha affermato che esso va inteso, in conformità alla Costituzione, e alla stessa stregua delle analoghe norme relative alla Sicilia a suo tempo già esaminate dalla Corte stessa (sentenze n. 115/1972, n. 113/1993), nel senso che si riferisce alla fase non giurisdizionale della convalida e della decisione sui ricorsi in materia di elezioni e di cause di ineleggibilità e di incompatibilità.

Né diversa portata può riconoscersi a norme come l'art. 17 del regolamento interno del Consiglio regionale sardo, in base al quale competono alla Giunta delle elezioni, la quale riferisce al Consiglio, "la verifica dei titoli di ammissione dei consiglieri e l'esame delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, comprese quelle sopravvenute nel corso della legislatura", e come l'art. 15 del regolamento interno della stessa Giunta delle elezioni del Consiglio regionale, il quale prevede, nei casi di incompatibilità o di ineleggibilità riconosciuti all'unanimità dalla Giunta, la presentazione al Consiglio della proposta di annullamento dell'elezione prescindendo dal procedimento di contestazione.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 16 gennaio - 5 febbraio 2003 n. 37 (GU ed.str. del 11-02-2003)

Materia: Lavoro e previdenza sociale

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 4, n.1 e 48 dello Statuto Speciale; art. 97 della Costituzione

Ricorrente/i: Regione Friuli-Venezia Giulia (ricorso n. 14/2001)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: art. 2, commi 2 e 3, del decreto legge 24 novembre 2000, n. 346 (Interventi urgenti in materia di ammortizzatori sociali, di previdenza, di lavori socialmente utili e di formazione continua) e dell'art. 78, commi 2, 3 e 33, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge finanziaria 2001),

Esito del giudizio: la Corte ha dichiarato:

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 3, del decreto legge n.346/2000;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 78, commi 2, 3 e 33, della legge n. 388/2000

Annotazioni:

Con due distinti ricorsi la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato due disposizioni di legge sostanzialmente analoghe, di cui la prima è contenuta nel decreto legge n.346/2000 non convertito (art. 2, commi 2 e 3) e la seconda nella legge finanziaria per il 2001 (art. 78, commi 2, 3 e 33, della legge n. 388/2000). Questa legge ripete essenzialmente la disciplina introdotta dal decreto legge non convertito e, al comma 33, prevede la clausola di salvezza degli atti e degli effetti prodottisi sulla base del medesimo decreto legge.

Entrambi i ricorsi censurano tali disposizioni nella parte in cui prevedono che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e le Regioni possano stipulare sia le convenzioni di cui all'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'art. 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144), sia ulteriori convenzioni in riferimento a <<situazioni straordinarie>>, e prospettano il possibile contrasto con l'art. 4, n.1, dello statuto di autonomia (perché risulterebbe incisa la potestà legislativa regionale primaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione), con l'art. 97 della Costituzione (per la compromissione del funzionamento ottimale degli uffici regionali) e con l'art. 48 dello statuto medesimo (per la possibile lesione dell'autonomia finanziaria della Regione).

La Corte ha giudicato la prima impugnativa della Regione manifestamente inammissibile perché la disposizione censurata è venuta meno (sentenza n. 405/2000): la mancata conversione in legge del decreto legge n. 346/2000 ha, infatti, comportato che esso ha perduto efficacia fin dall'inizio (art. 77, terzo comma, della Costituzione).

La Regione ricorrente ha però impugnato tempestivamente la successiva clausola di salvezza contenuta nel citato comma 33 dell'art. 78 della legge n. 388/2000; infatti il secondo ricorso ripropone tutte le censure nei confronti della normativa così introdotta e le ripete anche nei confronti delle analoghe disposizioni della successiva legge finanziaria.

Tale ricorso è stato proposto dalla Regione prima della riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e pertanto le questioni da esso sollevate devono essere decise - come la Corte stessa ha già ritenuto (sentenza n. 422/2002) - alla stregua dei parametri costituzionali all'epoca vigenti <<non rilevando, in questa circostanza, il sopravvenuto mutamento di quadro costituzionale operato con la legge costituzionale menzionata>>.

La normativa censurata si inserisce nel più ampio contesto della disciplina dei lavori socialmente utili e, segnatamente, del loro finanziamento.

In particolare, l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2000 - oltre a modificare il criterio di riparto annuale fra le Regioni delle risorse del Fondo per l'occupazione destinate a tale finanziamento

– aveva altresì stabilito che il Ministero del lavoro potesse stipulare con ogni singola Regione una convenzione per l'impiego nell'anno 2000 di tali risorse, ai fini dello <<svolgimento di misure politiche attive per l'impiego e per la stabilizzazione occupazionale>> dei soggetti impegnati in lavori socialmente utili per progetti di competenza regionale.

Lo stesso art. 8 aveva poi previsto, al comma 2, la possibilità che Ministero del lavoro, Regione interessata ed ente utilizzatore dei lavori socialmente utili stipulassero accordi trilaterali, di contenuto sostanzialmente atipico, per adottare <<misure particolari>> in <<situazioni straordinarie>>, in cui non fosse configurabile un programma definitivo di stabilizzazione.

Allo strumento della convenzione hanno fatto ricorso prima il decreto legge n. 346/2000 e poi la legge finanziaria n. 388 dello stesso anno, recuperando anche per le <<situazioni straordinarie>> lo strumento della convenzione tra Ministero e singola Regione (con conseguente esclusione degli enti prima coinvolti negli accordi trilaterali). Queste convenzioni "straordinarie" (a differenza delle convenzioni "ordinarie" di cui al citato art. 8) hanno un contenuto minimo determinato, ed in particolare devono prevedere un piano di stabilizzazione di almeno il 30% dei soggetti impiegati in lavori socialmente utili appartenenti al bacino della Regione stipulante; individuare le risorse finanziarie per corrispondere integralmente ai soggetti non stabilizzati l'assegno previsto dalla normativa sui lavori socialmente utili, e per incentivare comunque la loro stabilizzazione; adottare eventuali misure aggiuntive di stabilizzazione e di politica attiva del lavoro; infine, finanziare la prosecuzione per un anno dell'utilizzazione di soggetti ultracinquantenni in lavori socialmente utili.

Proprio della determinazione del contenuto minimo delle <<convenzioni straordinarie>> si duole la Regione ricorrente, la quale invece espressamente ritiene compatibile con le sue prerogative la previsione delle convenzioni <<ordinarie>> relative allo svolgimento di misure politiche attive per l'impiego e la stabilizzazione occupazionale, di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 81/2000, a suo tempo non impugnato.

La Corte ha giudicato infondate le censure di illegittimità costituzionale.

La ricorrente innanzi tutto ritiene che la specificazione del contenuto minimo delle <<convenzioni straordinarie>> incida sulla sua

competenza esclusiva in materia di organizzazione dei propri uffici: a suo avviso la legge statale avrebbe determinato in modo unilaterale ed in termini analitici l'attività che la Regione dovrebbe compiere a mezzo del proprio personale e delle proprie strutture, così in sostanza precludendole di determinarsi autonomamente sul punto.

A parere della Corte, invece, è determinante il rilievo che la legge statale ha previsto uno strumento bilaterale: e pertanto la Regione non potrebbe giammai ritenersi coinvolta suo malgrado in una situazione di utilizzazione dei propri uffici tale da compromettere la sua prerogativa di organizzarli in via autonoma.

La Corte ribadisce inoltre che, ove potesse ritenersi che, attraverso lo strumento della convenzione straordinaria, la norma impugnata consenta allo Stato di avvalersi di personale regionale, ciò ben può verificarsi sulla base di un <<accordo>> con la Regione interessata, ravvisabile anche nella forma della <<previa intesa>> (cfr. sentenza n. 207/1996). Nella specie, la convenzione di cui alla norma impugnata non solo ha la valenza della previa intesa, ma per di più è in piena sintonia con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, più volte valorizzato dalla medesima giurisprudenza (cfr., fra le molte, sentenza n. 393/2000, proprio in tema di utilizzo di personale regionale da parte dello Stato).

Del resto la stessa ricorrente riconosce espressamente la piena compatibilità delle convenzioni <<ordinarie>>, previste dall'art. 8 del decreto legislativo n.81/2000, con le garanzie statutarie di autonomia; né il solo dato della maggiore determinazione del contenuto delle convenzioni <<straordinarie>>, rispetto a quelle <<ordinarie>>, comporta di per sé un più gravoso impegno degli uffici regionali, trattandosi di un elemento neutro rispetto alle modalità della loro gestione.

Tali considerazioni consentono, a parere della Corte, di ritenere infondata anche la seconda censura, strettamente connessa alla prima, secondo cui la determinazione del contenuto delle convenzioni "straordinarie" inciderebbe negativamente sul buon funzionamento degli uffici regionali; questa censura infatti, pur facendo riferimento all'art. 97 della Costituzione, non è che la riproposizione sotto altra veste della censura appena esaminata.

La Corte ha ritenuto infondata anche la terza censura, concernente l'asserita lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, perché l'art. 48 dello statuto, nel menzionare la finanza regionale e

quindi la sua autonomia, prevede che essa sia comunque <<coordinata con quella dello Stato>>. Tale necessario coordinamento è nella specie assicurato dall'esistenza di una convenzione, il cui carattere bilaterale assicura alla Regione piena possibilità di autonoma determinazione, anche per quanto riguarda i possibili riflessi della convenzione stessa sulla finanza regionale.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 16 gennaio - 5 febbraio 2003 n. 38 (GU ed.str. del 11/2/2003)

Materia: Riconoscimento persone giuridiche

Tipo di giudizio: Conflitto di attribuzione

Limiti violati: Art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e art. 4 del decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta)

Ricorrente/i: Regione Valle d'Aosta

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: art. 10 del D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 (Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto – n. 17 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59)

Esito del giudizio: La Corte ha annullato l'articolo 10 in epigrafe nella parte in cui dispone che "i compiti spettanti in base alle disposizioni del presente regolamento al prefetto e alle prefetture si intendono riferiti" "per la Regione Valle d'Aosta al presidente della commissione di coordinamento e al suo ufficio"

Annotazioni:

La Regione Valle d'Aosta ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'articolo 10 in epigrafe e precisamente al comma 1 del medesimo articolo, nella parte in cui prevede che i compiti spettanti, in base alle disposizioni dello stesso regolamento, al prefetto e alle prefetture si intendono riferiti, per la Regione Valle d'Aosta, al Presidente della commissione di coordinamento e al suo ufficio.

