

Dossier  
informativo  
per i  
Consiglieri  
regionali

Giurisprudenza costituzionale  
d'interesse regionale  
Regioni a Statuto ordinario  
*(Luglio - Dicembre 2005)*

Sedici

*Gennaio 2006*

Collana pubblicazioni  
*Direzione Processo Legislativo*



GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE D'INTERESSE REGIONALE  
REGIONI A STATUTO ORDINARIO  
*(LUGLIO - DICEMBRE 2005)*

Direzione Processo Legislativo

*Adriana Garabello*

*Progettazione e coordinamento a cura di:*

*Claudia Parola*

Settore Studi e documentazione legislativi

*Schede della banca dati "Archivio giuridico" elaborate da:*

*Gelsomina Agricola, Antonella Boffano, Chiara Casagrande, Federica Moi, Claudia Parola*

Settore Studi e documentazione legislativi

*Gennaio 2006*

# INDICE

*Presentazione*

## SEZIONE I

### *POTESTA' LEGISLATIVA ESCLUSIVA DELLO STATO*

*(art. 117, comma 2 Costituzione)*

**POLITICA ESTERA E RAPPORTI INTERNAZIONALI DELLO STATO; RAPPORTI DELLO STATO CON L'UNIONE EUROPEA; DIRITTO DI ASILO E CONDIZIONE GIURIDICA DEI CITTADINI DI STATI NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA - art. 117, comma 2, lett. a):**

sentenze n. 360	17
sentenza n. 387	21
sentenza n. 432	25

**DIFESA E FORZE ARMATE; SICUREZZA DELLO STATO ; ARMI MUNIZIONI ED ESPLOSIVI art. 117, comma 2, lett. d):**

sentenza n. 431	33
-----------------	----

**SISTEMA TRIBUTARIO E CONTABILE DELLO STATO - art. 117, comma 2, lett. e):**

sentenza n. 335	43
sentenza n. 397	47
sentenza n. 455	51

**ORDINAMENTO CIVILE E PENALE – art. 117, comma 2, lett. l):**

sentenza n. 271	
sentenza n. 300	

**NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE - art. 117, comma 2, lett. n):**

sentenza n. 279 70

**TUTELA DELL'AMBIENTE, DELL'ECOSISTEMA E DEI BENI CULTURALI - art. 117, comma 2, lett. s)**

sentenza n. 391 79

sentenza n. 393 82

***POTESTA' LEGISLATIVA CONCORRENTE O RIPARTITA TRA STATO E REGIONE***

*(art. 117, comma 3 Costituzione)*

**PROFESSIONI**

sentenza n. 319 87

sentenza n. 355 90

sentenza n. 405 93

sentenza n. 424 97

sentenza n. 459 100

**TUTELA DELLA SALUTE**

sentenza n. 437 105

sentenza n. 467 111

**GOVERNO DEL TERRITORIO**

sentenza n. 343 116

**PORTI E AEROPORTI CIVILI**

sentenza n. 378 121

## **ORDINAMENTO DELLA COMUNICAZIONE**

sentenza n. 336 136

## **PROMOZIONE E ORGANIZZAZIONE DI ATTIVITA' CULTURALI**

sentenza n. 285 150

sentenza n. 388 167

## **PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA**

sentenza n. 383 174

### ***POTESTA' LEGISLATIVA RESIDUALE O ESCLUSIVA DELLA REGIONE***

*(Art. 117 Costituzione, comma IV)*

## **AGRICOLTURA**

sentenza n. 272 211

sentenza n. 324 253

## **ORDINAMENTO REGIONALE E ORGANIZZAZIONE**

sentenza n. 449 260

sentenza n. 462 264

## **COMUNITA' MONTANE**

sentenza n. 456 267

## SEZIONE II

### FINANZIAMENTI DELLO STATO - *Art. 119 Costituzione*

sentenza n. 266	277
sentenza n. 417	282

### MATERIE CHE SI COLLOCANO ALL'INTRECCIO DI VARIE COMPETENZE LEGISLATIVE

sentenza n. 270	295
sentenza n. 384	315
sentenza n. 450	334

### PRONUNCE CHE NON ATTENGONO A PROFILI DEL RIPARTO DI COMPETENZA

sentenza n. 277 (concorso pubblico)	337
sentenza n. 465 (concorso pubblico)	340
sentenza n. 445 ( art. 123 Costituzione – statuti)	344
sentenza n. 469 ( art. 123 Costituzione – statuti )	346
sentenza n. 406 (art. 117 comma 1)	355

## SEZIONE I



*POTESTA' LEGISLATIVA ESCLUSIVA DELLO STATO*

*(art. 117, comma 2 Costituzione)*

POLITICA ESTERA E RAPPORTI INTERNAZIONALI DELLO STATO; RAPPORTI DELLO STATO CON L'UNIONE EUROPEA; DIRITTO DI ASILO E CONDIZIONE GIURIDICA DEI CITTADINI DI STATI

NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA - art. 117, comma 2, lett. a):

sentenze n. 360

sentenza n. 387

sentenza n. 432

*ORDINAMENTO E ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI*

*NAZIONALI - art. 117, comma 2, lett. g)*

**sentenza n. 26**

**sentenza n. 37**

*DIFESA E FORZE ARMATE; SICUREZZA DELLO STATO ; ARMI MUNIZIONIED  
ESPLOSIVI*

*art. 117, comma 2, lett. d):*

**sentenza n. 431**

SISTEMA TRIBUTARIO E CONTABILE DELLO STATO - art. 117, comma 2, lett. e):

**sentenza n. 335**

**sentenza n. 397**

**sentenza n. 455**

ORDINAMENTO CIVILE E PENALE – art. 117, comma 2, lett. l):

sentenza n. 271

sentenza n. 300

NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE - art. 117, comma 2, lett. n):

sentenza n. 279

TUTELA DELL'AMBIENTE, DELL'ECOSISTEMA E DEI BENI CULTURALI - art. 117, comma 2, lett. s)

sentenza n. 391

sentenza n. 393



POLITICA ESTERA E RAPPORTI INTERNAZIONALI DELLO STATO; RAPPORTI DELLO  
STATO CON L'UNIONE EUROPEA; DIRITTO DI ASILO E CONDIZIONE GIURIDICA DEI  
CITTADINI DI STATI  
NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 360/2005, pronunciandosi sul ricorso promosso dal Governo contro la legge della regione Emilia-Romagna n. 12/2002, precisa quali devono essere i requisiti minimi del ricorso in via principale.

NUMERO SCHEDA: 6650

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

RIFERIMENTO NORMATIVO: legge regionale Emilia-Romagna 24 giugno 2002 n. 12, legge dello Stato 26 febbraio 1987 n. 49, art. 117 Costituzione, secondo comma, lettera a).

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 04/10/2005

NUM. ATTO: 360

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Con la pronuncia in esame la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità sollevata dal Governo contro gli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2002, n. 12 "*Interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace*".

A giudizio della Corte, gli articoli impugnati presentano un contenuto complesso, andando a disciplinare ambiti di intervento della Regione tra loro eterogenei: la cooperazione per lo sviluppo, gli interventi umanitari in caso di calamità, l'educazione e formazione di tipo professionale (da effettuare nell'ambito territoriale della Regione), la formazione di personale destinato alla cooperazione nei Paesi interessati.

Inoltre, si tratta, in buona parte, di attività prive di rilievo internazionale, come la formazione del personale disciplinata dagli articoli 8 e 9, ovvero con un rilievo meramente potenziale, come gli interventi in caso di emergenza internazionale previsti dall'articolo 7.

Il ricorso avrebbe quindi dovuto specificare quali tra queste molteplici e diverse attività sono ritenute dal Governo lesive di competenze esclusive dello Stato.

Il ricorrente aveva invece ritenuto che le disposizioni impuginate indicassero una serie di iniziative e di interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo che non si conciliavano con la legge statale 26 febbraio 1987 n. 49 "*Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo*". Inoltre tali disposizioni, andavano a violare l'articolo 117, secondo comma, lettera a) della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato.

La Regione Emilia-Romagna, costituendosi in giudizio, riteneva, a sua volta, che il ricorso fosse radicalmente inammissibile per la mancata individuazione dei motivi e dei profili di asserito contrasto con le norme costituzionali invocate, in quanto avrebbe dovuto individuare analiticamente le disposizioni contestate e, in relazione alle stesse, indicare almeno le ragioni ed i profili di violazione dei parametri costituzionali.

Le norme citate, infatti, disciplinerebbero azioni prive di un qualsiasi rilievo internazionale, trattandosi di iniziative da svolgersi nel territorio della Regione, per materie di competenza regionale, senza alcun collegamento con attività di rilievo internazionale, ed in particolare si tratterebbe di educazione e di sensibilizzazione della comunità della Regione, di iniziative culturali, di attività di formazione di personale specializzato nella cooperazione allo sviluppo.

La Consulta dichiara pertanto il ricorso inammissibile, per la genericità delle censure mosse alla legge impugnata, ribadendo come già aveva fatto in altre pronunce (sent. n. 213 del 2003, n. 261 del 1995) che non solo il ricorso deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, «deve cioè indicare dove siano poste o da dove si possano o si debbano ricavare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità», ma deve anche «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge».

*Si allega il testo della sentenza:*

SENTENZA N. 360  
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2002, n. 12 (Interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 22 agosto 2002, depositato in Cancelleria il 2 settembre 2002 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2005 il Giudice relatore Fernanda Contri;

uditi l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato il 22 agosto 2002 e depositato il 2 settembre 2002, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera a) della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2002, n. 12 (Interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace).

Ad avviso del ricorrente le disposizioni impugnate indicano una serie di iniziative e di interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo – tra i quali la progettazione e la valorizzazione di proprie iniziative, la valorizzazione ed il sostegno ad iniziative degli enti locali, delle Organizzazioni non governative (ONG) e non lucrative (ONLUS) – che non si conciliano, per le materie trattate e le modalità della loro attuazione, con quanto previsto dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo) e dal d.P.R. 31 marzo 1994 (Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome).

Tali disposizioni statali prevedono, infatti, la partecipazione delle regioni all'attività di cooperazione allo sviluppo, che è parte integrante della politica estera nazionale, entro limiti rigorosi e tassativi, attraverso la capacità di attuare iniziative di cooperazione affidate dal Ministero degli affari esteri, ovvero di proporre tali iniziative alla Direzione generale della cooperazione allo sviluppo.

L'Avvocatura, inoltre, ritiene che l'attività della Regione Emilia-Romagna, come descritta dall'art. 2, comma 3, della legge regionale citata, attraverso il richiamo all'art. 117, nono comma, Cost., si esplicherebbe nella stipula di accordi con Stati ed intese con enti territoriali di altri Stati, ciò che potrebbe essere consentito solo quale attività convenzionale di carattere "programmatico e di principio, limitata, quindi, al campo di azione proprio della cooperazione decentrata".

Secondo la difesa erariale la disposizione contenuta nell'art. 2, comma 2, della legge regionale – che attribuisce alla regione l'esecuzione e l'attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea – non potrebbe essere attuata sino alla emanazione delle norme di procedura stabilite da una legge dello Stato, come previsto espressamente dall'art. 117, quinto comma, Cost., norme che sono contenute nel d.d.l. di attuazione della riforma del Titolo V, al momento della proposizione del ricorso ancora all'esame del Parlamento.

2. Con memoria depositata il 23 settembre 2002, si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, limitandosi a chiedere alla Corte di dichiarare la questione inammissibile e comunque infondata e riservando le proprie difese a successivi atti. In prossimità dell'udienza pubblica del 20 maggio 2003 la Regione Emilia-Romagna ha quindi depositato una successiva memoria, con la quale ha precisato le proprie difese.

Premesso anzitutto un dettagliato esame delle disposizioni contenute negli articoli da 1 a 9 della legge regionale impugnata, la difesa della Regione osserva che nella legge de qua sarebbe prevista una «amplessima salvaguardia dei principi costituzionali e delle regole, già poste o da porre da parte della legislazione statale».

La Regione rileva inoltre che nel ricorso del Governo i soli riferimenti specifici riguardano, paradossalmente, disposizioni non impugnate, vale a dire l'articolo 2, commi 2 e 3, della legge regionale.

Ciò premesso, la Regione Emilia-Romagna ritiene che il ricorso sia radicalmente inammissibile per la mancata individuazione dei motivi e dei profili di asserito contrasto con le norme costituzionali invocate. Gli articoli impugnati riguardano, infatti, sia iniziative di vera e propria cooperazione internazionale, sia iniziative da svolgersi nel territorio regionale (in relazione a materie di competenza della stessa regione), sia infine iniziative di supporto e sostegno economico ai soggetti della cooperazione. Pertanto, di fronte ad un contenuto complesso ed eterogeneo, il ricorso avrebbe dovuto individuare analiticamente le disposizioni contestate e, in relazione alle stesse, indicare almeno le ragioni ed i profili di violazione dei parametri costituzionali. Al contrario, l'atto introduttivo del giudizio si sarebbe limitato ad affermare, globalmente, che le norme censurate indicano una serie di iniziative ed interventi della Regione che alla stessa sarebbero preclusi, senza indicare quali fra esse sono oggetto di effettiva censura, non potendo bastare una generica indicazione di indeterminate attività e iniziative.

In secondo luogo, la difesa della Regione ritiene infondata la censura relativa alla pretesa violazione della competenza statale in materia di politica estera. Come la Corte avrebbe già riconosciuto in altre occasioni e per altre "materie" indicate dal nuovo articolo 117 Cost., anche la politica estera non individua uno specifico ambito materiale, costituito da sottomaterie riservate allo Stato, ma attribuirebbe allo Stato il compito di definire gli obiettivi e gli ambiti dei propri rapporti con gli altri Stati sovrani, criterio che sarebbe suscettibile di portare all'interferenza in qualunque materia, quando l'azione disciplinata o svolta da una regione possa compromettere obiettivi e compatibilità della politica estera nazionale. Ciò verrebbe confermato dall'art. 1, comma 1, della stessa legge 26 febbraio 1987, n. 49, secondo cui la cooperazione allo sviluppo «è parte integrante della politica estera dell'Italia e

persegue obiettivi di solidarietà fra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali», disposizione che non ha lo scopo di assorbire la cooperazione allo sviluppo nella politica estera, quanto piuttosto quello di definire la stessa politica estera nazionale come rivolta alla cooperazione allo sviluppo. In tal modo la legge statale tradurrebbe in principio normativo un indirizzo determinato della politica estera e l'azione statale, regionale o degli stessi enti locali rivolta a tale fine, dovrebbe dirsi, in linea di massima, conforme alla politica estera italiana.

Tale conformità di massima non dovrebbe escludere, prosegue la difesa della Regione, che i singoli atti di cooperazione allo sviluppo debbano sottostare alle regole valide in relazione al loro carattere ed alla loro natura e, in particolare, che debbano essere sottoposti, qualora si tratti di atti di rilevanza internazionale, al vaglio del Governo al fine della verifica della loro conformità alle circostanze ed agli indirizzi, in concreto, della politica estera nazionale; a tal fine la legge impugnata, nei suoi primi articoli (non soggetti ad impugnazione), ha previsto il rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato o da questa dedotti, il rispetto della competenza esclusiva statale in materia di politica estera e di rapporti internazionali, così come la soggezione degli atti regionali alle disposizioni di cui ai commi quinto e nono della Costituzione. La censura sarebbe perciò erroneamente svolta, non intendendo la legge regionale discostarsi dalle procedure consolidate ed avendo la stessa richiamato sia la legislazione statale vigente che quella che venisse in futuro stabilita.

Quale ulteriore eccezione, la Regione rileva la specifica e radicale infondatezza delle censure mosse relativamente all'art. 5, comma 1, lettere c) e d), all' art. 6, commi 2 e 3, ed agli artt. 8 e 9 della legge regionale impugnata.

Le norme citate, infatti, disciplinerebbero azioni prive di un qualsiasi rilievo internazionale, trattandosi di iniziative da svolgersi nel territorio della Regione, per materie di competenza regionale, senza alcun collegamento con attività di rilievo internazionale, ed in particolare si tratterebbe di educazione e di sensibilizzazione della comunità della Regione, di iniziative culturali, di attività di formazione di personale specializzato nella cooperazione allo sviluppo.

3. In prossimità dell'udienza del 20 maggio 2003, l'Avvocatura generale dello Stato presentava istanza di rinvio, dando atto di contatti tra la Regione e il Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio al fine di verificare la possibile modifica della legge regionale impugnata.

4. Fissata nuovamente per la trattazione del ricorso l'udienza pubblica del 28 ottobre 2003, la difesa della Regione Emilia-Romagna ha depositato una nuova memoria difensiva con la quale, ribadite tutte le proprie precedenti difese, ha preso posizione in ordine alle modifiche del quadro normativo intervenute a seguito dell'entrata in vigore della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Secondo la difesa della Regione, l'art. 6 della legge n. 131 del 2003, che reca «Attuazione dell'art. 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle regioni», ha dato pieno significato ai rinvii operati dall'art. 2, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata, facendo venir meno ogni possibile dubbio sul totale rispetto delle regole statali concernenti le attività internazionali e di rilievo internazionale della regione. A seguito di tale sopravvenienza legislativa statale, ad avviso della Regione resistente sarebbe evidente che ogni precisazione volta ad assicurare il rispetto delle norme previste dalla legge statale per attività di rilievo internazionale sarebbe o del tutto inutile (in quanto meramente ripetitiva di regole già contenute nella legge statale di base), o, addirittura, illegittima, qualora volesse subordinare l'applicazione di tali regole statali a disposizioni della regione.

Il dato testuale fornito dall'art. 6 della legge n. 131 del 2003 costituisce ulteriore smentita alla censura secondo la quale la cooperazione allo sviluppo si esaurirebbe in attività di "politica estera" di esclusiva competenza statale, essendo previsto espressamente che le regioni, nelle materie di loro competenza, possono concludere con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale.

5. In prossimità dell'udienza pubblica del 5 aprile 2005, la Regione Emilia-Romagna ha depositato un'ulteriore memoria, con la quale ha precisato le proprie difese anche alla luce dello jus superveniens.

In primo luogo la Regione segnala che i commi 8, 9 e 10 dell'art. 6 della legge impugnata, riguardanti gli uffici regionali all'estero, sono destinati ad essere abrogati in forza dell'art. 7, comma 3, della legge regionale 24 marzo 2004, n. 6, (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università), che non è stata impugnata dal Governo.

In relazione alla sopravvenuta legge n. 131 del 2003, la resistente sottolinea inoltre che, la sentenza di questa [Corte n. 238 del 2004](#), che ha giudicato la legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 131 del 2003 (cd. legge La Loggia), ha precisato che i poteri ministeriali previsti da detta disposizione «sono sempre e soltanto relativi alle esigenze di salvaguardia delle linee di politica estera nazionale e di corretta esecuzione degli obblighi di cui lo Stato è responsabile nell'ordinamento internazionale», e che essi non potrebbero travalicare in strumenti di ingerenza immotivata nelle autonomie regionali.

Ricorda ancora la Regione che la recente legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) ha abrogato la legge n. 86 del 1989 (cd. legge La Pergola); in tal modo, in relazione all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, il richiamo operato dall'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 12 del 2002 deve essere inteso quale richiamo alla sopravvenuta legge n. 11 del 2005

Considerato in diritto

1. Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera a) della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2002, n. 12 (Interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace).

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impuginate indicano una serie di iniziative e di interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo – tra i quali la progettazione e la valorizzazione di proprie iniziative, la valorizzazione ed il sostegno ad iniziative degli enti locali, delle Organizzazioni non governative (ONG) e non lucrative (ONLUS) – che ponendosi in contrasto con

quanto previsto dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), e dal d.P.R. 31 marzo 1994 (Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome), andrebbero a violare l'articolo 117, secondo comma, lettera a) della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato.

2. Preliminarmente, va accolto il rilievo della Regione circa l'esatta individuazione delle norme censurate dal Governo.

Si deve osservare che il ricorso indica quale oggetto della questione di legittimità costituzionale gli articoli da 5 a 9 della legge regionale. Pertanto, l'esame delle doglianze svolte nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri si deve limitare a quelle relative a tali articoli della legge regionale, con esclusione, quindi, dell'articolo 2 che, pur richiamato nell'atto introduttivo del giudizio, non è espressamente impugnato. Del resto, mentre la delibera del Consiglio dei ministri contiene la generica determinazione di impugnare "la legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2002, n. 12", la relazione del Dipartimento affari regionali, sulla cui base il Consiglio dei ministri ha deciso di impugnare, censura espressamente gli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge regionale e si limita ad un generico richiamo all'articolo 2, commi 2 e 3, della medesima legge.

3. La questione, nei termini in cui è stata sollevata, è inammissibile.

Gli articoli impugnati presentano un contenuto complesso, andando a disciplinare ambiti di intervento della Regione tra loro eterogenei: la cooperazione per lo sviluppo, gli interventi umanitari in caso di calamità, la educazione e formazione di tipo professionale (da effettuare nell'ambito territoriale della Regione), la formazione di personale destinato alla cooperazione nei Paesi interessati.

Inoltre, si tratta, in buona parte, di attività prive di rilievo internazionale, come la formazione del personale disciplinata dagli articoli 8 e 9, ovvero con un rilievo meramente potenziale, come gli interventi in caso di emergenza internazionale previsti dall'articolo 7. Il ricorso avrebbe quindi dovuto specificare quali tra queste molteplici e diverse attività sono ritenute dal Governo lesive di competenze esclusive dello Stato.

Come questa Corte ha più volte affermato, non solo il ricorso deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, «deve cioè indicare dove siano poste o da dove si possano o si debbano ricavare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità», ma deve anche «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge» (ex plurimis, [sentenze n. 85 del 1990](#), [n. 261 del 1995](#) e [n. 213 del 2003](#)).

La determinazione dell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale deve quindi desumersi chiaramente dalla proposizione di una questione che sia "definita nei suoi precisi termini" ed "adeguatamente motivata" ([sentenza n. 261 del 1995](#)).

Questi requisiti minimi dell'atto introduttivo del giudizio in via principale non risultano presenti nel ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Da ciò consegue che, come rileva anche la difesa della Regione Emilia-Romagna, il ricorso, per la genericità delle censure mosse alla legge impugnata, non individua i termini della questione, e pertanto è inammissibile.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6, 7, 8 e 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2002, n. 12 (Interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace), sollevata, in riferimento agli art. 117, secondo comma, lett. a) della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 settembre 2005.

Depositata in Cancelleria il 4 ottobre 2005.

**La Corte Costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge n. 2/2003 della regione Veneto relativo alla potestà della regione di stipulare accordi con governi stranieri**

NUMERO SCHEDA: 6696

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

SOTTOCLASSIFICAZIONE:

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: art. 13 della l.r. Veneto n. 2/2003; art. 3 Cost.

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 14/10/2005

NUM. ATTO: 387

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE: 5140

Con sentenza n. 387, depositata il 14 ottobre 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge della Regione Veneto 9 gennaio 2003, n. 2 (Nuove norme a favore dei Veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro).

La norma impugnata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. a) e comma 9, prevede che: "la Giunta regionale, nel caso si verificano all'estero calamità naturali o particolari eventi sociali, economici o politici, può stipulare accordi con il Governo interessato che prevedano prestazioni di tipo socio-sanitario a favore dei soggetti di cui all'art. 1, comma 1, ivi residenti, sentita la competente commissione consiliare".

I soggetti ai quali si riferisce l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 2/2003 sono i cittadini italiani emigrati nati nel Veneto o che, per almeno tre anni prima dell'espatrio, abbiano avuto residenza in un Comune veneto ed abbiano maturato una residenza all'estero di almeno cinque anni.

Secondo il ricorrente, con la disposizione impugnata, la regione ha attribuito alla giunta regionale il potere di stipulare accordi con i governi stranieri senza rispettare i limiti posti:

- dall'art. 117, comma 2, lettera a) della Costituzione, che prevede la competenza statale esclusiva nelle materie della politica estera e rapporti internazionali dello Stato, nella materia dei rapporti dello Stato con l'Unione europea ed in quella del diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- dall'art. 117, comma 9, della Costituzione in base al quale "*nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate dalle leggi dello Stato*", leggi dello Stato, che al momento del deposito del ricorso non erano state ancora emanate.

Osserva la Corte come, dopo la proposizione del ricorso da parte della regione Veneto, sia entrata in vigore la legge n. 131/2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). L'art. 6 di questa legge, impugnato dalla provincia di Bolzano e dalla regione Sardegna, era stato dichiarato legittimo dalla Corte con sentenza n. 238/2004 (v. scheda n. 5140).

Le ragioni per le quali la Corte ha ritenuto allora non fondata la questione sono tali da dirimere, a giudizio della Corte Costituzionale, ogni dubbio riguardo alla legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto impugnata.

Nella sentenza n. 238/2004 la Corte infatti, nel rigettare la questione sollevata, ha affermato che le nuove disposizioni costituzionali non si discostano dalle linee fondamentali già enunciate in passato: riserva allo Stato della competenza sulla politica estera; ammissione di un'attività internazionale delle Regioni; subordinazione di questa alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative regionali, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale.

La novità che discende dal mutato quadro costituzionale è essenzialmente il riconoscimento di un "potere estero" delle Regioni, cioè della potestà, nell'ambito delle proprie competenze, di stipulare, oltre ad intese con enti omologhi esteri, anche veri e propri accordi con Stati, sia pure nei casi e nelle forme determinati da leggi statali (art. 117, nono comma, Cost.).

Le disposizioni dell'art. 6, commi 1, 2 e 3, della legge n. 131/2003 danno attuazione a quanto previsto dai commi 5 e 9 del nuovo art. 117 Cost. Infatti:

- il comma 5 dell'art. 117 Cost. demanda allo Stato il compito di stabilire le norme di procedura che le Regioni debbono rispettare nel provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali nonché di disciplinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (quinto comma);
- il comma 9 dell'art. 117 Cost. assegna allo Stato il compito di disciplinare i casi e le "forme" della conclusione di accordi delle Regioni con Stati e di intese con enti territoriali esteri.

Il Governo può legittimamente opporsi alla conclusione di un accordo da parte di una Regione, contenuto nei limiti stabiliti dall'art. 117, nono comma, della Costituzione, solo quando ritenga che esso pregiudichi gli indirizzi e gli interessi attinenti alla politica estera dello Stato;

Quindi, secondo la Corte, visto che l'impugnazione dello Stato qui esaminata si fonda proprio sulla mancanza, al momento della presentazione del ricorso, "*di una disciplina statale di dettaglio (successivamente emanata) e sul carattere autoapplicativo (in senso marcatamente restrittivo) del nono comma dell'art. 117 Cost., la sopravvenuta emanazione della legge statale per l'esercizio del potere estero regionale riconosciuto direttamente dalla Costituzione fa venir meno i dubbi di legittimità sollevati col ricorso del Governo*".

Si allega il testo della sentenza.

## SENTENZA N. 387 ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Veneto 9 gennaio 2003, n. 2 (Nuove norme a favore dei Veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 13 marzo 2003, depositato in Cancelleria il 20 successivo ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2003.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Veneto;

*udito* nell'udienza pubblica del 21 giugno 2005 il Giudice relatore Fernanda Conti;

*uditi* l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mario Bertolissi per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), e nono comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Veneto 9 gennaio 2003, n. 2 (Nuove norme a favore dei Veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro).

Secondo il ricorrente, nel contesto di una legge concernente un segmento dell'insieme "cittadini italiani emigrati", individuato dall'essere tali cittadini nati nel Veneto o dall'essere stati residenti nella Regione per almeno tre anni, la disposizione impugnata attribuisce alla Giunta regionale il potere di stipulare accordi con governi esteri al fine di provvedere all'erogazione di prestazioni di tipo socio-sanitario a loro favore.

