

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Presidenza della Regione  
Avvocatura regionale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE  
Roma, 2 – 3 dicembre 2004

**Ricorsi alla Corte Costituzionale  
Relativi alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome**

periodo settembre - dicembre 2004

A cura di: Anna d'Ambrosio  
Daniela Dragonetti

## Ricorsi alla Corte Costituzionale – Regioni a Statuto speciale e Province autonome

periodo settembre - dicembre 2004

| N. | Tipo di giudizio           | Ricorrente | Controparte | Materia  | Motivi  | GU |
|----|----------------------------|------------|-------------|--|---|----|
| 14 | C attribuzioni             | Sardegna   | Stato       | Pesca  | Violazione art. 117 Cost., commi 1, 4, 5 e 6; Regolamento C.E. n. 1626/1994 del Consiglio del 27 giugno 1994 art. 5 ed allegato II; Statuto speciale Regione Sardegna artt. 3, lett. i) e 6 | 41 |
| 15 | C attribuzioni             | VdA        | Stato       | Trasporti pubblici                                     | Violazione art. 119 Cost; artt. 12 e 50, quinto comma, Statuto speciale; decreto legge 24 dicembre 2003, n. 355, convertito in legge 27 febbraio 2004, n. 47, art. 23                       | 42 |
| 16 | Legittimità costituzionale | Trento     | Stato       | Formazione professionale -<br>Organizzazione sanitaria | Violazione Artt. 8, n. 1) e a 29), 9, n. 10 e 16 D.P.R. n. 670/1972; artt. 2 e 4 d.lgs. n. 266/1992; art. 117, commi 3, 4 e 6, e art. 118 Cost.   | 42 |

| <b>N.</b> | <b>Tipo di giudizio</b>    | <b>Ricorrente</b>                                | <b>Controparte</b> | <b>Materia</b>            | <b>Motivi</b>   | <b>GU</b> |
|-----------|----------------------------|--|--------------------|---------------------------|---|-----------|
| 21        | C attribuzioni             | FVG  | Stato              | Porti - Autorità portuale | Violazione artt. 117, e 118 Cost.; art. 44 Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia       | 42        |
| 67        | Legittimità costituzionale | Trento   | Stato              | Radiotelevisione          | Violazione artt. 2, 4, 15, 16, 92 e 102 dello Statuto speciale; artt. 3, comma 1, 6 Cost.             | 35        |
| 69        | Legittimità costituzionale | Trento   | Stato              | Tutela del lavoro         | Violazione artt. 76, 117, 118 Cost. art. 10, legge cost. n. 3/2001                                    | 36        |
| 78        | Legittimità costituzionale | Stato  | FVG                | Porti - Autorità portuale | Violazione art. 117, comma terzo Cost.  | 38        |
| 79        | Legittimità costituzionale | FVG  | Stato              | Porti - Autorità portuale | Violazione Statuto speciale; Artt. 117, comma terzo, e 118 Cost.; art. 10 della legge cost. n. 3/2001 |           |
| 84        | Legittimità costituzionale | Commissario dello Stato per la Regione siciliana | Regione siciliana  | Elezioni regionali        | Violazione artt. 3, 23, 51 e 97 Cost.; art. 12 Statuto speciale                                       | 39        |

| <b>N.</b> | <b>Tipo di giudizio</b>    | <b>Ricorrente</b> | <b>Controparte</b> | <b>Materia</b>  | <b>Motivi</b>  | <b>GU</b> |
|-----------|----------------------------|-------------------|--------------------|---|--|-----------|
| 85        | Legittimità costituzionale | Stato             | Trento             | Impiego pubblico - politica estera e di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato | Violazione artt. 97, 98 e 117 Cost.; art. 9, Statuto speciale          | 39        |
| 92        | Legittimità costituzionale | FVG               | Stato              | Porti - Autorità portuale   | Violazione Statuto; artt. 3, 117 e 118 Cost .                          | 40        |
| 94        | Legittimità costituzionale | VdA               | Stato              | Bilancio e contabilità pubblica   | Violazione artt.117,commi 3 e 4, 119, comma 1, Cost.; Statuto speciale | 42        |
| 768       | Legittimità costituzionale | TAR Sicilia       | Regione siciliana  | Edilizia e urbanistica  | Violazione artt. 3, 117, 126 e 127 Cost.                               | 41        |
| 97        | Legittimità costituzionale | Stato             | Bolzano            | Beni culturali  | Violazione artt. 4 e 8, punti 3) e 8) St. speciale;art.9 Cost.         | 44        |

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

**RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 14** del 27 agosto 2004 (GU 41/2004)

**Materia:** Pesca

**Limiti violati:** Art. 117 Cost., commi 1, 4, 5 e 6; Regolamento C.E. n. 1626/1994 del Consiglio del 27 giugno 1994 art. 5 ed allegato II; artt. 3, lett. i) e 6 Statuto speciale Regione Sardegna

**Ricorrente/i:** Sardegna

**Oggetto del ricorso:** Decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali del 10 giugno 2004 recante "Disciplina delle reti da posta fissa".

### **Annotazioni:**

Il decreto impugnato è stato adottato «vista» la legge n. 963/1965 e «visto» il D.P.R. n. 1639/1968 che dà esecuzione a detta legge. La legge n. 963/1965, all'art. 32, prevede che il Ministro responsabile per il settore della pesca può «con suo decreto, sentita la Commissione consultiva centrale per la pesca marittima, emanare norme per la disciplina della pesca anche in deroga alle discipline regolamentari, al fine di adeguarla al progresso delle conoscenze scientifiche e delle applicazioni tecnologiche, e favorirne lo sviluppo in determinate zone o per determinate classi di essa»; mentre l'art. 95 del regolamento di esecuzione ulteriormente stabilisce che i medesimi decreti ministeriali costituiscono, «salvo che sia espressamente escluso, direttive di carattere generale, ai sensi degli articoli 8, secondo comma, e 9, secondo comma del D.P.R. n. 747/1954».

In forza di tale ultimo rinvio, pertanto, i decreti ministeriali quali quello impugnato costituirebbero «direttive di carattere generale obbligatorie per le amministrazioni provinciali».

Dal quadro così sinteticamente delineato si evince che il decreto impugnato rappresenta esercizio di un potere ministeriale volto a disciplinare aspetti specifici della materia della pesca anche in deroga alle disposizioni regolamentari contenute nel D.P.R. 1639/1968. Nella specie tale deroga sembra sussistere in relazione alla disciplina stabilita dall'art. 103 del regolamento n. 1639/1968, che per le reti da posta non stabiliva limitazioni di lunghezza (peraltro poi stabilite dalla disciplina comunitaria), ma si limitava a stabilire che le maglie non dovevano essere inferiori a 20 millimetri.

Quanto poi alla natura del decreto ministeriale, non pare dubbio alla ricorrente che esso abbia contenuto normativo, stante il carattere di disciplina generale ed astratta delle prescrizioni da esso stabilite. Infatti la disciplina dei quattro articoli in esso contenuti corrisponde ai seguenti articoli del regolamento di esecuzione (D.P.R. n. 1639/1968) della legge n. 963/1965: articoli 4, comma 2, 103, comma 1, 104, 105. Il fatto, poi, che l'art. 32 della legge n. 963/1965 preveda che i decreti ivi previsti possano derogare alle norme regolamentari, e che nella specie ciò abbia fatto il decreto ministeriale impugnato, depone nel senso del riconoscimento a quest'ultimo della natura di «regolamento ministeriale».

Non c'è dubbio, quindi, a giudizio della ricorrente, che il decreto ministeriale impugnato detti disposizioni in materia di pesca: cioè di una materia che appartiene invece alla competenza esclusiva della regione. Per questo la disciplina dettata dallo Stato con l'atto è palesemente invasiva e lesiva delle competenze costituzionali della regione ricorrente.

Né si potrebbe sostenere, al riguardo, che la competenza dello Stato ad emanare quel decreto si fondi sulla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», ex art. 117, comma 2, lettera s) Cost. Anche a prescindere dalla natura non legislativa dell'atto in questione, la disciplina in esso contenuta non può trovare fondamento in quella norma costituzionale.

La ricorrente non intende negare che la disciplina delle reti di posta di cui all'impugnato art. 2 del decreto ministeriale possa avere a che fare con la tutela dell'ecosistema marino: infatti la regolamentazione delle reti da pesca ha sempre avuto anche una funzione selettiva del pescato, e quindi anche di tutela delle specie ittiche. Ma questo possibile collegamento fra la competenza statale per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e quella regionale in materia di pesca non può certo risolversi nella cancellazione di quest'ultima.

Viene a tal proposito richiamato il costante insegnamento della Corte costituzionale secondo cui la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non è una «materia» in senso tecnico di esclusiva competenza statale tale da escludere ogni intervento regionale, quanto piuttosto un «valore trasversale» che richiede allo Stato di stabilire le «determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (sent. n. 222/2003).

Pertanto, nella Regione Sardegna (stante il limite alla applicazione delle nuove norme del Titolo V Cost. stabilito dall'art. 10 della l. cost. n. 3/2001) gli interventi statali a tutela di interessi nazionali relativi alla

conservazione degli ecosistemi marini non possono portare alla cancellazione della competenza esclusiva della regione in materia di pesca; e quindi quegli interventi - se necessari - dovranno necessariamente tradursi in quelle attività amministrative di «disciplina generale e coordinamento nazionale» riservati allo Stato dalle norme d'attuazione dello Statuto sardo di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 70/2004.

Nel caso in questione il decreto ministeriale impugnato non corrisponde, per più di un aspetto, al tipo di intervento da ultimo ipotizzato, e risulta quindi essere lesivo delle attribuzioni costituzionali della regione ricorrente.

In primo luogo, infatti, gli atti di esercizio dei compiti statali di «disciplina generale e coordinamento nazionale» di cui al secondo comma dell'art. 2 del decreto legislativo n. 70/2004 possono riguardare soltanto la «gestione delle risorse ittiche marine di interesse nazionale oltre le 12 miglia» mentre il decreto ministeriale impugnato disciplina in via generale l'impiego delle reti da posta fissa quale che sia la distanza dalla costa delle acque in cui vengono usate.

In secondo luogo, nella materia in questione la fissazione degli standards uniformi sulle attrezzature da pesca, in funzione di protezione delle risorse ittiche, è da lungo tempo compito della Comunità europea, che è già più volte intervenuta al riguardo fissando prescrizioni normative tuttora vigenti (applicate dalla stessa Regione Sardegna), e che però sono state violate proprio dalla disciplina stabilita dall'art. 2 del decreto ministeriale impugnato.

Infine, si rileva che il decreto ministeriale in questione è in sé illegittimo anche per altri e concorrenti motivi.

Il primo ed il più radicale di questi ulteriori vizi di legittimità viene individuato nel fatto che esso è stato emanato dal Sottosegretario di Stato on. Paolo Scarpa Bonazza Buora al di fuori della delega ad esso conferita dal Ministro delle politiche agricole e forestali, e quindi in carenza di potere.

Un ulteriore motivo di illegittimità viene individuato poi nel fatto che, come si evince dal suo preambolo, esso non sembra essere finalizzato all'adeguamento della disciplina della pesca, «al progresso delle conoscenze scientifiche e delle applicazioni tecnologiche», né a «favorirne lo sviluppo in determinate zone o per determinate classi di essa», come invece richiede l'art. 32 della legge n. 963/1965.

In terzo luogo il decreto ministeriale sembra essere anche in contrasto con l'art. 10 del d. lgs. n. 153/2004 (già vigente al momento dell'emanazione del decreto ministeriale in questione). Infatti tale articolo

stabilisce, al primo comma, che le future «norme tecniche» in materia di pesca (quali certamente sono quelle contenute nel decreto ministeriale impugnato) dovranno essere stabilite previa intesa con le regioni e mediante un regolamento interministeriale adottato ai sensi del terzo comma dell'art. 17 della legge n. 400/1988; ed al terzo comma aggiunge che fino all'entrata in vigore del suddetto regolamento interministeriale «restano in vigore» le disposizioni del D.P.R. n. 1639/1968. La disciplina dell'art. 32 della legge n. 693/1965, che attribuiva al solo Ministro delle politiche agricole il potere di disporre in deroga alle norme del regolamento del 1968, dovrebbe ritenersi tacitamente abrogata. Quindi, il decreto ministeriale impugnato è radicalmente privo di fondamento legale.

Esso è illegittimo anche per un ulteriore motivo: esso, nel disciplinare una materia di competenza esclusiva regionale quale la pesca, si pone in aperto contrasto con l'art. 117, comma 6, Cost., a norma del quale la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle sole materie in cui esso disponga di una competenza esclusiva ai sensi del comma 2 dello stesso art. 117.