L'atto in questione è un regolamento "di delegificazione", emanato sulla base dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, nel quadro della perseguita semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Sostituendo la procedura già prevista dagli articoli 12 e seguenti del codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo, il regolamento stabilisce che le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture. La domanda di riconoscimento è presentata alla prefettura, e il prefetto provvede all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche (art. 1). Le funzioni amministrative già attribuite all'autorità governativa dal codice civile sono esercitate dalle prefetture, ovvero dalle Regioni e dalle Province autonome per quanto riguarda il riconoscimento delle persone giuridiche private operanti nelle materie attribuite alla loro competenza e le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola Regione (artt. 5 e 7).

La Regione ricorrente lamenta che, attribuendo, per il suo territorio (con l'art. 10, comma 1, del regolamento), al Presidente del comitato di coordinamento, rappresentante del Ministero dell'interno, anziché al Presidente della Regione, i compiti spettanti al prefetto in base alle disposizioni del regolamento in questione, e così reintroducendo "surrettiziamente" la figura del prefetto in Valle d'Aosta, soppressa fin dal 1945, si siano violate le norme statutarie che definiscono i rapporti fra Stato e Regione e le norme di attuazione statutaria e di trasferimento di funzioni alla Regione, e, in specie, l'art. 4, primo comma, del D.lgt. 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta), ai cui sensi al Presidente del Consiglio della Valle (ora al Presidente della Regione) "spettano tutte le attribuzioni che le leggi vigenti conferiscono al prefetto, in quanto non rientrino nella competenza del Consiglio della Valle": disposizione, quest'ultima, cui l'art. 1 del D.lgs. 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta) conferisce uno speciale *status*, stabilendo che essa possa essere modificata solo con il procedimento previsto per l'emanazione delle norme di attuazione statutaria e cioè con decreto legislativo elaborato da una commissione paritetica e sottoposto al parere del Consiglio regionale.

La Corte ha preliminarmente chiarito che nel giudizio non sono in discussione le funzioni amministrative in materia di riconoscimento delle

persone giuridiche private operanti nelle materie di competenza regionale e nell'ambito di una sola Regione.

Tali funzioni furono delegate alla Regione Valle d'Aosta con l'art. 42 della legge 16 maggio 1978, n. 196 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta), in corrispondenza con l'analoga delega conferita alle Regioni ordinarie dall'art. 14 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; la delega alla Regione valdostana fu poi ribadita e precisata con l'art. 12 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta per la estensione alla regione delle disposizioni del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e della normativa relativa agli enti soppressi con l'art. 1-bis del d.l. 18 agosto 1978, n. 481, convertito nella legge 21 ottobre 1978, n. 641).

In proposito l'impugnato D.P.R. n. 361/2000 non innova, limitandosi a coordinare le competenze delegate alle Regioni con la nuova disciplina del riconoscimento ivi disposta.

Le funzioni oggetto della controversia sono invece quelle riguardanti il riconoscimento delle persone giuridiche private "ultraregionali", funzioni che prima erano, di massima, di competenza dell'autorità governativa centrale, e ora sono state decentrate alla competenza dei prefetti e delle prefetture (oggi degli uffici territoriali del Governo), appunto in forza del regolamento in esame. Competenze la cui titolarità e il cui esercizio fanno dunque capo, nel restante territorio nazionale, all'autorità amministrativa statale.

La questione verte sulla legittimità o meno dell'attribuzione, in Valle d'Aosta, al rappresentante del Ministero dell'interno, che presiede la commissione di coordinamento prevista dall'art. 44 dello statuto speciale, di compiti devoluti nel restante territorio nazionale ai prefetti, là dove tutte le altre funzioni prefettizie sono esercitate dal Presidente della Regione, in forza di una regola quale risulta dallo statuto e dalle norme di attuazione e di trasferimento.

La Corte ha ritenuto il ricorso fondato.

La soppressione, in Valle d'Aosta, della figura del prefetto come rappresentante nel territorio provinciale dell'autorità governativa risale al D.lgt. n. 545/1945, che ha disposto, fra l'altro, la soppressione della Provincia di Aosta, e la devoluzione al Presidente del Consiglio della Valle (organo allora dotato dei poteri di rappresentanza della Valle poi attribuiti dallo statuto al Presidente della Giunta regionale, oggi Presidente della Regione) di "tutte le attribuzioni che le leggi vigenti conferiscono al Prefetto e al Presidente della deputazione provinciale in

quanto non rientrino nella competenza del Consiglio della Valle", essendo detto Presidente "responsabile verso il Governo dell'esercizio dei poteri che per legge restano riservati allo Stato".

L'impostazione seguita dal citato decreto legislativo luogotenenziale era ispirata evidentemente alla concezione dell'"autogoverno", per cui la rappresentanza dell'autorità governativa nella Regione era rimessa all'organo localmente eletto, il quale in tale sua qualità agiva non come vertice dell'ente autonomo, titolare di funzioni separate in via di principio da quelle conservate in capo allo Stato centrale, ma piuttosto come esponente elettivo dell'apparato pubblico visto nella sua unità, investito direttamente, sotto la direzione del Governo centrale, anche delle funzioni di competenza statale esercitate nell'ambito del territorio regionale, oltre che di funzioni devolute all'ente di autonomia.

Concezione, questa, che, come è ben noto, pur avendo ispirato, in particolare, lo statuto speciale per la Sicilia, oltre che quello per la Valle d'Aosta, non si è poi tradotta integralmente nel disegno della Costituzione repubblicana: nella quale si iscriveva piuttosto la linea del cosiddetto "doppio binario", che accosta sul medesimo territorio organi e uffici degli enti autonomi ad organi ed uffici decentrati dell'amministrazione statale.

Per quanto riguarda, comunque, la Regione Valle d'Aosta, il sistema della sostituzione di organi e uffici regionali ai preesistenti uffici decentrati dello Stato fu realizzato coerentemente, confermando ed estendendo la scelta effettuata fin dal decreto n. 545/1945, e sviluppata con il D.lgs. C.p.S. 23 dicembre 1946, n. 532. E' ben vero, infatti, che lo statuto speciale non riprende espressamente e integralmente tutti i contenuti del decreto n. 545/1945, e in particolare, mentre ne riprende, nel primo comma dell'art. 44, la disposizione relativa al mantenimento dell'ordine pubblico (già presente nell'art. 8 del decreto), non ne riproduce invece l'art. 4 sulle funzioni, in generale, del prefetto. Ma alla soppressione dell'ufficio del Prefetto di Aosta non ha mai fatto seguito il suo ripristino o l'istituzione di un ufficio analogo. Né è stata mai smentita la regola, stabilita dall'art. 4 del decreto n. 545/1945, dell'esercizio da parte del Presidente della Regione delle funzioni altrove spettanti al prefetto: essa ha trovato costante applicazione, e conferma in più di un provvedimento legislativo.

Così, l'art. 16 della legge 6 dicembre 1971, n. 1065 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta), e l'art. 15 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento

finanziario della regione Valle d'Aosta), si riferivano al Presidente regionale per l'apposizione del visto di esecutorietà su contratti degli enti locali; l'art. 15 della stessa legge n. 1065/1971 e l'art. 14 della stessa legge n. 690/1981 demandavano al Presidente regionale la gestione di contabilità erariali. La legge 16 maggio 1978, n. 196, che dettava, in via di legislazione ordinaria, "Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta", confermava e ribadiva tale regola a proposito di diverse funzioni prefettizie, nell'articolo 10 (ove si richiama espressamente l'art. 4 del decreto n. 545/1945) in tema di espropriazione, nell'art. 34 in tema di autorizzazione agli enti assistenziali ad accettare lasciti e donazioni e ad acquistare beni immobili, nell'art. 58 in tema di segretari comunali; l'art. 21 delegava al Presidente della Regione anche le funzioni in materia di protezione civile attribuite dalla legge n. 996/1970 al commissario del Governo. A sua volta, l'art. 40, terzo comma, terzo periodo, del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182, si rifaceva espressamente all'art. 4 del decreto n. 545/1945 a proposito dell'impiego del Corpo dei vigili del fuoco.

Successivamente, l'art. 13, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), nel contesto della disciplina legislativa delle funzioni del commissario del Governo, espressamente stabiliva che restassero ferme, per la Regione Valle d'Aosta, le disposizioni contenute nel decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545: e al medesimo art. 13, comma 3, rinviava l'art. 1 del d.lgs. 28 dicembre 1989, n. 432 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di polizia locale, urbana e rurale), in tema di funzioni di polizia locale.

Da ultimo, l'art. 15 del d.P.R. 17 maggio 2001, n. 287, ha escluso, in Valle d'Aosta, l'applicazione delle disposizioni in tema di trasformazione delle prefetture in uffici territoriali del Governo (di cui all'art. 11 del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300) e di accorpamento in tali strutture di altre strutture periferiche di amministrazioni dello Stato.

Per converso, il rappresentante del Ministero dell'interno, presidente della commissione di coordinamento prevista dall'art. 45 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta – a parte l'attribuzione già prevista dall'art. 31 dello statuto medesimo (e oggi venuta meno ai sensi del nuovo art. 127 della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001: cfr. ordinanza n. 377/2002), concernente il rinvio al Consiglio regionale delle leggi per nuovo esame – si era visto

attribuire, dalla legislazione ordinaria, solo le competenze spettanti nel restante territorio nazionale al commissario del Governo in tema di sospensione dalle cariche elettive nelle Regioni e negli enti locali di persone sottoposte a procedimenti giudiziari o per le quali siano state adottate misure di prevenzione (art. 15, comma 4-ter, della legge 19 marzo 1990, n. 55, come sostituito dall'art. 2 della legge 12 gennaio 1994, n. 30).

Alla piena operatività dell'art. 4 del decreto n. 545/1945, che comporta l'automatica attribuzione al Presidente della Regione dell'esercizio di tutte le funzioni altrove spettanti al prefetto, ha fatto riscontro, più di recente, il riconoscimento espresso, alle disposizioni in esso contenute, della particolare portata e forza propria delle norme di attuazione statutaria.