Tale disposizione, ad avviso del Governo, non considera i limiti posti dall'art. 117, secondo comma, lettera *a*) e nono comma, della Costituzione, i quali prevedono che le Regioni possono stipulare intese solo con enti territoriali interni ad altro Stato e non con Stati esteri e solo nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Sempre secondo il ricorrente, il nono comma dell'art. 117 Cost. non si limita ad enunciare principi, ma reca in sé regole compiute ed operanti poiché l'attribuzione delle competenze a stipulare intese ed accordi riconosciuta alle Regioni dovrà essere circoscritta da norme statali interposte; la disposizione costituzionale deve essere letta unitamente al secondo comma, lettera *a*), cui sono connesse le successive lettere *b*) e *l*), che riservano allo Stato tutto quanto attiene alla politica estera, ai requisiti e ai diritti di cittadinanza, ai flussi migratori, anche di connazionali; in tale contesto le competenze esercitabili dalle Regioni fuori dal loro ambito territoriale e, *a fortiori*, fuori del territorio nazionale, costituiscono quindi solo dei "ritagli" di un potere che resta riservato allo Stato e, trattandosi di norme derogatorie, sono di stretta interpretazione.

Dopo aver richiamato il disegno di legge di attuazione della riforma del Titolo V all'epoca in discussione al Parlamento (il ricorso è stato depositato prima dell'entrata in vigore della legge 5 giugno 2003, n. 131 - Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), l'Avvocatura dichiara quindi espressamente che non vengono sottoposti a scrutinio di legittimità costituzionale né l'art. 6, lettera *b*), né l'art. 9, comma 2, della citata legge della Regione Veneto, essendo la prima delle due disposizioni interpretabile come meramente programmatica, e la seconda in quanto si confida su modalità applicative rispettose delle attribuzioni ed attività dello Stato.

2. Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo alla Corte il rigetto del ricorso del Governo.

Nella memoria, la Regione osserva che già prima della riforma introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 la politica estera era da considerare di stretta spettanza statale, come affermato dalla giurisprudenza della Corte. Tuttavia, ai sensi del nono comma dell'art. 117 Cost., la Regione, nelle materie di sua competenza, sempre secondo la resistente può concludere sia intese con enti

territoriali interni ad altro Stato, sia accordi con Stati esteri, come prevede la disposizione censurata che non riguarda direttamente la materia della politica estera, ma si limita ad attribuire una facoltà alla Giunta regionale, la quale non può agire in assenza di una qualunque disciplina regolatrice dei "casi" e delle "forme" che la disposizione censurata postula, implicitamente, come propri dello Stato.

Il ricorso essendo fondato su di una erronea interpretazione della disposizione censurata, secondo la Regione deve essere respinto.

3. Con successiva memoria la Regione Veneto ha ribadito e precisato le difese già esposte in sede di costituzione in giudizio.

In particolare la Regione eccepisce l'inammissibilità del ricorso, essendo il richiamo formulato dal Governo all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost. sfornito di argomentazioni, il che ne determinerebbe l'inammissibilità.

Quanto alla indicazione dell'art. 117, nono comma, Cost., rilevato che erroneamente il ricorso assume che una intesa possa essere conclusa solo con "enti territoriali interni ad altro Stato", la Regione resistente osserva che una tale facoltà di concludere accordi con altri Stati non era esclusa neppure dal vigente art. 117 Cost., tanto che la Corte, con la sentenza n. 13 del 2003, ha annullato una lettera di intenti della stessa Regione Veneto con la Repubblica Argentina ma solo per l'assenza di un preventivo assenso del Governo e non perché tale accordo fosse precluso dal dettato costituzionale.

Infine la Regione osserva che, come affermato dalla Corte con la sentenza n. 242 del 2003 in relazione ad una fattispecie identica, non può richiedersi che sia necessario attendere una legge statale ordinaria di attuazione dell'art. 117, nono comma, Cost., per stabilire a chi, nell'ambito delle istituzioni della Regione, spetti la competenza per tali stipulazioni.

4. In prossimità dell'udienza pubblica del 30 novembre 2004 le parti hanno depositato altre memorie, con le quali hanno ribadito ed illustrato ulteriormente le proprie difese.

In particolare l'Avvocatura generale dello Stato, dopo aver affermato che il ricorso venne depositato prima della entrata in vigore della legge n. 131 del 2003, richiama il contenuto dell'art. 6 della legge citata per confermare che gli accordi che le Regioni possono stipulare con "altri Stati" devono rientrare nelle tipologie previste e non possono porsi in contrasto con la politica estera dello Stato.

Secondo il Governo gli accordi previsti dalla disposizione impugnata, nella parte in cui possono essere stipulati anche in caso di "particolari eventi sociali, economici o politici", non possono essere considerati di natura "tecnico amministrativa": ciò determinerebbe la violazione delle norme costituzionali citate.

La Regione Veneto, invece, sostiene che la disposizione impugnata, mera norma attributiva di competenza, non prevede concreto esercizio di potere estero col quale si sia inteso contestare la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione.

Secondo la Regione, allo Stato resta in ogni caso la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione qualora si determini in concreto una violazione delle sue competenze.

#### *Considerato in diritto*

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 13 della legge della Regione Veneto 9 gennaio 2003, n. 2 (Nuove norme a favore dei Veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *a*) e nono comma della Costituzione.

La norma censurata prevede che «la Giunta regionale, nel caso si verificano all'estero calamità naturali o particolari eventi sociali, economici o politici, può stipulare accordi con il Governo interessato che prevedano prestazioni di tipo socio-sanitario a favore dei soggetti di cui all'art. 1, comma 1, ivi residenti, sentita la competente commissione consiliare».

I soggetti beneficiari delle prestazioni sono individuati, secondo l'art. 1, comma 1, della legge regionale citata, nei cittadini italiani emigrati nati nel Veneto o che, per almeno tre anni prima dell'espatrio, abbiano avuto residenza in un Comune veneto ed abbiano maturato una residenza all'estero di almeno cinque anni.

Secondo il ricorrente, la Regione con la disposizione impugnata ha attribuito alla Giunta regionale il potere di stipulare accordi con Governi stranieri senza rispettare i limiti posti dall'art. 117, secondo comma, lettera *a*) e nono comma, Cost., i quali prevedono che le intese possano essere concluse solo con enti territoriali interni ad altro Stato e non con Stati esteri ed esclusivamente nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato, che al momento del deposito del ricorso non erano state ancora emanate.

2. Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Veneto in relazione al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., che, indicato nel ricorso, non sarebbe sorretto da specifiche argomentazioni. Dall'atto introduttivo del giudizio invero è ricavabile che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata violerebbe i limiti generali posti dalla Costituzione alla potestà legislativa regionale in materia di rapporti con Stati ed enti territoriali esteri, non solamente in ordine al mancato rispetto del nono comma dell'art. 117 Cost., ma anche in relazione al limite generale della "politica estera" di cui al secondo comma, lettera *a*), Cost.

3. La questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri non è fondata.

Dopo la proposizione del presente ricorso, è entrata in vigore la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) che disciplina, tra le altre, la materia delle intese e degli accordi che le Regioni possono stipulare, ai sensi del nono comma dell'art. 117, con Stati esteri ed enti substatali stranieri.

L'art. 6 della legge n. 131 del 2003 era stato impugnato davanti alla Corte dalla Provincia di Bolzano e dalla Regione Sardegna; la questione è stata decisa dalla Corte – successivamente alla proposizione del presente ricorso – con la sentenza n. 238 del 2004.

Le ragioni per le quali la Corte ha ritenuto non fondata la questione sono tali da dirimere ogni dubbio riguardo alla legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto qui impugnata.

La Corte, nel rigettare la questione sollevata, ha affermato che le nuove disposizioni costituzionali non si discostano dalle linee fondamentali già enunciate in passato: riserva allo Stato della competenza sulla politica estera; ammissione di un'attività internazionale delle Regioni; subordinazione di questa alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative regionali, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale.

La novità che discende dal mutato quadro costituzionale è essenzialmente il riconoscimento di un "potere estero" delle Regioni, cioè della potestà, nell'ambito delle proprie competenze, di stipulare, oltre ad intese con enti omologhi esteri, anche veri e propri accordi con Stati, sia pure nei casi e nelle forme determinati da leggi statali (art. 117, nono comma, Cost.). Tale potere estero deve peraltro essere coordinato con l'esclusiva competenza statale in tema di politica estera, donde la spettanza allo Stato di determinare i casi e disciplinare le forme di questa attività regionale, così da salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale. Le Regioni, nell'esercizio della potestà loro riconosciuta, non operano dunque come "delegate" dello Stato, bensì come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con gli Stati esteri, ma sempre nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato.

In realtà il nuovo art. 117 Cost. demanda allo Stato il compito di stabilire le "norme di procedura" che le Regioni debbono rispettare nel provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali, e di disciplinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (quinto comma); nonché il compito di disciplinare i "casi" e le "forme" della conclusione di accordi delle Regioni con Stati e di intese con enti territoriali esteri (nono comma). Le disposizioni dell'art. 6, commi 1, 2 e 3, della legge n. 131 del 2003 sono dettate in attuazione di questi compiti.

Il Governo può legittimamente opporsi alla conclusione di un accordo da parte di una Regione, contenuto nei limiti stabiliti dall'art. 117, nono comma, della Costituzione, solo quando ritenga che esso pregiudichi gli indirizzi e gli interessi attinenti alla politica estera dello Stato; sul piano procedurale le Regioni godono della garanzia derivante dalla competenza del massimo organo del Governo, il Consiglio dei ministri, a decidere in via definitiva, mentre l'eventuale uso arbitrario di tale potere resta pur sempre suscettibile di sindacato nella sede dell'eventuale conflitto di attribuzione.

Orbene, visto che la impugnazione dello Stato qui esaminata si fonda proprio sulla mancanza – in allora – di una disciplina statale di dettaglio (successivamente emanata) e sul carattere autoapplicativo (in senso marcatamente restrittivo) del nono comma dell'art. 117 Cost., la sopravvenuta emanazione della legge statale per l'esercizio del potere estero regionale riconosciuto direttamente dalla Costituzione fa venir meno i dubbi di legittimità sollevati col ricorso del Governo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Regione Veneto 9 gennaio 2003, n. 2 (Nuove norme a favore dei Veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), e nono comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Fernanda CONTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 ottobre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

**La Corte Costituzionale dichiara illegittima la legge della Regione Lombardia n. 1/2002 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), nella parte in cui non estende agli stranieri residenti nel territorio regionale il diritto alla circolazione gratuita sui mezzi di linea pubblici riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili**

NUMERO SCHEDA: 6860

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 02/12/2005

NUM. ATTO: 432

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

La Corte Costituzionale, nel giudizio promosso in via incidentale dal Tar Lombardia, ha dichiarato illegittimo l'art. 8, c. 2, della legge della Regione Lombardia n. 1/2002 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), come modificato dall'art. 5, c. 7, della legge regionale n. 25/2003 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità), per violazione dell'art. 3 Cost., a causa della discriminazione operata sulla base della cittadinanza (sentenza n. 432 del 28 novembre 2005).

La disposizione citata, infatti, non include gli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra i beneficiari del diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili.

Il giudice rimettente, investito del giudizio per l'annullamento della deliberazione della Giunta regionale lombarda che consente, in applicazione della norma sopra menzionata, la circolazione gratuita ai soli invalidi civili in possesso della cittadinanza italiana e della residenza in Lombardia, ha denunciato la illegittimità costituzionale della medesima sotto molteplici profili:

- per violazione dell'art. 32, c. 1, Cost., posto che tale parametro qualifica la salute, senza distinzioni di nazionalità, come fondamentale diritto dell'individuo, mentre la norma censurata non include nel beneficio di cui trattasi gli stranieri residenti in Lombardia, anche se affetti da totale invalidità fisica;
- per violazione sia del canone di ragionevolezza, in contrasto con l'art. 3 Cost., sia dell'art. 35, c. 1, Cost. (tutela del lavoro);
- per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. a), Cost.. La riforma del Titolo V Cost. ha assegnato alla potestà legislativa statale, in via esclusiva, sia la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale sia la statuizione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute. Ambiti, secondo il giudice a quo, che interessano anche lo status giuridico dei cittadini stranieri.

La Regione Lombardia ha, invece, eccetto l'inconferenza del richiamo all'art. 32 Cost., in quanto la disciplina impugnata mira a una incentivazione e agevolazione del servizio di trasporto pubblico, a nulla rilevando che il ricorrente nel giudizio *a quo* se ne serva per ragioni di salute. In ogni caso, ha osservato la resistente, il diritto alla salute non include, tra le prestazioni garantite, la gratuità dei trasporti verso i luoghi di cura, nemmeno in caso di invalidità.

Con riguardo alla presunta lesione del principio di ragionevolezza, la Regione ha affermato che l'introduzione del requisito della cittadinanza italiana, oltre che della residenza in Lombardia, per l'accesso al beneficio, consegue a un indispensabile bilanciamento tra l'esigenza di estendere il più possibile il numero dei soggetti destinatari e di contenere l'esborso economico. Tale scelta non rappresenta, dunque, una forma di discriminazione nei confronti dello straniero, bensì l'equilibrio tra agevolazione sociale e scarsità delle risorse. Inoltre, la difesa della Regione ha escluso il contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza, per l'equiparabilità della situazione dello straniero e del cittadino italiano solo con riferimento ai diritti fondamentali, nei quali non viene ricompreso - neppure per gli invalidi - il diritto di circolare gratuitamente sui mezzi pubblici.

In merito alla pretesa violazione dell'art. 35 Cost., la resistente ha rilevato la difficoltà per un'agevolazione concessa essenzialmente a coloro che sono inabili al lavoro di ledere la citata norma costituzionale.

Infine, con riferimento all'art. 117 Cost., la Regione ha sottolineato come la scelta legislativa di attribuire a determinate categorie di soggetti un diritto alla circolazione gratuita non configuri in alcun modo una prestazione essenziale o minimale, né si presenti come una opzione costituzionalmente obbligata.

Tuttavia, la Corte, pur condividendo l'assunto difensivo della Regione per l'impossibilità sia di considerare il diritto alla salute (o quello al lavoro) come valore fondamentale da tutelare attraverso la concessione del beneficio in esame sia di individuare nel trasporto regionale un servizio destinato ad integrare quel "nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana", ha rinvenuto la ragion d'essere della provvidenza a favore degli invalidi in una logica di solidarietà sociale, sulla base del presupposto che le condizioni di difficoltà in cui versano i residenti totalmente invalidi compromettono pesantemente, se non totalmente, la loro capacità di guadagno.

Pertanto, anche se il regime di favore introdotto dalla Regione non appare diretto a soddisfare diritti fondamentali ed eccede i limiti dell'"essenziale" sia riguardo al diritto alla salute sia in relazione alle prestazioni concernenti "i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", per la Corte tale circostanza non esclude che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza, benché necessariamente circoscritte in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili.

Al legislatore, statale o regionale, è consentito, infatti, proporre regimi differenziati in merito al trattamento da riservare ai singoli cittadini soltanto in considerazione di una giustificazione normativa non palesemente irrazionale o arbitraria.

Il contrasto con il principio sancito dall'art. 3 della Carta fondamentale discende dal fatto che la circolazione gratuita non viene assicurata a tutti gli invalidi residenti in Lombardia che abbiano un grado di invalidità pari al 100%, ma soltanto a quelli, fra essi, che godano della cittadinanza italiana, discriminando in tal modo gli invalidi stranieri.

Requisito, quest'ultimo, che non può, ad avviso del giudice delle leggi, essere assunto quale criterio di accesso al beneficio, a differenza di quello della residenza, che appare, per la natura regionale della provvidenza, un parametro non irragionevole ai fini dell'attribuzione della misura in questione.

Allo scopo di rendere ancora più evidente il carattere incoerente del criterio della cittadinanza, la Corte opera altresì un richiamo sia all'art. 41 del d.lgs. n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) sia agli artt. 2 e 3, c. 4, della legge n. 104/1992 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che sanciscono il principio dell'equiparazione degli stranieri ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale nell'ambito dei principi fondamentali e per quanto attiene alle prestazioni in tema di handicap.

Ne deriva, per la Corte, che qualsiasi decisione del legislatore regionale contenente, come nel caso di specie, regimi derogatori dovrebbe essere supportata, nell'ambito dello stesso impianto normativo, da "una specifica, trasparente e razionale "causa giustificatrice", idonea a "spiegare", sul piano costituzionale, le "ragioni" poste a base della deroga".

Nella norma impugnata, la Corte ha, invece, ravvisato solo una ratio volta a discriminare, estromettendo dal novero dei fruitori della provvidenza sociale gli stranieri in quanto tali.

*Si riporta il testo integrale della sentenza.*

SENTENZA N. 432  
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), come modificato dall'art. 5, comma 7, della legge della Regione Lombardia 9 dicembre 2003, n. 25 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità), promosso con ordinanza del 30 giugno 2003 dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sul ricorso proposto da CGIL Lombardia ed altro contro la Regione Lombardia, iscritta al n. 821 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2004.

*Visti* gli atti di costituzione della CGIL Lombardia ed altro e della Regione Lombardia;

*udito* nell'udienza pubblica del 25 ottobre 2005 il Giudice relatore Giovanni Maria Flick;

*uditi* gli avvocati Vittorio Angiolini per la CGIL Lombardia ed altro e Nicolò Zanon e Andrea Manzi per la Regione Lombardia.

### *Ritenuto in fatto*

1. – Con ordinanza depositata il 30 giugno 2004, il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia ha sollevato, in relazione agli artt. 3, 32, primo comma, 35, primo comma e 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), come modificato dall'art. 5, comma 7, della legge regionale 9 dicembre 2003, n. 25 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità), «nella parte in cui non include i cittadini stranieri residenti nella regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili».

Il giudice rimettente premette di essere investito del giudizio – istauratosi su ricorso proposto da un cittadino extracomunitario e dalla CGIL (Confederazione generale italiana del lavoro) regionale nei confronti della Regione Lombardia – per l'annullamento della deliberazione di Giunta regionale n. 7/16747 del 12 marzo 2004, la quale – ponendo “una nuova disciplina” per il rilascio delle tessere di trasporto pubblico regionale – consente la circolazione gratuita, sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale, agli invalidi civili alla duplice condizione del possesso della cittadinanza italiana e della residenza in Lombardia. Il rimettente espone che l'impugnato provvedimento costituisce puntuale attuazione di quanto disposto dall'art. 8 della legge della Regione Lombardia n. 1 del 2002, come modificato. La norma – nello stabilire condizioni di favore per gli appartenenti a determinate categorie, tra cui quella degli invalidi totali al lavoro – esige quali presupposti del beneficio la cittadinanza italiana e la residenza nel territorio della Regione; pertanto, in forza di essa, il ricorrente – riconosciuto invalido totale con permanente inabilità lavorativa e costretto a recarsi, con i mezzi pubblici, in ospedale tre volte alla settimana per praticarvi la dialisi – si era visto privare, a decorrere dal 31 luglio 2004, della “tessera di libera circolazione” di cui era già possessore.

Il Tribunale rimettente – concessa incidentalmente al ricorrente misura cautelare per autorizzarlo ad usufruire del menzionato titolo di trasporto nonostante l'entrata in vigore della novella legislativa – dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2002, ritenendo, innanzitutto, la questione rilevante ai fini della definizione del giudizio: sia in ragione del fatto che l'eventuale annullamento del provvedimento impugnato – costituendo, quest'ultimo, replica pedissequa del contenuto della norma – risulterebbe una decisione pressoché *inutiliter data*; sia in relazione all'esito della tutela cautelare concessa, «non essendo sufficiente la sospensione della delibera di giunta richiamata in assenza dell'espunzione dall'ordinamento della norma [...] alla quale la disciplina di cui alla delibera medesima dà, sul punto, solo attuazione».

In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* prospetta innanzitutto un contrasto tra la norma censurata e l'art. 32, primo comma, della Costituzione: tale parametro, qualificando diritto fondamentale dell'individuo il benessere psicofisico, presuppone una titolarità di esso “priva di distinzioni”, accedendo così ad una nozione di “individuo” indubbiamente comprensiva anche dello straniero residente in Italia, poiché la salute costituisce un bene primario universalmente riconosciuto. Per contro, la norma censurata non include nel beneficio in questione, pure riconosciuto in ragione di condizioni di salute, gli stranieri residenti in Lombardia, benché affetti da totale invalidità fisica.

A parere del rimettente, la norma denunciata violerebbe, altresì, il canone di ragionevolezza, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto essa introduce un trattamento differenziato rispetto a situazioni che non presentano elementi di diversità rilevanti per l'ordinamento, venendo comunque in rilievo misure di sostegno a favore di individui gravemente invalidi.

Inoltre – rileva ancora il giudice *a quo* – poiché il beneficio è anche finalizzato alla tutela di quanti si trovano «in difficoltà rispetto al lavoro per favorirne il recupero delle energie psicofisiche», la norma in questione si pone in contrasto con l'art. 35, primo comma, della Costituzione.

Infine, il TAR rimettente ritiene che la norma in questione violi l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione. In esito alla riforma del Titolo V della carta fondamentale, vige la riserva di legislazione statale, in via esclusiva, sia per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale, che per la statuizione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute: settori, questi, che – secondo il giudice *a quo* – «non possono non riguardare anche lo *status* giuridico dei cittadini stranieri». Nondimeno – conclude il rimettente – la norma in questione, stabilendo profili distintivi tra cittadini italiani e stranieri in relazione a prestazioni essenziali concernenti il diritto alla salute, «sembra porsi al di fuori della competenza costituzionalmente riservata alle Regioni»; e ciò, nonostante la legislazione sugli stranieri (art. 2, comma 5, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) preveda la parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini di stati extracomunitari nell'accesso ai pubblici servizi.

2. – Nel presente giudizio hanno spiegato costituzione sia la CGIL Lombardia, in persona del legale rappresentante e segretario generale, che il privato ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione di costituzionalità e riservando a successiva memoria ogni ulteriore deduzione.

3. – Si è altresì costituita in giudizio la Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, concludendo per l'inammissibilità e, comunque, per l'infondatezza della questione.

Nell'atto di costituzione, la Regione – premessa una ricostruzione storica della normativa regionale in tema di agevolazioni per l'utilizzo dei servizi di trasporto pubblico – evidenzia innanzitutto come la cittadinanza italiana sia «requisito di fondo sempre costantemente richiesto [...] per l'accesso alle agevolazioni tariffarie» sui servizi di trasporto pubblico della Lombardia, secondo un modello ampiamente diffuso in varie legislazioni regionali, e non costituisca, quindi, un'innovazione della disciplina impugnata: un requisito che vale a coniugare la possibilità di un'estesa fruizione del beneficio con i costi notevoli di esso. Ad avviso dell'ente regionale, la circolazione gratuita per alcune categorie di soggetti non può configurarsi né come una prestazione essenziale, né come una soluzione costituzionalmente obbligata; essa non rientra neppure in quei “servizi minimi” o in quegli “obblighi di servizio pubblico” cui si riferiscono gli artt. 16 e 17 del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 442 (Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale), trattandosi, piuttosto, di una scelta discrezionale del legislatore regionale, il cui

onere ricade integralmente sulla finanza dell'ente locale, tenuto a rimborsare alle aziende concessionarie del servizio di trasporto le agevolazioni tariffarie. Evidenziati, in proposito, gli oneri economici già gravanti, per il passato, verso le aziende di trasporto regionale ed illustrate le penalizzazioni finanziarie dell'ente regionale in ragione della sostanziale preclusione di ogni potestà legislativa in materia tributaria, la Regione Lombardia analizza, quindi, i contenuti specifici dell'ordinanza di rimessione, deducendo, in via preliminare, una serie di eccezioni di inammissibilità.

Sotto un primo profilo, si contesta un difetto di motivazione dell'ordinanza in ordine alla rilevanza della questione: ciò in quanto, preesistendo alla normativa impugnata il requisito preliminare della cittadinanza italiana, non si spiegherebbe – né l'ordinanza di rimessione varrebbe a chiarire il fatto – il precedente godimento di un titolo per il trasporto gratuito da parte del ricorrente; donde il difetto di motivazione sulla rilevanza. La difesa della Regione eccepisce, poi, la manifesta inammissibilità della questione perché formulata in maniera contraddittoria, richiedendo il rimettente, per un verso, un intervento additivo di estensione del beneficio anche agli invalidi stranieri, e prospettando, per altro verso, un intervento ablativo, sul presupposto della violazione di una regola di competenza da parte del legislatore regionale: con la conseguente eliminazione del diritto anche per gli invalidi di cittadinanza italiana. Infine, essa eccepisce, comunque, una generale carenza di motivazione dell'ordinanza circa la non manifesta infondatezza.

Nel merito, la difesa regionale evidenzia, innanzitutto, l'inconferenza del richiamo all'art. 32 della Costituzione. La disciplina regionale impugnata, infatti, risulta finalizzata esclusivamente ad una incentivazione ed agevolazione del servizio di trasporto pubblico, a nulla rilevando che il ricorrente nel giudizio *a quo* se ne serva per ragioni di salute; a conferma dello scopo normativo indicato, la Regione richiama l'inclusione, tra i beneficiari del trasporto gratuito, di categorie di soggetti – quali gli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria – non bisognosi di una particolare tutela della salute. In nessun caso, peraltro, potrebbe ritenersi che «il diritto alla salute includa, tra le prestazioni garantite, quello ad essere trasportati gratuitamente, anche in caso di invalidità, ai luoghi di cura»: ciò perché, a parere della difesa della Regione, nel “nucleo irriducibile” di prestazioni essenziali del diritto alla salute, in quanto diritto suscettibile di essere “finanziariamente condizionato”, non può certo farsi rientrare il trasporto gratuito, che è una prestazione meramente accessoria.

Non sussiste inoltre – prosegue la Regione – alcuna violazione al principio di ragionevolezza: i requisiti della cittadinanza italiana e della residenza in Lombardia costituiscono altrettante “condizioni preliminari” per l'accesso ai benefici, frutto di indispensabile bilanciamento tra l'esigenza di estendere il più possibile il numero dei soggetti destinatari e di contenere l'esborso economico; pena, in caso contrario, la eliminazione totale del beneficio stesso.

La difesa della Regione, quindi, argomenta sulla piena corrispondenza e conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che, secondo i principi generali, la deve assistere. Ad avviso di essa, la disciplina censurata – lungi dal volere innestare qualsiasi forma di discriminazione nei confronti dello straniero – prospetta «un serio legame con il territorio regionale» – espresso dalla cittadinanza italiana e dalla residenza regionale, requisiti entrambi conseguibili dallo straniero – quale punto di equilibrio tra agevolazione sociale e scarsità delle risorse: scelta, questa, incensurabile proprio perché aliena da profili di irragionevolezza.

D'altra parte, il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza, è escluso – prosegue la difesa della Regione – dalla circostanza che la situazione dello straniero e del cittadino italiano sono completamente equiparabili solo con riferimento ai diritti fondamentali, nel cui novero non rientra – neppure per gli invalidi – il diritto di circolare gratuitamente sui mezzi pubblici.

In ordine alla pretesa violazione dell'art. 35 della Costituzione, vengono contestati sia l'assoluta insufficienza delle motivazioni addotte, sia il presupposto da cui muove l'argomentazione del giudice rimettente, apparendo “francamente difficile” che un'agevolazione concessa essenzialmente a coloro che sono inabili al lavoro possa violare la citata norma costituzionale.