In subordine, viene rilevato che il decreto ministeriale impugnato è altresì lesivo del principio costituzionale di leale collaborazione; principio già elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, ed oggi espressamente richiamato dal secondo comma dell'art. 120 Cost.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 15** del 1 settembre 2004 (GU 42/2004)

**Materia:** Trasporti pubblici

**Limiti violati:** Art. 119 Cost; artt. 12 e 50, quinto comma, Statuto speciale; decreto legge 24 dicembre 2003, n. 355, convertito in legge 27 febbraio 2004, n. 47, art. 23

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

**Oggetto del ricorso:** Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in data 24 giugno 2004, prot. n. 578 (Segr.) L. 1, concernente l'acquisizione dei dati necessari all'erogazione dei fondi destinati al rinnovo del contratto degli autoferrotranviari

### **Annotazioni:**

L'impugnato decreto ministeriale, che si presenta come attuativo dell'art. 23 del d.l. n. 355/2003, è lesivo dell'autonomia finanziaria regionale, nella parte in cui enuncia la seguente premessa: «Considerati i particolari ordinamenti finanziari delle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano, in virtù dei quali l'erogazione dei contributi è operata dalle predette autonomie speciali attraverso l'utilizzo del maggior gettito acquisito al loro bilancio a seguito dell'aumento dell'aliquota di accisa disposto dall'art. 23, comma 3, della richiamata legge n. 47/2004».

L'art. 23 del d.l. n. 355/2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 47/2004, al comma 1 stabilisce che, «al fine di assicurare il rinnovo del contratto collettivo relativo al settore del trasporto pubblico locale è autorizzata la spesa di Euro 337.500.000 per l'anno 2004 e di Euro 214.300.000 annui a decorrere dall'anno 2005; i trasferimenti erariali conseguenti sono effettuati con le procedure e le modalità stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281/1997».

Al comma 3 del richiamato art. 23 si precisa che «all'onere complessivo, pari a Euro 339.500.000 per l'anno 2004 e a Euro 214.300.000 annui a decorrere dall'anno 2005 derivante dal presente articolo, si provvede con le maggiori entrate per accisa conseguenti all'aumento a Euro 558,64 per mille litri dell'aliquota di accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo».

Dal citato art. 23 risulta che alla copertura finanziaria si provvede mediante «trasferimenti erariali» (comma 1) senza distinzione tra regioni ordinarie e regioni a statuto speciale.

L'art. 23 d.l. n. 355/2003, che costituisce il presupposto legislativo del provvedimento ministeriale impugnato, in base al suo tenore letterale deve essere inteso nel senso che i trasferimenti erariali alimentati con l'aumento del gettito dell'accisa sulle benzine non includono la quota (9/10) riservata dall'art. 4, secondo comma, della legge n. 690/1981 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta) alla Regione Valle d'Aosta, sulla base dello statuto speciale.

L'art. 23 del d.l. n. 355/2003 potrebbe essere inteso diversamente solo se risultasse in modo univoco la volontà legislativa di avvalersi del meccanismo «derogatorio» (Corte cost., sent. n. 98/2000) - peraltro di dubbia legittimità costituzionale, ove interpretato come meccanismo attivabile ad libitum dal legislatore statale - di cui all'art. 8 della legge n. 690/1981, il quale prevede, al primo comma, che «il provento derivante alla Regione Valle d'Aosta da maggiorazioni di aliquote ... ove sia destinato per legge, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, per la copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale è riversato allo Stato»; e, al secondo comma, che tale «ammontare ... è determinato per ciascun esercizio finanziario con decreto dei Ministri delle finanze e del tesoro, d'intesa con il presidente della giunta regionale».

Ma così non è, disponendo l'art. 23 d.l. n. 355 «trasferimenti erariali», in assenza di qualsiasi riferimento alla richiamata procedura di intesa, necessaria - a norma dell'art. 8 della legge n. 690/1981, che riguarda comunque l'ipotesi di finanziamento di funzioni statali - qualora il menzionato art. 23 dovesse erroneamente intendersi come preordinato a sottrarre al bilancio regionale il maggior gettito derivante dall'aumento dell'aliquota di accisa.

Da quanto precede risulta che - nella doverosa prospettiva dell'interpretazione conforme a Costituzione - la disposizione legislativa alla quale il decreto ministeriale del 24 giugno 2004 vuole dare attuazione deve essere intesa come preordinata a fornire la copertura finanziaria del rinnovo contrattuale di cui si tratta attraverso il previsto incremento del gettito dell'accisa sulle benzine di spettanza dello Stato, mediante trasferimenti erariali, senza inclusione in questi ultimi della quota di accisa riservata alle regioni speciali e alle province autonome.

Tale premessa interpretativa determina l'illegittimità' del decreto ministeriale, nella parte in cui assume che la Regione Valle d'Aosta debba

provvedere alla copertura degli adeguamenti retributivi attraverso l'utilizzo della quota di accisa sulle benzine di sua pertinenza.

Sul piano costituzionale, si tratta di un chiaro disconoscimento dell'autonomia finanziaria della Regione VdA, come garantita non solo dalla legge n. 690/1981, adottata sulla base dello statuto speciale, ma anche dall'art. 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della l.cost. n. 3/2001.

La legge n. 690/1981, recante «Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta», all'art. 4, secondo comma, prevede che «è altresì attribuita alla Regione Valle d'Aosta una quota commisurata ai nove decimi del gettito delle imposte di fabbricazione, rilevata dal competente ufficio tecnico delle imposte di fabbricazione nell'anno antecedente a quello cui la devoluzione si riferisce, sulla benzina, sugli olii da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione, erogati non in esenzione fiscale dagli impianti di distribuzione stradale situati nel territorio regionale».

Si tratta di una disciplina di attuazione dello statuto speciale per la VdA (adottato con legge costituzionale n. 4/1948), che all'art. 12, primo comma, stabilisce che «oltre il gettito delle entrate proprie della Valle, sarà dallo Stato, sentito il Consiglio della Valle, attribuita alla stessa una quota dei tributi erariali» (e, all'art. 50, quinto comma, prevede che «entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli artt. 12 e 13, un ordinamento finanziario della regione»).

La citata premessa dell'impugnato decreto ministeriale, per un verso, disconosce la spettanza integrale alla Regione VdA dei 9/10 del gettito dell'accisa sulle benzine, garantita dallo statuto e dalle norme di attuazione del tutto indipendentemente - al di fuori dell'ipotesi derogatoria e delle garanzie di cui all'art. 8 della legge n. 690/1981 - dalle motivazioni che sono all'origine di eventuali incrementi disposti dal legislatore statale; per un altro verso, nel presupporre che l'incremento derivante dalla disposizione statale sia destinato alla copertura degli adeguamenti retributivi dei dipendenti delle imprese di trasporto pubblico locale, impone un vincolo di destinazione su entrate attribuite alla Regione, in materia assegnata alla sua competenza esclusiva.

Né i richiamati artt. 1 e 2 del decreto ministeriale denunciato smentiscono la premessa circa la destinazione dell'incremento del gettito della quota di accisa sulle benzine già «acquisito» al bilancio della regione alla copertura degli oneri derivanti dal rinnovo contrattuale in oggetto, spese che il d.l. n. 355/2003, convertito nella legge n. 47/2004, pone chiaramente a carico dello Stato.

Si aggiunge che la prevista copertura degli incrementi retributivi tramite «l'utilizzo del maggior gettito acquisito al loro bilancio a seguito dell'aumento dell'aliquota di accisa» risulta ulteriormente penalizzante per le autonomie speciali menzionate in premessa, in quanto non tiene conto del rimanente decimo escluso dal riparto fiscale, e del maggior gettito a tale decimo imputabile, che dalle stesse non verrebbe percepito, né attraverso la riserva statutaria, né attraverso il riparto destinato a trovare attuazione sulla base dei provvedimenti ministeriali previsti dall'art. 23 d.l. n. 355/2003.

Il meccanismo risultante dalla censurata premessa ha quindi l'effetto di escludere illegittimamente, in via amministrativa, la ricorrente da trasferimenti erariali che il decreto-legge n. 355/2003 e la legge di conversione n. 47/2004 hanno destinato alla generalità delle regioni.

L'impugnato decreto ministeriale è lesivo dell'autonomia finanziaria regionale, sia che si intenda l'art. 23 decreto-legge n. 355/2003 come preordinato a fornire copertura finanziaria alla contribuzione erariale destinata alle imprese di trasporto pubblico locale mediante utilizzo del maggior gettito di accisa di spettanza dello Stato; sia che si intenda il citato art. 23 come diretto ad individuare la copertura finanziaria degli adeguamenti retributivi dei dipendenti delle imprese di trasporto nel maggior gettito dell'accisa sulle benzine riscossa sull'intero territorio nazionale, risultando, in questa seconda ipotesi, esclusi dal decreto ministeriale impugnato, sia le necessarie garanzie cooperative e di intesa, sia il rispetto del divieto costituzionale di vincoli di destinazione rispetto a trasferimenti erariali in materie di competenza regionale.

Ancora prima della revisione costituzionale del Titolo V Cost., la giurisprudenza costituzionale aveva del resto chiarito, con riferimento ad altre autonomie speciali, ma con principi idonei a trovare applicazione anche nel presente caso, che la riserva allo Stato di quote di tributi erariali altrimenti riservate da norme statutarie o di attuazione statutaria all'ente territoriale ad autonomia differenziata può trovare giustificazione nella esigenza fondamentale del riequilibrio finanziario - che vale per tutte le istituzioni della Repubblica - in vista del miglioramento della situazione del debito pubblico e in adempimento a precisi impegni comunitari» (sent. n. 355/1994).

Dalla richiamata giurisprudenza emerge che il maggior gettito dei tributi erariali conseguenti a modificazioni della relativa disciplina legislativa, può essere, previo esperimento di procedure di intesa, riservato allo Stato solo ove la riserva allo Stato disposta dalla legge sia finalizzata alla copertura di spese che abbiano un fine particolare e ben determinato e che siano riconducibili a competenze statali; e solo ove la riserva allo Stato abbia valore

di disciplina provvisoria, anche in relazione al carattere contingente della spesa che la riserva è destinata a finanziare (sentt. n. 363/1993; n. 198/1999).

Nel ricorso in epigrafe viene inoltre denunciata la lesione e menomazione delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale.

Infatti, l'art. 2, primo comma, lettera h) dello statuto speciale per la VdA assegna alla Regione potestà legislativa esclusiva in materia di trasporti su funivie e linee automobilistiche locali ed il successivo art. 4 stabilisce che «la Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli articoli 2 e 3». L'assetto delle competenze va peraltro riconsiderato alla luce dell'art. 117 Cost., in connessione con l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001. In base a tale combinato disposto, alla Regione VdA va riconosciuta potestà legislativa esclusiva in materia di trasporto pubblico regionale e locale, ai sensi e nei termini di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., giacché al terzo comma di tale articolo la materia in oggetto non è menzionata, né richiamata implicitamente.

Per quanto riguarda le problematiche contrattuali ed occupazionali legate al settore del trasporto pubblico locale, esse vanno ricondotte alla materia della «tutela e sicurezza del lavoro», nella quale anche alla ricorrente va riconosciuta - in base all'art. 3, della l. cost. n. 3/2001, in connessione con l'art. 117, terzo comma, Cost. - competenza legislativa concorrente.

La censurata premessa del decreto ministeriale impugnato intende imporre alla Regione, in modo lesivo delle sue attribuzioni in materia di trasporto pubblico regionale e locale, oltre che della sua autonomia finanziaria, un comportamento, *contra legem*, e precisamente un comportamento contrastante con una disposizione legislativa regionale specificamente preordinata alla disciplina della materia.

Infatti, a norma dell'art. 8 della legge regionale n. 29/1997, recante «Norme in materia di servizi di trasporto pubblico di linea», «l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico con autobus è disciplinato da contratti di servizio stipulati tra la Regione e il soggetto concessionario». (comma 1).

Il provvedimento ministeriale impugnato, nell'assumere un trasferimento a carico del bilancio regionale destinato a gravare su risorse, riservate alla regione in base allo statuto e alle norme di attuazione statutaria, pretende di imporre in via amministrativa alla ricorrente di disattendere i contratti di servizio che regolano i rapporti tra la regione e le imprese di trasporto pubblico locale adottati a norma di legge regionale i quali prevedono che siano le imprese affidatarie (i datori di lavoro che hanno

sottoscritto l'accordo del 20 dicembre 2003, quindi, e non la regione) ad applicare a tutto il personale impiegato nell'esercizio dei servizi di trasporto pubblico i trattamenti economici e normativi previsti dal Contratto collettivo nazionale del settore.

La premessa contenuta nell'impugnato decreto, secondo la quale l'erogazione dei contributi è operata dalla Regione VdA attraverso l'utilizzo del maggior gettito acquisito al proprio bilancio a seguito dell'aumento dell'aliquota di accisa sulle benzine, costituisce pertanto una grave interferenza nelle attribuzioni legislative e amministrative costituzionalmente garantite della ricorrente in materia di trasporto pubblico locale.