Infatti l'art. 3 della legge costituzionale n. 2/1993 ha inserito nello statuto speciale l'art. 48-bis, il quale prevede l'emanazione, con decreti legislativi elaborati da una commissione paritetica e sottoposti al parere del Consiglio regionale, di disposizioni di attuazione statutaria e di "disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della Regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla Regione". A seguito di ciò, l'art. 1 del d.lgs. 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta) – emanato secondo tale nuova procedura –, ha stabilito che le norme di attuazione contenute nelle leggi preesistenti, l'ordinamento finanziario della Regione stabilito ai sensi dell'art. 50, quinto comma, dello statuto, nonché *"le norme di trasferimento di funzioni alla Regione Valle d'Aosta contenute nel decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545"*, oltre che nei decreti legislativi n. 365 e n. 532/1946, "possono essere modificati solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale".

Ciò comporta che la regola dell'esercizio da parte del Presidente della Regione delle funzioni prefettizie – anche se, eventualmente, derogabile, non essendo stata integralmente trasfusa nello statuto – potrebbe subire deroghe solo in forza di un provvedimento legislativo, adottato secondo la procedura prevista per le norme di attuazione, e non ad opera di una legge ordinaria (cfr. sentenze n. 180/1980 e n. 237/1983): tanto meno, dunque, ad opera di un semplice regolamento, come quello qui impugnato, sia pure di "delegificazione", emanato peraltro in attuazione di disposizioni di legge (l'art. 20 della legge n. 59/1997 e successive modificazioni) che non contenevano, né potevano

contenere, l'abilitazione al Governo a disporre in difformità da norme di attuazione degli statuti speciali.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 16 gennaio 2003, n. 39

Materia: Risorse idriche, tutela del suolo

Tipo di giudizio: Conflitto di attribuzione

Limiti violati: artt. 14, lettere *a)*, *g)* ed *i)*, 32, 33, 34 e 36 dello statuto della Regione Siciliana, art. 3 del d.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di demanio e patrimonio), art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria), nonché art. 5 della Costituzione ed i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà

Ricorrente/i: Regione Siciliana (conflitto n. 15/2001)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Ordinanza del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2001, n. 3108, recante <<Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza idrica nelle Province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Palermo e Trapani>>

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato che spetta allo Stato nominare con l'ordinanza n. 3108 del 24 febbraio 2001 del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri (Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza idrica nelle Province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Palermo e Trapani) un commissario delegato per l'attuazione degli interventi necessari a fare fronte alla suddetta situazione di emergenza idrica.

Annotazioni:

Il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Sicilia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe concerne l'ordinanza del Dipartimento della protezione civile

della Presidenza del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2001, n. 3108, recante <<Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza idrica nelle Province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Palermo e Trapani>>, emanata dal Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione civile. L'ordinanza in questione è stata impugnata in riferimento agli artt. 14, lettere a), g) ed i), 32, 33, 34 e 36 dello statuto della Regione Siciliana, all'art. 3 del d.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825 e all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 -recanti norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana- nonché all'art. 5 della Costituzione ed ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Secondo la Regione ricorrente, l'ordinanza in oggetto, che riguarda la nomina di un commissario delegato per la realizzazione delle azioni e degli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza idrica in Sicilia, violerebbe, sotto diversi profili, le predette norme essenzialmente perché non sarebbero affatto previsti "meccanismi di raccordo operativo" tra l'attività del commissario e l'attività della Regione in materie di competenza di quest'ultima, quali "acque pubbliche", "lavori pubblici", "agricoltura e foreste". Una carenza di forme di leale collaborazione sarebbe poi rilevabile, secondo la ricorrente, specialmente in ordine alla identificazione della persona del commissario, alla facoltà del commissario stesso di avvalersi dell'amministrazione regionale nonché di personale di provenienza regionale, e infine in ordine all'utilizzo, come copertura finanziaria degli interventi previsti, dei fondi comunitari 2000-2006, la cui disponibilità spetterebbe invece "senza ombra di dubbio alla Regione".

Preliminarmente la Corte ha rigettato l'eccezione di inammissibilità del ricorso per non avere la Regione Sicilia impugnato una precedente ordinanza ministeriale di contenuto sostanzialmente identico. Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, infatti, l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile ai ricorsi per conflitto d'attribuzione tra Stato e regioni (cfr. sentenza n. 389/1995).

Il ricorso è stato giudicato infondato.

La Corte ha innanzitutto premesso che situazioni di emergenza, specialmente connesse a calamità naturali, che reclamano la massima concentrazione di energie umane e di mezzi materiali, possono anche giustificare, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, interventi statali straordinari suscettibili anche di arrecare compressioni della sfera di autonomia regionale (cfr. sentenze n. 520 e n. 127 del 1995).

La legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, sulla cui base è stata adottata l'ordinanza oggetto del conflitto in esame, è stata infatti interpretata dalla Corte non nel senso di avere determinato l'accentramento di competenze e poteri, ovvero organizzato gli stessi secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale, ma piuttosto nel senso di essersi limitata a prevedere ed a disciplinare nelle loro specifiche esplicazioni funzioni dirette alla promozione e al coordinamento di tutte le attività che possono convergere a finalità di tutela dei beni messi in pericolo (cfr. sentenza n. 418/1992). Né tale linea interpretativa appare contraddetta dal successivo d.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito nella legge 9 novembre 2001, n. 401 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile), che riordina i profili organizzativi delle competenze di settore.

L'ordinanza in esame -da scrutinare, secondo la Corte, alla luce del previgente Titolo V della Costituzione (cfr. sentenze n. 422 e n. 376 del 2000)- fa seguito ad altre analoghe ed è stata adottata in attuazione del d.P.C.m. 5 novembre 1999, con cui si dichiarava lo "stato di emergenza" nelle province siciliane in questione a causa di una grave crisi di approvvigionamento idrico conseguente ad una particolare ed anomala situazione climatica. Essa prevede che il commissario delegato provveda al completamento urgente o anche all'eventuale rimodulazione del programma straordinario di interventi prioritari finanziati, in parti proporzionali, con fondi aggiuntivi dello Stato e della Regione. La tempestiva realizzazione di questo programma straordinario per fronteggiare l'emergenza in atto, postula, in particolare, omogeneità nei criteri di valutazione delle diverse esigenze e dei singoli piani d'intervento; governabilità dei tempi delle procedure previste per una rapida definizione degli interventi; verifica delle risorse finanziarie disponibili (sentenza n. 462/1992).

Sotto il profilo degli obiettivi non è apparso illegittimo alla Corte il denunciato intervento statale, pur se attinente a materie di competenza regionale, in quanto il concorso dello Stato, anche sotto l'aspetto finanziario, non è, di per sé, lesivo delle attribuzioni della ricorrente, dal momento che ha carattere di straordinarietà e risponde anche ad interessi della comunità nazionale, essendo finalizzato, attraverso una sollecita iniziativa di carattere unitario, al superamento in tempi ristretti

della situazione di emergenza ed al contenimento dei rischi esistenti in una porzione del territorio nazionale (sentenza n. 157/1995).

La Corte ha ribadito che l'"emergenza" tuttavia non legittima di per sé -come ha affermato questa Corte nella sentenza n. 127 del 1995- il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale e quindi l'esercizio del previsto potere di ordinanza deve risultare circoscritto in modo tale da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali. In questo senso, nella stessa decisione si è sottolineato il fatto che la citata legge n. 225/1992 prescrive la partecipazione delle regioni all'organizzazione ed all'attuazione delle attività di protezione civile, fissando precisi limiti, di tempo e di contenuto, al potere di ordinanza dei commissari delegati. D'altra parte, anche nella più recente legge n. 401/ 2001 è prevista l'istituzione di un apposito comitato paritetico Stato-regioni-enti locali ed è richiesta l'intesa con le regioni e gli enti locali per la definizione dei programmi e per la predisposizione degli interventi e delle strutture organizzative necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi.

Il prospettato quadro legislativo, per l'esistenza di competenze inestricabilmente connesse, postula dunque forme di concertazione e di leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali (sentenza n. 422/2002) ed è alla sua luce che a parere della Corte deve essere interpretata l'ordinanza in oggetto, in modo tale che, nei casi di dubbi applicativi, le funzioni conferite al commissario delegato risultino "proporzionate alla concreta situazione da fronteggiare", senza così vulnerare il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali (sentenza n. 127/1995). A questo fine va, innanzi tutto, rilevato che dal preambolo dell'ordinanza si ricava che l'atto è stato emanato dal Ministro dell'interno dopo avere sentito, tra gli altri, anche la Regione Siciliana, cosicché -contrariamente a quanto ritiene la difesa regionale- si deve considerare formalmente acquisita la preventiva consultazione della Regione Sicilia in ordine ai diversi aspetti dell'ordinanza medesima, tra cui anche quello relativo alla sostituzione del precedente commissario delegato, nella persona del presidente della Regione, con il generale Lucci.

A questo proposito vanno considerati i vari provvedimenti con cui si è affrontato il problema dell'emergenza idrica nelle province siciliane in questione e che sono stati emanati secondo la seguente successione temporale: d.P.C.m. 5 novembre 1999 contenente la "dichiarazione" dello stato di emergenza idrica fino al 31 dicembre 2000, cui è seguita

l'o.m. 31 marzo 2000, n. 3052, contenente la nomina del Presidente della regione Sicilia come commissario delegato "per la durata dell'emergenza"; d.P.C.m. 22 dicembre 2000 contenente "proroga" del suddetto stato di emergenza fino al 31 dicembre 2001, cui è seguita l'o.m. 24 febbraio 2001, n. 3108 (l'atto impugnato), contenente la nomina del generale Iucci come commissario delegato "sino alla conclusione dello stato di emergenza"; d.P.C.m. 14 gennaio 2002, contenente ulteriore "proroga" dello stato di emergenza fino al 31 dicembre 2002, cui è seguita l'o.m. 22 marzo 2002, n. 3189, contenente, ancora una volta, la nomina del Presidente della Regione Siciliana come commissario delegato. Da queste schematiche indicazioni si deduce dunque che l'incarico dei vari commissari delegati è relativo a ciascuno dei periodi in cui è stata frazionata la complessiva durata della situazione di emergenza, così da escludere la configurabilità di sostituzioni *ad nutum*, in assenza di raccordi collaborativi tra Stato e Regione stessa.