Infine – conclude la difesa della Regione – non è ravvisabile alcuna violazione dell'art. 117 della Costituzione. Per un verso, infatti, il beneficio in questione non può in alcun modo qualificarsi come livello essenziale di prestazione concernente i diritti civili e sociali; mentre, per altro verso, la competenza statale sui ‘principi’ sussiste in relazione a ciò che attiene al contenuto essenziale dei diritti e, con riferimento al diritto alla salute, il trasporto gratuito agli invalidi non può rientrare nel nucleo essenziale di tale diritto sociale.

4. – In prossimità dell'udienza, la difesa delle parti private ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento della questione di costituzionalità.

Quanto al diritto alla salute, si assume che ogni distinzione basata sulla cittadinanza sia fonte di una inammissibile discriminazione, atteso per che gli invalidi civili – categoria cui appartiene il ricorrente – il trasporto gratuito si rivela funzionale ad «agevolare l'accesso alle cure» e soddisfare le esigenze connesse al diritto alla salute: con la conseguenza che «negare il primo significherebbe compromettere il secondo». D'altra parte – prosegue la difesa privata – è la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale a riconoscere alla protezione della salute una «significativa preminenza su altre esigenze ed interessi pubblici», impedendo quindi di operare distinzioni rispetto alla condizione dello straniero.

Con riferimento alla prospettata violazione dell'art. 3 della Costituzione, la duplice limitazione cui la norma denunciata subordina il trasporto gratuito – vale a dire la cittadinanza italiana e la residenza in Lombardia – sarebbe di “flagrante incostituzionalità” proprio per la stretta connessione tra beneficio della circolazione gratuita e diritto alla salute degli invalidi, non potendosi dubitare che i diritti civili, economici e sociali – per i quali la Costituzione non contiene alcun riferimento esplicito alla titolarità dei “cittadini” – vadano classificati tra i “diritti fondamentali dell'uomo” e, come tali, da assicurare a prescindere da nazionalità e cittadinanza. Profilo, questo, normativamente ribadito nella più recente legislazione italiana sugli stranieri, in particolare nell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale stabilisce l'equiparazione degli stranieri ai cittadini italiani, «ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste [...] per gli invalidi civili».

In «frontale contrasto» con tali principi, la norma impugnata, escludendo gli invalidi civili totali non cittadini dal novero dei beneficiari del trasporto gratuito, risulterebbe priva di ogni «razionale giustificazione», posto che il requisito della cittadinanza non presenterebbe alcuna «connessione né con il bisogno di cure né col legame col territorio nel quale i servizi dovrebbero essere fruiti».

Sussisterebbe, dunque, mancanza di consequenzialità tra il fine perseguito attraverso il riconoscimento del beneficio ed il criterio introdotto dalla legge per usufruirne.

Infine, secondo la difesa privata, la normativa censurata risulterebbe eccedere le competenze regionali, creando «una interferenza con la politica migratoria e con la disciplina della condizione giuridica degli stranieri» che la Costituzione (artt. 117, secondo comma, lettere *a* e *b*, riserva allo Stato. Oltretutto, la norma denunciata determinerebbe l'effetto indotto di incentivare gli immigrati ammessi nel territorio nazionale a lasciare la Lombardia per recarsi in Regioni diverse, così ponendo in discussione la potestà dello Stato di «decidere circa l'ammissione di immigrati in tutto il territorio nazionale».

D'altra parte – conclude la memoria – la norma impugnata viola altresì i principi generali dell'ordinamento e quelli posti come fondamentali da leggi statali. Questi ultimi – ricavabili essenzialmente dagli artt. 2 e 41 del d.lgs. n. 286 del 1998 – depongono, infatti, nel senso di una completa equiparazione tra stranieri e cittadini italiani nella fruizione delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, e ciò rappresenterebbe un limite invalicabile per la potestà normativa regionale, sotto il profilo della impossibilità «di creare due livelli essenziali di assistenza»: uno riservato agli italiani residenti, con libera circolazione sui mezzi pubblici; ed un altro, «assai deteriore», per gli stranieri con la circolazione a pagamento.

### *Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale Amministrativo regionale della Lombardia, solleva, in riferimento agli artt. 3 (parametro richiamato in motivazione, ma non riprodotto in dispositivo), 32, primo comma, 35, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), come modificato dall'art. 5, comma 7, della legge regionale 9 dicembre 2003, n. 25 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità), nella parte in cui non include i cittadini stranieri, residenti nella Regione, fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea, riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili.

Dopo aver descritto la fattispecie sottoposta al proprio giudizio, il Tribunale rimettente osserva, in punto di non manifesta infondatezza, come la disposizione censurata appaia in contrasto con l'art. 32 Cost., in quanto – essendo la tutela della salute enunciata da tale parametro come un diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività, e dovendosi pertanto riconoscere anche agli stranieri – il beneficio previsto dalla disposizione impugnata, pur attribuito ai cittadini «in ragione delle medesime condizioni di salute», non sarebbe riconosciuto «(a)gli stranieri residenti nella Regione Lombardia che si trovino in una situazione caratterizzata da una totale invalidità fisica». La norma impugnata, inoltre, risulterebbe in contrasto anche con il generale canone di ragionevolezza sancito dall'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe un trattamento differenziato rispetto a situazioni che – riferendosi a misure di sostegno introdotte a favore di individui gravemente invalidi – non presentano elementi di diversità rilevanti per l'ordinamento. Sarebbe vulnerato, poi, anche l'art. 35, primo comma, Cost., in quanto il beneficio in questione (della cui preclusione agli stranieri il Tribunale si duole) sarebbe riconosciuto «anche al fine di tutelare chi si trovi in difficoltà rispetto al lavoro per favorire il recupero delle energie psicofisiche». Si prospetta, infine, un contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in quanto, nell'introdurre un regime differenziato tra cittadini italiani e stranieri, sarebbe stata violata la riserva alla legislazione statale circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*); nonché sarebbero violati i principi fondamentali stabiliti dallo Stato in tema di tutela della salute: «settori ambedue che non possono non riguardare anche lo *status* giuridico dei cittadini stranieri».

2. – La difesa della Regione Lombardia solleva tre eccezioni pregiudiziali in punto di ammissibilità.

Con la prima, la Regione rammenta come – alla stregua della “storia” della normativa impugnata, descritta nello stesso atto di intervento – il requisito della cittadinanza italiana fosse già richiesto dalla legislazione regionale in materia, dal momento che la legge n. 25 del 2003, introduttiva della disposizione della cui legittimità costituzionale il giudice rimettente dubita, si sarebbe limitata «a cambiare la definizione dell'agevolazione (da “tessera di libera circolazione” si passa a parlare di “diritto alla circolazione gratuita”) e a richiedere che il grado di invalidità sia pari al 100%». Resterebbe quindi inesplicita, nella ordinanza di rimessione, la indicazione delle fonti normative o delle ragioni in base alle quali il ricorrente disponesse della tessera di libera circolazione. In mancanza di tale puntualizzazione – che assumerebbe, secondo la Regione, «un aspetto del tutto centrale per ciò che concerne la rilevanza della questione sollevata» – ne deriverebbe una preclusione alla disamina del merito, stante, appunto, la «carente esposizione dei fatti di causa che impedisce l'indispensabile controllo sulla rilevanza».

La eccezione è priva di fondamento. Non pare infatti corretto, innanzi tutto, l'assunto secondo il quale la disciplina dettata dalla legge n. 25 del 2003 non presenti alcun elemento di “novità” rispetto al passato, al lume della evoluzione della legislazione regionale, a partire dalla disciplina a suo tempo introdotta dall'art. 1 della legge regionale 16 novembre 1984, n. 57, recante nuove norme in materia di agevolazioni sui servizi di trasporto pubblico locale. Infatti, la legge regionale n. 25 del 2003, a differenza dei pregressi interventi normativi – nei quali si individuavano, quali beneficiari delle provvidenze, i “cittadini” appartenenti a determinate categorie – ha espressamente indicato, come potenziali fruitori della circolazione gratuita o delle agevolazioni tariffarie per l'utilizzo dei servizi di trasporto pubblico, soltanto i “cittadini italiani”: aggiunta per specificazione, questa, tecnicamente impropria – giacché il richiamo al requisito della cittadinanza, “genericamente” determinato, appariva riferibile a quella italiana – che, però, all'evidenza svela una precisa scelta “riduttiva” in ordine alla platea dei beneficiari.

Al di là di ciò, secondo quanto emerge dalla ordinanza di rimessione, non viene in alcun modo in discussione, nel giudizio *a quo*, la circostanza se la parte privata ricorrente avesse o meno titolo per fruire della «tessera di libera circolazione già in suo possesso ed in scadenza definitiva al 31 luglio 2004»: evenienza, questa, che avrebbe assunto invece sicuro risalto ove oggetto del reclamo fosse stato un provvedimento di revoca o comunque inibitorio del beneficio già concesso. L'oggetto del ricorso nel quale si è iscritto l'incidente di costituzionalità è, al contrario, rappresentato esclusivamente dalla deliberazione della Giunta regionale n. 7/16747 del 12 marzo 2004 e dagli atti connessi, riguardanti la non concedibilità *pro futuro* del beneficio agli invalidi civili non cittadini italiani: con

la conseguenza di rendere inconferenti – sul piano del nesso di pregiudizialità rispetto alla risoluzione del quesito di legittimità costituzionale – gli eventuali profili concernenti la legittimità della fruizione in atto di quello stesso beneficio, da parte del ricorrente. Dunque, nessuna “verifica” doveva (e poteva) compiere il giudice rimettente in ordine a tale aspetto della vicenda sottoposta al suo scrutinio: con l'ovvio corollario di rendere manifestamente infondata la pretesa incompletezza di descrizione della fattispecie, agli effetti della motivazione sulla rilevanza della questione.

3. – La difesa della Regione solleva anche un'altra eccezione pregiudiziale di inammissibilità, fondata sul rilievo che il giudice *a quo* avrebbe formulato il quesito di legittimità costituzionale «in termini palesemente contraddittori». Osserva, infatti, la Regione che il Tribunale rimettente avrebbe, da un lato, censurato la norma impugnata nella parte in cui limita ai soli cittadini italiani invalidi al 100%, residenti nella Regione, il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico regionale: sollecitando, quindi, l'adozione di un intervento additivo volto ad estendere il beneficio anche agli stranieri residenti nella Regione. Dall'altro lato, lo stesso rimettente – «prospettando (sia pur in modo confuso) la violazione dell'art. 117, commi 2 e 3, Cost. e richiamando l'art. 2, comma 5, del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che prevede parità di trattamento fra stranieri e cittadini nell'accesso ai servizi pubblici» – avrebbe richiesto alla Corte un «intervento radicalmente demolitorio», contestando la competenza legislativa regionale a differenziare il trattamento tra cittadini italiani e stranieri in materia di pubblici servizi. Posto, infatti, che la violazione dell'art. 117 Cost. «comporterebbe l'incostituzionalità per incompetenza dell'intera normativa impugnata», ne deriva – conclude la Regione – che l'accoglimento del quesito verrebbe ineluttabilmente a determinare «la caducazione del beneficio del diritto al trasporto gratuito anche per gli invalidi cittadini italiani»: in palese ed insanabile contrasto, quindi, con la richiesta di addizione di cui innanzi si è detto e che il giudice rimettente ha ribadito nel dispositivo della ordinanza di rimessione.

Anche questa eccezione è priva di fondamento. Il giudice rimettente si è limitato a rammentare come, anche a seguito delle modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'art. 117 della Carta fondamentale riserva alla legislazione statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*); così come sempre allo Stato è riservata la formulazione dei principi fondamentali cui la legislazione concorrente delle Regioni deve uniformarsi in materia di tutela della salute. Entrambi questi settori devono necessariamente riguardare – sottolinea l'ordinanza di rimessione – «anche lo *status* giuridico dei cittadini stranieri [...] tanto più che il d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, all'art. 2, comma 5, prevede la parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini di stati extracomunitari nell'accesso ai pubblici servizi.

Il profilo di “incompetenza” evocato dal giudice *a quo*, dunque, non è affatto “assoluto” – nei termini prospettati dalla Regione resistente – ma è circoscritto proprio a quel profilo dell'esercizio del potere legislativo che il giudice rimettente assume come discriminatorio. Infatti, a formare oggetto del quesito di costituzionalità non è la disposizione in sé, la quale, nel delineare i presupposti del beneficio, lo attribuisce ai “cittadini italiani” (disciplina, questa, rispetto alla quale non si formula alcuna richiesta di ablazione, né si ventila alcuna ipotesi di illegittimità). L'unico aspetto censurato è, invece, espresso soltanto “in negativo” (dove la richiesta di addizione, e non di ablazione); la doglianza si concentra esclusivamente sulla preclusione, introdotta dalla norma nei confronti degli stranieri, di fruire, a parità delle restanti condizioni di legge, delle provvidenze stabilite in favore degli invalidi in tema di trasporti regionali. Prescindendo quindi, per il momento, da qualsiasi considerazione in ordine alla fondatezza, nel merito, dei rilievi svolti dal Tribunale rimettente, specie per ciò che attiene alla effettiva riconducibilità della ipotesi di specie alla “materia” delineata dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., devono escludersi – secondo la prospettiva coltivata dal giudice *a quo* – quei profili di contraddittorietà del *petitum* che, ad avviso della Regione, minerebbero la ammissibilità della questione.

4. – La questione sarebbe infine inammissibile, secondo la difesa regionale, per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto – anche a voler prescindere da talune lacune di ordine sintattico, che renderebbero oscuro l'*iter* logico seguito dal giudice *a quo* – i vari parametri sarebbero enunciati in forma apodittica, generica e priva di un adeguato sostegno argomentativo.

Pure tale eccezione deve essere disattesa. Ai fini della sussistenza del presupposto di ammissibilità ora contestato, occorre che le “ragioni” del dubbio di legittimità costituzionale, in riferimento ai singoli parametri di cui si assume la violazione, siano articolate in termini di sufficiente puntualizzazione e riconoscibilità all'interno del tessuto argomentativo in cui si articola la ordinanza di rimessione; senza alcuna esigenza, da un lato, di specifiche formule sacramentali, o, dall'altro lato, di particolari adempimenti “dimostrativi”, d'altra parte in sé incompatibili con lo specifico e circoscritto ambito entro il quale deve svolgersi lo scrutinio incidentale di “non manifesta infondatezza”. A tali requisiti minimi l'ordinanza di rimessione ha corrisposto, considerato che, in riferimento a ciascuno dei profili coinvolti dal quesito e per ognuno dei parametri invocati, il Tribunale rimettente ha offerto pertinente e congrua motivazione. La circostanza, poi – evidenziata dalla Regione a sostegno della eccezione di inammissibilità – per la quale la violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe enunciata nel corpo della ordinanza di rimessione, ma non ulteriormente richiamata nel dispositivo, si rivela priva di rilievo, posto che le “ragioni” delle censure ed il corrispondente quesito risultano enunciati in termini del tutto univoci dall'atto introduttivo del presente giudizio di legittimità costituzionale.

5. – Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 8 della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1, come sostituito dall'art. 5, comma 7, della legge regionale 9 dicembre 2003, n. 25, stabilisce particolari provvidenze in favore di talune categorie, in materia di servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale: in particolare, a decorrere dal 1° agosto 2004, accanto alle categorie di beneficiari indicate nel comma 1 del medesimo articolo, il diritto alla circolazione gratuita su tali servizi è riconosciuto anche «ai cittadini italiani invalidi civili, inabili ed invalidi del lavoro residenti in Lombardia con grado di invalidità pari al 100% [...] e loro eventuali accompagnatori, secondo le modalità stabilite con apposito atto della Giunta regionale». Rispetto alle restanti categorie di soggetti previste nel comma 1 – tutte, per così dire, soggettivamente qualificate dalla origine (invalidi di guerra e di servizio; deportati nei campi di sterminio nazisti; invalidi a causa di atti di terrorismo e vittime della criminalità organizzata), o dalla natura della invalidità (privi di vista per cecità assoluta e

sordomuti) – gli invalidi menzionati nel comma 2 della stessa norma presentano, come tratto comune e unificante, esclusivamente la percentuale di invalidità: nella specie, la più elevata in assoluto.

La *ratio* del beneficio è, dunque, riconducibile alla scelta del legislatore regionale di agevolare – attraverso la fruizione gratuita del servizio – l'accesso al sistema dei trasporti pubblici locali in favore di un gruppo di persone accomunate dalla appartenenza alla più grave condizione di invalidità. Ci si muove nell'ambito di una provvidenza dettata da finalità eminentemente sociali, nella specie raccordata, sul piano della "causa" normativa, a valori di solidarietà, non disgiunti dagli intuibili riverberi che le peculiari condizioni dei beneficiari e la natura stessa del beneficio possono in concreto presentare rispetto alle esigenze di vita e di relazione; non ultime quelle connesse alla tutela del diritto alla salute, in presenza di una così grave menomazione.

Il *discrimen* che viene qui in discorso, e sul quale si concentra l'intera gamma delle censure proposte dal Tribunale rimettente, ruota quindi attorno alla preclusione che la normativa di favore – oggetto di impugnativa – ha dichiaratamente inteso introdurre nei confronti degli stranieri: con ciò compromettendo – secondo il giudice *a quo* – non soltanto «il generale canone di ragionevolezza [...] che può evocarsi come parametro di coerenza della norma legislativa regionale con i principi sanciti a tutela di situazioni riconducibili ad un'identica *ratio* interpretativa»; ma, anche, la necessaria tutela della salute (art. 32 Cost.), e del lavoro (art. 35, primo comma, Cost.), oltre che la riserva alla legislazione statale circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), e circa i principi fondamentali in tema di legislazione concorrente regionale sulla salute.

5.1. – In linea di principio, sono corretti i rilievi svolti dalla difesa regionale a proposito delle peculiarità che caratterizzano la condizione dello straniero nel quadro dei valori costituzionali. In particolare, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo (v., fra le tante, la sentenza n. 62 del 1994): così da rendere legittimo, per il legislatore ordinario, introdurre norme applicabili soltanto nei confronti di chi sia in possesso del requisito della cittadinanza – o all'inverso ne sia privo – purché tali da non compromettere l'esercizio di quei fondamentali diritti.

Al tempo stesso, e sullo specifico versante del diritto alla salute, questa Corte ha reiteratamente puntualizzato che «il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è "costituzionalmente condizionato" dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di "un nucleo irrinunciabile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto" [...] Questo "nucleo irriducibile" di tutela della salute quale diritto della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso». Pertanto, anche lo straniero presente irregolarmente nello Stato «ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma 3 (del d.lgs. n. 286 del 1998), trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve essere garantito, così come disposto, in linea generale, dall'art. 2 dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998» (v. sentenza n. 252 del 2001).

In tale quadro di riferimento, e se si ha riguardo al testo ed alla *ratio* della norma oggetto di impugnativa, può convenirsi con l'assunto della Regione, nella parte in cui sottolinea come la scelta «legislativa di attribuire a determinate categorie di soggetti un diritto alla circolazione gratuita, ovvero un diritto a fruire di tariffe agevolate, non configuri in alcun modo una prestazione essenziale o minimale, né si presenti, ovviamente, come una scelta costituzionalmente obbligata».

Per un verso, infatti, la previsione agevolatrice in questione si indirizza a categorie eterogenee di beneficiari, per di più neppure tutte riconducibili al *genus* degli invalidi, come i cavalieri di Vittorio Veneto o gli agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria in servizi di pubblica sicurezza, rispettivamente inquadrabili in categorie di benemeriti o di fruitori del servizio *ratione officii*: donde l'impossibilità di considerare il diritto alla salute (o quello al lavoro) come valore fondamentale alla cui salvaguardia correlare – per di più attraverso un nesso di astratta "indispensabilità" – la concessione della provvidenza. Per un altro verso, è del pari evidente l'impossibilità di individuare nel trasporto regionale un servizio destinato ad integrare – sempre e comunque – quel "nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana", di cui innanzi si è detto, posto che è la natura stessa del servizio ad evocare il soddisfacimento di una gamma indefinita (ed indefinibile) di esigenze di spostamento.

La provvidenza a favore degli invalidi, dunque, non si giustifica in funzione dei singoli "bisogni" di locomozione (fra i quali ben possono annoverarsi – ma non necessariamente e non soltanto – quelli connessi alla salute o al lavoro). Essa rinviene la propria ragion d'essere in una logica di solidarietà sociale, nella ragionevole presupposizione delle condizioni di difficoltà in cui versano i residenti che, per essere totalmente invalidi, vedono grandemente compromessa, se non totalmente eliminata, la propria capacità di guadagno.

5.2. – Se la previsione di tariffe gratuite o agevolate per gli invalidi risponde a finalità sociali e si inquadra nel novero delle disposizioni per così dire "facoltative", non essendo destinata, in sé, a soddisfare diritti fondamentali, ne deriva – ha sottolineato la Regione – la legittimità di scelte intese a bilanciare la massima fruibilità del beneficio con la limitatezza delle risorse finanziarie, per far fronte al consistente maggior onere che dal beneficio in questione deriva per l'ente regionale. D'altra parte, se un tale bilanciamento è imposto anche «in relazione alle risorse organizzative e finanziarie, restando salvo, in ogni caso, quel nucleo irriducibile del diritto alla salute» di cui si è già fatto cenno (v., fra le tante, la sentenza n. 509 del 2000), tanto più tale ponderazione si impone – sottolinea la Regione – «se lo scopo è quello di contenere l'esborso economico per prestazioni aggiuntive che costano».

L'assunto della Regione, corretto in linea di principio, risulta tuttavia del tutto eccentrico rispetto alla previsione oggetto di censura. La circostanza che la Regione abbia nella specie introdotto un regime di favore senz'altro eccedente i limiti dell'"essenziale", sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti "i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al

principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria.

La disposizione in discussione si pone in contrasto con il principio sancito dall'art. 3 della Carta fondamentale, perché il relativo scrutinio va circoscritto all'interno della specifica previsione, in virtù della quale la circolazione gratuita viene assicurata non a tutti gli invalidi residenti in Lombardia che abbiano un grado di invalidità pari al 100%, ma soltanto a quelli, fra essi, che godano della cittadinanza italiana. Il requisito della cittadinanza non può assumersi – come deduce la Regione – quale «criterio preliminare di accesso» al beneficio, e senza che lo stesso sia stato «pensato in riferimento ad una specifica categoria di soggetti»; esso, infatti, si atteggia – nella disposizione – come uno specifico presupposto che condiziona l'ammissione al regime di *favor*, non diversamente dagli altri specifici requisiti che valgono ad identificare le singole categorie privilegiate.

Né può dirsi, come ritiene la Regione, che il requisito della cittadinanza possa legittimamente concorrere a selezionare i fruitori della provvidenza in ragione delle esigenze finanziarie, al pari di quello della residenza, dal momento che – mentre la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio – a conclusioni diverse deve pervenirsi per la cittadinanza, che pertanto si presenta come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari. Distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri – comunitari o extracomunitari – ovvero apolidi, finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione.

D'altra parte, e come rilevano le parti private, l'art. 41 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) espressamente sancisce il principio secondo il quale «gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste [...] per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

Questa disposizione – al pari delle altre contenute nel medesimo testo unico – costituisce, a norma dell'art. 1, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998, principio fondamentale "ai sensi dell'art. 117 della Costituzione" (ovviamente nel testo allora vigente) "nelle materie di competenza legislativa delle regioni", fra le quali rientra quella del trasporto regionale. Un principio, dunque, il quale – al di là del diverso risalto che ad esso può annettersi nel quadro della nuova distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni – ben può essere richiamato come necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare l'odierno scrutinio di ragionevolezza; e ciò in quanto, proprio avuto riguardo al rilievo generale che quel principio continua a svolgere nel sistema, qualsiasi scelta del legislatore regionale che introducesse rispetto ad esso regimi derogatori – come senz'altro è avvenuto nella disposizione oggetto di impugnativa – dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale "causa giustificatrice", idonea a "spiegare", sul piano costituzionale, le "ragioni" poste a base della deroga. A conclusioni analoghe può altresì giungersi con riferimento agli artt. 2 e 3, comma 4, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che – nell'ambito dei principi fondamentali e per quanto attiene alle prestazioni in tema di *handicap* – equiparano ai cittadini gli stranieri e gli apolidi residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale.

Non essendo, quindi, enucleabile dalla norma impugnata altra *ratio* che non sia quella di introdurre una preclusione destinata a scriminare, dal novero dei fruitori della provvidenza sociale, gli stranieri in quanto tali, ne deriva la illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma stessa, per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Restano assorbiti gli ulteriori profili dedotti dal giudice rimettente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), come modificato dall'art. 5, comma 7, della legge della Regione Lombardia 9 dicembre 2003, n. 25 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità), nella parte in cui non include gli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 novembre 2005.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Giovanni Maria FLICK, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2005.

## DIFESA E FORZE ARMATE; SICUREZZA DELLO STATO

La Corte Costituzionale ha chiarito che le materie "Forze armate" e "Difesa civile" sono riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello stato.

NUMERO SCHEDA: 6858

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: GAZZETTA UFFICIALE - SENTENZE CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 02/12/2005

NUM. ATTO: 431

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

-

Con separati ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano) e la legge della Regione Marche 23 febbraio 2005, n. 15 (Istituzione del sistema regionale del servizio civile), lamentando che alcune delle disposizioni recate da tali leggi, là dove incidono su aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale, senza limitarsi alla disciplina delle concrete attività in cui questo si sostanzia, esorbirebbero dall'ambito delle competenze tanto della Provincia autonoma quanto della Regione e si rivelerebbero, pertanto, invasive della sfera di competenza statale.

La Corte Costituzionale ha chiarito che ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione, sono da ritenere riservate alla legislazione esclusiva dello Stato le materie: "Forze armate" e "difesa", per così dire, "civile", che si traduce nella prestazione di comportamenti di impegno sociale non armato.

La riserva alla legislazione esclusiva dello Stato prevista dalla citata norma concerne tuttavia solo la disciplina dei profili organizzativi e procedurali del servizio.

Sono state dichiarate costituzionalmente illegittime alcune delle disposizioni recate dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano), che sono invasive della sfera di competenza statale, là dove incidono su aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale, senza limitarsi alla disciplina delle concrete attività in cui questo si sostanzia.

In particolare sono stati dichiarati illegittimi:

- 1) l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, limitatamente alle parole «per un periodo variabile da 6 a 12 mesi»;
- 2) l'art. 14, comma 1, lettera a), della predetta legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, nella parte in cui demanda ad un regolamento di esecuzione la disciplina, tra i benefici previsti a favore dei volontari del servizio civile nazionale, anche dei crediti formativi per la formazione universitaria e professionale;
- 3) l'art. 14, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, limitatamente alle parole «e i requisiti», nella parte in cui si riferiscono al servizio civile nazionale.

*Si allega il testo integrale della sentenza:*

SENTENZA N. 431  
ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera a); 6, comma 7; 7, comma 1, lettere b), d) e f); 11 e 14, comma 1, lettere a), b) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano) e degli artt. 2, comma 1, lettere a) ed e); 4, commi 1 e 2, lettera i); 5, comma 2; 6, comma 2; 7, commi 1, 4, 5, 6 e 7; 10, comma 1, lettera f); 12 e 13 della legge della Regione Marche 23 febbraio 2005, n. 15 (Istituzione del sistema regionale del servizio civile), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 30 dicembre 2004 e il 9 maggio 2005, depositati in cancelleria il 5 gennaio 2005 e il 17 maggio 2005 ed iscritti ai numeri 1 e 56 del registro ricorsi 2005.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 2005 il Giudice relatore Paolo Maddalena;  
uditi l'avvocato dello Stato Massimo Mari per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Alberto Salvatore Romano e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato il 30 dicembre 2004 e depositato il 5 gennaio 2005 (reg. ric. n. 1 del 2005), il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano).