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

**RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 16** del 2 settembre 2004 (GU 42/2004)

**Materia:** Formazione professionale - Organizzazione sanitaria

**Limiti violati:** Artt. 8, n. 1) e a 29), 9, n. 10 e 16 D.P.R. n. 670/1972; artt. 2 e 4 d.lgs. n. 266/1992; art. 117, commi 3, 4 e 6, e art. 118 Cost.

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

**Oggetto del ricorso:** Decreto del Ministro della salute concernente i requisiti richiesti alle società scientifiche e alle associazioni tecnico scientifiche delle professioni sanitarie per poter svolgere attività formativa nell'ambito del programma di «Educazione continua in medicina» (ECM) ed attività di collaborazione nei confronti dei diversi organi ed organismi che operano nei vari settori di attività sanitarie

### **Annotazioni:**

Il d.m. impugnato richiama, a proprio fondamento, l'art. 16-ter del d.lgs. n. 502/1992 che disciplina la Commissione nazionale per la formazione continua, organo presieduto dal Ministro della salute e composto «da quattro vicepresidenti, di cui uno nominato dal Ministro della salute, uno dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, uno dalla Conferenza permanente dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, uno rappresentato dal Presidente della federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri, nonché da 25 membri», designati da vari soggetti. Alla Commissione sono attribuiti diversi compiti, fra i quali quello di definire «i requisiti per l'accreditamento delle società scientifiche nonché dei soggetti pubblici e privati che svolgono attività formative» e procedere «alla verifica della sussistenza dei requisiti stessi» (art. 16-ter, comma 2, ultima frase).

A parere della ricorrente tale norma, però, risulta inidonea a fondare il potere esercitato dal Ministro con l'atto impugnato, e ciò per tre distinte concorrenti ragioni:

a) Il d.m. in epigrafe prevede un «riconoscimento» e un «accreditamento» (art. 5, comma 1, riguardante il programma ECM, Educazione continua dei medici). I requisiti del primo sono direttamente fissati dal decreto, mentre per il secondo si rinvia ad un'intesa fra Ministero e Regioni. L'art. 16-ter, invece, menziona solo l'istituto dell'accreditamento (riferendolo alle attività

formative in generale) e prevede che i requisiti siano stabiliti dalla Commissione nazionale per la formazione continua, che deve anche procedere alla verifica della loro esistenza (verifica che dovrebbe coincidere con l'accreditamento stesso).

Il Ministro, dunque, ha aggiunto alla necessità di accreditamento quella di un previo «riconoscimento», autoattribuendosi il potere - non previsto da alcuna norma - di fissare i requisiti e di effettuare il riconoscimento stesso. Poiché tale disciplina e tale potere incidono su una materia (o più materie) di competenza della Provincia la mancanza di fondamento legislativo implica lesione delle competenze costituzionali della Provincia (sent. n. 266/2001, che ha annullato, per difetto di base legislativa, un regolamento recante i requisiti tecnici dei serbatoi interrati).

b) Qualora la Corte ritenesse che l'oggetto dell'art. 16-ter corrisponda all'oggetto del d.m. 31 maggio 2004, questo sarebbe comunque illegittimo. Infatti, in base all'art. 19 del d.lgs. n. 502/1992 (come risultante dopo la sent. della Corte costituzionale n. 354/1994) le autonomie speciali sono vincolate solo dai principi desumibili dagli artt. 1, commi 1 e 4, 6, commi 1 e 2, 10, 11, 12 e 13, 14, comma 1, 15, 16, 17 e 18, in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

L'art. 16-ter, dunque, non è applicabile alla Provincia autonoma di Trento, sia in quanto non richiamato dall'art. 19, comma 2, sia, comunque, in quanto non costituisce un principio di riforma economico-sociale sia, infine, perché il limite dalle riforme economico-sociali non limita più le materie di potestà primaria (sent. n. 274/2003). Dunque, il d.m. 31 maggio 2004, essendo rivolto anche alla Provincia autonoma di Trento, ne lede le competenze costituzionali, perché la norma legislativa che ne costituirebbe il fondamento non riguarda le autonomie speciali;

c) Si osserva che il potere esercitato dal Ministro, qualora fosse stato previsto dall'art. 16-ter d.lgs. n. 502/1992, anche in relazione alla Provincia autonoma di Trento, dovrebbe comunque ritenersi venuto meno a seguito della l. cost. n. 3/2001, in quanto si tratta di un potere sostanzialmente regolamentare. Si noti che la stessa Adunanza generale del Consiglio di Stato, nel parere 11 aprile 2002, n. 1/2002, ha escluso la sopravvivenza di poteri regolamentari (si trattava della materia sanitaria) dopo la legge Costituzionale n. 3/2001, e nel parere n. 5 dell'8 novembre 2002 ha affermato l'abrogazione delle norme che prevedevano poteri regolamentari statali in materie non menzionate dall'art. 117, comma 2, Cost.

Sotto ogni profilo, dunque, risulta la lesione delle competenze legislative ed amministrative della Provincia risultanti dalle norme statutarie e di attuazione sopra citate nonché dell'art. 117 della Cost., in quanto esso

ampli l'autonomia legislativa provinciale in materia di formazione professionale e di organizzazione sanitaria.

Viene inoltre denunciata la violazione dell'art. 2 d.lgs. n. 266/1992, dell'art. 117, comma 6, Cost. e del principio di certezza normativa.

Il Ministro della salute ha adottato un atto sostanzialmente regolamentare in materia di competenza primaria (al minimo, concorrente) della Provincia, indirizzando norme immediatamente applicabili alle società scientifiche operanti nella provincia di Trento. Ne risulta una violazione dell'art. 2 d.lgs. n. 266/1992, perché, nelle materie provinciali, lo Stato può intervenire solo con legge e solo facendo sorgere, eventualmente, un obbligo di adeguamento: in questo caso, invece, la materia della formazione professionale è stata disciplinata con norme direttamente applicabili (il che è precluso anche alla legge), per di più di rango regolamentare, con duplice violazione dell'art. 2 d.lgs. n. 266/1992, nonché dell'art. 117, comma 6, Cost. se si ritiene che le competenze provinciali in materia di formazione e di organizzazione sanitaria vadano ora ricondotte all'art. 117 della Cost.

Infine, va notato che, se anche si ritenesse giuridicamente inefficace la pretesa del regolamento alla diretta disciplina, della materia di competenza provinciale, la stessa presenza di tale disciplina comporta una situazione di incertezza che di per sé viola il principio di certezza normativa, in quanto determina sia per l'Amministrazione provinciale che per gli operatori uno stato di incertezza sulla normativa da applicare. Viene ricordato che la Corte costituzionale ha già affermato che il «valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa» può essere fatto valere nelle controversie fra Stato e Regioni (la sent. n. 94/1995).

A parere della ricorrente è configurabile anche la violazione del principio di leale collaborazione.

Il d.m. 31 maggio 2004 è stato adottato senza coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni. Ciò stupisce particolarmente considerando che lo stesso decreto, nelle premesse, richiama diversi atti di intesa e accordi con le Regioni nella materia in questione e poi, all'art. 5, comma 1, rimette ad un'intesa fra Ministero della salute e Regioni la definizione dei requisiti per l'accreditamento.

La necessità di un coinvolgimento delle Regioni nell'emanazione del decreto impugnato risulta sia dal principio generale di leale collaborazione, che richiede forme di raccordo quando le competenze statali esercitate interferiscano con le competenze regionali [sent. n. 308/2003: «In casi di questo genere, come la Corte ha numerose volte affermato (sent. nn. 96/2003, n. 422/2002), occorre addivenire a forme di esercizio delle funzioni,

da parte dell'ente competente, attraverso le quali siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti. Nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio detto della "leale cooperazione", suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione», sia dall'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 281/1997 («La Conferenza Stato-regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano»), dato che il d.m. 31 maggio 2004, come detto, è sostanzialmente un regolamento.

Ora, dato che la materia oggetto del decreto spetta alla competenza primaria delle regioni, ne risulta che il d.m. 31 maggio 2004 avrebbe dovuto essere adottato previa intesa con la Conferenza Stato-regioni; in subordine, era comunque necessario almeno il parere di cui all'art. 2 d.lgs. n. 281/1997.

Infine, una specifica illegittimità colpisce le norme che attribuiscono poteri amministrativi ad organi statali: l'art. 1, commi 1 e 2, l'art. 5, l'art. 6, commi 2, 3 e 4, l'art. 7, comma 2.

Comunque sarebbe illegittima l'attribuzione ad organi statali di funzioni amministrative che non richiedono esercizio unitario.

Il d.m. 31 maggio 2004 motiva l'attribuzione del potere di riconoscimento al Ministro richiamando l'importanza dal molo delle società scientifiche. Ciò pare costituire un implicito riferimento ad un presunto «interesse nazionale», che però, non rappresenta più un limite generale delle competenze regionali e provinciali.

Ora lo Stato può trattenere, nelle materie provinciali, solo le funzioni amministrative che richiedono un esercizio unitario: e pare evidente che il concreto riconoscimento delle società scientifiche, in applicazione dei requisiti prefissati, l'accertamento della rappresentatività dei professionisti, la vigilanza e la verifica dei requisiti e la revoca sono atti che possono essere svolti in modo adeguato (anzi, più adeguato) al livello locale senza nessun esigenza di esercizio unitario.

Dunque, risulta illegittima l'allocazione dei poteri amministrativi previsti dal d.m. 31 maggio 2004 in capo ad organi statali.

Qualora, in denegata ipotesi, si ritenesse esistente un'esigenza di esercizio unitario, il d.m. 31 maggio 2004 sarebbe pur sempre illegittimo sia perché in ogni modo la disciplina derogatoria in forza del principio di sussidiarietà non può essere contenuta in un decreto ministeriale ma richiede la legge statale, sia perché l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative in

materie regionali, in virtù del principio di sussidiarietà, deve essere compensata dalla previsione di un'intesa con la regione per l'esercizio della funzione in questione (in questo caso, della regione ove ha sede la società): v. le sentt. n. 303/2003 e n. 6/2004.

Né le conclusioni muterebbero se si assumesse come parametro il quadro statutario ritenendo che l'art. 117 Cost. non abbia ampliato l'autonomia provinciale in materia di formazione professionale e organizzazione sanitaria. In questo caso, infatti, le norme attributive di funzioni amministrative ad organi statali violerebbero le norme di attuazione di cui al D.P.R. n. 474/1975, al D.P.R. n. 197/1980, e al D.P.R. n. 689/1973 (nessuno dei quali riserva allo Stato le funzioni di definizione dei requisiti delle società scientifiche e di riconoscimento delle società stesse e l'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 266/1992, in base al quale «nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti al sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo»).

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

**RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 21** del 16 settembre 2004 (GU 42/2004)

**Materia:** Porti - Autorità portuale

**Limiti violati:** Artt. 117, e 118 Cost.; art. 44 Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia

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

**Oggetto del ricorso:** Decreto 15 luglio 2004 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; delibera 3 giugno 2004 del Consiglio dei ministri

### **Annotazioni:**

Il decreto ministeriale impugnato non solo ha nominato il Presidente dell'Autorità portuale di Trieste in assenza di qualunque intesa con la Regione, in pretesa applicazione all'art. 6 d.l. n. 136/2004 (nel frattempo convertito, con modifiche, dalla legge n. 186/2004), ma ha nominato l'unica persona in relazione alla quale la Regione ha espresso un positivo dissenso.

La nomina del presidente del Porto di Trieste è disciplinata sia dalla legislazione statale, con riferimento ai porti in genere, sia dalla legge regionale, e in particolare dalla legge regionale n. 17/2004, che riguarda specificamente ed esclusivamente l'autorità portuale di Trieste.

Gli atti impugnati sono stati adottati in pretesa applicazione dell'art. 8, comma 1 bis. legge n. 84/1994, introdotto dall'art. 6 d.l. n. 136/2004.

Prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 136/2004, è entrata in vigore nella Regione FVG la legge regionale n. 17/2004, con la quale la regione ha esercitato la potestà legislativa che la Costituzione le attribuisce in materia di porti, nel quadro dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale.

Infatti, la regione ha mantenuto nell'essenziale i principi stabiliti dall'art. 8 della legge n. 84/1994 - la terna ed eventualmente la seconda terna proposta dagli enti locali, la successiva intesa tra regione e Stato per l'individuazione del Presidente - ma ha assunto su di sé (la regione ritiene in applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.) la responsabilità della procedura ed il compito della nomina, attuativa dell'intesa raggiunta con il Ministero.

Pur rispettando i principi fondamentali della legislazione statale, la regione ha dunque dato alla nomina del Presidente del porto di Trieste una disciplina autonoma e speciale, che ha determinato (salva ovviamente la verifica della sua legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, dinanzi alla quale il Governo ha già deliberato l'impugnazione) la cessazione dell'applicazione, sul punto, dell'art. 8, comma 1, legge n. 84/1994.