Ma c'è di più: l'art. 2, comma 6, dell'ordinanza dispone che il commissario delegato "di concerto con la Regione siciliana, attiva tutte le procedure e le iniziative finalizzate alla realizzazione degli interventi strategici necessari al superamento stabile delle situazioni di emergenza idrica", essendo la copertura finanziaria di tali interventi reperita sui fondi comunitari 2000/2006 "previa intesa con la regione siciliana", anche attraverso "accordi specifici per ogni opera" (art 7, comma 3). Inoltre è previsto che il commissario delegato provveda all'approvazione dei progetti delle opere e degli impianti, acquisendo i pareri dei soggetti interessati anche mediante la convocazione di apposita conferenza di servizi, cui, se del caso, può partecipare anche la Regione (art. 5, commi 2 e 4).

Le citate disposizioni e la stessa struttura logica e lessicale dell'ordinanza appaiono dunque tutte ispirate ad un rigoroso criterio di concertazione tra Stato e Regione. L'atto in questione va quindi complessivamente interpretato alla luce di questo criterio collaborativo, anche là dove non è testualmente enunciato -come, ad esempio, rispetto agli interventi e le iniziative commissariali previsti dall'art. 2, o alla facoltà di avvalersi dell'amministrazione regionale e del suo personale (art. 3)- in modo che risulti congruo e proporzionato un intervento statale che, ancorché per fronteggiare una situazione di emergenza, interferisce pur sempre con competenze regionali, per di più di carattere primario.

La Corte ha quindi dichiarato che spetta allo Stato nominare con l'ordinanza n. 3108 del 24 febbraio 2001 del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri (Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza idrica nelle Province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Palermo e Trapani) un commissario delegato per l'attuazione degli interventi necessari a fare fronte alla suddetta situazione di emergenza idrica.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 24 ottobre - 7 novembre 2002, n. 438 (GU n. 45/2002)

Materia: Case da gioco, ordinamento penale, ordine pubblico e sicurezza

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: l'art. 117, secondo comma, lettere *l)* e *h)*, della Costituzione

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri (ricorso n. 18/2002)

Resistente/i: Regione Valle d'Aosta

Oggetto del ricorso: legge della Regione Valle d'Aosta 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato:

- non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge in epigrafe sollevata, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione,
- cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della stessa legge, sollevata, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *h)*, della Costituzione

Annotazioni:

E' stata sollevata la di legittimità costituzionale della legge della Regione Valle d'Aosta 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent), in riferimento sia all'intero testo, sia, più specificamente, all'articolo 6.

Quanto al primo motivo di ricorso, si sostiene che la legge impugnata, nel dettare la disciplina per la costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa dello Stato la materia dell'«ordinamento penale», e quindi anche l'individuazione delle

ipotesi di deroga alle norme penali generali, nonché delle forme e modalità di regolamentazione delle deroghe medesime, tra le quali è da includere la disciplina del gioco d'azzardo (artt. 718 e ss. del codice penale).

Con un ulteriore motivo di ricorso viene censurato l'art. 6 della stessa legge, in forza del quale la designazione, da parte della Giunta regionale, di quattro dei cinque componenti del Consiglio di amministrazione della costituenda società per azione *Casino de la Vallée* avverrebbe "in deroga a quanto previsto dalla legge regionale 10 aprile 1997, n. 11" e, quindi, alle disposizioni in essa richiamate riguardanti la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi manifestazioni di pericolosità sociale.

Ne discenderebbe, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza.

La Corte respinge l'eccezione di inammissibilità del primo motivo di ricorso, che investe l'intero testo della legge regionale, avanzata dalla Regione Valle d'Aosta sul presupposto della genericità della censura. Infatti, anche se composta di più disposizioni di contenuto diverso, la legge, nel suo complesso, disciplina unitariamente l'attività gestionale e finanziaria della Casa da gioco di Saint-Vincent. E proprio di questo si duole il ricorrente, deducendo che l'intera disciplina delle case da gioco è riservata allo Stato, come una sorta di sub-materia afferente all'ordinamento penale, che comprenderebbe anche la regolamentazione delle attività penalmente lecite conseguenti alla deroga alle disposizioni del codice penale che puniscono il gioco d'azzardo.

La censura non è dunque generica, né incomprensibile, giacché investe la legge nel suo insieme conformemente agli intendimenti del ricorrente.

Sempre in riferimento al primo motivo di ricorso è stata inoltre respinta la richiesta della Regione Valle d'Aosta di dichiarare cessata la materia del contendere, a motivo della sopravvenuta approvazione della legge regionale 29 luglio 2002 n. 15 [Modificazioni alla legge regionale 30 novembre 2001, n. 36 (Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent)], che ha sostituito integralmente il primo comma dell'art. 1 della legge impugnata precisando che l'attività della Regione diretta a promuovere la costituzione della società di gestione della Casa da gioco Saint-Vincent è

posta in essere "nell'esercizio delle proprie competenze e nel rispetto della competenza statale in materia di ordinamento penale".

Se fosse fondata la prospettazione del ricorrente, secondo la quale la disciplina della gestione di una casa da gioco consentita dalla legislazione statale in deroga ad un divieto penalmente sanzionato è attratta alla materia «ordinamento penale» e non riguarda materie di competenza regionale, non basterebbe certo alla Regione, per realizzare il fine dichiarato di rimuovere il vizio denunciato dallo Stato, introdurre una disposizione priva di un autonomo contenuto prescrittivo che lascia in vigore l'atto normativo oggetto della censura avanzata con il primo motivo di ricorso e si limita ad affermare la salvezza della competenza statale.

La Corte ha, nel merito, respinto il primo motivo di ricorso.

Sebbene la situazione normativa delle case da gioco operanti nel territorio nazionale sia lacunosa e contrassegnata da una notevole disorganicità, che richiederebbe una revisione dell'intera materia, come già in diverse occasioni segnalato (sentenze n. 291/2001 e n. 152/1985), il ricorrente non pone in discussione il fatto che l'eccezionale deroga al divieto di gioco d'azzardo stabilito in via generale dagli artt. 718-722 cod. pen. derivi dalla normazione statale. E una volta ritenuto non operante il divieto derivante dalla legge penale, la definizione della natura giuridica del soggetto autorizzato all'esercizio dell'attività, dei suoi rapporti con l'amministrazione regionale e della destinazione dei suoi proventi – disciplina che, del resto, già risale alla legge della Regione Valle d'Aosta 21 dicembre 1993, n. 88 e che la legge impugnata ha inteso riproporre in modo parzialmente innovativo rispetto al precedente assetto, sostituendo una società per azioni interamente pubblica alla precedente gestione straordinaria anch'essa riferibile alla Regione – non impinge nella materia specificamente rivendicata dallo Stato con il ricorso.

Quanto al secondo motivo di ricorso, è stata invece dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La Corte ha difatti osservato che il comma 1 dell'articolo 6 della legge n. 36/2001, oggetto di specifica censura, è stato sostituito dall'articolo 2 della legge n. 15/2002, nel senso che, per la designazione dei quattro membri del Consiglio di amministrazione della società di gestione della casa da gioco, le incompatibilità all'assunzione delle cariche sociali riguardano anche il difetto dei requisiti previsti dalla

disciplina nazionale in tema di prevenzione della delinquenza di stampo mafioso e di altre gravi manifestazioni di pericolosità sociale.

Considerato che, la legge impugnata non ha avuto applicazione alcuna, il sopravvenuto mutamento del quadro normativo fa venire meno, oggettivamente, la necessità di una pronunzia della Corte (sentenza n. 84/1988; ordinanza n. 347/2001).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 20 - 26 novembre 2002, n. 478 (GU n. 48/2002)

Materia: Tutela dell'ambiente, piano territoriale paesistico

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: Artt. 5 e 128 (abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3) della Costituzione

Ricorrente/i: Tribunale amministrativo regionale della Sicilia – sezione staccata di Catania (ordinanze dal n. 191 al n. 203/2002)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri, Regione Siciliana

Oggetto del ricorso: Art. 149 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), e dell'art. 14 della legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 10 (Disposizioni per i procedimenti amministrativi, il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa)

Esito del giudizio: La Corte dichiara non fondate le questioni

Annotazioni:

Con tredici ordinanze, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia - sezione staccata di Catania ha sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione alle disposizioni in epigrafe.

Il TAR, nell'ambito di un giudizio relativo al decreto del 23 febbraio 2001, con il quale l'Assessore ai beni culturali ed ambientali della Regione Siciliana ha approvato il Piano territoriale paesistico dell'arcipelago delle isole Eolie, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 149, nella misura in cui queste disposizioni non prevedono adeguate forme di partecipazione degli enti locali interessati alle procedure di pianificazione ambientale, violando così gli artt. 5 e 128 della Costituzione.

Preliminarmente la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità della questione prospettata sulla base che l'invocato parametro di

costituzionalità dell'art. 128 Cost., è stato abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, entrata in vigore anteriormente alla data di adozione delle ordinanze di rimessione (4 dicembre 2001 e 8 gennaio 2002).

Secondo la Corte il riferimento dell'ordinanza di rimessione – oltre che all'art. 128 Cost., abrogato – anche all'art. 5 Cost., pur in assenza di qualsiasi richiamo alle vigenti disposizioni statutarie, appare sufficiente a radicare validamente il giudizio a causa della sua natura di principio costituzionale generale e quindi idoneo ad essere applicato anche nei confronti di una Regione ad autonomia speciale come la Sicilia.

Nel merito, la Corte ha ritenuto la questione non fondata..

Per ciò che concerne la pianificazione paesistica e la partecipazione degli enti locali interessati ai relativi procedimenti, la Regione Siciliana, benché disponga, in virtù dell'art. 14 del suo statuto speciale (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2), di una competenza legislativa esclusiva in tema di “tutela del paesaggio” e di “regime degli enti locali”, non ha disciplinato questo settore e continua, quindi, ad utilizzare la legislazione nazionale, integrata dal D.P.R. 30 agosto 1975, n. 637 (Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti), nonché dalle norme regionali di tipo organizzativo, riferite alla amministrazione dei beni culturali ed ambientali (si veda in particolare l'art. 3 della legge della Regione Siciliana 1° agosto 1977, n. 60, “Norme per la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale dei beni culturali ed ambientali nel territorio della Regione Siciliana”).