Osserva l'Avvocatura che la legge della Provincia autonoma di Bolzano – dopo aver ricompreso nel servizio civile provinciale sia il servizio civile volontario prestato dai giovani ai sensi della legge 6 marzo 2001, n. 64, riconducibile al dovere di difesa della Patria, sia il servizio civile svolto da adulti ed anziani, quale servizio sociale che ogni Regione o Provincia autonoma può istituire e disciplinare nell'ambito delle proprie competenze – stabilirebbe eguale disciplina per entrambi i tipi di servizio civile, senza attenersi, per il servizio civile prestato in sede provinciale ai sensi della legge n. 64 del 2001, a tutta la normativa statale che lo regola.

Vi sarebbe in tal modo incidenza nella materia "difesa della Patria", riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione, con superamento delle competenze statutarie provinciali (di cui agli articoli 8 e 9 dello statuto speciale di autonomia, approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670). La riserva allo Stato della legislazione in materia di servizio civile non esclude che «attraverso strumenti di leale collaborazione» o «meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» sia comunque attribuita a Regioni e Province autonome, secondo le rispettive competenze, l'attuazione degli interventi di servizio civile (sentenza n. 228 del 2004). Se dunque gli aspetti procedurali e organizzativi del servizio civile nazionale ricadono sotto la legislazione statale, del tutto possibile resterebbe tuttavia in capo a Regioni e Province autonome la possibilità di istituire e disciplinare un proprio servizio civile regionale o provinciale, che però deve ritenersi del tutto distinto da quello nazionale disciplinato con sue proprie norme, e che dovrebbe avere natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa.

Le questioni sollevate dal ricorrente sono le seguenti.

L'art. 2, comma 1, lettera a), della legge provinciale, nel prevedere una durata del servizio civile, reso ai sensi della legge n. 64 del 2001, variabile dai 6 ai 12 mesi, si porrebbe in contrasto con la normativa nazionale, giacché l'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64) stabilisce indistintamente per il servizio civile una durata di 12 mesi, demandando ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'eventuale previsione di una durata diversa.

Un'altra censura concerne l'art. 6, comma 7, della legge provinciale. Tale disposizione, prevedendo a favore dei volontari e degli enti di servizio civile generiche «esenzioni o riduzioni sui tributi locali», non indicherebbe se si tratti di tributi propri o attribuiti dallo Stato. Di qui il contrasto con il principio di autonomia finanziaria e tributaria dei Comuni e con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, tanto più che l'art. 80 dello statuto speciale stabilisce che le Province hanno competenza legislativa nei limiti stabiliti dall'art. 5 (competenza concorrente) in materia di finanza locale: in questo senso la norma della legge provinciale risulterebbe eccedente anche la competenza statutaria attribuita alla Provincia.

Una terza censura investe l'art. 7, comma 1, lettere b), d), e f), della legge provinciale n. 7 del 2004.

Secondo il ricorrente, l'art. 7, comma 1, lettere d) e f), «attribuisce alla Provincia le funzioni di programmazione, indirizzo e vigilanza del servizio civile provinciale, con ciò conferendo alla Provincia stessa funzioni riservate allo Stato dall'art. 2 del d.lgs. n. 77 del 2002», il quale, in conformità con le disposizioni costituzionali in materia, espressamente riserva allo Stato la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento ed il controllo mediante l'elaborazione di direttive e l'individuazione degli obiettivi degli interventi del servizio civile. A sua volta, l'art. 7, comma 1, lettera b), che attribuisce alla Provincia, nell'ambito della formazione di base dei volontari, la facoltà di stabilire le materie e gli aspetti fondamentali da sviluppare in tale contesto, contrasterebbe con l'art. 11, comma 3, del decreto legislativo n. 77 del 2002, che riserva all'Ufficio nazionale, sentita la Conferenza Stato-Regioni e la Consulta nazionale, la definizione dei contenuti di base per la formazione. Un vizio di costituzionalità analogo colpirebbe l'art. 11 della legge provinciale: tale disposizione infatti, nello stabilire i criteri di approvazione dei progetti di servizio civile, contrasterebbe con l'art. 6 del decreto legislativo n. 77 del 2002, secondo il quale con regolamento «sono individuate le caratteristiche a cui si devono attenere tutti i progetti di servizio civile».

Altra censura è rivolta all'art. 14, comma 1, lettere a), b) e d), della legge provinciale.

Secondo il ricorrente, la lettera a) dell'art. 14, comma 1, là dove demanda ad un regolamento di esecuzione la disciplina dei «benefici previsti a favore dei volontari, quali i crediti formativi», contrasterebbe con l'art. 10, comma 2, della legge n. 64 del 2001, che attribuisce allo Stato il potere di determinare con d.P.C.m. i crediti formativi per i cittadini che prestano servizio civile. Infatti, come osserva la sentenza n. 228 del 2004, «in una logica di incentivazione dei cittadini a prestare il servizio e di riconoscimento delle competenze acquisite», è lo Stato a dover determinare gli «standard dei crediti formativi acquisiti dai soggetti che aspirano al conseguimento delle abilitazioni richieste dall'ordinamento per l'esercizio delle professioni intellettuali».

Le lettere b) e d) dell'art. 14, comma 1, prevedendo che il regolamento di esecuzione disciplini le modalità ed i requisiti per l'iscrizione all'albo e i criteri di approvazione dei progetti, contrasterebbero, rispettivamente, con l'art. 5 del decreto legislativo n. 77 del 2002, che indica i requisiti per l'iscrizione all'albo, e con l'art. 6 dello stesso decreto legislativo, che demanda ad un regolamento governativo l'individuazione delle caratteristiche cui si devono attenere tutti i progetti di servizio civile.

1.1. Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, concludendo per l'inammissibilità e per l'infondatezza della questione.

La Provincia eccepisce l'inammissibilità del ricorso perché invocherebbe come parametro, anziché le pertinenti norme dello statuto, direttamente ed unicamente le norme del Titolo V della Costituzione, per di più senza argomentarne l'applicazione sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Nei quattro motivi in cui si articola il ricorso, il parametro sarebbe costituito

soltanto dall'art. 117, secondo comma, lettere d) ed e), terzo e quarto comma, nonché dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione. Nessun riferimento vi sarebbe, inoltre, all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il ricorso sarebbe comunque, nel merito, infondato.

Osserva la resistente che la legge provinciale n. 7 del 2004, oggetto di impugnativa, riguarda in generale ogni tipo di servizio civile volontario svolto nel territorio della Provincia: sia il servizio civile "provinciale", che – come chiarito da questa Corte nella sentenza n. 228 del 2004 – la Provincia ha il potere di istituire e disciplinare autonomamente; sia il servizio civile "nazionale" per quegli aspetti delle relative attività che si svolgono nel territorio provinciale e rientrano nelle materie di competenza (esclusiva o concorrente) della Provincia stessa.

Secondo la Provincia, il servizio civile nazionale non è una "(sub) materia" in senso tecnico, la cui attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato esclude ogni intervento e competenza regionale o provinciale; esso infatti investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. Il servizio civile nazionale sarebbe un "valore trasversale", sicché allo Stato spetterebbero solo le determinazioni organizzative meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. Il servizio civile nazionale, più che una materia, costituirebbe una peculiare modalità organizzativa, una particolare forma di realizzazione di specifiche attività (assistenza sociale, sanitaria, tutela dell'ambiente, protezione civile, ecc.) che generalmente rientrano nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome. Onde le competenze di queste ultime e quella dello Stato in materia di servizio civile nazionale si intrecciano, non si elidono.

Esaminando, nel dettaglio, le singole censure, la difesa della Provincia osserva, con riguardo all'art. 2, comma 1, lettera a), che tale norma provinciale non ha inteso modificare la durata del servizio come stabilita dalla disciplina statale. La formula "da 6 a 12 mesi", presente nella disposizione impugnata, «è una formula più ampia di quella della legge statale perché ha voluto essere fungibile anche nell'ipotesi ([...] prevista dalla stessa disciplina statale) in cui lo Stato riducesse la durata del periodo di servizio civile».

In ordine alla censura avente ad oggetto l'art. 6, comma 7, della legge provinciale n. 7 del 2004, la difesa della Provincia eccepisce l'inammissibilità dell'impugnativa per genericità ed assenza di motivazione. Nel merito, comunque, la norma sarebbe priva di contenuto lesivo, perché si limiterebbe a stabilire un principio di natura programmatica. Né, d'altra parte, sarebbe possibile sostenere che la Provincia autonoma di Bolzano non dispone "in astratto" della competenza in ordine alla previsione di trattamenti fiscali agevolati per i tributi rientranti nella propria sfera di attribuzioni.

Inammissibili e infondate sarebbero anche le censure rivolte agli articoli 7 e 11.

Le lettere d) e f) dell'impugnato articolo 7 riguardano soprattutto le attività del servizio civile provinciale (di cui alla lettera b) dell'art. 2). Ma esse – secondo la Provincia – possono anche legittimamente riguardare attività di programmazione e vigilanza relative agli interventi del servizio civile nazionale svolti nel territorio provinciale. Al di sotto della programmazione "generale" dell'Ufficio nazionale, anche la concreta "attuazione" di tali interventi abbisogna di una programmazione al livello del territorio interessato (come è implicito nel fatto che – in base all'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 77 del 2002 – sono le Regioni e le Province autonome che esaminano ed approvano i progetti presentati dalle organizzazioni che svolgono attività nell'ambito delle loro competenze e nel loro territorio). La resistente ricorda inoltre che l'art. 6, comma 6, del decreto legislativo n. 77 del 2002 attribuisce alle Regioni e Province autonome «nell'ambito delle rispettive competenze, il monitoraggio, il controllo e la verifica dell'attuazione dei progetti».

Quanto poi alla formazione di base dei volontari, di cui alla lettera b) dell'articolo 7, la censura muoverebbe da una inesatta lettura sia del decreto legislativo n. 77 del 2002, sia della sentenza n. 228 del 2004. Infatti, per la formazione degli appartenenti al servizio civile nazionale il comma 3 dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 77 del 2002 attribuisce l'organizzazione dei corsi di formazione non soltanto all'Ufficio nazionale, ma anche alle Regioni ed alle Province autonome.

Analoghe considerazioni varrebbero per la disciplina dei criteri di approvazione di cui all'impugnato articolo 11. Anch'essa, infatti, vale in primo luogo per i progetti relativi al servizio civile provinciale; in ogni caso, per i progetti la cui approvazione è di competenza della Provincia, ai sensi del comma 5 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 77 del 2002, i criteri della legge provinciale possono avere un valore suppletivo ed integrativo rispetto a quelli stabiliti con il d.P.C.m. di cui al comma 1 del medesimo art. 6.

Anche la questione avente ad oggetto l'art. 14, comma 1, lettere a), b) e d), della legge provinciale sarebbe infondata.

In particolare, per quanto riguarda la lettera a), la norma interposta invocata nel ricorso non sarebbe più esistente; infatti, come previsto dall'articolo 4 della legge n. 64 del 2001, l'articolo 10 della medesima legge ha cessato di avere efficacia dal momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 77 del 2002. Inoltre, avendo la Provincia competenza esclusiva in materia di "formazione professionale" (art. 8, numero 29, dello statuto speciale), essa avrebbe anche la competenza a disciplinare i crediti formativi.

Per quanto riguarda poi la lettera b), relativa ai requisiti per l'iscrizione all'albo, la censura sarebbe inammissibile, perché la disposizione impugnata sarebbe solo un corollario della disciplina contenuta nell'articolo 7, lettera a), della medesima legge, che prevede l'istituzione dell'albo provinciale degli enti di servizio civile. Tale ultima disposizione, tuttavia, non è stata impugnata dal Governo, e pertanto sarebbe inammissibile la censura dell'articolo 14, lettera b). Se la Provincia può istituire l'albo, essa sarebbe legittimata a stabilire i criteri per l'ammissione al medesimo. Nel merito, la resistente osserva che «mentre non risulta contestabile che la Provincia possa istituire tale albo in relazione alle attività rientranti nel servizio civile provinciale, non si vede perché essa non possa occuparsi in via suppletiva anche di tale aspetto organizzativo del servizio civile nazionale, in relazione alle attività che di esso vengono svolte nel territorio provinciale».

Infine, per quanto riguarda la lettera d) dell'articolo 14, si rileva che, «se la Provincia è competente, nel senso e nei limiti sopra indicati, a disciplinare i criteri di approvazione dei progetti, lo è pure a dettare tale disciplina con un proprio regolamento d'esecuzione».

2. Con ricorso notificato il 9 maggio 2005 e depositato il 17 maggio 2005 (reg. ric. n. 56 del 2005), il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Marche 23 febbraio 2005, n. 15 (Istituzione del sistema regionale del servizio civile).

La legge regionale avrebbe dettato disposizioni incidenti anche sul servizio civile nazionale senza attenersi alle competenze regionali, stabilite dalla legge n. 64 del 2001 e dal decreto legislativo n. 77 del 2002, invadendo in tal modo la materia "difesa e sicurezza dello Stato", riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione.

In particolare, secondo la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbero illegittime, in quanto invasive della competenza statale, le seguenti disposizioni.

L'art. 2, comma 1, lettera a), l'art. 4, commi 1 e 2, lettera i), e l'art. 10, comma 1, lettera f), della legge regionale, attribuendo alla Regione le funzioni di programmazione del sistema regionale del servizio civile attraverso la predisposizione di apposite linee guida, contrasterebbero con l'art. 2 del decreto legislativo n. 77 del 2002, che riserva tali funzioni all'Ufficio nazionale per il servizio civile.

L'art. 2, comma 1, lettera e), e l'art. 7, commi 5, 6 e 7, attribuendo alla Regione le attività connesse alla stipulazione dei contratti di servizio civile, si porrebbero in contrasto con l'art. 8 del decreto legislativo n. 77 del 2002 (come modificato dall'art. 6-quinquies del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, aggiunto dalla legge di conversione 31 marzo 2005, n. 43), che attribuisce la competenza a stipulare contratti unicamente all'Ufficio nazionale per il servizio civile.

L'art. 5, comma 2, prevedendo che nella prima sezione dell'Albo, relativa al servizio civile nazionale, siano iscritte anche le sedi locali degli enti e delle organizzazioni iscritti all'albo nazionale e che, qualora un ente iscritto nell'albo nazionale abbia più sedi nel territorio regionale, si proceda ad un'unica iscrizione (con l'indicazione delle singole sedi abilitate alla presentazione dei progetti), contrasterebbe con l'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 77 del 2002, il quale dispone che l'iscrizione negli albi regionali riguarda i soli enti «che svolgono attività esclusivamente in ambito regionale e provinciale».

L'art. 6, comma 2, là dove stabilisce che i progetti presentati dagli enti iscritti nell'albo regionale siano approvati sulla base non solo dei criteri stabiliti nella legislazione statale, ma anche delle linee guida approvate dalla Regione, contrasterebbe con l'art. 6, comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 2002, giacché prevederebbe criteri ulteriori per l'approvazione dei progetti rispetto a quelli individuati da tale ultimo articolo, secondo il quale l'individuazione delle caratteristiche cui devono attenersi tutti i progetti di servizio civile è demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni. La norma impugnata violerebbe inoltre il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

L'art. 7, comma 1, prevedendo l'emanazione di un bando regionale anche per i progetti di servizio civile nazionale, sarebbe illegittimo, perché disciplinerebbe aspetti organizzativi del servizio civile nazionale riservati alla competenza statale.

L'art. 7, comma 4, stabilendo che l'avvenuta prestazione del servizio civile regionale preclude la possibilità di presentare ulteriore domanda, introdurrebbe un'ipotesi di incompatibilità per la prestazione del servizio civile nazionale, ulteriore rispetto a quelle individuate dall'art. 10, comma 2, del decreto legislativo n. 77 del 2002 (come modificato dall'art. 6-quinquies del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione), ponendosi in contrasto con tale ultimo articolo.

Infine, gli artt. 12 e 13, che contengono le disposizioni finanziarie, sarebbero, ad avviso dell'Avvocatura, illegittimi, in quanto, stabilendo la confluenza nel fondo regionale delle risorse del fondo nazionale per il servizio civile, per un verso finanzierebbero con risorse nazionali anche il servizio civile regionale (art. 12, lettera a), per altro verso (art. 12, lettere b e c) opererebbero trasferimenti di quote, dal fondo statale al fondo regionale, non previsti dalla normativa statale, ponendosi in contrasto con l'art. 4, comma 2, del decreto legislativo n. 77 del 2002. In particolare, l'art. 12, lettere d), e) e f), disponendo la confluenza nel fondo regionale delle quote provenienti da altri enti pubblici, da fondazioni bancarie e da donazioni di soggetti pubblici e privati senza specificare che tali stanziamenti sono riservati unicamente al servizio civile regionale, contrasterebbe con l'art. 11, lettera b), della legge n. 64 del 2001, secondo il quale gli stanziamenti a favore del servizio nazionale da parte di fondazioni, enti pubblici e privati debbono essere versati sul fondo nazionale.

2.1. Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita la Regione Marche, concludendo per la non fondatezza delle questioni.

In una memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Marche ha articolato la propria difesa osservando come lo svolgersi in concreto del servizio civile nazionale possa dispiegarsi, a seconda dei casi, in ambiti assegnati alla legislazione dello Stato, delle Regioni o delle Province autonome.

La resistente afferma che la legge regionale, nel disciplinare un "sistema regionale" di "servizio civile", non si contrappone né interferisce sull'organizzazione del servizio civile nazionale.

In particolare, non interferirebbe con le competenze statali l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 15 del 2005, che attribuisce alla Giunta la funzione di predisporre le linee guida di cui al successivo art. 4, con la collaborazione del centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani. Tali linee guida costituiscono l'annuale definizione dello sviluppo programmatico ed organizzativo del sistema regionale del servizio civile. Si riferiscono quindi in primo luogo al servizio civile regionale e, solo in funzione di collaborazione di attuazione, al servizio civile nazionale. Le linee guida fanno riferimento al servizio civile nazionale solo in quanto valutano la possibilità di crescita del servizio civile nazionale in ciascun settore nell'ambito della Regione, in modo tale da consentire la verifica delle condizioni necessarie per attuare forme di promozione e iniziative da assumere per sostenere l'adesione dei giovani, sia in termini quantitativi che qualitativi, a tale servizio (lettera c del secondo comma dell'art. 4). Analogamente le linee guida dettano i criteri con i quali la Regione approva i progetti da comunicare all'Ufficio nazionale per il servizio civile, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 77 del 2002. Le linee guida sarebbero quindi coerenti con il principio affermato dal comma 2 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 77 del 2002, secondo cui le Regioni curano l'attuazione di interventi di servizio civile (e la norma si riferisce al servizio civile nazionale) secondo le rispettive competenze. La Regione individua semplicemente le modalità con le quali essa potrà determinare la propria collaborazione attiva al migliore sviluppo del servizio civile nazionale. Ciò – si osserva – nell'ambito delle competenze regionali e senza alcuna interferenza sulle modalità organizzative e sulle indicazioni che verranno da tale servizio.

Anche l'art. 2, comma 1, lettera e), della legge regionale, che attribuisce alla Giunta lo svolgimento delle attività relative ai contratti e al rilascio degli attestati di cui all'articolo 7, non invaderebbe la competenza statale, per la parte in cui è sicuramente riferibile ai

contratti ed al rilascio degli attestati relativi al servizio civile regionale. Infatti, vi sarebbe il richiamo a una disciplina che regola la selezione degli aspiranti e i contratti di ammissione al servizio civile regionale.

Nella memoria si esclude che l'art. 5, comma 2, della legge regionale impugnata invada la competenza dello Stato là dove istituisce – a scopo di conoscenza (e con evidente utilità di acquisizione di informazioni ai fini di coordinamento) – una sezione dell'albo relativo al servizio civile riferita anche al servizio civile nazionale. La norma terrebbe conto del fatto che gli enti che hanno diritto ad iscriversi nell'albo nazionale sono generalmente dotati di sedi periferiche che curano l'attuazione dei progetti a livello locale.

Con riguardo all'art. 6, comma 2, il quale stabilisce che i progetti presentati dagli enti iscritti nell'albo regionale siano approvati anche sulla base delle linee guida approvate dalla Regione, la difesa della resistente sostiene che la norma si porrebbe a garanzia del principio di leale collaborazione.

Alla stessa ratio si ispirerebbe l'art. 7, comma 1, il quale prevede che la struttura di cui all'articolo 2, comma 2, emana un apposito bando nel quale sono indicati i progetti approvati ai sensi dell'articolo 6, comma 2, ed il numero massimo di giovani che possono essere ammessi a svolgere il servizio civile.

La Regione precisa che la previsione dell'art. 6, comma 2, si riferisce ai progetti che debbono essere realizzati ai sensi anche del comma 3 dello stesso art. 6. Ci si troverebbe di fronte ad una norma di mero coordinamento con le iniziative in sede regionale del servizio civile nazionale.

Anche gli artt. 12 e 13 non sarebbero incostituzionali, perché si limiterebbero ad affidare alla Regione la sola funzione di gestione delle risorse finanziarie con espressa osservanza di quanto previsto dal decreto legislativo n. 77 del 2002. Sarebbe possibile interpretare gli artt. 12 e 13 della legge della Regione Marche n. 15 del 2005 come riferiti esclusivamente ai fondi messi a disposizione del servizio civile regionale, senza alcuna interferenza o sottrazione di destinazione di fondi relativi al servizio civile nazionale.

3. In prossimità dell'udienza hanno depositato memorie, oltre alla Regione Marche, la Provincia autonoma di Bolzano e il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1. Con separati ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano) e la legge della Regione Marche 23 febbraio 2005, n. 15 (Istituzione del sistema regionale del servizio civile), lamentando che alcune delle disposizioni recate da tali leggi, là dove incidono su aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale, senza limitarsi alla disciplina delle concrete attività in cui questo si sostanzia, esorbiterebbero dall'ambito delle competenze tanto della Provincia autonoma quanto della Regione e si rivelerebbero, pertanto, invasive della sfera di competenza statale.

1.1. Della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2004 il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le seguenti disposizioni: l'art. 2, comma 1, lettera a), sulla durata del servizio civile nazionale; l'art. 6, comma 7, avente ad oggetto le esenzioni o riduzioni sui tributi locali a favore dei volontari e degli enti di servizio civile; l'art. 7, comma 1, lettere b), d), e f), relativo alle funzioni di programmazione, indirizzo e vigilanza del servizio civile e alla formazione di base dei volontari; l'art. 11, sui criteri di approvazione dei progetti di servizio civile; l'art. 14, comma 1, lettere a), b) e d), concernente i benefici previsti a favore dei volontari, le modalità ed i requisiti per l'iscrizione all'albo e i criteri di approvazione dei progetti. Secondo il ricorrente, le menzionate norme della legge provinciale eccederebbero la competenza statutaria e variamente contrasterebbero con gli articoli 117, secondo comma, lettere d) ed e), terzo e quarto comma, e 119, sesto comma, della Costituzione.

1.2. L'impugnativa della legge della Regione Marche n. 15 del 2005 investe le seguenti disposizioni: l'art. 2, comma 1, lettera a), l'art. 4, commi 1 e 2, lettera i), e l'art. 10, comma 1, lettera f), in tema di funzioni di programmazione del sistema regionale del servizio civile attraverso la predisposizione di apposite linee guida; l'art. 2, comma 1, lettera e), e l'art. 7, commi 5, 6 e 7, sulla stipulazione dei contratti di servizio civile; l'art. 5, comma 2, relativo alla iscrizione all'albo regionale; l'art. 6, comma 2, sui criteri per l'approvazione dei progetti presentati dagli enti iscritti nell'albo regionale; l'art. 7, comma 1, sul bando regionale, previsto anche per i progetti di servizio civile nazionale; l'art. 7, comma 4, in tema di disciplina della incompatibilità alla prestazione del servizio; infine, gli artt. 12 e 13, contenenti disposizioni finanziarie. Il ricorrente lamenta la violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera d), e 120, secondo comma, della Costituzione.

2. Stante la loro manifesta connessione, i due ricorsi, congiuntamente discussi, possono essere decisi con unica sentenza.

3. Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano, sul rilievo che il ricorso prospetterebbe la violazione di norme costituzionali (artt. 117 e 119 della Costituzione) che non riguarderebbero neppure in astratto la Provincia. Ad avviso della Provincia autonoma, la difesa erariale avrebbe dovuto denunciare la pretesa violazione di quelle norme dello statuto speciale altoatesino che, disciplinando la potestà legislativa provinciale, ne definiscono i limiti nei confronti della potestà legislativa statale, e non già denunciare unicamente la violazione delle norme della Costituzione che disciplinano la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni ordinarie, ignorando lo statuto speciale.

L'eccezione è infondata.

E' esatto che questa Corte ha più volte escluso l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di leggi di Regioni a statuto speciale o delle Province autonome allorché il ricorso faceva esclusivo riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione, senza evocare a parametro le corrispondenti disposizioni statutarie (v. sentenze n. 213 del 2003; n. 8 del 2004; n. 65, n. 202, n. 203 e n. 304 del 2005).

Tuttavia nella specie il ricorso introduttivo, oltre a rivendicare, in base alle disposizioni del Titolo V della Costituzione, la competenza statale nella materia disciplinata dalla legge provinciale, lamenta che le norme impugnite non rinvercano alcun titolo legittimante nello statuto speciale di autonomia, approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, in particolare negli artt. 8, 9 e (limitatamente alla censura avente ad oggetto l'art. 6, comma 7, della legge provinciale) 80, norme, queste, che precisano l'ambito della competenza legislativa delle Province autonome.

Tale riferimento al superamento della competenza statutaria è sufficiente a ritenere ammissibili, sotto il profilo dell'individuazione del parametro, le questioni sollevate con il ricorso (cfr. sentenza n. 185 del 2004).

4. Nel merito, occorre premettere che – scrutinando questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento ed aventi ad oggetto disposizioni della legge 6 marzo 2001, n. 64 (Istituzione del servizio civile nazionale) e del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'art. 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64), qui invocate dal ricorrente come norme interposte, integrative dei parametri costituzionali che si assumono violati – questa Corte, con la sentenza n. 228 del 2004, ha affermato che la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare, e che il titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale nella disciplina del servizio civile nazionale – inteso «quale modalità operativa concorrente ed alternativa alla difesa dello Stato, con mezzi ed attività non militari» (così si esprime l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 2002) – può essere rinvenuto nell'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia "Forze armate", ma anche la "difesa". «Accanto alla difesa "militare", che è solo una forma di difesa della Patria, può ben [...] collocarsi – ha precisato la Corte – un'altra forma di difesa, per così dire, "civile", che si traduce nella prestazione» di «comportamenti di impegno sociale non armato».

La spettanza allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale non comporta che tutti gli aspetti dell'attività svolta dai giovani in servizio civile ricadano nell'area della potestà legislativa statale. Secondo la Corte, rientra in tale competenza la disciplina dei profili organizzativi e procedurali del servizio. Questo, in concreto, comporta lo svolgimento di attività che toccano i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile: «attività che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso».

Inoltre, nell'esercizio delle funzioni amministrative spettanti agli organi centrali deve essere garantita la partecipazione degli altri livelli di governo coinvolti, attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione. A questo, del resto, provvede lo stesso decreto legislativo n. 77 del 2002, che attribuisce alla cura delle Regioni e delle Province autonome, secondo le rispettive competenze, l'attuazione degli interventi di servizio civile.

Infine, la riconduzione degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale alla competenza legislativa statale non preclude alle Regioni e alle Province autonome «la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale», nell'ottica del perseguimento dell'ampia finalità di realizzazione del principio di solidarietà espresso dall'art. 2 della Costituzione.