Il decreto-legge n. 136 interviene a precisare un elemento della procedura prevista dall'art. 8, comma 1, legge n. 84/1994 (il comma 1 bis. espressamente si riferisce alle «procedure di cui al comma 1»), una procedura che in quel momento non trovava più applicazione nella regione. Pare dunque corretto ritenere che, in ossequio al tenore generale dell'art. 6 e a dispetto dell'intento soggettivo dei suoi redattori, la disciplina prevista dal citato decreto-legge per l'ipotesi della mancata intesa non sia destinata ad applicarsi anche con riferimento al porto di Trieste.

Se così è, la delibera del Consiglio dei ministri del 3 giugno 2004 ed il d.m. 15 luglio 2004 sono assunti in difetto di potere, per non applicabilità delle disposizioni legislative statali sui cui si vorrebbero fondare, e violano pertanto gli artt. 117, comma 3, e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 67** del 12 luglio 2004 (GU 35/2004)

**Materia:** Radiotelevisione

**Limiti violati:** Artt. 2, 4, 15, 16, 92 e 102 dello Statuto speciale; artt. 3, comma 1, 6 Cost.

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

**Oggetto del ricorso:** Art. 17, comma 2, lett. f) della legge 3 maggio 2004, n. 112, recante «Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione»

### **Annotazioni:**

La disposizione impugnata afferma il dovere del servizio pubblico generale radiotelevisivo di garantire «la diffusione di trasmissioni radiofoniche e televisive in lingua tedesca e ladina per la provincia autonoma di Bolzano, in lingua ladina per la provincia autonoma di Trento».

A parere della ricorrente la norma impugnata stabilisce una differenziazione tra la tutela delle minoranze linguistiche nella provincia di Bolzano e quella della provincia di Trento, limitando per la provincia di Trento la tutela alle popolazioni ladine.

A questo modo, il legislatore sembra aver sostituito all'obbligo, già stabilito dalle norme di attuazione dello statuto a carico del gestore del servizio pubblico radiotelevisivo, di garantire, attraverso la diffusione di programmi nelle rispettive lingue, tanto la minoranza ladina che quelle cinte e mocheno insediate in provincia di Trento (cfr. art. 3-quater d.lgs. n. 592/1993) un diverso e più limitato obbligo, consistente per l'appunto nella necessaria tutela della sola minoranza ladina.

Se tale è il significato da attribuire alla disposizione impugnata, ne risulta evidente - ad avviso della ricorrente provincia - l'illegittimità.

L'obbligo di dare particolare tutela, anche attraverso l'attività del concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo, specificamente alle minoranze di lingua tedesca di stirpe cimbra e mochena insediate nel territorio della Provincia autonoma di Trento è infatti sancito, sulla base delle indicazioni statutarie, da una disposizione di attuazione dello statuto speciale,

e quindi da un atto che ha una collocazione peculiare nel sistema delle fonti del diritto.

In particolare come la Corte Costituzionale ha più volte ribadito, le norme di attuazione dello statuto speciale sono chiamate ad integrare quest'ultimo (ove occorra anche *praeter legem*, e cioè attraverso l'aggiunta di qualcosa che le norme statutarie non prevedevano esplicitamente) attraverso la previsione di disposizioni che sono dotate di una forza prevalente su quella delle leggi ordinarie, alle quali non è dunque consentito né di derogare né di modificare le norme di attuazione medesime.

L'unica via - costituzionalmente corretta - per intervenire sul contenuto di disposizioni contenute nella normativa di attuazione degli statuti speciali è quella di attivare la particolare procedura di modifica delle stesse norme di attuazione (cfr. ex multis Corte cost. nn. 341/2001, 213/1998; 137/1998).

Inoltre, anche una fonte abilitata ad intervenire a modificare le norme di attuazione dovrebbe pur sempre rispettare le norme statutarie e costituzionali e in particolare al principio di uguaglianza, che non consente certo un trattamento discriminatorio tra le diverse minoranze.

Una esclusione della tutela delle minoranze di lingua tedesca urterebbe dunque avverso le garanzie di cui esse godono in base allo statuto ed alla Costituzione, e non sarebbe ammissibile neppure con la procedure delle norme di attuazione.

L'illegittimità costituzionale così prospettata non sarebbe superata, a giudizio della ricorrente, per il fatto che la legge n. 112/2004 contiene all'art. 26 una clausola generale di salvaguardia, in base alla quale le Province autonome di Trento e di Bolzano possono provvedere «alle finalità della presente legge nell'ambito delle specifiche competenze ad esse spettanti ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni del titolo V della parte seconda Cost. per le parti in cui prevedono norme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.».

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

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 69** del 15 luglio 2004 (GU 36/2004)

**Materia:** Tutela del lavoro

**Limiti violati:** Artt. 76, 117, 118 Cost. art. 10, legge cost. n. 3/2001

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

**Oggetto del ricorso:** D.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettivedi in materia di previdenza sociale e di lavoro a norma dell'art 8 della legge 14 febbraio 2003 n. 30)

### **Annotazioni:**

La ricorrente solleva questione di legittimità costituzionale avverso gli artt.1, co. 1 primo periodo; 2; 3, co. 1 e 4; 4; 5, co. 1 e 3; 6, co. 1; 7; 8; 9; 10, co. 1, 3 e 4; 11; 12; 13; 14, co. 2; 15, co. 1; 16, co. 1 e 2; 17, co. 1 e 2; 18, per violazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché degli articoli 76, 117 e 118 cost.

Le norme centrali del decreto, quelle che costituiscono l'ossatura fondamentale della disciplina qui contestata, sono l'art. 1, co. 1, primo periodo e l'art. 6, co. 1 e sono considerate tali, in quanto confermano la competenza amministrativa del Ministero del lavoro in materia di vigilanza sul lavoro. Tuttavia, gli artt. 117, co. 3 e 118, co. 2, imponevano allo Stato di intervenire nella materia in questione solo con la determinazione dei principi fondamentali, lasciando alle regioni (e alle province autonome) spazio per la disciplina di dettaglio e, soprattutto, consentendo alle regioni (e alle province autonome) l'esercizio della potestà di allocazione delle funzioni amministrative ad esse assegnate dall'art. 118, co. 2, intestandole a propri organi o al giusto livello di amministrazione locale, secondo il principio di sussidiarietà. E' infatti ormai pacifico che, dopo le sentt. n. 303/2003 e n. 6/2004, nelle materie di competenza regionale concorrente o residuale, lo Stato può autoassegnarsi e regolare funzioni amministrative solo in presenza di effettive esigenze di esercizio unitario e nel rispetto dei principi di proporzionalità e leale collaborazione. Dunque, queste norme violano gli artt. 117, co. 3 e 118, co. 1 e 2 cost.

Per quanto riguarda la parte dell'art. 1, co. 1, che fa riferimento alla "vigilanza in materia....dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i

diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, la competenza dello Stato è limitata alla determinazione dei livelli essenziali e alla disciplina delle eventuali sanzioni civili, mentre l’attività amministrativa di vigilanza è oggetto di potestà concorrente.

Per le medesime ragioni risultano illegittime le altre norme che attribuiscono e regolano funzioni amministrative agli organi statali periferici in materia di vigilanza sul lavoro, e cioè: l’art. 5, co. 2 e 3; l’art. 7, l’art. 8, co. da 1 a 5; l’art. 10, co. 2, l’art. 12, co. 1 e 2 primo periodo, 3 (laddove prevede una funzione amministrativa del Direttore della direzione provinciale del lavoro) e 4; l’art. 14, co. 2; l’art. 15, co. 1, primo periodo; l’art. 16, co. 1 e 2; l’art. 17, co. 1 e 2. In particolare, l’art. 5, co. 2 e 3 attribuisce funzioni amministrative ai CLES (Comitati per il lavoro e l’emersione del sommerso) che sono organi locali statali. L’art. 8, co. 3, invece, sembra attenere più alla formazione che alla tutela del lavoro e, dunque, ricade in una materia di potestà provinciale piena, con conseguente applicabilità dell’art. 2 d.lgs. n. 266/1992, anche tenendo conto dell’art. 1, co. 2, d. lgs. 124/2004; se diverso dovesse essere il senso della norma, si lamenta la violazione, oltre che dell’art. 118 cost., dell’art. 8, n. 29 dello Statuto e, in subordine, dell’art. 117, co. 3 cost. Quanto all’art. 8, co. 4, oltre ad attribuire funzioni amministrative ad organi statali periferici nella materia tutela del lavoro, prevede un potere ministeriale di direttiva, che non potrebbe essere mantenuto in riferimento ad organi provinciali, non essendo più ammessa la funzione di indirizzo e coordinamento e sarebbe comunque lesivo perché le direttive ministeriali sono elaborate senza coinvolgimento regionale, in violazione del principio di leale collaborazione.

Gli artt. 2, 3, co. 1, 2, 3 e 4, seconda parte, 4, 5, co. 1, e 10, co. 4, assegnano funzioni di coordinamento a strutture statali di vario tipo. La legittimità di queste norme risulta collegata a quella degli artt. 1 e 6: se queste disposizioni sono, come la ricorrente provincia ritiene, illegittime, anche le norme che disciplinano il coordinamento delle funzioni oggetto degli artt. 1 e 6 risultano affette da illegittimità derivata. Le suddette disposizioni, peraltro, non menzionando espressamente gli organi statali come destinatari del coordinamento, potrebbero essere riferiti anche ad organi regionali e provinciali dotati di competenza propria in materia di vigilanza: in questo caso essi sarebbero illegittimi perché, nelle materie di cui all’art. 117, co. 3 e 4, non è più ammesso un potere amministrativo statale di indirizzo e coordinamento (v. sent. n. 329/2003). In subordine, ove si ravvisassero esigenze di coordinamento fondate sul principio di sussidiarietà, le norme sopra citate sarebbero in ogni caso illegittime per violazione del principio di leale collaborazione, perché non si prevede l’intesa della Conferenza Stato-regioni (artt. 2 e 3), o della singola regione o provincia (artt. 4 e 5), per

l'esercizio della funzione di coordinamento. Poiché gli artt. 4 e 5 prevedono un coordinamento regionale e provinciale, se esso riguarda organi non statali l'illegittimità è ancora più evidente che nel caso degli artt. 2 e 3, perché qui manca addirittura il carattere unitario della funzione. Infatti, non si vede perché un coordinamento svolto a livello regionale deve essere svolto da organi statali, così come nelle materie provinciali spetta alla legge provinciale sia allocare le funzioni di concreta vigilanza, sia allocare le funzioni di coordinamento. Pertanto, risultano violati gli artt. 117, co. e e 118, co. 1 e 2 cost.

Quanto all'art. 3, co. 4, prima parte, esso risulta illegittimo perché non prevede l'intesa con la Conferenza Stato-regioni, in violazione del principio di leale collaborazione e della sent. n. 303/2003, mentre un particolare profilo di illegittimità colpisce gli artt. 3, co. 2 e 4, co. 2. Essi, infatti, prevedono fra i membri della commissione centrale e delle commissioni regionali di coordinamento, rispettivamente, il coordinatore nazionale ed il coordinatore regionale nelle aziende sanitarie locali. La legge delega, tuttavia, non attribuiva al Governo il potere di creare tali organi in una materia che, oltretutto, non è oggetto della disciplina in questione. Dunque, le disposizioni censurate prevedono, al di fuori della delega, organi statali con funzioni di coordinamento di enti paraprovinciali, con conseguente violazione degli artt. 76, 117, co. 3 e 118 cost.

L'art. 9, invece, prevede che le associazioni di categoria e gli ordini professionali e gli enti pubblici possono inoltrare alle direzioni provinciali del lavoro, che provvedono a trasmetterli alla direzione generale, quesiti di ordine generale sull'applicazione delle normative di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Questa disposizione risulta illegittima sotto diversi profili: in primo luogo, poiché in provincia di Trento le funzioni degli organi statali periferici sono esercitate dalla provincia, essa potrebbe essere intesa nel senso di attribuire alla provincia il compito di inoltrare i quesiti al Ministero, ma dato il mutamento del titolo costituzionale di competenza della provincia, nella materia "tutela del lavoro", non tocca alla legge statale di definire i compiti della provincia e tantomeno di assegnare ad essa un compito meramente ausiliario allo svolgimento di una funzione ministeriale. Pertanto, risultano violati l'art. 118, co. 2 cost. e l'autonomia organizzativa della provincia.

L'art. 10, co. 1 dispone che al fine di razionalizzare gli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza sul territorio, è istituita...nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, una banca dati telematica che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, nonché informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato di lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di

formazione permanente del personale ispettivo, precisando che alla banca dati hanno accesso esclusivamente le amministrazioni che effettuano vigilanza ai sensi del presente decreto. Tuttavia, l'inaccessibilità di tale banca dati alla provincia risulta irragionevole e lesiva delle sue competenze in materia di vigilanza, aventi carattere costituzionale dopo il 2001 e comunque, già prima, fondate su una delega organica. Appare poi illegittimo l'ultimo periodo del comma 1, in quanto non prevede un'intesa della conferenza Stato-regioni sul d.m. che regola la banca dati, pur incidendo questa su una materia di competenza regionale: ne risulta violato, pertanto, il principio di leale collaborazione.