In realtà, nel caso oggetto del giudizio di costituzionalità, il procedimento di elaborazione del Piano territoriale paesistico appare avviato nel 1993, ragion per cui la Regione Siciliana ha applicato le disposizioni statali all'epoca vigenti e, segnatamente, quelle contenute nella legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), e nel r.d. 3 giugno 1940, n. 1357 (Regolamento per l'applicazione della legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali), relative alla partecipazione dei soggetti interessati al procedimento e, tra questi, degli enti locali.

In particolare, gli artt. 4 e 5 della legge n. 1497/1939, e gli artt. 23, secondo comma, e 24, secondo comma, del relativo regolamento di esecuzione, disciplinavano l'iter di approvazione del Piano, prevedendo in primo luogo, la sua pubblicazione “mediante affissione per un periodo

di tre mesi nell'albo dei Comuni interessati" ed il deposito di "una copia di esso (...) nella segreteria dei Comuni stessi affinché chiunque ne possa prendere visione" stabilendo, altresì che nei tre mesi successivi i soggetti interessati potessero far pervenire le proprie osservazioni, esaminate le quali, ed all'esito delle eventuali modifiche apportate, il Piano veniva definitivamente approvato (norme oggi in parte trasfuse negli articoli 141 e 142 del testo unico n. 490/1999 che, peraltro, fa transitoriamente salve – all'art. 161 - le disposizioni del regolamento di attuazione n. 1357/1940).

A queste forme partecipative previste dalla normazione statale si sono aggiunte ulteriori forme collaborative in sede tecnica fra gli enti locali e gli organi regionali preposti alla elaborazione del Piano, delle quali è data notizia in premessa al decreto assessorile.

In virtù del decorso del tempo, l'approvazione finale risulta avvenuta sulla base dell'art. 149 del testo unico.

Si tratta di stabilire, dunque, se queste forme di coinvolgimento degli Enti locali interessati siano sufficienti ad escludere il lamentato contrasto con i principi contenuti nello statuto della Regione Siciliana e nella Costituzione.

La Corte costituzionale ha in più occasioni chiarito, in relazione ai poteri urbanistici dei Comuni, come la legge nazionale, regionale o delle Province autonome possa modificarne le caratteristiche o l'estensione, ovvero subordinarli a preminenti interessi pubblici, alla condizione di non annullarli o comprimerli radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia (fra le molte, si vedano le sentenze n. 378/2000, n. 357/1998, n. 286/1997, n. 83/1997 e n. 61/1994).

Con specifico riferimento ai piani paesistici regionali, la sentenza n. 378/2000 ha affermato che "la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo (sentenza n. 85/1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria. Detta tutela costituisce compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato (art. 9 della Costituzione), oltre che delle regioni e degli enti locali".

Rispetto a dette materie non può configurarsi né un assorbimento nei compiti di autogestione del territorio, come espressione dell'autonomia comunale, né tanto meno una esclusività delle funzioni

comunali in forza della stessa autonomia in campo urbanistico. Invece, attraverso i piani urbanistici il Comune può, nella sua autonomia, in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali”.

Quindi, se “il Comune ha diritto di partecipare, in modo effettivo e congruo, nel procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici regionali che abbiano effetti sull'assetto del proprio territorio” (sentenza n. 83/1997), occorre tuttavia evitare che questa partecipazione possa creare situazioni di “stallo decisionale” (sentenze n. 83/1997 e n. 357/1988) che esporrebbero a gravi rischi un interesse generale tanto rilevante come la tutela ambientale e culturale.

Se, quindi, non v'è dubbio che spetta alla discrezionalità del legislatore (statale, regionale o provinciale) graduare le forme di partecipazione dei Comuni al procedimento di elaborazione dei piani paesistici regionali, la concreta disciplina legislativa non potrà mai del tutto escludere o sostanzialmente estromettere tali Enti dalle decisioni riguardanti il proprio territorio.

La particolare condizione di autonomia di cui gode la Regione Siciliana non costituisce eccezione a questo principio, che anzi risulta rafforzato dal nuovo assetto di competenze introdotto dalla legge di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e dalla esplicita previsione del principio di sussidiarietà al primo comma dell'art. 118 Cost.

La Corte non ha potuto esimersi dal rilevare, pur nel rispetto della richiamata discrezionalità del legislatore regionale, la perdurante assenza nella Regione Siciliana di un intervento legislativo che esplicitamente disciplini e valorizzi l'apporto partecipativo degli enti locali alla pianificazione paesistica.

Tuttavia non è apparso alla Corte che il grado di coinvolgimento degli enti locali assicurato dal procedimento legislativamente previsto sia tale da violare i principi testé riaffermati.

I Comuni, infatti, hanno avuto modo di partecipare sia alla fase tecnica di redazione del Piano, sia all'*iter* procedimentale di approvazione dello stesso, presentando osservazioni, riportate in premessa al decreto di approvazione e rispetto alle quali l'amministrazione siciliana ha motivatamente risposto, provvedendo altresì a riformulare il Piano a seguito dell'accoglimento di alcune delle osservazioni presentate.

Ciò dimostra che l'impianto legislativo statale denunciato - consentendo le modalità partecipative appena descritte - non contiene quella illegittima compressione delle potestà comunali che la Corte ha altrove ritenuto lesiva della Costituzione e la questione, pertanto, è stata ritenuta infondata.

Le ordinanze della sezione catanese del TAR della Sicilia hanno sottoposto alla Corte una ulteriore questione di costituzionalità, concernente l'art. 14, della legge regionale Siciliana n. 10/1991, nella parte in cui esclude l'applicazione delle norme poste dal Titolo III della stessa legge (riguardante la disciplina della "partecipazione al procedimento amministrativo") alla attività della pubblica amministrazione "diretta alla emanazione (...) di atti di pianificazione (...), per i quali restano ferme le particolari norme che regolano la relativa formazione".

Anche tale questione è stata giudicata infondata.

L'articolo censurato, infatti, riferendosi ai principi generali sulla partecipazione degli interessati ai procedimenti amministrativi, se, da un lato, esclude espressamente da tale ambito applicativo gli atti di pianificazione, dall'altro, invece, fa salve le norme speciali in materia di pianificazione.

La norma impugnata - che, peraltro, si limita a riaffermare il principio generale, secondo il quale i soggetti interessati hanno diritto di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte che l'amministrazione procedente ha l'obbligo di valutare - opera, quindi, un mero rinvio alla disciplina pianificatoria di settore, disciplina, appunto, impugnata dal giudice remittente per le ragioni che la Corte ha esaminato e disatteso ai punti precedenti.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 20 novembre - 4 dicembre 2002, n. 510 (GU n. 49/2002)

Materia: Sanità

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: Costituzione

Ricorrente/i: Province autonome di Bolzano e di Trento (e Regioni Lombardia, Puglia e Veneto)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419)

Esito del giudizio: La Corte dichiara inammissibile la questione

Annotazioni:

Questioni di legittimità costituzionale relativamente all'intero testo del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'art. 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), ed anche a numerose norme del medesimo decreto legislativo sono state promosse dalle Province autonome di Trento e di Bolzano (e dalle Regioni Lombardia, Puglia e Veneto).

Le Province autonome e le Regioni ricorrenti denunciano, in riferimento a vari parametri costituzionali, molteplici vizi delle norme prese in esame, censurate soprattutto sotto i profili dell'eccesso di delega e del carattere lesivo di previsioni legislative statali asseritamente di estremo dettaglio. Le Province autonome di Trento e di Bolzano, da parte loro, si dolgono delle disposizioni recanti la disciplina della

"formazione manageriale", in quanto vulnererebbero le loro attribuzioni statutarie in materia.

Con ordinanza del 20 marzo 2001 la Corte ha ribadito che nei processi costituzionali in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione (cfr., per tutte, sentenza n. 382/1999).

Le ricorrenti hanno posto in luce le varie carenze della disciplina contenuta negli atti impugnati, sottolineando soprattutto la sostanziale inattuabilità del D.Lgs. n. 229/1999, in quanto prevede atti statali di indirizzo e "adempimenti complessi [...] mal coordinati tra loro e, in quanto tali, assai poco realisticamente realizzabili". In proposito fanno riferimento, a titolo emblematico, alla mancata emanazione dell'atto di indirizzo e coordinamento, previsto dall'art. 8-quater, comma 3, che viene considerato un atto di grande rilievo perché doveva costituire il presupposto per l'adozione di una serie di complessi adempimenti scadenzati dallo stesso decreto legislativo.

A questa situazione di prospettata carenza di "copertura" amministrativa del disegno legislativo in oggetto va aggiunto che successivamente alla proposizione dei ricorsi sono sopravvenuti alcuni atti, di natura non solo legislativa ma anche negoziale, che hanno avuto rilevante incidenza sul quadro di ripartizione delle attribuzioni tra Stato, Regioni e Province autonome in materia sanitaria.

In primo luogo si fa riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di modifica del Titolo V della parte II della Costituzione, in base alla quale, secondo le Regioni ricorrenti, la materia "assistenza sanitaria ed ospedaliera" ed i relativi ordinamento ed organizzazione amministrativa dovrebbero essere ricondotti, anche in base a certi orientamenti della giurisprudenza amministrativa, oltre che ad espliciti riconoscimenti del Ministero per la salute (cfr. circolare n. 1 del 17 gennaio 2002), alla "competenza esclusiva delle Regioni".

In secondo luogo, si fa riferimento all'Accordo 8 agosto 2001, stipulato, ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. n. 281/1997, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, con il quale si "dirime definitivamente qualsiasi controversia relativa all'accordo del 3 agosto 2000", nonché il Governo si impegna a finanziare la spesa sanitaria pubblica per gli anni 2002-2004, dando soluzione a tutte le questioni relative ai disavanzi nel settore pendenti nel 2001 e riconoscendo alle regioni la più ampia autonomia nell'organizzazione sanitaria ed ospedaliera, così da

consentire alle stesse di mantenere gli impegni di spesa prefissati nell'Accordo.