5. <sup>3/4</sup> Nell'esaminare le singole censure, occorre pertanto valutare se le norme impugnate riguardino il servizio civile regionale (o provinciale) ovvero quello nazionale; in questo secondo caso, se esse investano gli aspetti organizzativi o procedurali del servizio e le regole previste per l'accesso ad esso o se si muovano in una logica attuativa della disciplina recata dal decreto legislativo n. 77 del 2002 in ambiti contrassegnati dalla sussistenza di titoli di competenza regionale o provinciale.

5.1. La questione avente ad oggetto l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2004 è fondata.

La norma impugnata ravvisa nel servizio civile volontario nazionale, prestato ai sensi della legge 6 marzo 2001, n. 64, uno degli strumenti di realizzazione delle finalità – di valorizzazione della cittadinanza attiva, di apertura di nuove opportunità ai giovani, di promozione di progetti ed iniziative volti a soddisfare le esigenze della collettività, di promozione dello sviluppo sostenibile della società – perseguite dalla legge provinciale. Ma, anziché attenersi alla durata complessiva del servizio civile nazionale prevista dalla legislazione statale (che, all'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 77 del 2002, fissa un periodo di dodici mesi, con facoltà per il Presidente del Consiglio dei ministri di stabilire, con apposito decreto, una durata «maggiore o minore in relazione agli specifici ambiti e progetti di impiego», e che, all'art. 6, comma 2, del medesimo decreto legislativo, ribadisce che i progetti presentati devono avere la durata stabilita dallo Stato), la disposizione della legge provinciale, ai fini della valorizzazione del servizio civile volontario «dietro compensi, crediti e benefici», fa riferimento al servizio civile nazionale per un periodo da sei a dodici mesi. Con ciò essa incide su uno degli aspetti attinenti alla organizzazione del servizio, di esclusiva competenza dello Stato. La Provincia autonoma è abilitata a contribuire alla valorizzazione del servizio civile nazionale nel territorio provinciale; ma, nel fare questo, non può discostarsi dai caratteri fondamentali del servizio civile nazionale come risultanti dalla normativa statale.

L'art. 2, comma 1, lettera a), va pertanto dichiarato – limitatamente alle parole «per un periodo variabile da 6 a 12 mesi» – costituzionalmente illegittimo.

5.2.1. Alcune censure investono le norme, della Provincia autonoma e della Regione Marche, che stabiliscono, nell'ambito dell'attività programmatica, criteri per l'approvazione dei progetti e degli interventi, e la norma della Provincia autonoma sulla vigilanza.

Oggetto dell'impugnativa governativa sono in particolare: l'art. 7, comma 1, lettere d) e f), della legge della Provincia di Bolzano, che affida alla Provincia autonoma funzioni di programmazione e di vigilanza sull'applicazione delle norme disciplinanti il servizio civile (da esercitarsi con l'avvalimento dell'attività propositiva e consultiva dell'Osservatorio provinciale del volontariato); l'art. 11 e l'art. 14, comma 1, lettera d), della medesima legge provinciale, che, rispettivamente, demandano alla Giunta provinciale il compito di approvare i progetti e gli interventi di servizio civile che presentano determinati requisiti e affidano ad un regolamento di esecuzione la disciplina dei criteri di approvazione dei progetti e degli interventi; l'art. 2, comma 1, lettera a), l'art. 4, commi 1 e 2, lettera i), e l'art. 10, comma 1, lettera f), della legge della Regione Marche, che complessivamente attribuiscono alla Regione le funzioni di programmazione del sistema regionale del servizio civile attraverso la predisposizione di apposite linee guida, comprensive dei criteri con i quali la Regione approva i progetti da comunicare all'Ufficio nazionale secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 77 del 2002; ancora, l'art. 6, comma 2, della medesima legge regionale, là dove si stabilisce che i progetti

presentati dagli enti iscritti nell'albo regionale siano approvati sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti nella legislazione statale e nelle linee-guida regionali.

5.2.2. Nel contesto di entrambe le leggi impugnate, tanto il potere di programmazione, anche per il tramite della fissazione di linee guida, e di vigilanza, quanto quello di dettare criteri per l'approvazione dei progetti, riguardano, innanzitutto, il servizio civile, provinciale o regionale, istituito dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Marche nell'esercizio delle loro competenze legislative. In quest'ambito, le norme denunciate non contrastano con gli evocati parametri costituzionali, in quanto sia la Provincia autonoma sia la Regione hanno piena competenza nella disciplina del "proprio" servizio civile.

5.2.3. Le norme impugnate si riferiscono peraltro anche al servizio civile nazionale (così, espressamente, prevedono l'art. 4, comma 2, lettera i, e l'art. 6, comma 2, della legge della Regione Marche).

Al riguardo occorre premettere che il coinvolgimento di organi di governo diversi da quelli centrali nell'esercizio delle funzioni amministrative relative al servizio civile nazionale è assicurato, nell'ambito del decreto legislativo n. 77 del 2002, attraverso una pluralità di strumenti, tra i quali vanno in particolare ricordati: il conferimento alle Regioni e alle Province autonome della cura dell'«attuazione degli interventi di servizio civile secondo le rispettive competenze» (art. 2, comma 2); la previsione del potere delle Regioni e delle Province autonome di esaminare ed approvare i progetti presentati dagli enti ed organizzazioni che svolgono attività nell'ambito delle competenze regionali o provinciali sul loro territorio (art. 6, comma 5); l'attribuzione anche alle Regioni e alle Province autonome del potere di curare, nell'ambito delle rispettive competenze, il monitoraggio, il controllo e la verifica dell'attuazione dei progetti (art. 6, comma 6).

Ne deriva la delineazione di un sistema nel quale allo Stato è riservata la programmazione e l'attuazione dei progetti a rilevanza nazionale ed alle Regioni e alle Province autonome è demandato il compito di occuparsi, nell'ambito delle rispettive competenze, della realizzazione dei progetti di servizio civile nazionale di rilevanza regionale o provinciale, nel rispetto delle linee di programmazione, indirizzo e coordinamento tracciate a livello centrale e delle norme di produzione statale individuanti caratteristiche uniformi per tutti i progetti di servizio civile nazionale.

5.2.4. In quest'ambito, si tratta di stabilire se e in quali limiti alla Provincia autonoma e alla Regione spettino poteri di programmazione, di fissazione dei criteri cui attenersi nell'approvazione dei progetti di rilevanza regionale e di vigilanza sull'attuazione degli stessi.

Nella già citata sentenza n. 228 del 2004, questa Corte ha precisato che lo svolgersi in concreto del servizio civile nazionale – i cui profili organizzativi e procedurali sono senz'altro riconducibili alla nozione di "difesa", di esclusiva spettanza statale – è in grado di toccare i più diversi ambiti materiali, alcuni dei quali rientranti, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, nelle funzioni legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Ove questo intreccio di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome si realizzi, rientra nei poteri delle Regioni e delle Province autonome orientare (attraverso la programmazione e la fissazione di linee guida) lo sviluppo delle iniziative attinenti al servizio civile nazionale da svolgersi sul territorio regionale o provinciale in senso conforme alle linee di indirizzo seguite dalle stesse nei vari settori interessati all'attuazione dei progetti, purché non in contrasto con gli indirizzi e le caratteristiche risultanti dalla normativa statale, come pure stabilire ordini di priorità e criteri ulteriori, ma specificativi di quelli nazionali, cui attenersi nella approvazione dei progetti, vigilando sull'attuazione degli stessi.

Le norme impugnate, là dove disciplinano, ai fini dell'approvazione dei progetti, la programmazione, le linee guida e i criteri, nonché, in vista della conseguente verifica, l'attività di vigilanza, si prestano ad una lettura suscettibile di comprendere le une e gli altri in una prospettiva rispettosa sia della programmazione statale (fissata dall'Ufficio nazionale) sia della uniforme delineazione (con d.P.C.m., sentita la Conferenza Stato-Regioni) delle caratteristiche di base dei progetti e, al contempo, capace di cogliere i bisogni delle diverse aree, in vista dell'attuazione degli interventi nell'ambito delle diverse competenze in gioco.

Così interpretate, esse superano le censure di costituzionalità mosse con i ricorsi introduttivi.

5.3. Altra censura investe l'art. 6, comma 7, della legge della Provincia di Bolzano, ai cui termini «La Giunta provinciale determina, con deliberazione da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione, le esenzioni o riduzioni sui tributi locali a favore dei volontari e degli enti di servizio civile».

Secondo il ricorrente, tale disposizione, prevedendo a favore dei volontari e degli enti di servizio civile generiche «esenzioni o riduzioni sui tributi locali», non indicherebbe se si tratti di tributi propri o attribuiti dallo Stato. Di qui il contrasto con il principio dell'autonomia finanziaria e tributaria dei Comuni e con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, tanto più che l'art. 80 dello statuto speciale stabilisce che le Province hanno competenza legislativa nei limiti stabiliti dall'art. 5 (competenza concorrente) in materia di finanza locale.

La questione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (cfr., da ultimo, sentenza n. 335 del 2005), si deve ritenere precluso (alle Regioni o alle Province autonome il potere di legiferare in materia di tributi regolati da leggi statali, ancorché il relativo gettito sia devoluto (alle Regioni o alle Province autonome, e così di stabilire esenzioni e riduzioni, se non nei limiti in cui sia dato a (Regioni) Province ed enti locali di effettuare autonome scelte.

E tuttavia la disposizione denunciata non si riferisce a questo genere di tributi, ma solo a quelli che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Province o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati da leggi o regolamenti della Provincia, nel rispetto solo dei principi di coordinamento.

Così interpretata la disposizione denunciata, non risulta sussistente il prospettato vizio di costituzionalità.

5.4. Il ricorso governativo investe anche l'art. 7, comma 1, lettera b), della legge della Provincia di Bolzano – che attribuisce alla Provincia il compito di promuovere la formazione di base dei volontari, fissando nell'ambito della relativa programmazione annuale le materie e gli aspetti fondamentali da sviluppare in tale contesto – per supposto contrasto con l'art. 11, comma 3, del decreto legislativo n. 77 del 2002.

La questione non è fondata.

Ai sensi dell'art. 11, comma 3, del decreto legislativo n. 77 del 2002, l'Ufficio nazionale, sentita la Conferenza Stato-Regioni, «definisce i contenuti base per la formazione», ed i corsi di formazione generale «sono organizzati dall'Ufficio nazionale, dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Secondo il disegno risultante dalla normativa statale, pertanto, la Provincia autonoma non è estranea né alla formazione di base dei volontari del servizio civile nazionale, essendo chiamata all'organizzazione dei corsi da svolgere in sede locale, né alla individuazione delle materie, posto che la riserva in favore dell'Ufficio nazionale riguarda soltanto la definizione dei "contenuti base" per la formazione, ma non esclude che la Provincia autonoma possa arricchire i contenuti della formazione in quei settori in cui essa esercita la propria competenza legislativa (ad esempio, in tema di assistenza sociale e sanitaria, di attività culturali, di attività ricreative e di tempo libero, di protezione civile, tutela dell'ambiente e del paesaggio).

5.5. Un'altra questione ha ad oggetto l'art. 14, comma 1, lettera a), della legge della Provincia di Bolzano, là dove demanda ad un regolamento di esecuzione la disciplina dei «benefici previsti a favore dei volontari, quali i crediti formativi per la formazione universitaria e professionale», ed è sollevata per supposto contrasto con l'art. 10, comma 2, della legge n. 64 del 2001, che attribuisce allo Stato il potere di determinare con d.P.C.m. i crediti formativi per i cittadini che prestano servizio civile.

L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia non può essere accolta. Vero è che l'art. 10 della legge n. 64 del 2001 – inserito nel capo II della legge – è norma transitoria, destinata a trovare applicazione fino alla data di efficacia dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della medesima legge. Ma siccome alcune disposizioni del decreto legislativo n. 77 del 2002 non sono ancora efficaci (come si ricava dall'art. 14 di detto decreto legislativo, nel testo modificato, da ultimo, dall'art. 2 del decreto-legge 9 novembre 2004, n. 266), deve ritenersi che il regime transitorio dettato dalla legge n. 64 del 2001 continui tuttora ad operare e che, pertanto, l'art. 10 di tale legge costituisca idonea norma interposta nel presente giudizio di costituzionalità.

La questione è fondata.

L'art. 10, comma 2, della legge n. 64 del 2001 affida allo Stato, non già l'istruzione e la formazione professionale, ma, in una logica di incentivazione dei cittadini a prestare il servizio civile e di riconoscimento delle competenze acquisite, la determinazione degli standard dei crediti formativi spettanti ai soggetti che, ai fini del compimento di periodi obbligatori di pratica professionale o di specializzazione, aspirano al conseguimento delle abilitazioni richieste per l'esercizio delle professioni (cfr. sentenza n. 228 del 2004).

In questa prospettiva, l'incentivazione del servizio civile nazionale attraverso la previsione di crediti formativi per la formazione universitaria e professionale rientra nell'organizzazione unitaria del servizio civile nazionale, come tale eccedente la competenza provinciale e di esclusiva spettanza dello Stato.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2004, nella parte in cui demanda ad un regolamento di esecuzione la disciplina, tra i benefici previsti a favore dei volontari del servizio civile nazionale, anche dei crediti formativi per la formazione universitaria e professionale.

5.6 L'ultima censura del ricorso governativo avverso la legge provinciale n. 7 del 2004 investe l'art. 14, comma 1, lettera b), che demanda ad un regolamento di esecuzione la disciplina delle modalità e dei requisiti per l'iscrizione all'albo provinciale degli enti di servizio civile. Secondo il ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 5 del decreto legislativo n. 77 del 2002.

Deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla resistente. Non rileva la mancata impugnazione dell'art. 7, comma 1, lettera a), della legge provinciale, il quale prevede l'istituzione dell'albo provinciale degli enti di servizio civile, posto che il vulnus denunciato dal ricorrente riguarda non già l'istituzione dell'albo provinciale, ma il potere della Provincia di stabilire i criteri per l'ammissione al medesimo per gli enti che intendono presentare progetti per il servizio civile nazionale su scala provinciale.

La questione è fondata, limitatamente alle parole «e i requisiti».

L'art. 5 del decreto legislativo n. 77 del 2002 prevede che presso l'Ufficio nazionale è tenuto l'albo nazionale cui possono iscriversi gli enti e le organizzazioni in possesso dei requisiti previsti dall'art. 3 della legge n. 64 del 2001 ai fini della presentazione di progetti per il servizio civile nazionale e che le Regioni e le Province autonome provvedono all'istituzione di albi su scala regionale o provinciale, nei quali possono iscriversi gli enti e le organizzazioni in possesso dei medesimi requisiti svolgenti attività esclusivamente in ambito regionale e provinciale.

La norma della legge provinciale, là dove, con riferimento agli enti che intendono presentare progetti per il servizio civile nazionale operanti in ambito provinciale, prevede il potere della Provincia di stabilire, con proprio regolamento, requisiti ai fini dell'iscrizione all'albo, ulteriori rispetto a quelli fissati dalla legge statale, detta una misura direttamente incidente sull'organizzazione del servizio civile nazionale e sull'accesso ad esso, e perciò viola la competenza esclusiva statale in materia, in mancanza di alcun titolo legittimante da parte dello statuto speciale.

5.7. Sempre in relazione all'iscrizione all'albo, il Presidente del Consiglio dei ministri – deducendo il contrasto con l'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 77 del 2002 – impugna l'art. 5, comma 2, della legge della Regione Marche n. 15 del 2005. Secondo tale disposizione, nella prima sezione dell'albo, relativa al servizio civile nazionale, sono iscritti i soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla normativa statale vigente, nonché le sedi locali degli enti e delle organizzazioni iscritti all'albo nazionale di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 2002; qualora, poi, un ente iscritto nell'albo nazionale abbia più sedi nel territorio regionale, si procede ad un'unica iscrizione (con l'indicazione delle singole sedi abilitate alla presentazione dei progetti).

La norma amplierebbe il novero degli enti abilitati ad iscriversi nell'albo regionale, laddove, secondo il decreto legislativo n. 77 del 2002, l'iscrizione negli albi regionali riguarda i soli enti «che svolgono attività esclusivamente in ambito regionale e provinciale».

La questione è infondata.

La norma denunciata è priva di contenuto lesivo, essendo meramente strumentale ad una ricognizione delle realtà organizzative del servizio nazionale presenti sul territorio regionale, tanto più che la detta iscrizione non condiziona l'accesso al servizio, come è reso

palese dal fatto che, secondo la stessa legge regionale (art. 7, comma 2), sono ammessi a svolgere il servizio civile nazionale nel territorio regionale i soggetti previsti dalla normativa statale vigente.

5.8. Altre censure del ricorso governativo promosso nei confronti della legge della Regione Marche hanno ad oggetto:

l'art. 2, comma 1, lettera e), e l'art. 7, commi 5, 6 e 7, i quali attribuiscono alla Regione le attività connesse alla stipulazione dei contratti di servizio civile;

l'art. 7, comma 1, nella parte in cui prevede l'emanazione di un bando regionale anche per i progetti di servizio civile nazionale;

l'art. 7, comma 4, il quale stabilisce che l'avvenuta prestazione del servizio civile regionale preclude la possibilità di presentare ulteriore domanda.

Le disposizioni denunciate, correttamente interpretate, si sottraggono alle censure del ricorrente.

La previsione relativa alla stipula dei contratti e al rilascio degli attestati (art. 2, comma 1, lettera e, e art. 7, commi 5, 6 e 7) può essere interpretata nel senso di riferirsi esclusivamente al servizio civile regionale.

A sua volta, la prevista emanazione di un bando regionale (art. 7, comma 1) è suscettibile di riferirsi al servizio civile nazionale unicamente per l'indicazione dei progetti approvati (ai sensi dell'art. 6, comma 2, della medesima legge regionale), non già in ordine alla fissazione del numero massimo dei giovani che possono essere ammessi a svolgere il servizio civile nazionale.

Infine, la norma secondo cui «coloro i quali abbiano già prestato servizio civile nazionale o regionale non possono presentare ulteriore domanda» (art. 7, comma 4) deve essere interpretata nel senso che il legislatore ha inteso precludere la possibilità di presentare un'ulteriore domanda esclusivamente per il servizio civile regionale: come tale, essa non disciplina un requisito di accesso al servizio civile nazionale, e non limita, pertanto, l'accesso a questo.

5.9. <sup>3</sup>/<sub>4</sub> L'ultima censura del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri investe gli artt. 12 e 13 della legge della Regione Marche, che riguardano l'istituzione del fondo per il sistema regionale del servizio civile e le disposizioni finanziarie ai fini della copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della legge.

Ad avviso dell'Avvocatura, queste disposizioni sarebbero illegittime, in quanto per un verso finanzierebbero con le risorse nazionali anche il servizio civile regionale (art. 12, lettera a), per altro verso (art. 12, lettere b e c) opererebbero trasferimenti di quote, dal fondo statale al fondo regionale, non previsti dalla normativa statale. Inoltre, l'art. 12, lettere d), e) e f), disponendo la confluenza nel fondo regionale delle quote provenienti da altri enti pubblici, da fondazioni bancarie e da donazioni di soggetti pubblici e privati, senza specificare che tali stanziamenti sono riservati unicamente al servizio civile regionale, contrasterebbe con l'art. 11, comma 1, lettera b), della legge n. 64 del 2001.

La questione non è fondata.

Occorre premettere che l'art. 11 della legge n. 64 del 2001 prevede l'istituzione del fondo nazionale per il servizio civile, costituito dalla specifica assegnazione annuale iscritta nel bilancio dello Stato, dagli stanziamenti per il servizio civile nazionale di Regioni, Province, enti locali, enti pubblici e fondazioni bancarie, e dalle donazioni di soggetti pubblici e privati.

A sua volta, l'art. 4 del decreto legislativo n. 77 del 2002 colloca il fondo presso l'Ufficio nazionale per il servizio civile, che l'amministra formulando annualmente un piano di intervento, sentita la Conferenza Stato-Regioni, nel quale deve essere prevista la ripartizione delle risorse del fondo, da destinare, in parte, anche alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per specifiche finalità.

L'art. 9, comma 4, del medesimo decreto legislativo, infine, nel prevedere che il periodo di servizio civile è riconosciuto valido, a tutti gli effetti, per l'inquadramento economico e per la determinazione dell'anzianità lavorativa ai fini del trattamento previdenziale nel settore pubblico e privato, pone l'onere, per il personale volontario, a carico del fondo nazionale per il servizio civile.

Nell'istituire il fondo per il sistema regionale del servizio civile – del quale sono parte sia il servizio civile nazionale, per gli interventi da attuare nel territorio regionale, sia il servizio civile regionale (v. art. 1, comma 4, della legge della Regione Marche) – le impugnate disposizioni della legge regionale prevedono che in esso confluiscono sia quote del fondo nazionale del servizio civile, sia la specifica assegnazione annuale iscritta nel bilancio della Regione, sia gli appositi stanziamenti messi a disposizione da altri enti pubblici e fondazioni bancarie, sia, infine, le donazioni di soggetti pubblici e privati.

La confluenza nel fondo per il sistema regionale del servizio civile di quote delle risorse del fondo nazionale non implica, tuttavia, il denunciato finanziamento, con risorse nazionali, degli interventi del servizio civile regionale.

Al contrario, le quote delle risorse del fondo nazionale mantengono la loro originaria caratterizzazione finalistica, come è testimoniato dalla circostanza che le lettere a), b), e c) del comma 1 dell'impugnato art. 12 si riferiscono alle corrispondenti disposizioni del decreto legislativo n. 77 del 2002 (l'art. 4, comma 2, lettere b e c, e l'art. 9, comma 4), con ciò intendendo escludere qualsiasi sottrazione di fondi destinati al servizio civile nazionale.

Inoltre, l'espressione "appositi stanziamenti", contenuta nella lettera e) del comma 1 del medesimo art. 12, comporta che i contributi e le donazioni di enti pubblici e fondazioni bancarie e di soggetti pubblici e privati in tanto vanno a costituire la dotazione del fondo per il sistema regionale del servizio civile (anziché del fondo nazionale per il servizio civile) in quanto il conferente abbia impresso quella specifica destinazione.

Così interpretate, le norme impugnate si sottraggono alle censure del ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano), limitatamente alle parole «per un periodo variabile da 6 a 12 mesi»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera a), della predetta legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, nella parte in cui demanda ad un regolamento di esecuzione la disciplina, tra i benefici previsti a favore dei volontari del servizio civile nazionale, anche dei crediti formativi per la formazione universitaria e professionale;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, limitatamente alle parole «e i requisiti», nella parte in cui si riferiscono al servizio civile nazionale;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 7, 7, comma 1, lettere b), d) e f), 11 e 14, comma 1, lettera d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7, sollevate, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere d) ed e), terzo e quarto comma, e 119, sesto comma, della Costituzione, e agli artt. 8, 9 e 80 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere a) ed e), 4, commi 1 e 2, lettera i), 5, comma 2, 6, comma 2, 7, commi 1, 4, 5, 6 e 7, 10, comma 1, lettera f), 12 e 13 della legge della Regione Marche 23 febbraio 2005, n. 15 (Istituzione del sistema regionale del servizio civile), sollevate, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera d), e 120, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 novembre 2005.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente  
Paolo MADDALENA, Redattore  
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

## SISTEMA TRIBUTARIO E CONTABILE DELLO STATO

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, c. 3, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 7/2004 per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., in relazione all'art. 3, c. 29, della legge n. 549/1995, stabilendo che il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti, benché devoluto alle Regioni è da considerarsi statale, in quanto istituito con legge nazionale

**NUMERO SCHEDA:** 6460

**CLASSIFICAZIONE:** TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

**FONTE:** CORTE COSTITUZIONALE

**RIFERIMENTO NORMATIVO:** l. n. 549/1995 (art. 3, c. 29); l. n. 36/1994 (art. 13, c. 3)

**NATURA ATTO:** SENTENZA

**DATA ATTO:** 27/07/2005

**NUM. ATTO:** 335

**ORGANO:** CORTE COSTITUZIONALE

Con la sentenza n. 335 del 27 luglio 2005, il giudice delle leggi ha accolto solo parzialmente il ricorso proposto dal Governo avverso gli artt. 44, c. 3, e 47 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 7/2004 (Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali"). La Corte ha infatti dichiarato l'illegittimità dell'art. 44, c. 3, per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., in relazione all'art. 3, c. 29, della legge n. 549/1995 (Misure in tema di razionalizzazione della finanza pubblica), mentre ha giudicato inammissibile, per carenza di motivazione, la questione di legittimità costituzionale del citato art. 47, sollevata dal governo in riferimento all'art. 117, commi 2, lett. m), e 3, Cost., in relazione all'art. 13, c. 3, della legge n. 36/1994 (Disposizioni in materia di risorse idriche).

In particolare, la prima delle norme denunciate disciplina il tributo per il deposito in discarica dei rifiuti, mentre la seconda regola la tariffa concernente il servizio idrico integrato e la gestione dei rifiuti.

Con riguardo al menzionato art. 44, stante l'istituzione del tributo in questione mediante legge statale, lo Stato ricorrente ha giudicato l'intervento della Regione Emilia-Romagna indebitamente invasivo della propria sfera di competenza legislativa esclusiva in materia tributaria, per aver rimesso a deliberazione della Giunta, anziché alla legge regionale, come previsto dalla legislazione nazionale in materia, il metodo di fissazione del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti.

In contrasto con le prescrizioni statali, che prevedono la devoluzione del tributo speciale alle Regioni e la determinazione dell'ammontare dell'imposta, entro determinati limiti, mediante legge regionale entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, la normativa della Regione Emilia-Romagna delega, invece, la definizione dell'entità del tributo all'organo di governo regionale.

La resistente, in sede di difesa, ha giustificato tale scelta sia con la natura provvedimento dell'intervento sia con la frequenza annuale con cui si deve operare sia adducendo ragioni di semplificazione ed economicità dell'azione amministrativa, sostenendo, altresì, che lo Stato non può indicare alla Regione gli atti con i quali essa debba svolgere una funzione conferitale dallo Stato stesso.

Il presupposto da cui muove il giudice delle leggi per dirimere la questione, anche in considerazione della costante giurisprudenza della Corte, è che quella di cui si verte è la materia dei tributi erariali attribuiti alla Regione e non già di tributi propri di quest'ultima. Nella fattispecie, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi è da ritenersi statale e non proprio della Regione, in quanto istituito con legge statale. A nulla rileva la circostanza della devoluzione del relativo gettito alle Regioni, con la conseguenza che, ad eccezione dei casi contemplati dalla legge nazionale, è da ritenersi esclusa, ad avviso della Corte, la potestà degli enti regionali di legiferare nell'ambito dei tributi previsti e regolati da leggi statali.

Per questi motivi, il giudice delle leggi, che non ha condiviso l'assunto dell'Emilia-Romagna in base al quale, nella fase di determinazione della misura del tributo, la Giunta regionale non esercita alcuna discrezionalità, visti i parametri ristrettissimi e i criteri di calcolo a cui essa è necessariamente vincolata dalla citata legge n. 549/1995, ha statuito l'incostituzionalità dell'art. 44, c. 3, della legge regionale n. 7/2004, per invasione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia tributaria, trattandosi di tributo istituito con legge statale.

Riguardo alla seconda norma contestata (art. 47), che demanda a decreto del Presidente della Giunta il metodo per la determinazione della tariffa relativa al servizio pubblico integrato e alla gestione dei rifiuti, la Corte ha respinto la tesi governativa di una duplice invasione della sfera di competenza legislativa statale da parte della norma regionale in esame. L'ingerenza riguarderebbe, per il governo, sia l'ambito delle potestà legislative esclusive, e precisamente i livelli essenziali di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, sia quello della legislazione concorrente, in materia di governo del territorio.