Inoltre, i commi 1 e 6 dell'art. 11 attribuiscono competenze in materia di conciliazione amministrativa ad un funzionario della direzione provinciale del lavoro, mentre il comma 4, secondo periodo, ed il comma 5 prevedono funzioni particolari delle direzioni provinciali del lavoro. Anche queste norme producono l'effetto di disconoscere il mutato ruolo della provincia, dato che le funzioni di conciliazione sono già svolte da essa in virtù della delega di cui al d.lgs. n. 430/1995 e il d.lgs. 124/2004 continua a muoversi nella logica della titolarità statale della competenza. L'illegittimità delle norme appena citate, dunque, segue quella delle norme che mantengono agli organi statali periferici la competenza in materia di vigilanza. Né si potrebbe dire che la competenza a svolgere la conciliazione amministrativa dovrebbe comunque spettare allo Stato, anche se la vigilanza spettasse alle regioni.

Gli artt. 7, 11, 12, 13 e 14 risultano poi illegittimi per altri motivi: in primo luogo, dato l'impianto complessivo del decreto, si può ritenere che tali norme pretendano di applicarsi direttamente nella provincia di Trento, con conseguente violazione dell'art. 2, d.lgs. 266/1992.

L'art. 18, invece, si occupa della formazione del personale ispettivo, statale e parastatale. In questo caso, però, utilizzando la provincia il proprio personale, essa ritiene che la disposizione possa essere intesa come non referentesi ad essa.

Infine, la ricorrente denuncia la illegittimità dell'intero decreto per violazione del principio di leale collaborazione e del d.lgs. n. 281/1997. Infatti, lo schema del d.lgs. n. 124/2004 non è stato sottoposto alla conferenza Stato-regioni, pur vertendo esso su una materia regionale, in violazione dell'art. 2, co. 3, d.lgs. n. 281/1997, che deve ritenersi espressivo del principio costituzionale di leale collaborazione. Peraltro, un conto è che il Parlamento disattenda l'impegno preso dal Governo in sede di Conferenza, un altro è che il Governo ometta totalmente di coinvolgere le regioni al momento di adottare un decreto legislativo in materia di competenza regionale: infatti, la consultazione necessaria della Conferenza

espressamente prevista dal d.lgs. n. 281/1997 costituisce attuazione del principio di leale collaborazione.

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

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 78** del 2 agosto 2004 (GU 38/2004)

**Materia:** Porti - Autorità portuale

**Limiti violati:** Art. 117, comma terzo Cost.

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

**Oggetto del ricorso:** Art. 9, commi 2 e 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 24 maggio 2004 n. 17, recante "Riordino normativo dell'anno 2004 per il settore degli affari istituzionali"

### **Annotazioni:**

Il ricorrente giudica censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale la disposizione di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 9 della l.r. n. 17/2004 che, nel prevedere il meccanismo di nomina e revoca del presidente dell'autorità portuale di Trieste con conseguente scioglimento del comitato portuale e nomina commissariale, conferisce il potere di decretazione al presidente della regione, sia pure previa intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

In primo luogo, si osserva che, per quanto riguarda la designazione nonché nomina dell'organo preposto alla presidenza dell'autorità portuale, la legge statale quadro in materia portuale all'art. 8 comma 1 prevede che la procedura sia attivata su designazione di una terna di nominativi indicati rispettivamente dalla provincia, dai comuni e dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, designazione da comunicarsi almeno tre mesi prima della scadenza dell'incarico del presidente dell'autorità portuale interessata al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il quale decreterà - nell'ambito della terna di nominativi pervenuti - la nomina del nuovo presidente previa intesa con la regione interessata.

Tuttavia il Ministro può chiedere con atto motivato di comunicare entro trenta giorni una seconda terna di candidati. In ogni caso, qualora non sia pervenuta nei termini alcuna designazione, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (allora Ministro dei trasporti e della navigazione) nomina il presidente, previa intesa con la regione interessata, comunque tra personalità che risultino esperte. Peraltro, qualora non venisse raggiunta l'intesa, troverebbe applicazione il nuovo disposto di cui al comma 1-bis, come inserito dal d.l. n. 136/2004.

In secondo luogo, si rileva che, per quanto attiene la revoca del mandato del presidente dell'autorità portuale interessata e lo scioglimento del comitato portuale, nonché l'eventuale nomina di un commissario, è previsto dalla normativa quadro che tali provvedimenti vengano disposti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, senza intesa alcuna con la regione interessata e solo nei casi tassativamente elencati al comma 3 dell'art. 7 legge n. 84/1994.

Le citate disposizioni della legge quadro in materia portuale devono ritenersi vincolanti e non derogabili dalle regioni, quali espressioni della competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di porti di cui all'art. 117, terzo comma, del nuovo titolo V Cost. che, come più volte affermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 282/2002; sent. n. 353/2003), si esplica nella riserva a favore del legislatore statale della formulazione dei «principi fondamentali» attinenti alla individuazione e determinazione della disciplina de qua.

Secondo la presidenza del consiglio di ministri non rileva la circostanza che la Regione Friuli-Venezia Giulia sia una regione ad autonomia speciale.

Da un lato, invero, lo statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia prevede che - in armonia con la Costituzione, con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre regioni - la regione abbia potestà legislativa esclusiva in determinate materie, tassativamente individuate, tra le quali non figura appunto quella dei porti ed aeroporti civili (artt. 4 e 5 dello statuto speciale).

Per altro verso, ad ogni modo, l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 di modifica dell'intero titolo V, parte seconda, Cost. ha statuito che «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Sicché non può dubitarsi che, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo titolo V Cost., la disciplina de qua sia da ricondurre nell'ambito della potestà legislativa concorrente in materia di porti di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

I relativi principi fondamentali, ha chiarito recentemente la Consulta, sono da considerare quelli risultanti dalla legislazione statale già in vigore, e non da leggi statali nuove: «Anzi soprattutto nella fase della transazione dal

vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti da norme vigenti» (sent. n. 282/2002; sent. n. 353/2003).

In conclusione, l'art. 8 della legge n. 84/1994, come modificato dall'art. 6 del d.l. n. 136/2004, recante il riordino della legislazione in materia portuale, deve considerarsi norma di principio non derogabile dalle regioni, anche in considerazione della natura davvero peculiare - appunto internazionale od extraterritoriale - del Porto di Trieste, quale zona franca posta, per mera fictio iuris, fuori dal territorio doganale dello Stato e soggetta ad un regime doganale particolare previsto dall'allegato VIII al Trattato di pace del 1947.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 79** del 5 agosto 2004

**Materia:** Porti - Autorità portuale

**Limiti violati:** Statuto speciale; Artt. 117, comma terzo, e 118 Cost. in collegamento con art. 10 della legge cost. n. 3/2001

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

**Oggetto del ricorso:** Art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, "Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione"

### **Annotazioni:**

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha esercitato la potestà legislativa che la Costituzione le attribuisce in materia di porti nel quadro dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale, mantenendo nell'essenziale i principi stabiliti dall'art. 8 della legge n. 84/1994 - la terna ed eventualmente la seconda terna proposta dagli enti locali, la successiva intesa tra Regione e Stato per l'individuazione del Presidente - ma assumendo su di sé (la Regione ritiene in applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.) la responsabilità della procedura ed il compito della nomina, attuativa dell'intesa raggiunta con il Ministero.

Pur rispettandone i principi fondamentali, la Regione ha dunque dato alla nomina del Presidente del porto di Trieste una disciplina autonoma e speciale, che ha determinato la cessazione dell'applicazione, sul punto, della legge n. 84 /1994.

Il decreto-legge n. 136 impugnato, interviene a precisare un elemento della procedura prevista dalla legge n. 84/1994 – una procedura che attualmente non trova applicazione nella Regione. Di qui l'interrogativo se si debba intendere che la disciplina prevista dal citato decreto-legge per l'ipotesi della mancata intesa sia destinata ad applicarsi anche con riferimento al porto di Trieste.

In primo luogo viene denunciata la violazione dell'art. 117, comma 3, e dell'art. 118 Cost., in collegamento con l'art. 10, legge cost. n. 3/2001, in relazione all'eventuale ripristino anche nella Regione Friuli-Venezia Giulia della competenza ministeriale alla nomina.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, nelle materie regionali, la legge statale può assegnare allo Stato (e regolare) solo funzioni amministrative che debbano essere esercitate unitariamente, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, e che tale attribuzione di funzioni dovrebbe essere frutto di un accordo con le regioni. In mancanza di procedure di concertazione in sede legislativa, «l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sent. n. 303/2003; sent. n. 6/2004).

Con l'art. 6, d.l. n. 136/2004, lo Stato - oltre a «declassare» l'intesa prevista dall'art. 8, comma 1, legge n. 84/1994, trasformandola da forte a debole - ha anche ribadito la competenza ministeriale.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, con la propria specifica legislazione, e precisamente con la l.r. n. 17/2004, ha attribuito al Presidente della Regione il compito della nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste: e ciò in applicazione dell'art. 118 Cost., che attribuisce all'ente titolare della competenza legislativa il potere di allocazione delle funzioni amministrative. Naturalmente, la legge regionale ha conservato il potere di codeterminazione del Ministro delle infrastrutture, in considerazione del principio fondamentale espresso dalla legge n. 84 del 1994, tenendo perciò ferma la necessaria intesa preventiva.

Risulta ad avviso della Regione evidente che la nomina del Presidente dell'Autorità portuale non è una funzione che possa richiedere un necessario esercizio centrale per essere svolta in modo adeguato. Al contrario, il principio di sussidiarietà e di proporzionalità sono senz'altro soddisfatti da una nomina regionale alla quale lo Stato dia il suo consenso; ed anzi, il principio di adeguatezza, pure stabilito dall'art. 118 Cost., rende evidentemente preferibile che le valutazioni di base partano dalla realtà locale, del resto secondo un criterio già insito nella stessa legge n. 84 per la formulazione delle «terne» di partenza: criterio che non v'è ragione di non far valere anche per la competenza regionale.

A giudizio della ricorrente la norma impugnata configura la violazione dell'art. 117, comma 3, e dell'art. 118 Cost., in collegamento con l'art. 10, legge cost. n. 3/2001, e del principio di leale collaborazione, in relazione alla possibilità di procedere a nomina senza intesa della Regione.

L'art. 6, d.l. n. 136/2004, lede la sfera costituzionale di competenza regionale perché non solo diminuisce la tutela dell'autonomia regionale

rispetto alla norma previgente (il che già potrebbe considerarsi contrastante con l'art. 5 Cost.) ma opera questa deminutio dopo che la Regione Friuli-Venezia Giulia è stata dotata di competenza costituzionale in materia di porti, competenza costituzionale che, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, può essere derogata (sotto il profilo dell'allocazione e della regolazione delle funzioni amministrative) solo prevedendo un'intesa «forte» con la regione (e, come detto, rispettando i principi di ragionevolezza e proporzionalità nell'applicazione dell'art. 118, comma 1).

Pertanto, l'art. 6, d.l. n. 136/04, viola gli artt. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, Cost. ed il principio di leale collaborazione, alla luce delle sentt. n. 303/2003, n. 6/2004 e n. 233/2004 della Corte costituzionale.

La disposizione impugnata prevede inoltre che, in caso di mancata intesa, sia competente a provvedere il Consiglio dei ministri.

La ricorrente Regione sottolinea che non si tratta di una questione che possa coinvolgere l'indirizzo politico o le massime scelte di governo, ma semplicemente della nomina del migliore titolare dell'Autorità portuale.

In situazioni di questa natura, non vi sono interessi costituzionali preminenti che possano richiedere che in caso di mancata intesa tra la regione e lo Stato, e nella denegata ipotesi che si ritenga legittimo che possa provvedersi in assenza dell'intesa - la decisione venga affidata al Governo, anziché ad una istanza che equilibratamente rappresenti le esigenze delle due parti.

Infatti, è di immediata evidenza che il Consiglio dei ministri non rappresenta certo una istanza «neutra», o realmente equidistante tra la regione e il Ministro con il quale l'intesa avrebbe dovuto essere raggiunta, ma rappresenta piuttosto un'istanza dello stesso segno del Ministro stesso, che non solo partecipa alla riunione, ma vi assume la parte del proponente della deliberazione.

La disposizione in questione risulta dunque costituzionalmente illegittima perché, in presenza di interessi costituzionali di pari dignità, e di natura tale da non mettere in gioco l'indirizzo politico del Governo, stabilisce che in caso di mancata intesa sia chiamato semplicemente a decidere il Governo, anziché stabilire sedi e procedure di decisione che siano sostanzialmente neutre ed equidistanti rispetto alle parti che non hanno raggiunto l'intesa.

La norma impugnata consente di prescindere dall'intesa, con delibera del Consiglio dei ministri, «esperite le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa con la regione interessata».