In sostanziale attuazione del predetto Accordo, il decreto legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito con modificazioni nella legge 16 novembre 2001, n. 405, ne ha recepito parte dei contenuti, tra l'altro riconoscendo alle singole regioni il potere di autorizzare ed adottare direttamente progetti di "sperimentazione gestionale", stabilendo altresì che "non costituiscono principi fondamentali le materie di cui agli articoli 4, comma 1-bis e 9-bis, del D.Lgs n. 502/1992" che riguardano il riconoscimento ai presidi ospedalieri dello status di azienda ospedaliera, disponendo altresì che le Regioni adottano le disposizioni necessarie per garantire l'equilibrio economico dei singoli presidi ospedalieri. In questo contesto va infine ricordato che il D.P.C.M. 29 novembre 2001 ha fissato, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, i livelli essenziali di assistenza sanitaria.

Secondo le Province autonome e le Regioni ricorrenti, dunque, la ratio complessiva dell'Accordo dell'8 agosto 2001 e dei provvedimenti normativi conseguenti era quella di "attribuire alle Regioni la più ampia autonomia nell'organizzazione dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera", tanto che la Regione Lombardia ritiene che la sopravvenienza di questi atti abbia comunque determinato una parziale cessazione della materia del contendere, mentre la difesa erariale sostiene che si sia verificata "la cessazione della materia del contendere nell'intero contenzioso", poiché sarebbero stati risolti i punti essenziali della controversia "con reciproca soddisfazione, tanto da levare interesse all'eventuale rimanenza di questioni irrisolte ma di rilevanza assolutamente marginale".

Inoltre le Regioni ricorrenti, ribadita la perdurante inattuazione ed inoperatività del D.Lgs. n. 229/1999, contestano decisamente che tale attuazione possa avvenire dopo la diversa ripartizione di competenze e l'asserita eliminazione del potere governativo di indirizzo e coordinamento determinate dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001.

La Corte osserva che le dichiarazioni delle parti del giudizio hanno dunque posto in luce una situazione di sostanziale inattuazione del D.Lgs. n. 229/1999, almeno fino alla data di entrata in vigore della legge di riforma del Titolo V della Costituzione, cosicché per quel periodo non risulta provato che le norme censurate abbiano in pratica

prodotto effetti lesivi tali da determinare una invasione della sfera di attribuzioni delle Province autonome e delle Regioni ricorrenti.

Con la riforma del Titolo V il quadro delle competenze e' stato profondamente rinnovato e in tale quadro le regioni possono esercitare le attribuzioni, di cui ritengono di essere titolari, approvando - fatto naturalmente salvo il potere governativo del ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione - una propria disciplina legislativa anche sostitutiva di quella statale.

In definitiva, nella vicenda in esame, risulta evidente la sopravvenuta carenza di interesse dei ricorrenti, poiché, da un lato, fino alla data di entrata in vigore della legge di modifica del Titolo V della Costituzione, le norme statali impugnate non hanno prodotto alcun effetto invasivo della sfera di attribuzioni regionali, mentre, dall'altro lato, proprio a partire da tale data le medesime norme possono essere sostituite, nei limiti ovviamente delle rispettive competenze, da un'apposita legislazione regionale.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate sono pertanto dichiarate inammissibili.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 2 - 20 dicembre 2002 n. 533 (GU n. 1001/2002)

Materia: Finanza regionale; Personale insegnante

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 117, terzo comma, 127 della Costituzione; legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, artt. 8, 10; Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 9, 12, 55, 80

Ricorrente/i: Regione Veneto, Presidente del Consiglio dei Ministri (ricorsi n. 25 e n. 28 del 2002)

Resistente/i: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto del ricorso: articoli 6, commi 1 e 2, e 44 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 dicembre 2001, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2002 e per il triennio 2002-2004 e norme legislative collegate - legge finanziaria 2002)

Esito del giudizio: La Corte dichiara:

- l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19 della legge provinciale 14 dicembre 1998, n. 12 (Disposizioni relative agli insegnanti e ispettori per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole elementari e secondarie nonché disposizioni relative allo stato giuridico del personale insegnante), come introdotto dall'articolo 6, comma 2, della legge provinciale n. 19/2001;
- l'illegittimità costituzionale dell'articolo 44 della legge provinciale n. 19/2001;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, della legge provinciale n. 12/1998;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20 della legge provinciale n. 12/1998, introdotto dall'articolo 6, comma 2, della legge provinciale n. 19/2001.

Annotazioni:

La Regione Veneto e il Governo hanno impugnato l'art. 44 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 dicembre 2001, n. 19 concernente i sovracani delle derivazioni di acqua a scopo idroelettrico. Il Governo ha altresì impugnato l'art. 6 della medesima legge, che riguarda, per diversi aspetti, la disciplina dello stato giuridico degli insegnanti nelle scuole della Provincia autonoma di Bolzano.

La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto eccezione di inammissibilità riguardo la mancata allegazione della relazione del Ministro per gli affari regionali al verbale della riunione del Consiglio dei ministri concernente la determinazione di proporre ricorso, insistendo nell'eccezione nonostante l'Avvocatura dello Stato avesse depositato in udienza pubblica l'anzidetta relazione.

La Corte ha respinto l'eccezione ritenendo che nel verbale della riunione del Consiglio dei ministri, ritualmente depositato, sono chiaramente identificate le disposizioni che il Governo intende impugnare.

Le altre eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa della Provincia sono state parimenti respinte.

A parere della Corte, infatti, non assume alcun rilievo ai fini della ritualità del ricorso il fatto che in questo sia erroneamente indicato, come parametro alla stregua del quale sottoporre a scrutinio la disciplina dello stato giuridico degli insegnanti, l'art. 12 dello Statuto di autonomia, che riguarda le derivazioni idroelettriche, sulla considerazione che tale erronea indicazione non può aver impedito alla difesa della Provincia di rendersi conto della consistenza della questione di legittimità costituzionale visto che il ricorso statale indica le norme di attuazione dello statuto speciale in materia di istruzione (D.P.R. n. 89/1983), chiaramente riferibili all'art. 9, n. 2 dello Statuto.

E' stata poi dichiarata non fondata l'altra eccezione della Provincia autonoma secondo la quale, sempre in relazione all'art. 6, comma 1, si sarebbe verificata una situazione di improcedibilità sopravvenuta per cessazione della materia del contendere. Tale disposizione sostituisce, riproducendone integralmente il testo, il comma 1 dell'art. 10 della legge provinciale n. 12/1998 e introduce un ulteriore periodo, irrilevante nel giudizio, poiché in relazione ad esso nessuna censura e' stata proposta dal Governo. La legge provinciale 26 luglio 2002, n. 11 (Disposizioni in materia di tributi e disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2002 e per il triennio 2002-2004), a

sua volta, ha abrogato l'impugnato art. 6, comma 1 ed ha aggiunto al testo previgente dell'anzidetto art. 10, comma 1, un periodo che, salvo lievi variazioni, corrisponde a quello immesso ex novo dalla disposizione censurata.

Si e' qui in presenza di una singolare tecnica legislativa, la quale, anziché procedere alla diretta formulazione delle proposizioni normative da immettere nell'ordinamento, si avvale dei prodotti linguistici superati, contenuti cioè in disposizioni abrogate, e a questi reca un'aggiunta, che non avrebbe in sé alcun significato normativo, se non si congiungesse alla disposizione abrogata, che viene così ad acquisire nuova vigenza. Quale che sia il legame di tale tecnica con il fenomeno della reviviscenza, secondo al Corte e' certamente da escludere che si sia determinata una situazione di improcedibilità sopravvenuta o di cessazione della materia del contendere.

Tuttavia, a parte il rilievo che la Provincia autonoma di Bolzano non ha dimostrato la non intervenuta attuazione dell'art. 6, comma 1 (il che rende la presente controversia diversa da quelle altre volte risolte nel senso della cessazione della materia del contendere: da ultimo, v. sentenza n. 438/2002), il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto identico a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo.

Una volta chiarito che lo scrutinio deve avere ad oggetto l'art. 10, comma 1, della legge provinciale n. 12/1998, la Corte ha ritenuto nel merito la questione non fondata.

L'intera disciplina riguarda materia di competenza legislativa concorrente.

L'art. 10, comma 1, nella parte censurata, testualmente recita:
"In prima applicazione della presente legge hanno titolo ad essere

immessi nei ruoli del personale docente della religione cattolica, i docenti di religione che abbiano svolto servizio di insegnamento di religione per almeno dodici anni anche non continuativi, previo superamento di un concorso per soli titoli. Hanno titolo, altresì, ad essere immessi nei predetti ruoli i docenti di religione che abbiano svolto servizio di insegnamento di religione per almeno cinque anni o siano in possesso del titolo di studio di "Magister o di "baccalaureat" in teologia e possano dimostrare almeno due anni di insegnamento, previo superamento di un concorso speciale per titoli integrato da un colloquio. A tal fine sono riconosciuti gli anni di servizio prestati con il minimo annuale richiesto dalle norme vigenti al momento della prestazione".

Il Governo assume che nella legislazione statale vigerebbe il principio per il quale al servizio di insegnamento svolto presso scuole non statali non potrebbe riconoscersi il medesimo punteggio attribuito al servizio svolto nelle scuole statali. Il principio che si assume violato non si rinviene né nelle disposizioni indicate nel ricorso, né in alcun'altra fonte statale di rango legislativo. Una simile indicazione è desumibile dal regolamento ministeriale 27 marzo 2000, n. 123, il quale, nella tabella per la valutazione dei titoli per il personale docente delle scuole di ogni ordine e grado ed il personale educativo, stabilisce un punteggio minore per il servizio prestato in scuole elementari, in scuole o istituti di istruzione secondaria non statale, pareggiati, parificati, legalmente riconosciuti. Seppure la logica di tale atto è nel senso di un riconoscimento differenziato tra servizio prestato presso le scuole statali e quelle non statali, un regolamento ministeriale non è di per sé idoneo a fondare limiti alla potestà legislativa regionale o provinciale, senza dire che dal decreto-legge 3 luglio 2001, n. 255 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002), convertito, con modificazioni, nella legge 20 agosto 2001, n. 333, si evince un orientamento favorevole ad attribuire al servizio prestato nelle scuole non statali paritarie la medesima valutazione di quello prestato nelle scuole statali.

In relazione alla medesima disposizione non sussiste, a parere della Corte, contrasto con la normativa di matrice concordataria. Infatti la disposizione, che riguarda il reclutamento del personale in fase di prima applicazione della legge, deve essere letta nel contesto della disciplina del Titolo I della legge stessa, la quale, all'art. 3, comma 3, per i docenti della religione cattolica pone espressamente ed in via

generale il requisito del possesso dell'idoneità' attestato dall'Ordinario diocesano.