Per quanto attiene al primo aspetto, l'Emilia Romagna ha evidenziato come la legge statale pur prevedendo la fissazione dei livelli minimi essenziali dei servizi da garantire in ciascun ambito territoriale ottimale, definiti a livello centrale, non contenga alcun richiamo al metodo per la determinazione della tariffa. Per di più il metodo tariffario stabilito a livello regionale non risulta in contrasto con la legge statale, posto che ne ricalca in pieno i criteri, precisandone i principi, in funzione della finalità dell'equilibrio finanziario. Inoltre, come ha commentato la resistente, quello dei livelli minimi essenziali è un tema collegato alla pianificazione e all'organizzazione del servizio e non alla determinazione del metodo tariffario oggetto d'impugnazione.

Né, con riguardo al secondo aspetto, la Regione ha ritenuto condivisibile il rinvio al parametro del governo del territorio, considerato che la legge regionale non solo si conforma ai criteri stabiliti dalla legge statale, ma punta addirittura ad un più elevato livello di salvaguardia ambientale. Inoltre, al di fuori degli aspetti che attengono alla tutela della concorrenza, la disciplina di determinazione della tariffa è incardinata nella disciplina dei servizi pubblici locali, che non può che rientrare, per la resistente, fra le competenze regionali di natura residuale.

In ogni caso, la Corte non ha accolto i rilievi dello Stato in relazione all'impugnato art. 47 e stante l'assenza di qualsiasi motivazione in ordine ai parametri costituzionali evocati dal ricorrente, si è pronunciata per l'inammissibilità della relativa questione di legittimità costituzionale.

*Si allega il testo integrale della sentenza in esame.*

## SENTENZA N. 335 ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 44, comma 3, e 47 della legge della Regione Emilia-Romagna 14 aprile 2004, n. 7 (Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 14 giugno 2004, depositato in Cancelleria il 22 successivo ed iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2004.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

*udito* nell'udienza pubblica del 24 maggio 2005 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna.

### **Ritenuto in fatto**

1. – Con ricorso notificato il 14 giugno 2004, e depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 22 giugno 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto alla Corte costituzionale dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, e dell'art. 47 della legge della Regione Emilia-Romagna 14 aprile 2004, n. 7 (Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali), per violazione, rispettivamente, dell'art. 117, secondo comma, lettera e), in relazione all'art. 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure in tema di razionalizzazione della finanza pubblica), e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 13, comma 3, della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche).

Lo Stato ricorrente lamenta che la Regione, nel contesto di una disciplina generale in materia ambientale, che spazia dalla conservazione degli *habitat* naturali, all'uso del territorio, alla gestione delle risorse idriche, ha disciplinato, con le norme impugnate, il tributo per il deposito in discarica dei rifiuti (art. 44, comma 3), e la tariffa relativa al servizio idrico integrato e alla gestione dei rifiuti (art. 47), in tal modo indebitamente invadendo la sfera statale di competenza legislativa esclusiva.

Riguardo alla prima delle norme denunciate, che rimette a deliberazione della Giunta regionale la fissazione del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti, si verte in materia di tributi erariali attribuiti alla Regione, non già di tributi propri della Regione, essendo stati istituiti con legge statale, che riconosce solo uno spazio di autonomia limitato. Non è possibile una piena esplicazione delle potestà regionali senza la normativa statale di coordinamento, fermo restando il divieto di procedere in senso inverso all'art. 119 Cost., e di sopprimere, senza sostituirli, gli spazi di autonomia riconosciuti dalle leggi statali in vigore.

Riguardo alla seconda norma denunciata (art. 47 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 7 del 2004, che introduce l'art. 25-ter nella legge della Regione Emilia-Romagna 6 settembre 1999, n. 25) che rimette a decreto del Presidente della Giunta il metodo per la determinazione della tariffa relativa al servizio pubblico integrato e alla gestione dei rifiuti, trattasi di livello essenziale di prestazione che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale, oltre che di principio fondamentale in materia di governo del

territorio, per il quale la determinazione dei criteri è attribuita allo Stato, con procedimento che prevede la concertazione e l'intesa con le Regioni.

2. – Nel giudizio si è costituita la Regione Emilia-Romagna, che chiede respingersi il ricorso deducendone l'inammissibilità e l'infondatezza, e riservandosi di esporre le proprie ragioni con successiva memoria.

3. – Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione Emilia-Romagna ha presentato memoria, assumendo la parziale inammissibilità del ricorso statale, e, comunque, la sua infondatezza.

A proposito dell'art. 44, comma 3, della legge impugnata, oggetto della prima questione posta dal ricorso statale, la difesa regionale censura la mancanza di chiarezza dello stesso, perché o il vizio attiene ad una pretesa competenza esclusiva statale in materia di tributi, ma allora non può che osservarsi che la legge regionale si muove nell'ambito dei poteri già attribuiti alla Regione, con la legge n. 549 del 1995, o, viceversa, la censura non può che ritorcersi verso la legge statale, per violazione di un principio di coordinamento finanziario, ma, in questo caso, il ricorso va dichiarato inammissibile per genericità, mancanza di chiarezza e contraddittorietà.

L'unico rilievo in ipotesi formulabile potrebbe essere quello dell'attribuzione con la legge regionale, alla Giunta, della determinazione dell'ammontare dell'imposta, ma sotto tale profilo va rimarcato che in tale determinazione la Giunta regionale non fruisce di alcuna discrezionalità, essendo strettamente vincolata ai parametri ristrettissimi ed ai criteri di calcolo di cui all'art. 3, comma 29, della legge statale n. 549 del 1995. La *ratio* della disposizione regionale è che, attesa la natura provvedimentale dell'intervento legislativo per la determinazione del tributo, e la frequenza annuale con cui la Regione deve intervenire, la previsione di attribuire la determinazione del tributo a una deliberazione della Giunta appare in linea con le indicazioni di semplificazione ed economicità dell'azione amministrativa, né lo Stato può indicare alla Regione con quale atto essa debba esercitare una funzione conferita dallo Stato stesso.

Passando all'esame della censura relativa all'art. 47, della stessa legge della Regione Emilia-Romagna n. 7 del 2004, la difesa regionale osserva che il richiamo al parametro dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione), appare del tutto fuori luogo: l'art. 4 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, disciplinando le competenze attribuite allo Stato, alla lettera *g*) prevede la fissazione dei livelli minimi dei servizi da garantire in ciascun ambito territoriale ottimale, ma non richiama la determinazione della tariffa. Lo Stato ha definito i livelli minimi essenziali con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 marzo 1996, che al punto 8, ha compiutamente disciplinato i livelli minimi, senza prevedere tra i criteri, il metodo tariffario: e la Regione ha disciplinato il servizio idrico ed il servizio rifiuti stabilendo i livelli di qualità nell'erogazione. Quello dei livelli minimi essenziali è tema collegato alla pianificazione e organizzazione del servizio, non alla determinazione del metodo tariffario oggetto d'impugnazione: la tariffa, come riconosce lo stesso art. 4, primo comma, lettera *h*) della legge n. 36 del 1994, è semplicemente il corrispettivo del servizio idrico, ed essa (come si desume dall'art. 13 della legge cit.) nel disciplinare i criteri per definire il metodo tariffario, non accenna al rispetto dei livelli minimi essenziali.

La Regione ha stabilito un metodo tariffario che non contrasta con la legge statale, ma ne ricalca in pieno i criteri, precisandone i principi, in funzione della finalità dell'equilibrio finanziario.

Del tutto fuori luogo, poi, è il richiamo al parametro del governo del territorio, e, anche a volerlo concedere, non si vede come la legge regionale abbia violato principi, giacché l'art. 47 riprende interamente i criteri stabiliti dall'art. 13 della legge statale, preoccupandosi anzi di introdurre meccanismi incentivanti come il risparmio della risorsa idrica e di innalzare il livello di tutela ambientale.

In realtà, la disciplina di determinazione della tariffa è connaturata alla disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e, come la Corte costituzionale ha riconosciuto ([sentenza n. 272 del 2004](#)), in materia, il titolo di legittimazione dell'intervento statale è fondato sulla tutela della concorrenza, ma al di fuori di tali aspetti, la disciplina dei servizi pubblici locali non può che essere ascritta alle competenze residuali regionali, per cui, legittimamente, la Regione si è dotata di una disciplina in materia di servizi pubblici di interesse locale, e specialmente riguardo al metodo tariffario.

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita che l'art. 44, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 14 aprile 2004, n. 7 (Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali), laddove rimette a deliberazione della Giunta il metodo di fissazione del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti, sia costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in relazione all'art. 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure in tema di razionalizzazione della finanza pubblica), per invasione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia tributaria, trattandosi di tributo istituito con legge statale; e che l'art. 47 della legge della Regione Emilia-Romagna 14 aprile 2004, n. 7, laddove rimette a decreto del Presidente della Giunta il metodo per la determinazione della tariffa relativa al servizio pubblico integrato e alla gestione dei rifiuti sia costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117 Cost., secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 13, comma 3, della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), per invasione della sfera di competenza legislativa statale: esclusiva, in tema di livelli essenziali di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale; concorrente, in materia di governo del territorio.

2. – L'eccezione di inammissibilità per genericità, mancanza di chiarezza e contraddittorietà del ricorso proposto in riferimento all'art. 44, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 7 del 2004, sollevata dalla Regione con la memoria, è infondata.

Il Presidente del Consiglio – premesso che l'articolo impugnato prevede che l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'articolo 3, comma 29, della legge n. 459 [*rectius*: 549] del 1995, sia fissato con deliberazione della Giunta regionale – deduce che «la norma viola, dunque, l'articolo 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione in relazione allo

stesso articolo 3, comma 29, della legge n. 259 [*rectius*: 549] del 1995, che riserva alla legge regionale il compito di fissare l'ammontare di tale imposta».

Il motivo di censura – sia pure in modo succinto – indica: la norma impugnata (art. 44, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 7 del 2004); la norma interposta (art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995), il parametro costituzionale che si assume violato (art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione) e la violazione compiuta (attribuzione della determinazione del tributo alla Giunta regionale anziché alla legge regionale). Ciò è sufficiente per escludere la denunciata genericità, mancanza di chiarezza e contraddittorietà del ricorso.

3. – La questione proposta con il primo motivo di ricorso è fondata.

L'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, ha istituito il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (comma 24), con devoluzione dello stesso alle regioni (comma 27) ed ha stabilito che l'ammontare dell'imposta è fissato, entro determinati limiti, con legge della Regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo (comma 29).

Tale tributo, sulla base della costante giurisprudenza di questa Corte, è da considerarsi statale e non proprio della Regione, senza che rilevi, in contrario, la devoluzione del relativo gettito alle regioni (in questo senso, *ex plurimis*, [sentenze n. 241](#), [n. 381](#), [n. 431 del 2004](#), in tema di IRAP; [sentenze n. 297](#) e [n. 311 del 2003](#), in tema di c.d. tassa automobilistica), con la conseguenza che, salvi i casi previsti dalla legge statale, si deve tuttora ritenere preclusa la potestà delle Regioni di legiferare sui tributi esistenti e regolati da leggi statali (cfr. [sentenza n. 37 del 2004](#)).

E' pertanto incostituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva, fra l'altro, in materia di sistema tributario e contabile dello Stato, la disposizione impugnata che attribuisce la determinazione dell'ammontare dell'imposta in esame ad un atto della Giunta anziché alla legge regionale.

4. – Con il secondo motivo di censura il Presidente del Consiglio dei ministri contesta la legittimità costituzionale dell'art. 47, che introduce l'art. 25-*ter* nella legge regionale n. 25 del 1999, prevedendo che, con decreto del Presidente della Giunta regionale, venga stabilito il metodo per la determinazione della tariffa relativa al servizio integrato ed alla gestione dei rifiuti.

Secondo il ricorrente l'individuazione dei criteri per la determinazione della tariffa in materia di acque costituisce per sua natura sia un livello essenziale di prestazione che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale, sia un principio fondamentale in materia di governo del territorio, con la conseguenza che la disposizione impugnata, che attribuisce alla Giunta regionale la definizione dei criteri per la determinazione della tariffa, viola l'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione.

La questione è inammissibile per l'assenza di qualsiasi motivazione in ordine ai parametri costituzionali, peraltro di dubbia pertinenza, meramente invocati dal ricorrente.

per questi motivi  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 14 aprile 2004, n. 7 (Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali);

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47 della stessa legge della Regione Emilia-Romagna n. 7 del 2004, sollevata, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 2005.

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente  
Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2005.

**La Corte Costituzionale dichiara illegittimo l'art. 1 della legge della Regione Molise n. 18/2004 recante modifiche alla l.r. n. 1/2003 in materia di applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi**

**NUMERO SCHEDA:** 6730

**CLASSIFICAZIONE:** TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

**FONTE:** CORTE COSTITUZIONALE

**NATURA ATTO:** SENTENZA

**DATA ATTO:** 25/10/2005

**NUM. ATTO:** 397

**ORGANO:** CORTE COSTITUZIONALE

Con la sentenza n. 397 del 25 ottobre 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 6, c. 2, della legge della Regione Molise 13 gennaio 2003, n. 1 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549), come sostituito dall'art. 1 della l.r. molisana 31 agosto 2004, n. 18 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 gennaio 2003, n. 1, concernente "Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi"), nella parte in cui prevede un aumento del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1° gennaio 2005.

La Corte ha altresì dichiarato inammissibile, per sopravvenuta carenza di interesse, la questione di legittimità costituzionale del novellato art. 6, c. 2, lett. a), n. 1, della citata legge n. 1/2003, nella parte in cui fissa l'importo del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, sollevata in riferimento agli artt. 117, c. 2, lett. e), e 119 Cost..

Per il governo, la disposizione censurata violerebbe il disposto dell'art. 3, c. 29, della l. n. 549/1995 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) a causa del mancato rispetto sia dei termini temporali stabiliti dalla disciplina nazionale ai fini della determinazione da parte della legislazione regionale della misura dell'imposta (il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, salvo proroga della misura vigente) sia dei valori massimi per l'individuazione degli incrementi dell'importo del tributo speciale con riguardo ai rifiuti elencati in apposito decreto ministeriale e rientranti nelle categorie di rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico (€ 0,0103 fissato dal governo contro € 0,0106 stabilito dalla norma regionale)<sup>1</sup>.

Condividendo l'assunto del ricorrente, ad avviso del quale il tributo di cui trattasi, in quanto istituito da una legge statale, non costituisce un "tributo proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., la Corte ha giudicato fondata la prima questione, concernente il superamento del limite temporale fissato dalla citata legge statale.

Richiamata la consolidata giurisprudenza costituzionale, il giudice delle leggi ha infatti precisato che la devoluzione del gettito alle regioni ed alle province (art. 3, c. 27) e le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla normativa nazionale in tema di fissazione, entro determinati limiti, dell'ammontare dell'imposta e delle relative modalità di adozione (art. 3, c. 29) non modificano la natura statale del tributo, con la conseguenza che la disciplina sostanziale dell'imposta rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., e che è preclusa, se non nei limiti riconosciuti dalla legge statale, la potestà delle regioni di legiferare in materia.

La norma censurata (l'art. 1 della l.r. 18/2004, promulgata il 31 agosto 2004), stabilisce, nella nuova formulazione, che il nuovo ammontare del tributo speciale decorre dal 1° gennaio 2005, in evidente contrasto con il già evocato c. 29 dell'art. 3 della l. n. 549/1995, per il quale il superamento del limite temporale del 31 luglio nella promulgazione della legge regionale comporta, invece, la proroga per tutto l'anno solare successivo del «vigente» importo dell'imposta.

---

<sup>1</sup> Più precisamente la norma statale prevede che la legge regionale che stabilisce la misura dell'imposta deve essere emanata «entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo», intendendosi «prorogata la misura vigente» nel caso di mancato rispetto di tale termine e individua, inoltre, il valore massimo del tributo speciale in lire 20 (corrispondenti ad € 0,010329) per chilogrammo conferito in discarica.

Ne discende, per i giudici costituzionali, l'illegittimo esercizio da parte della Regione Molise della propria potestà legislativa in una materia in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, dovendosi pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma contestata, nella parte in cui prevede l'aumento del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi a far data dal 1° gennaio 2005, anziché dal 1° gennaio 2006.

La Corte ha inoltre dichiarato inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse la seconda questione, relativa al superamento del tetto massimo del tributo fissato dal menzionato art. 3, c. 29, con riguardo ai rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico.

Infatti, stante l'accoglimento della prima questione, l'impugnata disposizione regionale acquisterà efficacia solo dal 1° gennaio 2006. Ma allora non sarà più vigente il contenuto della norma statale evocata nel ricorso come norma interposta, in quanto nelle more del giudizio di legittimità costituzionale l'originario enunciato dell'art. 3, c. 29, primo periodo, della legge statale n. 549/1995, è stato sostituito - con effetto dal 12 maggio 2005 - dall'art. 26 della l. n. 62/2005, che ha modificato i limiti quantitativi del tributo speciale (riducendoli ad € 0,01 per chilogrammo di rifiuti ammissibili al conferimento in discarica) nonché le stesse categorie dei rifiuti di riferimento, sostituendole con la diversa categoria dei «rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale 13 marzo 2003».

*Si allega il testo integrale della sentenza.*

## SENTENZA N. 397 ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 31 agosto 2004, n. 18 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 gennaio 2003, n. 1, concernente "Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi"), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 12 novembre 2004, depositato in cancelleria il 17 novembre 2004 ed iscritto al n. 108 del registro ricorsi 2004.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Molise;

*udito* nell'udienza pubblica del 27 settembre 2005 il Giudice relatore Franco Gallo;

*udito* l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato il 12 novembre 2004 e depositato il 17 successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 31 agosto 2004, n. 18 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 gennaio 2003, n. 1, concernente "Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi"), pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 18 del 16 settembre 2004, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119 della Costituzione.

Il ricorrente censura la suddetta disposizione: a) nella parte in cui questa prevede un aumento del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1° gennaio 2005, in quanto tale decorrenza - essendo stata la legge regionale emanata dopo il 31 luglio 2004 - violerebbe il disposto dell'art. 3, comma 29, della legge statale 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), per il quale la legge regionale che fissa l'ammontare dell'imposta deve essere emanata «entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo», intendendosi «prorogata la misura vigente» nel caso di mancato rispetto di tale termine; b) nella parte in cui fissa l'aumentato nuovo importo del tributo speciale nella misura di € 0,0106 per chilogrammo conferito in discarica, con riguardo ai rifiuti elencati nell'allegato 3 al decreto ministeriale 18 luglio 1996 e rientranti nelle categorie di rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico, con ciò superando il limite massimo del tributo, stabilito per tali rifiuti dall'art. 3, comma 29, della citata legge statale n. 549 del 1995 in lire 20 (corrispondenti ad € 0,010329) per chilogrammo conferito in discarica. A sostegno del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito da una legge statale, non costituisce un "tributo proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., e pertanto deve ritenersi a questa precluso.

2. - Si è tardivamente costituita in giudizio la Regione Molise, che, dopo aver affermato il corretto esercizio della potestà legislativa regionale sotto il profilo del rispetto dei parametri temporali e quantitativi fissati dalla legge statale n. 549 del 1995, ha concluso per la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza della sollevata questione.

3. - Con successiva memoria, la Regione Molise ha ribadito le formulate conclusioni, illustrandone le ragioni e chiedendo l'applicazione di «ogni conseguenza di legge, anche in ordine a spese, diritti ed onorari del giudizio».

4. - Con memoria depositata nell'imminenza della pubblica udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito per l'accoglimento del ricorso, osservando che, poiché la modifica all'art. 3, comma 29, della l. n. 549 del 1995 - evocato quale parametro interposto - apportata nelle more del giudizio di legittimità costituzionale dall'art. 26 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), non ha effetto retroattivo e non contiene disposizioni transitorie, non è necessario modificare le già precisate conclusioni né affrontare la delicata questione degli effetti di tale sopravvenuta normativa statale sulle normative regionali ad essa difformi.

### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale – in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119 della Costituzione – dell'art. 1 della legge della Regione Molise 31 agosto 2004, n. 18 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 gennaio 2003, n. 1, concernente "Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi"), pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 18 del 16 settembre 2004, che ha sostituito l'art. 6 della legge della Regione Molise 13 gennaio 2003, n. 1 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549).

2.– Deve essere preliminarmente dichiarata inammissibile la costituzione della Regione Molise, perché avvenuta in data 17 dicembre 2004, oltre il termine perentorio stabilito dal combinato disposto degli articoli 23, terzo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e 31, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

3.– Il ricorrente solleva due questioni di legittimità costituzionale, censurando la suddetta disposizione della legge regionale sia nella parte in cui prevede un aumento del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1° gennaio 2005; sia nella parte in cui fissa l'aumentato nuovo importo del tributo speciale nella misura di € 0,0106 per chilogrammo conferito in discarica, con riguardo ai rifiuti elencati nell'allegato 3 al decreto ministeriale 18 luglio 1996 e rientranti nelle categorie di rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico.

La prima questione viene sollevata sotto il profilo che la decorrenza dell'aumento del tributo a far data dal 1° gennaio 2005, in quanto disposta con legge regionale emanata dopo il 31 luglio 2004, contrasterebbe con il disposto dell'art. 3, comma 29, della legge statale 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), secondo cui la legge regionale che fissa l'ammontare dell'imposta deve essere emanata «entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo», intendendosi «prorogata la misura vigente» nel caso di mancato rispetto di tale termine.

La seconda questione viene sollevata sotto il profilo che l'art. 6, comma 2, lettera a), numero 1, della citata legge della Regione Molise n. 1 del 2003, come sostituito dal censurato art. 1 della legge della Regione Molise n. 18 del 2004, avrebbe fissato per il tributo speciale l'importo di € 0,0106, superiore a quello massimo di lire 20 (corrispondenti ad «€ 0,010329», secondo il ricorrente) per chilogrammo conferito in discarica, stabilito dall'art. 3, comma 29, della citata legge statale n. 549 del 1995, relativamente ai rifiuti elencati nell'allegato 3 al decreto ministeriale 18 luglio 1996 e rientranti nelle categorie di rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico.

4. – La prima questione – concernente il superamento del ricordato limite temporale fissato dall'art. 3, comma 29, della legge statale n. 549 del 1995 – è fondata.

4.1. – L'art. 3 della citata legge statale n. 549 del 1995 istituisce e disciplina il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (comma 24), devolvendone il gettito alle regioni ed alle province (comma 27) e stabilendo che l'ammontare dell'imposta sia fissato, entro determinati limiti, mediante legge della Regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, con l'ulteriore precisazione che, «in caso di mancata determinazione dell'importo da parte delle regioni entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, si intende prorogata la misura vigente» (comma 29). Si tratta dunque di un tributo che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, va considerato statale e non già "proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale (sentenza n. 335 del 2005, concernente lo stesso tributo speciale oggetto del presente giudizio; v., analogamente, a proposito delle tasse automobilistiche e dell'IRAP, le sentenze n. 431, n. 381 e n. 241 del 2004, n. 311, n. 297 e n. 296 del 2003; v. altresì, in generale, le sentenze n. 37 e n. 29 del 2004). Ne consegue che la disciplina sostanziale dell'imposta rientra tuttora nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e che è preclusa, se non nei limiti riconosciuti dalla legge statale, la potestà delle regioni di legiferare su tale imposta.

4.2. – La norma censurata (art. 1 della legge della Regione Molise n. 18 del 2004, promulgata il 31 agosto 2004) sostituisce l'art. 6 della legge della Regione Molise n. 1 del 2003, il cui comma 2, nella nuova formulazione, stabilisce che «l'ammontare del tributo speciale è determinato, a decorrere dal 1° gennaio 2005», secondo gli importi precisati nello stesso comma e maggiorati rispetto a quelli anteriormente vigenti. La nuova determinazione dell'importo del suddetto tributo speciale, dunque, pur essendo intervenuta successivamente al 31 luglio del 2004 (con la citata legge regionale n. 18 del 31 agosto 2004), viene espressamente dichiarata efficace dalla norma impugnata a decorrere dal 1° gennaio 2005: è perciò evidente la violazione del disposto del ricordato comma 29 (secondo periodo) dell'art. 3 della legge statale n. 549 del 1995, per il quale il superamento del limite temporale del 31 luglio nella promulgazione della legge regionale comporta, invece, la proroga per tutto l'anno solare successivo del «vigente» importo dell'imposta.

4.3. – Il rilevato contrasto tra la norma regionale impugnata e la norma statale interposta evocata dal ricorrente implica l'illegittimo esercizio da parte della Regione Molise della propria potestà legislativa in una materia in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.). Va perciò dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, nella parte in cui prevede un aumento del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1° gennaio 2005, anziché dal 1° gennaio 2006, data quest'ultima a partire dalla quale l'aumento di detto tributo speciale acquisterà efficacia.

5. – La seconda questione – concernente il superamento del limite massimo del tributo fissato dall'art. 3, comma 29, della legge statale n. 549 del 1995, con riguardo ai rifiuti elencati nell'allegato 3 al decreto ministeriale 18 luglio 1996 e rientranti nelle categorie di rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico – è inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse.

5.1.– Occorre rilevare al riguardo che, per effetto dell'accoglimento della prima questione, la censurata disposizione di legge regionale acquisterà efficacia solo dal 1° gennaio 2006, quando non sarà più vigente il contenuto della disposizione di legge statale evocata nel ricorso come norma interposta. Nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, infatti, l'originario enunciato dell'art. 3, comma 29, primo periodo, della legge statale n. 549 del 1995, richiamato testualmente nel ricorso, è stato sostituito – con effetto dal 12 maggio 2005 – ad opera dell'art. 26 della legge n. 62 del 2005, che ha modificato non solo i limiti quantitativi del tributo speciale,

ma anche le stesse categorie dei rifiuti di riferimento. In particolare, il menzionato *ius superveniens* ha sostituito alla categoria dei rifiuti elencati nell'allegato 3 al decreto ministeriale 18 luglio 1996 e rientranti nei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico, la diversa categoria dei «rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale 13 marzo 2003» ed ha altresì ridotto il limite massimo del tributo speciale in esame, portandolo da lire 20 per chilogrammo di rifiuti conferiti in discarica (corrispondenti ad € 0,0103, in base ai criteri di conversione fissati dall'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213, recante «Disposizioni per l'introduzione dell'EURO nell'ordinamento nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 17 dicembre 1997, n. 433») ad € 0,01 per chilogrammo di rifiuti ammissibili al conferimento in discarica. Ne deriva che la questione, nei termini prospettati, ha perso interesse per il ricorrente, perché il vecchio testo della legge statale – richiamato nel ricorso – non può in concreto fungere da norma interposta durante il periodo della sua vigenza (cioè sino all'11 maggio 2005), in conseguenza della sopra rilevata inefficacia della norma regionale denunciata, ed il nuovo testo non è stato evocato in giudizio quale norma interposta.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Molise 13 gennaio 2003, n. 1 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Molise 31 agosto 2004, n. 18 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 gennaio 2003, n. 1, concernente "Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi"), nella parte in cui prevede un aumento del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1° gennaio 2005;

*dichiara* inammissibile, per sopravvenuta carenza di interesse, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera a), numero 1, della legge della Regione Molise 13 gennaio 2003, n. 1 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Molise 31 agosto 2004, n. 18 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 gennaio 2003, n. 1, concernente "Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi"), nella parte in cui fissa l'importo del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi nella misura di € 0,0106 per chilogrammo conferito in discarica, con riguardo ai rifiuti elencati nell'allegato 3 al decreto ministeriale 18 luglio 1996 e rientranti nelle categorie di rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico, sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 ottobre 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 ottobre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

## La Corte Costituzionale dichiara illegittime due disposizioni della legge finanziaria 2005 della Regione Liguria in materia di tassa automobilistica

NUMERO SCHEDA: 6901

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

SOTTOCLASSIFICAZIONE:

FORTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: art. 10, commi 1 e 11, della legge della Regione Liguria n. 3/2005; art. 117, secondo comma, lett. e) Cost.