Dunque, l'art. 6 non richiede altro, al fine di consentire la procedura sostitutiva dell'accordo con la regione, che il passaggio dei trenta giorni. Sembra dunque evidente alla ricorrente che esso viola le competenze costituzionali della regione ed il principio della leale collaborazione, perché, anche in caso di intesa «debole», lo Stato può decidere unilateralmente solo dopo aver cercato l'accordo con «reiterate trattative» (secondo l'espressione ricorrente nella giurisprudenza costituzionale) e qualora, in sostanza, sia il mancato atteggiamento collaborativo della Regione a bloccare il procedimento.

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

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 84** del 20 agosto 2004 (GU 39/2004)

**Materia:** Elezioni regionali

**Limiti violati:** Artt. 3, 23, 51 e 97 Cost.; art. 12 Statuto speciale

**Ricorrente/i:** Commissario dello Stato per la Regione siciliana

**Oggetto del ricorso:** - Legge Regione siciliana approvata dall'Assemblea regionale il 5 agosto 2004, art. 29, secondo comma

### **Annotazioni:**

L'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 5 agosto 2004 ha approvato il disegno di legge n. 850 - 265 - 338 - 409 - 480 - 498 - 641 - 642 - 660 - 669 - 775 - 775 - 779 dal titolo «Norme per l'elezione del presidente della regione siciliana a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l'elezione dei consigli comunali e provinciali».

Tale provvedimento legislativo contiene una nuova disciplina del sistema elettorale regionale facendo ricorso alla modifica e/o sostituzione degli articoli della l.r. n. 29/1951, dando al contempo attuazione al principio costituzionale di pari opportunità tra i due sessi ed introduce altresì significative innovazioni ai procedimenti elettorali per il rinnovo degli organi delle istituzioni locali.

Nel corso del serrato dibattito parlamentare è stato approvato un maxi emendamento del quale talune parti, danno adito, a giudizio del ricorrente, a rilievi di ordine costituzionale.

L'art. 11 introduce nuove cause di ineleggibilità ed incompatibilità alla carica di deputato regionale giudicate lesive degli artt. 3 e 51 Cost.: «1. - All'art. 8, comma 1, della legge regionale n. 29/1951 e successive modifiche ed integrazioni, sostituire il numero 4) con il seguente:

"4) Gli assessori dei comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti nonché i presidenti e gli assessori delle province regionali sono ineleggibili a deputati regionali, salvo che abbiano effettivamente cessato dalle loro funzioni, per dimissioni o altra causa, almeno 180 giorni prima del compimento del quinquennio decorrente dalla data della celebrazione della precedente elezione regionale. Sono altresì ineleggibili a deputati regionali,

salvo che abbiano effettivamente cessato dalle loro funzioni, per dimissioni o altra causa, almeno 180 giorni prima del compimento del quinquennio dalla data della precedente elezione regionale, i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. La carica di sindaco di comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti è incompatibile con quella di deputato regionale."».

In particolare la norma prevede quali nuove cause di ineleggibilità alla carica di deputato l'essere assessore comunale in comuni con più di 40.000 abitanti oppure presidente e assessore delle province regionali, nonché sindaco di comuni con più di 5.000 abitanti.

Di contro introduce, questa volta come causa di incompatibilità per il deputato regionale l'essere sindaco in un comune con più di 5.000 abitanti.

Tali cause di limitazione dell'elettorato passivo non trovano riscontro nell'ordinamento giuridico nazionale che prevede l'incompatibilità fra le cariche di consigliere regionale e quelle di sindaco e presidente delle province e assessori e consiglieri comunali e provinciali.

La norma approvata non appare peraltro sorretta da adeguata giustificazione come invece richiesto dalla Corte costituzionale con consolidata giurisprudenza (Ex plurimis sentenze n. 27/1987 e 539/1990).

Il ricorso a nuove ipotesi di limitazione dell'elettorato passivo è infatti ammissibile esclusivamente allorquando l'ineleggibilità è disposta al fine di impedire la formazione di clientele elettorali attraverso l'uso strumentale di cariche che si prestino di per sé a divenire centri di potere e quindi di raccolta di voti.

Il secondo comma dell'art. 29 dispone che «1. - Per la formazione delle liste dei consigli comunali e provinciali si applicano i criteri di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 14 della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, e successive modifiche ed integrazioni.

L'inosservanza delle disposizioni di cui alla lettera b) del comma 1 nella formazione delle liste per i consigli provinciali e comunali determina a carico del rappresentante legale del movimento o del partito politico che non abbia rispettato la proporzione ivi prevista, l'applicazione di una sanzione amministrativa, secondo le modalità e le procedure che sono stabilite dall'assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e le autonomie locali con proprio decreto, da emanarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge».

A parere del ricorrente anch'esso dà adito a censura di costituzionalità per violazione dell'art. 23 Cost. nonché dell'art. 12 dello statuto speciale.

Detta previsione, nel conferire all'assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e le autonomie locali la più ampia discrezionalità nella identificazione e determinazione delle sanzioni amministrative per la violazione dell'obbligo «dell'alternanza» tra uomini e donne nella compilazione delle liste di candidati nelle elezioni per il rinnovo degli organi comunali e provinciali, non tiene conto della riserva di legge prevista dalla Cost. all'art. 23 nella individuazione del contenuto della prestazione patrimoniale.

Viene richiamata la copiosa giurisprudenza con cui la Corte ha ritenuto necessario per il rispetto del summenzionato precetto costituzionale che la legge indichi necessariamente e in modo sufficiente i criteri direttivi di base o le linee generali da servire per delimitare la discrezionalità nella produzione di fonti secondarie (ex plurimis sentenza n. 129/1969).

In altre parole, la legge non può lasciare all'arbitrio dell'organo impositore la determinazione della prestazione ma deve limitarne la discrezionalità nell'esercizio del potere attribuitogli.

La norma è, altresì, in violazione dell'art. 12 dello Statuto, in quanto prevede che con decreto assessoriale vengano stabilite modalità e procedure per l'irrogazione delle sanzioni, anziché riservare tali contenuti precettivi alla potestà regolamentare di competenza del Governo regionale.

Suscitano del pari rilievi di natura costituzionale gli artt. 36 e 37 laddove introducono l'istituto della supplenza temporanea nelle cariche elettive di deputato regionale e di consigliere comunale e provinciale.

Il legislatore prevede infatti che i deputati che assumono la carica di assessore regionale sono temporaneamente sospesi dalle funzioni di deputato alla data di nomina e per tutta la durata dell'incarico di componenti del Governo e sostituiti temporaneamente, per lo stesso periodo, nelle funzioni di componente dell'Assemblea dal primo dei non eletti della medesima lista e circoscrizione elettorali, cui spetta l'indennità e la diaria a titolo di rimborso spese a norma della l.r. n. 44/1965.

Analogo meccanismo è previsto per i componenti dei consigli comunali e provinciali chiamati a far parte della giunta.

La norma impugnata, prevedendo inedite modalità di ingresso in Assemblea di altri deputati, si pone in contrasto con gli articoli 3 e 9 dello Statuto speciale della Regione siciliana.

Gli articoli 16, secondo e terzo comma e 35 danno, infine, adito a censure di costituzionalità per violazione degli art. 3 e 97 Cost.

I commi 2 e 3 dell'art. 16, introducono un sistema sanzionatorio a carico dei partiti e dei movimenti politici che non abbiano osservato il principio dell'alternanza uomini donne nella compilazione delle liste provinciali per il rinnovo dell'Assemblea regionale non suscettibile di applicazione concreta.

Viene, infatti, demandato al presidente della regione di stabilire con proprio decreto le sanzioni pecuniarie, consistenti nella decurtazione dai rimborsi per le spese elettorali previste dalla l.r. n. 57/1999 a carico dei trasgressori. Orbene detti rimborsi sono definiti ed erogati dal presidente della Camera dei deputati sulla base di una procedura e di criteri di riparto puntualmente stabilita dalla legislazione statale, in nessuna parte suscettibile di interventi di competenza degli organi regionali.

E' di tutta evidenza che la disposizione oggetto di censura, benché persegua il nobile intento di assicurare attuazione al principio di pari opportunità, nell'accesso alle cariche elettive, pone in essere nei fatti un meccanismo privo di alcuna efficacia e senza rilevanza giuridica nei confronti dei destinatari trasgressori che, nonostante la violazione di legge regionale, continueranno a percepire i rimborsi per le spese elettorali sostenute direttamente erogati dalla Camera dei deputati.

Lo stesso parametro di costituzionalità sostiene la censura avverso art. 35: la norma di contorto ed oscuro tenore letterale introduce una disciplina transitoria per l'assegnazione dei seggi, contraddittoria rispetto a quella prevista a regime, basandosi sull'erroneo presupposto che da quest'ultima sia stabilito il numero massimo di 54 seggi attribuibili alle liste collegate al presidente della regione eletto.

Da questo assunto ne conseguirebbe che anche nell'ipotesi che tale limite fosse superato dalla assegnazione di 54 seggi o più su base provinciale in ogni caso dovrebbero essere attribuiti alla maggioranza «integralmente ed automaticamente» i seggi della lista regionale del presidente.

Invero il ricorso alla lista regionale non può che essere eventuale, al solo fine di consentire al presidente una stabile maggioranza nell'organo legislativo. La norma appare snaturare la funzione e la ratio stessa della lista regionale trasformandola in ulteriore premio ad una maggioranza già esistente e consolidata dai risultati conseguiti nelle liste provinciali.

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

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 85** del 23 agosto 2004 (GU 39/2004)

**Materia:** Impiego pubblico - politica estera e di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato

**Limiti violati:** Artt. 97, 98 e 117 Cost.; art. 9, Statuto speciale

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

**Oggetto del ricorso:** artt. 4, comma 1, 4 comma 5 lett. b), 4 comma 11, e 6 comma 7 della legge della Provincia di Trento, 17 giugno 2004, n. 6 (Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici)

### **Annotazioni:**

La legge provinciale indicata in epigrafe detta disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici, modificando e integrando la legislazione provinciale preesistente anche per adeguarla ai principi delle leggi dello Stato e alla normativa comunitaria, in particolare il suo art. 4 contempla «modificazioni della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento) e della legge provinciale 29 aprile 1993, n. 12» e l'art. 6 detta «disposizioni in materia di trasferimento di personale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol». Alcune delle disposizioni contenute in questi due articoli, a giudizio del ricorrente, si pongono in contrasto con le norme costituzionali.

L'art. 4, comma 1, della legge provinciale, che aggiunge il comma 3-bis all'art. 8 della l.p. n.7/1997, prevedendo la possibilità di destinare «personale provinciale, anche con qualifica dirigenziale, a prestare temporaneamente servizio presso la Rappresentanza italiana presso l'Unione europea o altri organismi comunitari e sopranazionali» e disponendone il distacco, eccede dalla competenza statutaria, in quanto appare in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera a) e g) Cost., il quale attribuisce allo Stato competenza esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali e di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. La materia è infatti disciplinata dall'art. 168 del D.P.R. n. 18/1967 e dall'art. 58 della legge n. 52/1996, che prevedono che la figura dell'esperto provinciale o regionale sia reperita tra «funzionari» e non dirigenti, disponendone il collocamento fuori ruolo e non il distacco e che la designazione avvenga ad opera della Conferenza dei presidenti delle regioni

e delle province autonome e la nomina da parte del Ministro degli affari esteri.

Sembra che la provincia intenda giustificare la sua normativa sostenendo che l'art. 58 della legge n. 52/1996 si riferisce ai quattro funzionari regionali e delle province autonome relativi al contingente aggiuntivo derivato dall'elevazione da venticinque a ventinove posti del numero massimo di esperti da inviare, restringendo il collocamento fuori ruolo al solo personale dello Stato; aggiunge altresì che il richiamo a quanto previsto nel vigente ordinamento statale presuppone l'avvenuta adozione degli atti di designazione e di nomina previsti.

Inoltre tale disciplina attiene - secondo la provincia - all'organizzazione interna del personale della provincia, di esclusiva competenza provinciale, e non interferisce con la competenza esclusiva dello Stato in materia di politica estera e di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato. Ma tali osservazioni non superano il rilievo di incostituzionalità: in effetti la nomina degli esperti (non dirigenti) - sia dei primi 25 del suddetto art. 168, sia dei secondi 4 dell'art. 58 - è di competenza del Ministero e comporta il collocamento fuori ruolo nell'organismo di provenienza, con l'inserimento nell'organico della rappresentanza permanente, sicché la norma regionale, prevedendo una destinazione «per distacco» di personale «anche con qualifica dirigenziale», non rimane affatto nel mero ambito dell'organizzazione interna del personale della provincia, ma urta inesorabilmente contro la normativa statale che dovrebbe essere rispettata.