Non vi e', quindi, alcun elemento della disposizione impugnata che possa indurre a ritenere che con essa la Provincia autonoma abbia inteso sopprimere tale requisito.

Infine, secondo la difesa dello Stato, la disposizione in esame inciderebbe "negativamente sulla mobilità nazionale del personale insegnante e sul sistema scolastico". Con questa censura, formulata in termini quanto mai generici, si vuol forse alludere al fatto che nella Provincia autonoma di Bolzano sono stati istituiti i ruoli degli insegnanti della religione cattolica, che a livello nazionale non sono ancora esistenti. Ma non è certo l'eliminazione delle norme transitorie che potrebbe ovviare all'ipotizzato inconveniente. Rimossa la normativa concernente la prima applicazione della legge, resterebbe infatti la disciplina "a regime", a suo tempo non impugnata dal Governo, che regola con norme dettagliate (articoli 3 e seguenti) l'accesso ai ruoli del personale docente di cui si parla.

La Corte ha invece ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge provinciale n. 12/1998, introdotto dalla legge provinciale n. 19/2001.

Tale disposizione consente al personale docente delle scuole secondarie di primo e secondo grado della Provincia autonoma di Bolzano, in servizio nell'anno scolastico 1998-1999 e 1999-2000, privo del prescritto titolo di studio, ma in possesso del diploma di maturità, che, per carenza di personale in possesso del prescritto titolo di studio, abbia svolto presso le predette scuole servizi di supplenza per almeno 18 anni scolastici, anche non continuativi, validi come anni di servizio interi ai sensi della normativa allora vigente, di essere assunto a tempo indeterminato o determinato, previo superamento di apposito esame di idoneità e di abilitazione riservato. Lo stesso art. 19 dispone altresì che per il personale femminile con prole l'anzianità' di servizio necessaria per l'ammissione all'esame di idoneità e' ridotta di un anno per ogni figlio nato nel corso dei corrispondenti anni scolastici.

Ad avviso del ricorrente, questa disciplina violerebbe sia il principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, sia la normativa statale che subordina l'insegnamento al possesso del prescritto titolo di studio, alla quale la Provincia autonoma di Bolzano non potrebbe derogare, mentre, nella parte in cui prevede la riduzione dell'anzianità' di servizio per il personale femminile

con prole, oltre a considerare requisiti non significativi sul piano della professionalità, si porrebbe in contrasto con norme fondamentali dell'ordinamento, in quanto il periodo obbligatorio di congedo per maternità è già computato a tutti gli effetti nell'anzianità di servizio, ai sensi dell'art. 22 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151.

Contrariamente a quanto ipotizza la Provincia autonoma di Bolzano, secondo la Corte l'art. 19 della legge provinciale n. 12/1998 si riferisce ai docenti in genere e non ai soli docenti di religione. E' poi decisiva la circostanza che la legge provinciale n. 12/1998 consta di due titoli, il primo dedicato agli insegnanti e agli ispettori per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole elementari e secondarie, il secondo relativo allo stato giuridico del personale insegnante. Ed è in questo secondo titolo che sono inseriti gli articoli 19 e 20. La disposizione impugnata presuppone che il personale in essa indicato abbia svolto attività di insegnamento senza il prescritto titolo di studio, sia pure a causa della carenza di personale idoneo nella Provincia autonoma di Bolzano.

"La regola della necessaria stretta attinenza tra i titoli di studio, che danno accesso agli esami di abilitazione, e le discipline oggetto di insegnamento", costituisce un principio dell'ordinamento scolastico, rispondente "all'esigenza di ragione che vuole che la validità dell'insegnamento e quindi dell'apprendimento di discenti sia assicurato mediante un'idonea specifica preparazione culturale dei docenti" (sentenza n. 30871989).

A parere della Corte restano assorbiti i restanti profili di illegittimità costituzionale dedotti dal Governo, così come la questione, più specifica, concernente il personale femminile con prole.

Diversamente è stata valutata la posizione dei laureati nella Facoltà di Scienze della formazione, alla quale si riferisce il denunciato art. 20 della legge provinciale n. 12/1998, introdotto dall'art. 6, comma 2, della legge n. 19/2001. Costoro, infatti, sono in possesso di idoneo titolo di studio che in ambito nazionale li abiliterebbe all'ottenimento di supplenze temporanee. La legge provinciale consente che ad essi siano conferite supplenze non solo temporanee ma anche annuali. E' escluso però che, sulla base dell'iscrizione nelle graduatorie permanenti, gli insegnanti di cui si tratta possano ottenere l'accesso ai ruoli provinciali in difetto di una selezione. L'iscrizione inoltre è consentita per il conferimento di supplenze in due soli anni scolastici e, benché la relazione di accompagnamento al disegno di legge faccia riferimento ai

laureati della Facoltà di Scienze della formazione della Libera Università degli studi di Bolzano, tale limitazione non figura nel testo legislativo approvato.

In conclusione, la temporaneità del beneficio accordato ai predetti laureati, il fatto che esso non sia limitato ai laureati della Università di Bolzano e la considerazione che questi non sono privi di un titolo di studio riconosciuto a livello nazionale, sufficiente comunque anche in ambito statale al conferimento di supplenze temporanee e quindi di per sé idoneo allo svolgimento dell'attività di insegnamento, sono considerati elementi che, nel loro insieme, rendono ragione della non fondatezza della questione sollevata.

La Corte ha poi esaminato le censure proposte dalla Regione Veneto e dal Governo nei confronti dell'art. 44 della legge provinciale n. 19/2001.

Essa ha dichiarato preliminarmente inammissibile l'intervento del consorzio dei comuni della Provincia autonoma di Trento compresi nel bacino imbrifero montano (Bim) dell'Adige. In questo modo ha trovato conferma un orientamento costante nella giurisprudenza costituzionale, secondo il quale nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione (v. da ultimo, sentenze n. 353/2001; n. 382/1999; n. 35/1995; n. 446/1994 e n. 172/1994).

Con riferimento al ricorso della Regione Veneto la difesa della Provincia di Bolzano ha eccepito che la ricorrente si è limitata a denunciare l'inosservanza da parte della legge provinciale di un principio della legislazione statale e la violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria di comuni e consorzi di comuni, senza lamentare una lesione delle proprie competenze legislative, quindi senza avere un interesse al ricorso. Per escludere la fondatezza dell'eccezione è stato sufficiente alla Corte rilevare che l'art. 44, oggetto di impugnazione, dispone che i sovracanonici annui dovuti dai concessionari di derivazioni del bacino imbrifero dell'Adige siano versati alla Provincia autonoma di Bolzano contestualmente al pagamento dei canoni demaniali e che la Regione Veneto si duole che, in tal modo, la Provincia

autonoma di Bolzano si approprierebbe di risorse che spetterebbero ai comuni presenti nel territorio veneto e in relazione a tale effetto deduce la lesione della propria autonomia finanziaria e la violazione del limite territoriale. Non può pertanto negarsi la sussistenza di una legittimazione in concreto della ricorrente e di un suo interesse a una pronuncia di questa Corte sul merito del ricorso.

Sempre ad avviso della Provincia il ricorso della Regione Veneto sarebbe poi inammissibile per difetto di indicazione di un parametro costituzionale pertinente, essendo stati richiamati gli articoli 117, 118, 119 e 120 della Costituzione e non le disposizioni dello statuto speciale che pongono limiti alla competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano. Anche questa eccezione è stata respinta. Nelle controversie tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale o Province autonome, infatti, le norme di rango costituzionale che definiscono le rispettive attribuzioni formano un sistema coerente ed unitario. Le competenze e l'autonomia che il Titolo V della parte seconda della Costituzione garantisce alle prime, considerate dal punto di vista delle seconde operano come limiti di competenza rinvenibili anche nello Statuto speciale come l'altra faccia di una stessa medaglia. L'unità sistematica dei parametri fa sì che, in questo tipo di controversie, essi possano essere fungibilmente evocati. E' del tutto naturale, quindi, che la Regione Veneto, lamentando una lesione delle proprie attribuzioni, ponga a fondamento del suo ricorso le norme costituzionali che tali attribuzioni le conferiscono.

La questione è stata ritenuta fondata.

Con la norma impugnata la Provincia autonoma di Bolzano dispone che i sovracani relativi a concessioni di derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico siano versati alla Provincia contestualmente al versamento dei canoni demaniali. Tutta la difesa della Provincia ruota intorno all'assunto che canoni e sovracani sarebbero assimilabili, trattandosi in entrambi i casi di proventi derivanti dalla utilizzazione delle acque pubbliche, materia che, in forza della clausola di estensione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, il cui contenuto è stato già sopra ricordato, sarebbe ormai di potestà esclusiva della Provincia, non essendo compresa negli "elenchi" dei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost., e non incorrerebbe pertanto nel limite dei principi fondamentali della legislazione statale.

Ma una simile ricostruzione muove da un errato presupposto interpretativo: la disciplina dei sovracani non attiene infatti alla materia della utilizzazione delle acque. L'art. 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959, che ha novellato il testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici del 1933, al comma quattordicesimo dispone che il sovracano debba essere attribuito a un fondo comune a disposizione del consorzio o dei consorzi compresi nel perimetro del bacino imbrifero; e stabilisce che il fondo è impiegato esclusivamente a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni, nonché per la realizzazione di opere di sistemazione montana che non siano di competenza dello Stato. Emerge chiaro, già da questa indicazione, come il sovracano si differenzi dal canone demaniale per destinatario (non il titolare della concessione, ma il consorzio di comuni), finalizzazione (il progresso economico e sociale delle popolazioni, la realizzazione di opere di sistemazione montana), e per la sua stessa natura giuridica.