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 23/12/2005

NUM. ATTO: 455

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE: 3821; 3829, 3904

Con sentenza n. 455, depositata il 23 dicembre 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 10, comma 1, e 11 della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – legge finanziaria 2005).

Il giudizio è stato promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione (che attribuisce alla legislazione esclusiva statale le materie della "moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie") e 119 della Costituzione, sulla autonomia finanziaria degli enti locali territoriali.

L'art. 10, comma 1, della legge regionale della Liguria n. 3/2005 stabilisce che, dopo venti anni dalla loro costruzione, «*gli autoveicoli e i motoveicoli ad uso privato destinati esclusivamente al trasporto di persone che risultano iscritti nei registri Automotoclub Storico Italiano, Storico Lancia, Italiano FIAT, Italiano Alfa Romeo e Federazione Motociclistica Italiana sono soggetti alle tasse automobilistiche di cui al comma 2 dell'articolo 63 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (misure in materia fiscale) purché rispondenti ai requisiti indicati nell'articolo 60 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo codice della strada) e successive modificazioni ed integrazioni*».

L'art. 11 della stessa legge della Regione Liguria n. 3 del 2005, prevede, al comma 1, che «*per i veicoli adibiti al trasporto merci con massa complessiva fino a sei tonnellate non è dovuta la maggiorazione della tassa automobilistica [...] in relazione alla massa rimorchiabile di cui alla tabella 2-bis allegata alla legge 23 dicembre 1999, n. 488 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)"*»; al comma 2, che «*le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti non definitivi ancora in corso alla data di entrata in vigore della presente legge*»; e al comma 3, infine, che «*le istanze di rimborso per le somme versate antecedentemente all'entrata in vigore della presente legge riguardanti i veicoli di cui al comma 1 devono pervenire entro il 30 giugno 2005*».

Nel ritenere fondate entrambe le questioni, la Corte Costituzionale osserva come, secondo la giurisprudenza della Corte stessa in tema di ripartizione delle competenze legislative concernenti la cosiddetta tassa automobilistica regionale, il legislatore statale, pur attribuendo alle Regioni ad autonomia ordinaria il gettito della tassa ed un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito (oltre che l'attività amministrativa concernente la riscossione, i rimborsi, il recupero della tassa stessa e l'applicazione delle sanzioni) non ha tuttavia fino ad ora sostanzialmente mutato gli altri elementi costitutivi del tributo.

In questo quadro normativo, quindi, la tassa automobilistica non può oggi definirsi come "tributo proprio della Regione" ai sensi dell'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dal momento che la tassa stessa è stata "attribuita" alle Regioni, ma non rientra nella competenza legislativa residuale delle stesse ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La Corte ritiene dunque che vada confermata il principio, già più volte affermato, per cui allo stato della vigente legislazione, la disciplina delle tasse automobilistiche rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione (in tal senso le sentenze n. 311, n. 296 e n. 297 del 2003).

Sulla base di tale principio, rammentano i giudici, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime, perché invasive della esclusiva competenza dello Stato, norme regionali che disponevano esenzioni dalla tassa automobilistica (sentenza n. 296 del 2003), o che modificavano la disciplina dei termini per l'accertamento del tributo (sentenze numeri 296, 297 e 311 del 2003).

Come sopra accennato, l' art. 10, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 3 del 2005 prevede casi di esenzione dalla tassa automobilistica dei veicoli di particolare interesse storico e collezionistico non contemplati dalla norma statale (art. 63, comma 2, della legge n. 342 del 2000).

Quest'ultima, infatti, consente di esentare dalla tassa i veicoli costruiti da almeno venti anni e che abbiano particolare interesse storico e collezionistico, in quanto costruiti specificamente per le competizioni o a scopo di ricerca, o aventi rilievo industriale, sportivo, estetico o di costume; la individuazione dei relativi requisiti soggettivi e oggettivi è rimessa, ai sensi del successivo comma 3, all'ASI (Automobilclub Storico Italiano) e alla FMI (Federazione Motociclistica Italiana). La norma regionale, da una parte, conferma quale requisito temporale per l'esenzione i venti anni dalla costruzione, ma dall'altra – diversamente dalla norma statale – prevede gli ulteriori presupposti oggettivi dell'iscrizione dei veicoli nei registri Automotoclub Storico Italiano, Storico Lancia, Italiano FIAT, Italiano Alfa Romeo e Federazione Motociclistica Italiana (senza fare alcun riferimento all'individuazione spettante all'ASI e alla FMI ai sensi dell'art. 63, comma 3, della legge n. 342 del 2000) e della rispondenza ai requisiti indicati nell'articolo 60 del codice della strada. La norma regionale impugnata interviene, dunque, su aspetti della disciplina sostanziale del tributo riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Ne consegue la illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 3 del 2005, per la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Il medesimo ragionamento è seguito dalla Corte in relazione alla seconda questione, avente per oggetto l'art. 11 della medesima legge regionale.

La Corte osserva come tale disposizione, non assoggettando alla «maggiorazione della tassa automobilistica» dovuta in relazione alla massa rimorchiabile i veicoli adibiti al trasporto «con massa complessiva fino a sei tonnellate», introduce una esenzione non contemplata dalla legge statale. Questa infatti, nel dettare la disciplina della specifica imposizione non prende in alcun modo in considerazione la massa complessiva del veicolo né ai fini di esenzione né ai fini della graduazione dell'importo del tributo dovuto. Anche in tal caso la norma regionale impugnata interviene, dunque, su un aspetto della disciplina sostanziale del tributo riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e deve essere conseguentemente dichiarata illegittima per la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma di esenzione, dettata dal comma 1 dell'art. 11 della legge regionale, deriva quella dei successivi due commi dello stesso articolo, parimenti censurati, i quali prevedono, rispettivamente, l'applicazione retroattiva dell'esenzione «*anche ai provvedimenti non definitivi ancora in corso alla data di entrata in vigore della presente legge*» e la facoltà di chiedere il rimborso delle «*somme versate antecedentemente all'entrata in vigore della presente legge riguardante i veicoli di cui al comma 1*», e costituiscono entrambi mero corollario della norma che prevede l'esenzione.

*Si allega il testo della sentenza.*

SENTENZA N. 455  
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 1, e 11 della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria - legge finanziaria 2005), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato l'8 aprile 2005, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 13 aprile 2005 ed iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2005.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Liguria;

*udito* nell'udienza pubblica del 29 novembre 2005 il Giudice relatore Franco Gallo;

*udito* l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. – Con ricorso notificato l'8 aprile 2005 e depositato il successivo 13 aprile, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e

119 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 1, e 11 della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria - legge finanziaria 2005).

Premette il ricorrente che il censurato art. 10 di tale legge regionale – che reca la rubrica «Applicazione del comma 2 dell'articolo 63 della legge 21 novembre 2000, n. 342» – stabilisce, al comma 1, che «a decorrere dall'anno in cui si compie il ventesimo anno dalla loro costruzione, gli autoveicoli e i motoveicoli ad uso privato destinati esclusivamente al trasporto di persone che risultano iscritti nei registri Automotoclub Storico Italiano, Storico Lancia, Italiano FIAT, Italiano Alfa Romeo e Federazione Motociclistica Italiana sono soggetti alle tasse automobilistiche di cui al comma 2 dell'articolo 63 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale) purché rispondenti ai requisiti indicati nell'articolo 60 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e successive modificazioni ed integrazioni».

Secondo la difesa erariale, tale disposizione avrebbe illegittimamente esteso – in violazione dei parametri costituzionali evocati – l'ambito di applicabilità della norma statale di esenzione dalle tasse automobilistiche di cui all'art. 63, commi 2 e 3, della legge n. 342 del 2000: mentre questa disposizione prevede l'esenzione dalle tasse automobilistiche, dopo venti anni dalla loro costruzione, per gli autoveicoli ed i motoveicoli di particolare interesse storico e collezionistico, aventi determinate caratteristiche ed individuati, rispettivamente, dall'Automobilclub Storico Italiano e dalla Federazione Motociclistica Italiana con propria determinazione aggiornata annualmente, la norma regionale censurata avrebbe invece esteso l'esenzione «ai veicoli iscritti in ulteriori registri, quali quelli "Storico Lancia", "Italiano FIAT" e "Italiano Alfa Romeo"», configurando perciò l'esenzione stessa «in termini ben più ampi di quelli fissati dalla legge statale».

Il successivo art. 11 della stessa legge regionale – prosegue il ricorrente – prevede, al comma 1, che «per i veicoli adibiti al trasporto merci con massa complessiva fino a sei tonnellate non è dovuta la maggiorazione della tassa automobilistica dovuta in relazione alla massa rimorchiabile di cui alla tabella 2-*bis* allegata alla legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2000)»; al comma 2, che «le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti non definitivi ancora in corso alla data di entrata in vigore della presente legge»; ed al comma 3, che «le istanze di rimborso per le somme versate antecedentemente all'entrata in vigore della presente legge riguardanti i veicoli di cui al comma 1 devono pervenire entro il 30 giugno 2005».

L'art. 6, commi 22-*bis* e 22-*ter*, della citata legge n. 488 del 1999 – sempre per il ricorrente – prevede che le tasse automobilistiche, dovute in relazione alla massa rimorchiabile degli autoveicoli per trasporto di cose ed in aggiunta a quelle stabilite per le automotrici, sono determinate secondo i parametri e le misure fissati nella tabella 2-*bis* allegata alla stessa legge n. 488 del 1999, che possono essere modificati con decreto del Ministro delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. La norma regionale impugnata, invece, nel comma 1, avrebbe introdotto, relativamente ai veicoli con massa complessiva fino a sei tonnellate, l'esenzione dalla predetta maggiorazione della tassa automobilistica «in palese difformità rispetto a quanto previsto dalla richiamata disciplina della legge statale», ed avrebbe altresì, nei successivi commi 2 e 3, illegittimamente previsto sia l'applicazione retroattiva dell'esenzione ai provvedimenti non definitivi in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale, sia la possibilità di chiedere il rimborso della tassa anteriormente corrisposta, modificando in tal modo «sotto il profilo sostanziale la disciplina della c.d. tassa automobilistica regionale».

La difesa dello Stato, con riferimento ad ambedue le questioni sollevate, sottolinea che la tassa automobilistica sarebbe tuttora tributo statale (fondamentalmente regolato dal d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39, recante «Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche», e successive modificazioni ed integrazioni), il cui gettito è stato attribuito alle Regioni a statuto ordinario, alle quali sono stati altresì demandati la riscossione, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il relativo contenzioso, nonché il potere di determinare con propria legge gli importi della tassa nella misura compresa tra il 90 ed il 110 per cento degli importi dell'anno precedente. Ad avviso dell'Avvocatura erariale – che richiama le sentenze di questa Corte nn. 296 e 297 del 2003 e n. 37 del 2004 – la tassa automobilistica regionale, non costituendo «tributo proprio» della regione ai sensi dell'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dovrebbe intendersi riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con la conseguenza che non sarebbe consentito alla Regione – come invece avvenuto nella specie – di disporre esenzioni od esoneri dalla tassa medesima «comunque in modo non conforme rispetto alla legislazione statale».

2. – La Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta, si è costituita in giudizio, concludendo per la dichiarazione di infondatezza delle questioni.

Per quanto riguarda le censure rivolte all'art. 10 della legge regionale n. 3 del 2005, la difesa della Regione, dopo aver richiamato la disciplina di cui all'art. 63, commi 2 e 3, della citata legge statale n. 342 del 2000, osserva che la definizione degli autoveicoli e dei motoveicoli di interesse storico e collezionistico è contenuta nell'art. 60, comma 4, del d. lgs. n. 285 del 1992, secondo cui «rientrano nella categoria dei motoveicoli e autoveicoli di interesse storico e collezionistico tutti quelli di cui risulti l'iscrizione in uno dei seguenti registri: ASI, Storico Lancia, Italiano FIAT, Italiano Alfa Romeo, Storico FMI»; che, la norma regionale impugnata, nel consentire l'esenzione dalla tassa per tutti i veicoli iscritti in uno di tali registri, ha applicato tale generale disciplina statale, la quale ha equiparato le «capacità certificatorie» di registri diversi dall'ASI e dal FMI; e che una diversa disciplina regionale avrebbe comportato una irragionevole disparità di trattamento tra i contribuenti proprietari di veicoli aventi interesse storico e collezionistico.

Quanto, poi, alle censure rivolte all'art. 11 della stessa legge regionale, la difesa della Regione sottolinea che l'abolizione della tassa sui rimorchi adibiti al trasporto di cose – sostituita da una maggiorazione della tassa automobilistica dovuta sulle motrici e nata come semplificazione della gestione del tributo, a seguito della eliminazione delle procedure previste per la circolazione alternativa dei rimorchi – avrebbe posto «un problema gestionale» per i veicoli con massa complessiva inferiore alle 6 tonnellate, i quali, sebbene compresi nella citata tabella 2-*bis* allegata alla legge n. 488 del 1999, sarebbero, nella quasi totalità, sprovvisti di gancio per il traino; che varie circolari della Agenzia delle entrate e del Ministero dei trasporti avrebbero al riguardo precisato che i veicoli con massa complessiva fino a sei tonnellate non sono tenuti a corrispondere la maggiorazione della tassa automobilistica,

comprensiva dell'importo commisurato alla massa rimorchiabile degli stessi, qualora dalle risultanze dei documenti di circolazione dovesse escludersi la «possibilità giuridica del traino»; e che alcune Regioni, anticipando la «comune decisione di modificare la tabella del versamento integrativo o di prevedere la non applicabilità di detto versamento integrativo per i veicoli di massa complessiva inferiore alle sei tonnellate», avrebbero legiferato in tal senso (art. 43, comma 1, della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2003, n. 10, recante «Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria. Testo unico della disciplina dei tributi regionali»; art. 1 della legge della Regione Umbria 25 novembre 2002, n. 23, recante «Disposizioni in materia di entrata e spesa»; art. 4, comma 1, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 58, recante «Legge finanziaria per l'anno 2004», che ha aggiunto l'art. 8-ter alla legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 29, recante «Norme in materia di tasse automobilistiche regionali»; art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 25, recante «Disposizioni di carattere tributario»; art. 6, comma 1, della legge della Regione Piemonte 23 settembre 2003, n. 23, recante «Disposizioni in materia di tasse automobilistiche»). Tanto premesso, la difesa regionale osserva che, «in assenza a tutt'oggi di formali provvedimenti statali modificativi della tariffa, anche ai fini dell'avvio delle procedure di contenzioso per l'anno 2001, che devono tener conto delle comunicazioni all'utenza fornite a suo tempo dal Ministero», è stata stabilita, con la norma regionale censurata, la non applicazione del versamento integrativo per i veicoli con massa rimorchiabile inferiore alle sei tonnellate: ciò, sia al fine di parificare il trattamento dei contribuenti liguri a quello dei contribuenti residenti nelle limitrofe Regioni Piemonte, Lombardia e Toscana, sia al fine di prevenire un eventuale contenzioso, nel quale il contribuente, a fronte di un avviso di accertamento per il mancato pagamento del tributo integrativo, avrebbe potuto far valere le disposizioni delle richiamate circolari ai sensi dello statuto del contribuente. Sicché – conclude la difesa della Regione – la norma impugnata non avrebbe introdotto «alcuna esenzione che non fosse già di fatto vigente a seguito delle circolari ministeriali».

3. – Con memoria tempestivamente depositata in prossimità dell'udienza, la difesa della Regione Liguria richiama tutte le argomentazioni svolte in precedenza ed insiste per la dichiarazione di infondatezza delle questioni sollevate.

In particolare, per quanto attiene alla questione avente ad oggetto l'art. 10, comma 1, della legge impugnata, la difesa regionale non nega che la tassa automobilistica sia un tributo statale, ma sostiene che «a monte dell'impugnata norma regionale esistono due norme statali che si occupano di veicoli di interesse storico e collezionistico: l'una che classifica automaticamente come tali i veicoli che abbiano già conseguito l'iscrizione nei registri nominati, con ciò eliminando ogni margine di opinabilità circa il loro valore storico (art. 60 D. lgs. n. 285/92); l'altra che si occupa di predisporre un sistema di agevolazioni fiscali per tali veicoli» (art. 63 della citata legge n. 342 del 2000). Da tale premessa la difesa della Regione fa discendere le conseguenze secondo cui «l'elencazione dei veicoli agevolati», contenuta nella norma statale di esenzione, «va letta – a rischio di incorrere in interpretazioni non conformi a Costituzione – congiuntamente con le previsioni di cui all'art. 60» del codice della strada, ai sensi del quale «i veicoli che si trovino già iscritti in uno dei registri colà individuati, hanno conseguito permanentemente lo "status" di veicolo di interesse storico», e secondo cui «tale status, ormai acquisito, fa necessariamente rientrare tali veicoli nella sfera di esenzione, pena la irrazionale disparità di trattamento fiscale tra "categorie" di veicoli storici». La legge regionale impugnata, pertanto, non avrebbe esorbitato dalle proprie competenze, essendosi «limitata a rimarcare un'esenzione che già necessariamente doveva considerarsi come il portato della lettura congiunta delle due norme statali», né sarebbe stata posta in violazione dell'art. 119 Cost., giacché la Regione non avrebbe esercitato nessuna autonomia «in modifica della disciplina del tributo come configurato dal legislatore statale».

Per quanto attiene, poi, alla questione avente ad oggetto l'art. 11 della stessa legge, i difensori della Regione richiamano le argomentazioni in precedenza svolte, limitandosi a sottolineare che la norma regionale «non ha fatto altro che adottare l'interpretazione che lo Stato stesso, con i suoi atti, ha fornito relativamente alla maggiorazione della tassa automobilistica in relazione alla massa rimorchiabile».

4. – Alla memoria illustrativa è allegata copia autentica della deliberazione della Giunta della Regione Liguria n. 1318 del 4 novembre 2005, che ha ratificato la costituzione in giudizio dinanzi alla Corte costituzionale del Presidente della Giunta, avvenuta senza previa autorizzazione.

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso – in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119 della Costituzione – due distinte questioni di legittimità costituzionale che investono, rispettivamente, l'art. 10, comma 1, e l'art. 11 della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – legge finanziaria 2005).

2. – La norma regionale oggetto della prima questione stabilisce che, dopo venti anni dalla loro costruzione, «gli autoveicoli e i motoveicoli ad uso privato destinati esclusivamente al trasporto di persone che risultano iscritti nei registri Automotoclub Storico Italiano, Storico Lancia, Italiano FIAT, Italiano Alfa Romeo e Federazione Motociclistica Italiana sono soggetti alle tasse automobilistiche di cui al comma 2 dell'articolo 63 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (misure in materia fiscale) purché rispondenti ai requisiti indicati nell'articolo 60 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo codice della strada) e successive modificazioni ed integrazioni».

Secondo la difesa erariale, tale norma, «modificando sotto il profilo sostanziale la disciplina della c.d. tassa automobilistica regionale», avrebbe illegittimamente ampliato, con riguardo ai veicoli di particolare interesse storico e collezionistico, le fattispecie di esenzione dalle tasse automobilistiche previste dall'art. 63, commi 2 e 3, della legge n. 342 del 2000. In particolare, la norma regionale impugnata avrebbe esteso l'esenzione anche agli autoveicoli ed ai motoveicoli iscritti in registri ("Storico Lancia", "Italiano FIAT" e "Italiano Alfa Romeo") non menzionati dalle citate norme statali, le quali invece esentano da dette tasse, dopo venti anni dalla loro costruzione, i soli autoveicoli e motoveicoli di particolare interesse storico e collezionistico che abbiano determinate caratteristiche e che siano rispettivamente individuati dall'Automobilclub Storico Italiano e dalla Federazione Motociclistica Italiana con propria determinazione aggiornata annualmente.

A sostegno della dedotta violazione dei parametri costituzionali evocati, il ricorrente richiama i principi affermati da questa Corte nelle sentenze numeri 296 e 297 del 2003 e 37 del 2004 e sottolinea che la cosiddetta tassa automobilistica regionale non è "tributo proprio" della Regione ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost., bensì tributo erariale, la cui disciplina sostanziale è riservata alla esclusiva competenza del legislatore statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e che quindi è inibito alla Regione – come sarebbe invece avvenuto nella specie – disporre esenzioni od esoneri dalla tassa medesima, comunque non conformi alla legislazione dello Stato.

La difesa della Regione Liguria non nega che la tassa automobilistica sia un tributo statale e riconosce che la disciplina fiscale dei veicoli storici è stabilita dal citato art. 63 della legge n. 342 del 2000, ma sostiene che tale norma deve essere «letta [...] congiuntamente» con l'art. 60, comma 4, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) – nel testo sostituito dall'art. 1, comma 2-*quater*, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214 – il quale prevede che «rientrano nella categoria dei motoveicoli e autoveicoli di interesse storico e collezionistico tutti quelli di cui risulti l'iscrizione in uno dei seguenti registri: ASI, Storico Lancia, Italiano FIAT, Italiano Alfa Romeo, Storico FMI». Per la Regione, quindi, i veicoli i quali si trovino già iscritti in uno di tali registri, in quanto di interesse storico e collezionistico, sarebbero esenti dalla tassa automobilistica, «pena la irrazionale disparità di trattamento fiscale tra "categorie" di veicoli storici».

3. – La seconda questione di costituzionalità ha ad oggetto l'art. 11 della stessa legge della Regione Liguria n. 3 del 2005, il quale prevede, al comma 1, che «per i veicoli adibiti al trasporto merci con massa complessiva fino a sei tonnellate non è dovuta la maggiorazione della tassa automobilistica [...] in relazione alla massa rimorchiabile di cui alla tabella 2-*bis* allegata alla legge 23 dicembre 1999, n. 488 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)"; al comma 2, che «le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti non definitivi ancora in corso alla data di entrata in vigore della presente legge»; e al comma 3, infine, che «le istanze di rimborso per le somme versate antecedentemente all'entrata in vigore della presente legge riguardanti i veicoli di cui al comma 1 devono pervenire entro il 30 giugno 2005».

Secondo la difesa erariale, il censurato comma 1 di tale articolo avrebbe introdotto, per i veicoli con massa complessiva fino a sei tonnellate, l'esenzione dalla maggiorazione della tassa automobilistica – dovuta in relazione alla massa rimorchiabile nella misura stabilita dalla tabella 2-*bis* (inserita dall'art. 61, comma 5, della citata legge n. 342 del 2000) allegata alla legge n. 488 del 1999 – in violazione dei medesimi parametri costituzionali evocati per la prima questione, nonché in palese difformità rispetto a quanto disposto dall'art. 6, comma 22-*bis*, della stessa legge n. 488 del 1999 (aggiunto dall'art. 61, comma 1, della legge n. 342 del 2000), che non prevede invece esenzioni con riferimento all'entità della massa rimorchiabile. I successivi commi 2 e 3, inoltre, avrebbero illegittimamente previsto l'applicazione retroattiva dell'esenzione ai provvedimenti non definitivi in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale, nonché la possibilità di chiedere il rimborso della tassa anteriormente corrisposta.

La difesa della Regione non nega la denunciata difformità. Essa evidenzia, però, la circostanza che l'abolizione della tassa sui rimorchi adibiti al trasporto di cose e la sostituzione di questa con la maggiorazione della tassa automobilistica dovuta sulle motrici avrebbero posto un «problema gestionale» per i veicoli con massa complessiva inferiore alle 6 tonnellate, i quali, sebbene compresi nella tabella 2-*bis* allegata alla citata legge n. 488 del 1999, sarebbero nella quasi totalità sprovvisti di gancio per il traino; sottolinea, inoltre, che successive circolari della Agenzia delle entrate e del Ministero dei trasporti avrebbero precisato che i veicoli con massa complessiva fino a sei tonnellate non sono tenuti a corrispondere la predetta maggiorazione, qualora dalle risultanze dei documenti di circolazione sia esclusa «la possibilità giuridica del traino»; ed aggiunge che alcune leggi regionali (della Lombardia, dell'Umbria, della Toscana, della Puglia, del Piemonte), avrebbero previsto la medesima esenzione dalla tassa per i veicoli di massa complessiva inferiore alle sei tonnellate. Tanto premesso, la difesa regionale giustifica la prevista esenzione sia con il fine di parificare il trattamento dei contribuenti liguri a quello dei contribuenti che risiedono nelle limitrofe Regioni Piemonte, Lombardia e Toscana, sia con lo scopo di prevenire un eventuale contenzioso, nel quale il contribuente avrebbe potuto far valere il proprio legittimo affidamento nelle richiamate circolari, e sostiene che le norme impugnate non avrebbero previsto «alcuna esenzione che non fosse già di fatto vigente a seguito delle circolari ministeriali».

4. – In ordine ad ambedue le questioni, va in via preliminare osservato che la materia del contendere – contrariamente a quanto affermato dalla difesa erariale nell'udienza di discussione – non può ritenersi cessata in forza del disposto dell'art. 2, comma 22, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), secondo cui «[...] nelle regioni che hanno emanato disposizioni legislative in tema di tassa automobilistica [...] in modo non conforme ai poteri ad esse attribuiti in materia dalla normativa statale, l'applicazione della tassa opera, a decorrere dalla data di entrata in vigore di tali disposizioni legislative e fino al periodo d'imposta decorrente dal 1° gennaio 2007, sulla base di quanto stabilito dalle medesime disposizioni [...]». Tale norma, infatti, anche per la sua natura di "sanatoria", vale a consentire l'applicazione delle sole disposizioni legislative che le Regioni «hanno emanato» (*recte*: promulgate) prima della data di entrata in vigore della stessa legge n. 350 del 2003, e cioè prima del 1° gennaio 2004 (art. 4, comma 252). Il «periodo di imposta decorrente dal 1° gennaio 2007» – cui fa riferimento il ricorrente per ricomprendere nella "sanatoria" la legge regionale censurata – vale solo ad individuare il termine fino al quale viene attribuita efficacia alle disposizioni regionali non conformi promulgate entro il 31 dicembre 2003, e non riguarda quelle successivamente promulgate. Le norme impugnate sono perciò escluse *ratione temporis* da detta "sanatoria", essendo state promulgate il 4 febbraio 2005 e cioè dopo il 31 dicembre 2003. Né può, in contrario, richiamarsi – come invece ha fatto in udienza la difesa erariale – l'ordinanza n. 432 del 2004 di questa Corte, perché tale pronuncia, facendo applicazione del citato comma 22 dell'art. 2 della legge n. 350 del 2003, si è limitata a dichiarare cessata la materia del contendere con riguardo a leggi regionali promulgate appunto nel 2003, senza affermare l'applicabilità di detta norma a leggi successive.

Neppure potrebbe pervenirsi a una pronuncia di cessazione della materia del contendere in base al disposto dell'art. 1, comma 61, secondo periodo, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), secondo cui «resta ferma l'applicazione del comma 22 dell'articolo 2 della legge n. 350 del

2003 [...] alle disposizioni regionali in materia di tassa automobilistica». Anche a voler ritenere che tale norma preveda una proroga della "sanatoria" di cui all'indicato comma 22, tuttavia va rilevato che detta proroga, proprio per la sua funzione di "sanare" disposizioni legislative regionali "già emanate", non potrebbe che riferirsi alle norme regionali promulgate nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2004 (giorno successivo alla scadenza della "sanatoria" disposta dal citato comma 22 dell'articolo 2 della legge n. 350 del 2003) e il 31 dicembre 2004 (giorno antecedente alla data di entrata in vigore del menzionato art. 1, fissata al 1° gennaio 2005 dal comma 572). Ne consegue che l'impugnata norma regionale, essendo stata promulgata il 4 febbraio 2005, resterebbe esclusa dalla "sanatoria" anche ove questa si dovesse ritenere prorogata in forza del citato art. 1.