L'art. 4, comma 5, lettera b) che introduce il comma 1-bis nell'art. 47 della l.p. n. 7/1997, nella parte in cui prevede che il personale insegnante temporaneo e il restante personale con contratto a termine di durata non superiore ad un anno con orario di lavoro intero, previa autorizzazione della struttura competente, possa svolgere «altra attività» a condizione che la stessa non determini conflitto di interessi con l'amministrazione di appartenenza o sia incompatibile con il rispetto degli obblighi di lavoro, viola le disposizioni statutarie (art. 9, punto 2, dello Statuto speciale e relative norme di attuazione di cui al D.P.R. n. 405/1988 e successive modifiche), che attribuiscono alla legislazione concorrente la materia dell'istruzione, in riferimento ai principi generali dell'ordinamento scolastico di cui all'art. 508 del d.lgs. n. 297/1994 (t.u. delle disposizioni vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) e all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 (norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il cui combinato disposto disciplina le incompatibilità del personale docente, vietando l'esercizio di attività commerciale, industriale o professionale, nonché la possibilità di assumere o

mantenere impegni alle dipendenze di privati. L'unica opportunità consentita al personale docente è quella disciplinata dall'art. 508, comma 15, del d.lgs. n. 297/1994, dell'esercizio della libera professione, previa autorizzazione del dirigente scolastico.

La norma si pone altresì in contrasto con l'art. 98 Cost. secondo cui «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.».

L'art. 4, comma 11, che riconosce, ope legis, ai soli effetti giuridici, la qualifica di «direttore di divisione» al personale avente la qualifica di «direttore di sezione», la cui decorrenza di inquadramento decorre dalla data della deliberazione della giunta provinciale che affida le nuove mansioni al personale interessato, eccede la competenza statutaria, in quanto viola l'art. 97, primo e terzo comma, Cost., poiché il passaggio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ad una fascia funzionale superiore, comportando l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate, è soggetto alla regola del pubblico concorso disposta dal terzo comma dell'art. 97 Cost., così come più volte affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 194/2002, n. 373/2002, n. 274/2003), secondo la quale «l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso, cui è possibile apportare deroghe solo se particolari situazioni ne dimostrino la ragionevolezza.».

Analoghi rilievi di illegittimità per eccesso di competenza statutaria e per violazione dell'art. 97, primo e terzo comma, Cost. vengono formulati in relazione alla disposizione di cui all'art. 6, comma 7, la quale prevede che il personale regionale trasferito alla provincia, con le modalità previste dalla l.r. n. 3/2003 e che sia stato incaricato presso la regione della reggenza di ripartizione per almeno cinque anni, venga inquadrato, a domanda, nella qualifica di dirigente a decorrere dalla preposizione a uno degli incarichi previsti dagli articoli 25 e 27 della l.p. n. 7/1997.

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

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 92** del 1 ottobre 2004 (GU 40/2004)

**Materia:** Porti - Autorità portuale

**Limiti violati:** Statuto speciale e relative norme di attuazione; artt. 3, 117 e 118 Cost., in relazione all'art. 10 legge costituzionale n. 3 del 2001; principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni

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

**Oggetto del ricorso:** Legge 27 luglio 2004 n. 186, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione

### **Annotazioni:**

Con la legge regionale n. 17/2004 la Regione Friuli-Venezia Giulia ha esercitato la potestà legislativa che la Costituzione le attribuisce in materia di porti nel quadro dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale, mantenendo nell'essenziale i principi stabiliti dall'art. 8 della legge n. 84/1994 - la terna ed eventualmente la seconda terna proposta dagli enti locali, la successiva intesa tra regione e Stato per l'individuazione del Presidente - ma assumendo su di sé (la regione ritiene in applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.) la responsabilità della procedura ed il compito della nomina, attuativa dell'intesa raggiunta con il Ministero.

Pur rispettandone i principi fondamentali, la Regione ha dunque dato alla nomina del Presidente del porto di Trieste una disciplina autonoma e speciale, che ha determinato la cessazione dell'applicazione, sul punto, della legge n. 84/1994.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, nelle materie regionali, la legge statale può assegnare allo Stato (e regolare) solo funzioni amministrative che debbano essere esercitate unitariamente, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, e che tale attribuzione di funzioni dovrebbe essere frutto di un accordo con le regioni. In mancanza di procedure di concertazione in sede legislativa, «l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il

dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sent. n. 303/2003, sent. n. 6/2004).

Con l'art. 6, d.l. n. 136/2004, lo Stato - oltre a «declassare» l'intesa prevista dall'art. 8, comma 1, legge n. 84/1994, trasformandola da forte a debole - ha anche ribadito la competenza ministeriale.

Qualora si ritenga che l'art. 6 d.l. n. 136/2004 ripristini il potere ministeriale di nomina, abrogando l'art. 9 l.r. n. 17/2004, esso risulta illegittimo (in relazione alla Regione FVG) per violazione dell'art. 118, commi 1 e 2, Cost., alla luce delle sentt. n. 303/2003 e n. 6/2004 della Corte.

Violazione dell'art. 117, 3° comma, e dell'art. 118 Cost., in collegamento con l'art. 10, legge cost. n. 3/2001, e del principio di leale collaborazione, in relazione alla possibilità di procedere a nomina senza intesa della regione.

Appare pacifico alla ricorrente che la norma impugnata rientra in una materia in cui la Regione FVG ha potestà legislativa, salva la determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato.

Non può essere dubbio che, entro il proprio ambito di applicazione, l'art. 6 rende facoltativa l'intesa prima obbligatoria ai sensi dell'art. 8, comma 1, legge n. 84/1994. Si è visto che, in base alla giurisprudenza costituzionale, nel caso in cui lo Stato eserciti, è necessaria l'intesa con le regioni o la regione specificamente interessata.

L'intesa richiesta nel caso in cui lo Stato eserciti una funzione amministrativa in materia regionale è un'intesa forte: ciò risulta dall'insieme delle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale e anche dalla sent. n. 6/2004, che ha considerato legittima la norma statale impugnata perché prevedeva «un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento». Ma la stessa sent. n. 303/2003 ha ritenuto che la mancanza dell'intesa per la individuazione e la localizzazione delle «grandi opere» da inserire nel programma comporta l'inefficacia del programma nella regione interessata. E tali concetti sono stati puntualmente confermati dalla recentissima sentenza n. 233/2004, con riferimento alla decisione di realizzazione e alla approvazione del progetto preliminare della Metropolitana di Bologna, per la quale la Corte ha confermato la necessità dell'intesa regionale.

Viene inoltre ricordato che lo Stato non rimane sprovvisto di tutela in caso di intesa «forte», perché anche la regione deve comportarsi rispettando il principio della leale collaborazione, per cui, di fronte ad un'inerzia regionale o ad un diniego di intesa incongruamente motivato, lo stato potrebbe attivare gli opportuni rimedi giurisdizionali davanti alla Corte.

Dunque, l'art. 6 decreto-legge n. 136/2004 lede la sfera costituzionale di competenza regionale perché non solo diminuisce la tutela dell'autonomia regionale rispetto alla norma previgente (il che già potrebbe considerarsi contrastante con l'art. 5 Cost.) ma opera questa deminutio dopo che la Regione Friuli-Venezia Giulia è stata dotata di competenza costituzionale in materia di porti, competenza costituzionale che, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, può essere derogata (sotto il profilo dell'allocazione e della regolazione delle funzioni amministrative) solo prevedendo un'intesa «forte» con la regione (e, come detto rispettando i principi di ragionevolezza e proporzionalità nell'applicazione (dell'art. 118, comma 1)).

Pertanto, l'art. 6 decreto-legge n. 136/04 viola gli artt. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, Cost. ed il principio di leale collaborazione, alla luce delle sentt. n. 303/2003, n. 6/2004 e n. 233/2004 della Corte costituzionale.

In subordine viene denunciata la violazione dell'art. 117, comma 3, e dell'art. 118 Cost., in collegamento con l'art. 10 legge cost. n. 3/2001, e del principio di leale collaborazione, in quanto si prevede che il conflitto venga risolto con la semplice prevalenza di una delle parti.

La disposizione impugnata prevede che, in caso di mancata intesa, sia competente a provvedere il Consiglio dei ministri.

La ricorrente regione sottolinea che non si tratta qui di una questione che possa coinvolgere l'indirizzo politico o le massime scelte di governo, ma semplicemente della nomina del migliore titolare dell'Autorità portuale.

La disposizione in questione risulta dunque costituzionalmente illegittima perché, in presenza di interessi costituzionali di pari dignità, e di natura tale da non mettere in gioco l'indirizzo politico del Governo, stabilisce che in caso di mancata intesa sia chiamato semplicemente a decidere il Governo, anziché stabilire sedi e procedure di decisione che siano sostanzialmente neutre ed equidistanti rispetto alle parti che non hanno raggiunto l'intesa.

L'art. 6 non richiede altro, al fine di consentire la procedura sostitutiva dell'accordo con la regione, che il passaggio dei trenta giorni. Sembra dunque evidente che esso viola le competenze costituzionali della regione ed il principio della leale collaborazione, perché, anche in caso di intesa «debole», lo Stato può decidere unilateralmente solo dopo aver cercato l'accordo con «reiterate trattative» e qualora, in sostanza, sia il mancato atteggiamento collaborativo della regione a bloccare il procedimento.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 94** del 5 ottobre 2004 (GU 42/2004)

**Materia:** Bilancio e contabilità pubblica

**Limiti violati:** Artt. 117, commi 3 e 4, 119, comma 1, Cost.; Statuto regione Valle d'Aosta

**Ricorrente/i:** Valle d'Aosta

**Oggetto del ricorso:** Legge 30 luglio 2004, n. 191, "Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 12 luglio 2004, n. 168, recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica" limitatamente agli artt. 1, comma 4, e 3, comma 1, del d.l. 12 luglio 2004 n. 168

### **Annotazioni:**

La disciplina statale impugnata modifica ancora una volta il quadro entro il quale dovrebbe essere regolata, anche a livello regionale e locale, la materia – attinente all'ordinamento degli enti territoriali regionali e locali – delle procedure di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Le disposizioni statali, nell'imporre la scelta obbligata tra le convenzioni di cui all'art. 26, comma 1, della legge n. 488/1999 e l'assunzione dei parametri di prezzo-qualità in esse convenuti come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, e nell'imporre l'ulteriore, connessa disciplina di dettaglio, concernente anche l'organizzazione dei controlli interni, sembrano dirette ad imporsi anche alle regioni a statuto speciale, in assenza di qualsiasi indicazione di segno contrario ed in assenza di una specifica ed esplicita clausola di salvaguardia, sia nel d.l. n. 168/2004 e nella legge di conversione n. 191, sia nel testo legislativo modificato da tali provvedimenti legislativi, al di là della generica previsione già presente nella legge finanziaria per il 2000, che all'art. 71, comma 2, prevedeva che «le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti».

A giudizio della ricorrente si tratta di una invasione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite della regione, come definite, in particolare, dall'art. 2, primo comma, lettere a) e b) dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta che attribuiscono alla regione potestà legislativa primaria

in materia, rispettivamente, di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione» e di «ordinamento degli enti locali», oltre che di un'interferenza nell'esercizio delle funzioni amministrative regionali, garantite dall'art. 4 dello Statuto, costantemente interpretati, anche nella giurisprudenza più risalente concernente le regioni a statuto speciale, come inclusive della materia del bilancio e della contabilità regionale.

Il divieto assoluto di provvedere all'acquisizione dei beni e dei servizi necessari per l'esercizio delle funzioni statutariamente assegnate alla regione al di fuori delle convenzioni quadro definite dalla CONSIP S.p.A. o in deroga alle condizioni in esse stabilite per l'acquisto di beni e servizi comparabili, senza alcun riguardo per eventuali specifiche esigenze degli uffici della Regione Valle d'Aosta, limita altresì l'autonomia di spesa di quest'ultima, tutelata anche a norma dell'art. 119, primo comma, Cost.

In base poi all'art. 117 Cost., la materia degli appalti pubblici di servizi e forniture dovrebbe ritenersi rimessa alla potestà legislativa residuale delle regioni, nelle materie non enumerate al secondo comma dello stesso art. 117. La competenza legislativa è infatti dello Stato per quanto concerne la contabilità, l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; è invece regionale, per quanto concerne la contabilità, l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici dipendenti dalla regione, oltre che, in linea di principio, degli altri enti pubblici non nazionali.

La riserva allo Stato del «sistema contabile dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e) configura infatti una competenza legislativa regionale (probabilmente residuale) in ordine alla disciplina della contabilità regionale e locale, nella quale tradizionalmente rientra la materia degli appalti e della acquisizione di beni e servizi (v. r.d. n. 827/1924).

Inoltre, l'omesso riferimento all'ordinamento amministrativo accanto all'ordinamento civile e penale (e alla giustizia amministrativa) sub art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. esclude una riserva di legge statale in materia di disciplina delle procedure e delle modalità di scelta del contraente e, a rigore, anche in materia di responsabilità amministrativa.