La giurisprudenza di legittimità ha infatti affermato che il sovracano richiesto ad un concessionario di utenza idrica configura una prestazione patrimoniale (anche C. Cost. sentenze n. 257/1982 e n. 132/1957), non ha carattere indennitario ed è correlato solo all'esistenza attuale e non all'uso effettivo della concessione di derivazione, la quale costituisce così il presupposto materiale di un'imposizione finalizzata ad integrare le risorse degli enti territoriali interessati, nel quadro di un'esigenza di sostegno dell'autonomia locale. Poiché sono qualificabili come prestazione patrimoniale imposta a fini solidaristici, non correlata alla utilizzazione dell'acqua pubblica, i sovracani costituiscono dunque elementi della finanza comunale e pertanto attengono alla materia della finanza locale. In tale materia, a mente dell'art. 80 dello statuto di autonomia, le Province autonome di Trento e di Bolzano dispongono di una potestà legislativa di tipo concorrente, soggetta al limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali. E tali limiti non sono venuti meno per effetto della clausola di estensione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001. Le materie nelle quali deve essere attratta la attuale disciplina dei sovracani, e cioè la "armonizzazione dei bilanci pubblici" e il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", sono infatti qualificate dall'art. 117, terzo comma, Cost., come materie di potestà concorrente.

Pur dopo l'entrata in vigore del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, dunque, la legislazione provinciale impugnata è da considerare espressione di potestà legislativa ripartita che incontra il limite dei principi desumibili dalla legislazione statale, anche da quella già in vigore (v. sentenza n. 282/2002). E nella specie il principio che imponeva un limite nei confronti della disposizione censurata, e che è stato violato, è quello che prevede la destinazione del sovracanone a un fondo comune gestito dai consorzi per finalità di promozione dello sviluppo economico e sociale delle popolazioni interessate e per la realizzazione delle opere che si rendano necessarie per rimediare alla alterazione del corso naturale delle acque causata dalla loro regimazione artificiale (art. 1, quattordicesimo comma, della legge 27 dicembre 1953, n. 959).

La semplice previsione che i sovracanonici siano riscossi dalla Provincia autonoma di Bolzano e la conseguente loro sottrazione, non importa se solo temporanea, ai consorzi di comuni del bacino imbrifero montano lede, con il principio della legislazione statale che si è appena ricordato, anche l'autonomia finanziaria dei comuni e, mediamente, della stessa Regione Veneto, che vede privato il proprio territorio di risorse delle quali, in base alla legge statale, avrebbe dovuto essere destinataria.

Resta assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 18 - 20 dicembre 2002 n. 536

Materia: Tutela dell'ambiente, caccia

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione; Statuto Regione Sardegna, art. 3, primo comma; legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 32/2002)

Resistente/i: Regione Sardegna

Oggetto del ricorso: legge della Regione Sardegna 7 febbraio 2002, n. 5, recante "Modifica dell'art. 49 della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna, concernente il periodo di caccia"

Esito del giudizio: La Corte dichiara fondata la questione

Annotazioni:

La legge in epigrafe è stata impugnata per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione (rectius: art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 - Statuto speciale per la Sardegna). La legge regionale, sostituendo il primo comma dell'art. 49 della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23, ha consentito l'attività venatoria (in relazione alle specie cacciabili di cui all'art. 48 della stessa legge n. 23/1998) dalla terza domenica di settembre fino al 28 febbraio dell'anno successivo, "a condizione che le specie non siano cacciate durante il periodo della nidificazione, né durante le varie fasi della riproduzione e della dipendenza e, qualora si tratti di specie migratorie, non vengano cacciate durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione".

L'estensione del periodo di esercizio della caccia nel territorio sardo si porrebbe in contrasto con la disposizione di cui all'art. 18 della

legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che determina i periodi di caccia vietando l'attività venatoria oltre il termine del 31 gennaio.

Secondo il ricorrente, la violazione della disposizione relativa al termine di chiusura della stagione venatoria contenuta nella legge n. 157/1992, (già ritenuta vincolante dalla Corte Costituzionale anche per le regioni a statuto speciale dotate di competenza primaria nella materia caccia), si tradurrebbe in un pregiudizio alle azioni di conservazione di numerose specie di fauna selvatica e nella invasione della competenza esclusiva statale nella materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Il mutato assetto delle competenze delineato dal novellato art. 117 della Costituzione non consentirebbe alla Regione di portare il termine di chiusura della stagione venatoria ad una data diversa da quella stabilita dalla legge n. 157/1992, che il ricorrente configura come "legge posta a tutela dell'ambiente". Peraltro, se può ritenersi che, anche alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, gli aspetti più strettamente connessi alla regolamentazione dell'esercizio venatorio rientrano nella competenza esclusiva regionale, da esercitarsi comunque in osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, non può dubitarsi che la competenza attribuita allo Stato nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema costituisca limite alla potestà regionale nella materia.

La Corte ha respinto, in via preliminare, l'eccezione di inammissibilità del ricorso avanzata dalla Regione Sardegna relativa alla mancata allegazione al verbale della riunione del Consiglio dei ministri in cui si decise di impugnare la legge regionale della relazione del Ministro per gli affari regionali dalla quale risulta determinato lo specifico oggetto dell'impugnativa, sulla considerazione che tale relazione è stata depositata in udienza dall'Avvocatura generale dello Stato.

La Corte ha poi dichiarato inammissibile l'intervento del WWF in ragione del preliminare e assorbente profilo relativo alla tardività del deposito della memoria, intervenuto oltre il termine previsto dall'art. 23, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenza n. 507/2000).

Nel merito la Corte ha ritenuto la questione fondata.

Essa afferma che l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali. Già in precedenza la Corte aveva affermato che la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una "materia", essendo invece l'ambiente da considerarsi come un "valore" costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza n. 407/2002). E, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative, regionali ex art. 117 della Costituzione.

Ancora prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356/1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67/1992). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Entro questa cornice, la Corte ha osservato che lo statuto speciale della Regione Sardegna attribuisce la materia caccia alla competenza primaria della regione, prevedendo limiti specifici, quali il rispetto dei "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica", delle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica", nonché degli "obblighi internazionali" (art. 3, primo comma, dello statuto speciale per la Sardegna). La previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione alla potestà esclusiva statale, la regione speciale

possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

In questo quadro, la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato.

Entro questi limiti, la disciplina statale deve essere applicata anche nella Regione Sardegna, fermo restando che altri aspetti connessi alla regolamentazione dell'esercizio venatorio rientrano nella competenza di quest'ultima.

Con specifico riferimento alla questione sottoposta al suo esame, la Corte ha precisato che la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della legge n. 157/1992 è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili e risponde all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema per il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lettera s) ritiene necessario l'intervento in via esclusiva della potestà legislativa statale. Con la sentenza n. 323/1998, la Corte aveva già avuto modo di affermare che vi è un "nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, nel quale deve includersi - accanto all'elencazione delle specie cacciabili - la disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. Al novero di tali misure va ascritta la disciplina che, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio".

La legge regionale impugnata ha inciso proprio su questo nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, procrastinando la chiusura della stagione venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale.

L'estensione del periodo venatorio operata in tal modo dalla Regione costituisce una deroga rispetto alla previsione legislativa statale, non giustificata da alcun elemento peculiare del territorio sardo, anche in considerazione del fatto che l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, organismo tecnico scientifico cui lo Stato italiano ha affidato compiti di ricerca e consulenza sulla materia, ha espresso in proposito

un valutazione negativa. Né essa può farsi rientrare tra le deroghe al regime di protezione della fauna selvatica che la direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, consente all'art. 9 solo per le finalità ivi indicate, rivolte alla salvaguardia di interessi generali (sentenza n. 168/1999), fra le quali non possono essere comprese quelle perseguite dalla legge regionale impugnata.

A parere della Corte, la deroga stabilita dalla Regione Sardegna non trova alcuna giustificazione nemmeno nella normativa comunitaria e internazionale in materia di protezione della fauna selvatica che richiede, rispettivamente, che gli Stati membri provvedano, in relazione alle specie migratrici, "a che le specie soggette alla legislazione della caccia non vengano cacciate durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione" (art. 7. 4 della direttiva 79/409/CEE), e che debbano essere protetti, "almeno durante il periodo della riproduzione, tutti gli uccelli, e, inoltre, i migratori durante il loro percorso di ritorno verso il luogo di nidificazione e in particolare in marzo, aprile, maggio, giugno e luglio" [art. 2, lettera a) della Convenzione di Parigi per la protezione degli uccelli del 18 ottobre 1950, resa esecutiva in Italia con la legge n. 812 del 1978].

Se è vero, come sostiene la regione resistente, che le suddette normative non prevedono termini inderogabili per l'esercizio dell'attività venatoria, occorre, però, precisare che esse si prefiggono primariamente l'obiettivo di garantire la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi allo stato selvatico che devono essere protette dalle legislazioni nazionali. L'impostazione seguita dalla Corte trova conferma nella sentenza emessa dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza del 7 dicembre 2000, causa C-38/1999) per violazione dell'art. 7.4 della direttiva 79/409/CEE, con specifico riferimento alla disciplina francese, richiamata peraltro, quanto alla regolamentazione della caccia in Corsica, dalla resistente per ulteriormente dimostrare la presunta irrazionalità della previsione della data del 31 gennaio come termine assoluto e indifferenziato per lo svolgimento dell'attività venatoria. Nella richiamata decisione, la Corte di giustizia ha ribadito quanto già affermato nella sentenza del 19 gennaio 1994 (causa C-435/1992), e cioè che, per quanto riguarda lo scaglionamento delle date di chiusura della caccia, "le autorità nazionali non sono autorizzate dalla direttiva sugli uccelli a fissare siffatte date scaglionate in ragione delle specie di uccelli, a meno che lo Stato membro interessato possa fornire la prova, avallata da dati tecnico-scientifici appropriati a ciascun caso

specifico, che uno scaglionamento delle date di chiusura della caccia non sia di ostacolo alla protezione completa delle specie di uccelli che da tale scaglionamento possono essere interessati".

La disciplina statale che prevede come termine per l'attività venatoria il 31 gennaio si inserisce, dunque, in un contesto normativo comunitario e internazionale rivolto alla tutela della fauna migratoria che si propone di garantire il sistema ecologico nel suo complesso. La suddetta disciplina risponde senz'altro a quelle esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema demandate allo Stato e si propone come standard di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale.

La legge della Regione Sardegna, privilegiando un preteso "diritto di caccia" rispetto all'interesse della conservazione del patrimonio faunistico che è stato più volte riconosciuto come prevalente (sentenze n. 1002/1988; n. 35/1995; n. 169/1999), non rispetta il suddetto standard di tutela uniforme e lede, pertanto, i limiti stabiliti dallo Statuto della Regione Sardegna.