Nel ricorso viene denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 168/2004, convertito nella legge n. 191/2004, per violazione degli artt. 2, primo comma, lett. a) e 3, primo comma, lettera f) dello Statuto speciale e la violazione delle norme di attuazione di cui agli artt. 11 della legge n. 690/1981, 2 e 6 del d. lgs. n. 431/1989.

Con l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 168/2004, convertito nella legge n. 191/2004, il legislatore statale interviene nuovamente con disposizioni di

dettaglio a regolare la materia dell'indebitamento delle regioni, anche a statuto speciale, oggetto, per la Valle d'Aosta, di specifica garanzia costituzionale, in base allo Statuto speciale ed alle norme di attuazione, alla luce delle quali va interpretato il disposto statutario (Corte cost., sent. n. 341/2001).

Nel disporre che all'art. 3 n. 350/2003, dopo il comma 21, è inserito il comma 21-bis, a norma del quale «in deroga a quanto stabilito dal comma 18, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono ricorrere all'indebitamento per finanziare contributi agli investimenti a privati» entro i limiti ivi indicati, il denunciato art. 3, comma 1, del d.l. n. 168 introduce una disciplina espressamente diretta anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, preordinata all'introduzione unilaterale di norme immediatamente applicabili all'esercizio finanziario in corso e destinate, al di là dei contenuti della disciplina statale denunciata, a modificare ed integrare unilateralmente l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta.

Il comma 21-ter, aggiunto anch'esso all'art. 3 n. 350/2003, disciplina poi una forma di controllo sull'ente regione affidato all'istituto finanziatore, specificando che «l'istituto finanziatore può concedere i finanziamenti destinati ai contributi agli investimenti a privati soltanto se compresi nei prospetti di cui al comma 21-bis; a tale fine, è tenuto ad acquisire apposita attestazione dall'ente territoriale».

La normativa statale impugnata introduce norme di dettaglio in una materia assegnata alla potestà legislativa della regione dall'art. 3, lettera f), in materia di «finanze regionali e comunali», suscettibile di interventi del legislatore statale solo attraverso disposizioni di principio, come chiaramente risulta dall'art. 6, comma 1, del decreto legislativo 28 dicembre 1989 n. 431, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali», oltre che dall'art. 117, terzo comma, Cost., che assegna alla competenza legislativa regionale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali.

La ricorrente ritiene illegittimo l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 168/2004, convertito nella legge n. 191/2004, per violazione degli artt. 1 del d.lgs. n. 320/1994 e 48-bis dello Statuto speciale.

Le disposizioni impuginate sono gravemente lesive delle attribuzioni costituzionalmente garantite della ricorrente, giacché la materia oggetto delle richiamate norme di attuazione statutaria non può essere ulteriormente disciplinata dal legislatore statale se non seguendo il procedimento previsto

dall'art. 48-bis dello Statuto speciale per l'approvazione e la modifica delle norme di attuazione dello Statuto speciale, con il limite, beninteso, dell'art. 116 Cost. e dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, che garantiscono alle regioni speciali forme e condizioni particolari di autonomia.

Sotto un differente profilo, l'impugnata disciplina statale dell'indebitamento delle regioni e delle province autonome, prevedendo una limitata deroga al comma 18 dell'art. 3 della legge n. 350/2003 ribadisce i già previsti limiti all'indebitamento degli enti locali e pertanto viola anche l'art. 2, primo comma, lettera b) dello Statuto, che attribuisce alla regione potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, e la disposizione di attuazione statutaria di cui all'art. 6, comma 1, del d. lgs. n. 431/1989, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali», a norma del quale «spetta alla regione emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti degli enti locali della Valle d'Aosta e delle loro aziende, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato in materia di contabilità degli enti locali, nonché delle disposizioni relative alla normalizzazione e al coordinamento dei conti pubblici di cui al titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, e al decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 421».

Anche sotto questo secondo profilo risulta l'attitudine lesiva dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 168/2004, convertito nella legge n. 191/2004, che pretende di inserirsi unilateralmente ed immediatamente in un settore dell'ordinamento regionale già disciplinato dalla legislazione regionale adottata sulla base delle attribuzioni statutarie e delle norme di attuazione.

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

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 97** del 9 ottobre 2004 (GU 44/2004)

**Materia:** Beni culturali

**Limiti violati:** Artt. 4 e 8, punti 3) e 8) Statuto speciale; art. 9 Cost.

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

**Oggetto del ricorso:** Art. 14 della legge provinciale 27 luglio 2004, n. 4 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio della provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004/2006)

### **Annotazioni:**

Con la disposizione indicata la provincia autonoma di Bolzano introduce nella normativa provinciale in materia di tutela dei beni culturali e ambientali (legge provinciale 12 giugno 1975, n. 126) l'esclusione dal diritto di prelazione e dall'obbligo di denuncia, previsti dagli articoli 59, 60, 61 e 62 del d.lgs. n. 42/2004 in relazione ai trasferimenti di immobili assoggettati al vincolo di bene culturale, «nel caso di trasferimento della proprietà in seguito a successione aziendale entro il quarto grado di parentela ... facenti parte di un maso chiuso». Il comma 2 della medesima disposizione esclude l'obbligo di denuncia, indistintamente per tutti i trasferimenti che riguardino tali immobili.

Secondo la ricorrente la disposizione si pone in contrasto con l'art. 4 dello Statuto speciale che dispone che la potestà delle province autonome di emanare norme giuridiche nelle materie di loro competenza, in particolare all'art. 8, punti 3 (tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare) e 8 (ordinamento delle minime unità culturali, anche agli effetti dell'art. 847 del codice civile, ordinamento dei masi chiusi e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini), sia svolta «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

Si ricorda al riguardo che l'art. 6 del D.P.R. n. 690/1973, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente tutela e patrimonio storico, artistico e popolare» prevede esplicitamente le modalità e i termini attraverso i quali lo Stato e le province autonome possono esercitare il diritto di prelazione, già previsti in generale dagli articoli 31 e 32 della legge 1089/1939.

Viene denunciata la violazione dell'articolo 9 Cost. nella parte in cui, per finalità di conservazione dell'unità aziendale dei masi chiusi (ma non escluso anche per ragioni meramente fiscali), si deroga senza alcuna ragionevolezza alla previsione della prelazione a favore dello Stato (o della provincia autonoma) in occasione dei trasferimenti di beni immobili culturali, principio che in materia costituisce connotato tipico e punto finale della stessa conservazione, tutela e fruizione, prevista dall'ordinamento nazionale in relazione a tali beni.

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

**RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE** ordinanza n. 768 del 14 maggio 2004 (GU 41/2004)

**Materia:** Edilizia e urbanistica

**Limiti violati:** Artt. 3, 117, 126 e 127 Cost.

**Ricorrente/i:** TAR Sicilia

**Oggetto del ricorso:** Legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4, art. 17, comma 11, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 3, I e II cpv. della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17

### **Annotazioni:**

Con il provvedimento prot. 775, pos. BB.NN. 26455, del 1° febbraio 1988 la Soprintendenza ai Beni Culturali ed Ambientali di Palermo si è espressa negativamente sul progetto in sanatoria presentato dalla ricorrente in relazione ad un suo fabbricato sito in Cefalù, contrada Santa Lucia.

Ad avviso della ricorrente l'atto impugnato sarebbe viziato, in primo luogo, in quanto «espresso al di fuori della competenza dell'amministrazione gravata», la quale non sarebbe stata titolata ad esprimere un proprio parere sul progetto di sanatoria, poiché quest'ultimo riguardava opere realizzate prima della imposizione del vincolo.

La ricorrente censura, altresì, l'atto impugnato sotto altri tre profili (sostanzialmente riconducibili ai vizi di violazione e falsa applicazione di legge e di eccesso di potere), che logicamente si, collocano in posizione subordinata al primo motivo di gravame.

Il Collegio osserva che l'atto impugnato è stato emanato in vigenza dell'art. 23, comma 10, della legge regionale siciliana n. 37/1985.

Nelle more del giudizio, tuttavia, è intervenuta la legge regionale siciliana n. 4/2003, il cui art. 17, comma 11, ha sostituito, con decorrenza 1° gennaio 2003, la disposizione interpretativa contenuta nel primo capoverso dell'art. 5, comma 3, della legge regionale siciliana n. 17/1994, in tal modo capovolgendo, con efficacia ex tunc, la regola applicabile circa la necessità o meno del nulla osta della Soprintendenza, ai fini della concessione in sanatoria, quando il vincolo sia posteriore all'ultimazione dell'opera abusiva.

A far data dal 1° gennaio 2003, l'art. 23, comma 10, l.r. 37/1985, dunque, va interpretato nel senso che il vincolo posto dopo la realizzazione dell'opera abusiva non rileva ai fini dell'obbligo di acquisizione, ai fini della concessione in sanatoria, del parere dell'autorità preposta alla gestione del vincolo: soluzione questa di segno diametralmente opposto alla precedente, la quale riconosceva invece rilevanza ai vincoli sopravvenuti, e che pure il legislatore regionale riveste di natura interpretativa – e perciò di efficacia retroattiva - grazie all'innesto del nuovo testo normativo, con la tecnica della novellazione parziale, subito dopo le parole «L'art. 23, comma 10, della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, è così interpretato:» contenute nel primo periodo del comma 3 dell'art. 5 l.r. 17/1994 cit.

Il Collegio peraltro dubita della legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 11, della legge regionale siciliana n. 4/2003, per l'efficacia retroattiva ad esso surrettiziamente attribuita attraverso il carattere interpretativo che allo stesso deriva dalla tecnica di novellazione dell'art. 5, comma 3, l.r. 17/1994 adottata dal legislatore; e ciò non solo in assenza di qualsivoglia pur residuo dubbio interpretativo sul significato della norma interpretata (l'art. 23 della l.r. 37/1985), ma in presenza di una precedente interpretazione autentica di detta norma, che viene soppressa e diametralmente rovesciata.

L'art. 17, comma 11, della legge regionale n. 4/2003, sotto una dichiarata interpretazione autentica, introduce dunque una sostanziale modificazione della disciplina previgente.

Essa, pertanto, sembra realizzare un'ipotesi di eccesso di potere legislativo, ponendosi in contrasto con i parametri costituzionali che regolano la formazione delle leggi (artt. 117, 123 e 127 Cost., relativi all'attività legislativa regionale), nonché con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza.

Viene in primo luogo rilevato che i principi costituzionali in tema di disposizioni interpretative, definiti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione alle leggi statali, sono estensibili anche alle leggi con le quali una regione interpreta autenticamente proprie normative precedenti (sent. n. 376/1995; sent. n. 397/1994; sent. n. 389/1991; sent. n. 19/1989; sent. n. 113/1988).

Anche se il principio di irretroattività delle leggi ha ottenuto in sede costituzionale garanzia specifica soltanto con riguardo alla materia penale ex art. 25, secondo comma, Cost., è pur vero che esso mantiene per le altre materie valore di principio generale ai sensi dell'art. 11, primo comma, delle disposizioni preliminari del codice civile, cui il legislatore deve in via preferenziale attenersi (sent. n. 376/1995; sent. n. 397/1994; sent. n. 153 e n. 6/1994)

Il ricorso a leggi di interpretazione autentica non può, secondo la costante giurisprudenza della Corte, essere utilizzato per attribuire a norme innovative una surrettizia efficacia retroattiva, in quanto in tal modo la legge interpretativa verrebbe meno alla sua funzione peculiare, che è quella di chiarire il senso di norme preesistenti, ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili col tenore letterale (sent. n. 376/1995; sentenze n. 15/1995 e n. 397/1994).

Il carattere interpretativo deve peraltro desumersi non già dalla qualificazione che tali leggi danno di se stesse, quanto invece dalla struttura della loro fattispecie normativa, in relazione cioè ad «un rapporto fra norme - e non fra disposizioni - tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario» (Corte cost., sent. n. 397/1994; sent. n. 424/1993; analogamente sent. n. 39/1993; sent. n. 155/1990 e sent. n. 233/1988).

Va dunque riconosciuto carattere interpretativo soltanto ad una legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo ovvero privilegia una tra le diverse interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente (sent. n. 155/1990; sent. n. 233/1988).

Il carattere interpretativo della legge non è, tuttavia, decisivo ai fini della verifica di conformità ai precetti costituzionali. La giurisprudenza della Corte ha individuato una serie di limiti alla potestà di emanazione di leggi interpretative, nel cui novero vanno considerati, oltre alla ragionevolezza della scelta operata, il divieto di ingiustificata disparità di trattamento, la coerenza e certezza del diritto, il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sent. n. 525/2000; sent. n. 376/1995; sent. n. 397/1994).

Tra i limiti da ultimo ricordati rientrano difatti anche la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto (sent. n. 525/2000; sent. n. 397/1994; sent. n. 424/1993, sent. n. 39/1993; sent. n. 349/1985); la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (sent. n. 397/1994; sent. n. 6/1994; sent. n. 429/1993; sent. n. 822/1988).