5. – Nel merito, entrambe le questioni sono fondate.

5.1 – Secondo la giurisprudenza di questa Corte in tema di ripartizione delle competenze legislative concernenti la cosiddetta tassa automobilistica regionale, il legislatore statale, pur attribuendo alle Regioni ad autonomia ordinaria il gettito della tassa ed un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito, oltre che l'attività amministrativa concernente la riscossione, i rimborsi, il recupero della tassa stessa e l'applicazione delle sanzioni, non ha tuttavia fino ad ora sostanzialmente mutato gli altri elementi costitutivi del tributo. In questo quadro normativo, quindi, la tassa automobilistica non può oggi definirsi come "tributo proprio della Regione" ai sensi dell'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dal momento che la tassa stessa è stata "attribuita" alle Regioni, ma non rientra nella competenza legislativa residuale delle stesse ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Si deve quindi confermare il principio, costantemente affermato da questa Corte, per cui «allo stato della vigente legislazione, la disciplina delle tasse automobilistiche rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione (sentenze numeri 311, 297 e 296 del 2003).

Sulla base di tale principio sono state dichiarate costituzionalmente illegittime, perché invasive della esclusiva competenza dello Stato, norme regionali che disponevano esenzioni dalla tassa automobilistica (sentenza n. 296 del 2003), o che modificavano la disciplina dei termini per l'accertamento del tributo (sentenze numeri 296, 297 e 311 del 2003).

5.2 – L'impugnato art. 10, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 3 del 2005, oggetto della prima questione sollevata, prevede casi di esenzione dalla tassa automobilistica dei veicoli di particolare interesse storico e collezionistico non contemplati dalla norma statale (art. 63, comma 2, della citata legge n. 342 del 2000). Quest'ultima, infatti, consente di esentare dalla tassa i veicoli costruiti da almeno venti anni e che abbiano particolare interesse storico e collezionistico, in quanto costruiti specificamente per le competizioni o a scopo di ricerca, o aventi rilievo industriale, sportivo, estetico o di costume; la individuazione dei relativi requisiti soggettivi e oggettivi è rimessa, ai sensi del successivo comma 3, all'ASI (Automobilclub Storico Italiano) e alla FMI (Federazione Motociclistica Italiana). La norma regionale, da una parte, conferma quale requisito temporale per l'esenzione i venti anni dalla costruzione, ma dall'altra – diversamente dalla norma statale – prevede gli ulteriori presupposti oggettivi dell'iscrizione dei veicoli nei registri Automotoclub Storico Italiano, Storico Lancia, Italiano FIAT, Italiano Alfa Romeo e Federazione Motociclistica Italiana (senza fare alcun riferimento all'individuazione spettante all'ASI e alla FMI ai sensi dell'art. 63, comma 3, della legge n. 342 del 2000) e della rispondenza ai requisiti indicati nell'articolo 60 del codice della strada. La norma regionale impugnata interviene, dunque, su aspetti della disciplina sostanziale del tributo riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Né a tale conclusione può opporsi – come invece fa la difesa regionale – che la norma impugnata sarebbe comunque conforme all'art. 60, comma 4, del codice della strada, secondo cui «rientrano nella categoria dei motoveicoli e autoveicoli di interesse storico e collezionistico tutti quelli di cui risulti l'iscrizione in uno dei seguenti registri: ASI, Storico Lancia, Italiano FIAT, Italiano Alfa Romeo, Storico FMI». Infatti, quest'ultima disposizione individua i veicoli di interesse storico e collezionistico al solo fine di regolarne la circolazione stradale (subordinandola appunto, a pena di sanzioni amministrative, al possesso dei requisiti indicati nel regolamento di attuazione per tale tipo di veicoli: commi 5 e 6 del medesimo articolo) e non può estendersi al diverso ambito settoriale dell'esenzione dalla tassa automobilistica sia perché tale esenzione trova una compiuta e specifica disciplina nel citato art. 63, sia perché la norma agevolativa fa riferimento ai veicoli di "particolare" interesse storico e collezionistico e non a quelli di mero interesse storico e collezionistico.

Ne consegue la illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata, per la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

5.3. – Alla stessa conclusione deve giungersi anche con riguardo alla seconda questione, avente per oggetto l'art. 11 della medesima legge regionale.

Tale disposizione, non assoggettando alla «maggiorazione della tassa automobilistica» dovuta in relazione alla massa rimorchiabile i veicoli adibiti al trasporto «con massa complessiva fino a sei tonnellate», introduce una esenzione non contemplata dalla legge statale. Questa infatti, nel dettare la disciplina della specifica imposizione (art. 2, comma 1, lettera d-ter, del d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39, recante «Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche», aggiunta dall'art. 6, comma 22, lettera b, della legge n. 488 del 1999), non prende in alcun modo in considerazione la massa complessiva del veicolo né ai fini di esenzione né ai fini della graduazione dell'importo del tributo dovuto (che invece è commisurato solo all'entità della massa complessiva rimorchiabile, ai sensi della tabella 2-bis allegata alla legge n. 488 del 1999, richiamata dall'art. 6, comma 22-bis della stessa legge). Anche in tal caso la norma regionale impugnata interviene, dunque, su un aspetto della disciplina sostanziale del tributo riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e deve essere conseguentemente dichiarata illegittima per la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma di esenzione, dettata dal comma 1 dell'art. 11 della legge regionale, deriva quella dei successivi due commi dello stesso articolo, parimenti censurati, i quali prevedono, rispettivamente, l'applicazione retroattiva dell'esenzione «anche ai provvedimenti non definitivi ancora in corso alla data di entrata in vigore della presente legge» e la facoltà di chiedere il rimborso delle «somme versate antecedentemente all'entrata in vigore della presente legge riguardante i veicoli di cui al comma 1», e costituiscono entrambi mero corollario della norma che prevede l'esenzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 10, comma 1, e 11 della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria - legge finanziaria 2005).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 2005.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

## ORDINAMENTO CIVILE E PENALE

La Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimi gli artt. 12 e 13, c. 1, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 11/2004 sullo "Sviluppo regionale della società dell'informazione" per il mancato rispetto dei limiti desumibili dalla legislazione statale in materia di protezione dei dati personali

NUMERO SCHEDE: 6406

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

[RIFERIMENTO NORMATIVO](#)

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 07/07/2005

NUM. ATTO: 271

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

[SCHEDE COLLEGATE:](#)

Con la sentenza n. 271 del 7 luglio 2005, la Corte Costituzionale ha accolto parzialmente il ricorso di legittimità costituzionale presentato dal governo nei confronti degli artt. 12, 13 e 14 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 11/2004 in materia di "Sviluppo regionale della società dell'informazione" per violazione dell'art. 117, c. 2, lettere *l*, *m*) e *n*), e c. 6 Cost. nonché dei principi della legislazione statale in materia di protezione dei dati personali.

La Corte ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 12 e 13, c. 1, della legge citata giudicando, invece, non fondate le questioni di legittimità degli artt. 13, commi 2 e 3, e 14 della medesima.

In particolare, la prima delle disposizioni censurate (art. 12) dispone che, nel rispetto delle norme sulla privacy, "l'insieme delle informazioni acquisite o prodotte nell'esercizio di pubbliche funzioni" costituisce patrimonio comune per le attività istituzionali delle pubbliche amministrazioni, degli enti, associazioni o soggetti privati che operano in ambito regionale per finalità di interesse pubblico, stabilendo altresì che tale patrimonio sia cedibile a soggetti terzi, nelle forme e con le modalità fissate con regolamento regionale in applicazione dei limiti previsti dal già richiamato d.lgs. n. 196/2003.

Per la Consulta, è dal contrasto dei disposti contenuti nei primi due commi dell'art. 12 con la disciplina dettata dal d.lgs. n. 196/2003 che discende l'illegittimità costituzionale dell'intera disposizione della legge regionale in esame. Malgrado la prescrizione di rispettare "le norme a tutela della privacy e delle forme di segreto", la norma citata viola, ad avviso dei giudici, sotto molteplici profili la legislazione statale vigente in materia di protezione dei dati personali.

In primo luogo, il provvedimento utilizza una definizione, quella di patrimonio informativo, eccessivamente generica, riferibile, senza distinzione alcuna, a qualunque tipo di dato personale. Inoltre, l'istituto della "cessione" dei dati personali non è contemplato dalla legislazione statale in materia e la stessa "comunicazione" dei dati personali disciplinata dalla normativa nazionale prevede una regolamentazione differente e più restrittiva per il trattamento dei dati sensibili e di quelli giudiziari.

In secondo luogo, non vengono realmente rispettati tutti i limiti imposti dal d.lgs. n. 196/2003: pur ribadendo l'intenzione di osservare la legislazione di cui trattasi, il c. 2 dell'art. 12 prevede che la Regione e gli enti regionali, nel rendere disponibili i dati contenuti nei propri sistemi informativi incontrino il solo limite dell'art. 18 del Codice sulla tutela dei dati personali.

Sull'art. 13 la Corte si è pronunciata per l'incostituzionalità del solo primo comma, motivandola con l'assenza di un esplicito riferimento al pieno rispetto della normativa statale a tutela dei dati personali. La disposizione appena richiamata istituisce un sistema informativo regionale, che raccoglie svariati dati di natura anche personale, sia ordinari che sensibili, confluenti da diverse pubbliche amministrazioni. Dette informazioni possono essere trattate, secondo la normativa statale, solo in osservanza dei limiti e con tutte le garanzie da essa stabiliti ai fini della protezione dei dati personali. Limiti e garanzie non richiamati dalla disposizione censurata.

Dalla dichiarazione d'incostituzionalità del primo comma dell'art. 13 deriva la considerazione dell'infondatezza delle censure rivolte all'art. 14 della legge regionale in esame, stante il suo carattere meramente attuativo

dell'art. 13 (l'art. 14 si limita, infatti, a definire talune modalità di funzionamento del sistema informativo regionale).

Ai fini della propria decisione, la Corte ha ritenuto necessario individuare, in via preliminare, l'esatta collocazione della disciplina sulla tutela dei dati personali, di derivazione comunitaria, nell'ambito del riparto di competenze fra Stato e Regioni delineato dal Titolo V della Costituzione.

La legislazione statale in tema di tutela dei dati personali rientra, per la Corte, nel novero delle materie legislative di cui all'art. 117, c. 2, Cost., nella categoria dell'"ordinamento civile" [lett. l)]. La Corte precisa poi che alla medesima disposizione ci si deve riferire per quanto attiene alle tutele giurisdizionali delle situazioni soggettive del settore, mentre le norme riguardanti il "garante per la protezione dei dati personali" e i suoi poteri sono riconducibili alla lett. g) concernente l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Tuttavia, la Corte ha evidenziato che il riconoscimento della competenza esclusiva statale in tale ambito non è preclusiva: non viene infatti negato un ruolo normativo, di natura comunque esclusivamente integrativa, ai soggetti pubblici titolari del trattamento di dati personali.

Le stesse Regioni, in conformità a quanto prescritto dalla legislazione statale anche riguardo alle misure minime di sicurezza o al rispetto di eventuali livelli di riservatezza previsti in relazione a talune informazioni, possono adottare, nelle materie di propria competenza legislativa, leggi e regolamenti che disciplinino procedure o strutture organizzative per il trattamento di dati personali ovvero reti informative sulle realtà regionali in cui confluiscono dati conoscitivi (personali e non personali) in possesso delle istituzioni regionali e locali o di altri soggetti interessati.

La Corte ha invece escluso, definendolo "improprio, il richiamo compiuto dal governo alla competenza esclusiva dello Stato in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" [art. 117, c. 2, lett. m)], posto che "la legislazione sui dati personali non concerne prestazioni, bensì la stessa disciplina di una serie di diritti personali attribuiti ad ogni singolo interessato, consistenti nel potere di controllare le informazioni che lo riguardano e le modalità con cui viene effettuato il loro trattamento".

Infine, con riferimento alla potestà esclusiva del legislatore statale in tema di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", di cui all'art. 117, c. 2, lett. r), Cost., ulteriormente evocato dal governo, la Corte ne ha rimarcato il carattere non assoluto, in quanto, trattandosi di un potere legislativo di coordinamento, il suo mancato esercizio a livello statale, non impedisce interventi diretti delle Regioni allo scopo di organizzare le banche dati in loro possesso e il loro eventuale coordinamento con analoghe strutture di altri enti pubblici o privati presenti sul territorio. Inoltre, il coordinamento in questione è di tipo tecnico e il relativo esercizio non assorbe la competenza regionale nella disciplina e nella gestione di una autonoma rete informativa.

Si riporta il testo integrale della sentenza in esame.

## SENTENZA N. 271 ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 12, 13 e 14 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 maggio 2004, n. 11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 23 luglio 2004, depositato in cancelleria il 30 successivo ed iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2004.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

*udito* nell'udienza pubblica del 3 maggio 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* l'avvocato dello Stato Massimo Mari per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna.

*Ritenuto in fatto*

1. – Con ricorso, notificato il 23 luglio 2004 e depositato in cancelleria il 30 luglio 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 12, 13 e 14 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 maggio 2004, n. 11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione

Emilia-Romagna n. 65 del 25 maggio 2004, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettere *l*, *m*) e *n*), e sesto comma della Costituzione, nonché ai principi della legislazione statale in materia di protezione dei dati personali.

In particolare, il citato art. 12 prevede che, ferma restando l'applicazione delle norme a tutela della *privacy*, «l'insieme delle informazioni acquisite o prodotte nell'esercizio di pubbliche funzioni» costituisce patrimonio comune per le attività istituzionali delle pubbliche amministrazioni e degli enti, o associazioni o soggetti privati che operano in ambito regionale per finalità di interesse pubblico, disponendo inoltre che questo patrimonio sia aperto al libero utilizzo di soggetti terzi, con forme e modalità di carattere tecnico disciplinate dalla Giunta regionale. La disposizione in esame prevede, inoltre, che con regolamento regionale sia disciplinata la cessione a privati ed enti pubblici economici dei dati costitutivi del patrimonio informativo pubblico, stabilendo altresì un obbligo sia delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici, sia delle associazioni e dei soggetti privati che operano in ambito regionale per finalità di interesse pubblico, di «fornire la disponibilità dei dati contenuti nei propri sistemi informativi nei limiti previsti dal *decreto legislativo n. 196 del 2003*».

L'Avvocatura dello Stato ritiene del tutto generico il richiamo, contenuto nel medesimo art. 12, al rispetto dei limiti di cui al d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), e dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia, nonché dei livelli di tutela previsti nel citato decreto.

La disciplina della protezione dei dati personali, secondo la difesa erariale, sarebbe riconducibile alla conformazione dei diritti fondamentali della persona il cui livello di tutela «non può che essere uniforme sul territorio nazionale», anche in coerenza con atti internazionali quali la Convenzione di Strasburgo del 28 gennaio 1981, n. 108 ratificata con la legge 21 febbraio 1989, n. 98 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981), e con la direttiva n. 95/46/CE del 24 ottobre 1995 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati).

Sarebbe quindi esclusa la configurabilità, in materia di protezione dei dati personali, di una qualsiasi competenza regionale, sussistendo, invece, la potestà legislativa esclusiva dello Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettere *l*, *m*) e *n*) della Costituzione.

La previsione, contenuta nella disposizione censurata, di una generale condivisione delle informazioni ai fini della formazione di un patrimonio informativo comune di supporto alle varie attività di soggetti pubblici e privati che operano in ambito regionale per ogni diversa finalità di interesse pubblico, e l'apertura di tale patrimonio alla disponibilità ed al libero utilizzo di soggetti terzi, estranei ad attività di interesse pubblico, secondo il ricorrente, contrasterebbero con l'art. 11 del predetto decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, il quale dispone che la raccolta e la registrazione dei dati sia fatta «per scopi determinati ed espliciti», e che «siano pertinenti e non eccedenti rispetto alle specifiche finalità per le quali sono raccolti e siano conservati per un periodo di tempo non superiore a quello necessario per gli scopi per i quali sono stati raccolti».

La previsione della emanazione di un regolamento regionale per la disciplina della cessione dei dati a privati e a soggetti pubblici economici contrasterebbe con l'art. 117, sesto comma, della Costituzione, trattandosi di materia rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato. L'art. 12 della legge regionale n. 11 del 2004 violerebbe, altresì, l'art. 19, terzo comma, del d.lgs. n. 196 del 2003, secondo il quale la comunicazione di dati personali da parte di un soggetto pubblico a privati o ad enti pubblici economici, e la diffusione da parte di un soggetto pubblico, sono ammesse solo se previste da una norma di legge o di regolamento, «da intendere», secondo l'Avvocatura dello Stato, come fonti di livello statale.

2. – Oggetto di censura governativa sono anche le disposizioni contenute negli artt. 13 e 14 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 11 del 2004, che disciplinano rispettivamente il Sistema informativo regionale (SIR) e la realizzazione da parte della Regione di progetti integrati volti «all'accrescimento e alla valorizzazione del patrimonio pubblico di conoscenze».

Il ricorrente ritiene evidente il contrasto di tali previsioni con l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza sul coordinamento informativo dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.

Ad avviso dell'Avvocatura, ciascun sistema informativo, strumentale all'esercizio di competenze distinte, si caratterizzerebbe per funzioni e procedure diverse e per il trattamento dei dati con forme e modalità differenti che non sarebbero suscettibili di interscambio al di fuori delle condizioni e delle cautele previste dalla normativa statale volta al fine di evitare la messa in pericolo dei diritti inviolabili garantiti dall'art. 2 Cost.

L'interscambio di diversi sistemi informativi previsto dalla legge della Regione Emilia-Romagna avverrebbe invece al di fuori delle regole fissate dal Codice nei diversi settori. In particolare, la prevista collaborazione anche delle aziende sanitarie per l'immissione ed il trattamento dei dati a scala regionale e locale, nonché per l'alimentazione e l'aggiornamento dei flussi informativi (art. 13), e la realizzazione con il sistema delle aziende sanitarie di supporti e procedure informatiche per l'estrazione automatica da archivi ed il trattamento dei dati necessari ad integrare le basi informative del SIR (art. 14), sarebbero previste in modo generico ed indiscriminato. Non vi sarebbe, infatti, «alcuna particolare considerazione dei dati sensibili (di cui all'art. 4, comma 1, lettera *d*) del d.lgs. 196 del 2003)» e ciò sarebbe in contrasto con gli artt. 20, 21 e 22 del d.lgs. n. 196 del 2003, «che ne consentono il trattamento solo se autorizzato da espressa disposizione di legge statale nella quale siano precisati i tipi di dati trattabili, le operazioni eseguibili e le specifiche finalità di rilevante interesse pubblico perseguite (...) e, per i soggetti pubblici, lo limitano ai dati indispensabili per svolgere attività istituzionali».

Relativamente all'art. 14, il quale per la realizzazione di supporti e procedure informatiche richiama l'accordo quadro stipulato tra Ministero della sanità, Regioni e Province autonome per lo sviluppo del nuovo sistema informativo sanitario nazionale (Accordo del 22 febbraio 2001, avente durata triennale), la difesa erariale osserva che i «requisiti funzionali di massima indicati nell'art. 3 dell'accordo non potrebbero essere che quelli definiti nel dettaglio dallo Stato, in base alle sopravvenute previsioni della legge costituzionale n. 3 del 2001, così come è rimessa allo Stato la definizione del quadro normativo cui fa riferimento l'art. 4 dello stesso

accordo».

3. – In data 28 luglio 2004 si è costituita la Regione Emilia-Romagna, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità e l'infondatezza della questione, e riservandosi di presentare successiva memoria, nella quale esplicitare le proprie ragioni.

4. – In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Emilia-Romagna ha presentato una memoria nella quale premette che le censure governative appaiono muovere da una impostazione non corretta circa le prerogative regionali esercitabili ai fini del "coordinamento informativo statistico e informatico" dei dati dell'amministrazione regionale e locale e paiono essere caratterizzate inoltre da «un eccessivo formalismo che porta ad intravedere lesioni dei principi fondamentali fissati dalla normativa statale anche dove il legislatore regionale si è invece ad essa espressamente richiamato».

In particolare, la difesa della Regione ritiene che il coordinamento informatico sia materia "trasversale"; si tratterebbe di una competenza di scopo, nel senso che la lettera *r*) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione collega a quella materia una finalità del cui raggiungimento lo Stato si fa carico. Le Regioni, partendo dalle proprie materie, potrebbero dettare norme interferenti con i predetti ambiti trasversali e, sia pure nel rispetto delle norme di principio e di uniformità fissate dalla normativa statale, potrebbero adottare misure ulteriori in materie di propria competenza intrecciate con la competenza esclusiva statale. Le norme regionali oggetto di censura, prevedendo forme di coordinamento, di organizzazione e sviluppo dei sistemi informativi statistici e informatici, sempre secondo la difesa della Regione, in quanto «strumentali rispetto a materie tipicamente regionali quali "l'organizzazione degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione" ovvero il "sostegno all'innovazione per i settori produttivi"» sarebbero da ritenere «pienamente giustificate quanto al titolo di competenza e legittimazione, più in generale perché strumentali a tutte le funzioni di programmazione, di coordinamento finanziario e di costruzione del sistema amministrativo regionale e locale».

Con l'art. 12 la Regione vorrebbe semplicemente «agevolare la costituzione di un patrimonio informativo pubblico, rimuovendo gli ostacoli tecnici e giuridici alla condivisione delle informazioni fra pubbliche amministrazioni e fra i soggetti che ne abbiano diritto. Ciò ovviamente, nel rispetto dei limiti dettati dalla disciplina in materia di trattamento dei dati personali». Quindi la interconnessione fra le banche dati non implicherebbe «che automaticamente tutte le informazioni siano allora condivise e che esse siano, pertanto, visibili da chiunque».

Circa la presunta violazione della normativa sulla protezione dei dati personali ed in particolare dei principi di pertinenza e di non eccedenza rispetto agli scopi per i quali i dati sono raccolti e trattati, fissati nel d.lgs. n. 196 del 2003, la difesa regionale afferma che l'art. 12 impugnato prevede esplicitamente il rispetto delle norme statali in materia di riservatezza e che da tale normativa quindi non potrebbero discostarsi «il regolamento regionale e le direttive tecniche che dovranno essere emanate con deliberazione di Giunta, ai sensi dell'art. 26 della medesima legge».

Per quanto concerne poi le censure mosse agli artt. 13 e 14 della legge regionale n. 11 del 2004, la difesa regionale precisa che il mancato riferimento alla categoria dei dati sensibili deriverebbe dal fatto che le norme in esame si occupano solo di definire cosa sia il Sistema informativo regionale, senza che la condivisione ipotizzata dei flussi informativi implichi l'automatica condivisione anche delle informazioni detenute.

Pertanto, la partecipazione all'interno del predetto sistema informativo regionale delle aziende sanitarie locali avverrebbe nel più assoluto rispetto delle regole a tutela dei diversi tipi di dati personali, mentre la Regione svolgerebbe solo un ruolo di "gestore tecnico del sistema".

### Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 12, 13 e 14 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 maggio 2004, n. 11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *l*), *m*) e *n*), e sesto comma, della Costituzione, nonché dei principi della legislazione statale in materia di protezione dei dati personali.

Secondo il ricorrente le norme impugnate violerebbero i citati parametri costituzionali poiché in materia di tutela dei dati personali sarebbe riservata solo allo Stato la potestà legislativa e regolamentare, dal momento che la legislazione a tutela dei dati personali, derivata dal recepimento nell'ordinamento nazionale di atti internazionali e comunitari, sarebbe riconducibile alla esclusiva competenza statale in tema di "ordinamento civile" e di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", nonché a quella in tema di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale".

L'art. 12 della legge regionale contrasterebbe sotto molteplici profili con quanto previsto negli artt. 11 e 19 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), e inoltre sarebbe illegittima la previsione di un regolamento regionale in una materia di esclusiva competenza legislativa dello Stato.

Gli artt. 13 e 14 della legge regionale n. 11 del 2004, nel disciplinare il sistema informativo regionale, contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), della Costituzione che riconosce allo Stato la competenza esclusiva in tema di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" e con gli artt. 20, 21 e 22 del d.lgs. n. 196 del 2003 che consentono il trattamento solo se autorizzato da espressa disposizione di legge statale nella quale siano previsti i tipi di dati trattabili, le operazioni eseguibili e le specifiche finalità di rilevante interesse pubblico perseguite, e per i soggetti pubblici lo limitano ai dati indispensabili per svolgere attività istituzionali.

2. – Occorre in via preliminare prendere in considerazione il problema della collocazione, rispetto al riparto di competenze fra Stato e Regioni di cui al Titolo V della Costituzione, di una legislazione, quale quella censurata, incidente sulla tutela dei dati personali.

Il d.lgs. n. 196 del 2003 attualmente vigente coordina in un testo unico la normativa originata dal recepimento – mediante la legge 31 dicembre 1996, n. 675 (Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali) – della direttiva n. 95/46/CE del 24 ottobre 1995 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati), nonché dalle successive numerose integrazioni e modificazioni del richiamato testo legislativo sulla base della legge 31 dicembre 1996, n. 676 (Delega al Governo in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali), e recepisce la direttiva 2002/58/CE del 12 luglio 2002 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche), secondo quanto previsto dalla legge 24 marzo 2001, n. 127 (Differimento del termine per l'esercizio della delega prevista dalla legge 31 dicembre 1996, n. 676, in materia di trattamento dei dati personali), modificata dall'art. 26 della legge 3 febbraio 2003, n. 14 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee).

Questa complessa legislazione tende a tutelare per la prima volta in modo organico il trattamento dei dati personali (esplicitamente definiti dall'art. 4, comma 1, lettera *b*, del d.lgs. n. 196 del 2003, come «qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione»), riferendosi all'intera serie dei fenomeni sociali nei quali questi possono venire in rilievo: da ciò una disciplina che, pur riconoscendo tutele differenziate in relazione ai diversi tipi di dati personali ed alla grande diversità delle situazioni e dei contesti normativi nei quali tali dati vengono utilizzati, si caratterizza essenzialmente per il riconoscimento di una serie di diritti alle persone fisiche e giuridiche relativamente ai propri dati, diritti di cui sono regolate analiticamente caratteristiche, limiti, modalità di esercizio, garanzie, forme di tutela in sede amministrativa e giurisdizionale. Anche nel trattamento dei dati personali da parte dei soggetti pubblici rileva essenzialmente la necessaria tutela dei diversi tipi di dati personali, così come dispone espressamente il terzo comma dell'art. 18 del d.lgs. n. 196 del 2003, secondo il quale «nel trattare i dati il soggetto pubblico osserva i presupposti e i limiti stabiliti dal presente codice, anche in relazione alla diversa natura dei dati, nonché dalla legge e dai regolamenti».

Ciò rende evidente che ci si trova dinanzi ad un corpo normativo essenzialmente riferibile, all'interno delle materie legislative di cui all'art. 117 Cost., alla categoria dell'«ordinamento civile», di cui alla lettera *l*) del secondo comma (alla medesima disposizione ci si deve riferire per quanto attiene alle tutele giurisdizionali delle situazioni soggettive del settore, mentre le disposizioni relative al «garante per la protezione dei dati personali» ed ai suoi poteri sono riconducibili alla lettera *g*) del medesimo comma).

Improprio appare, invece, il riferimento alla competenza esclusiva dello Stato in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», di cui alla lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., dal momento che la legislazione sui dati personali non concerne prestazioni, bensì la stessa disciplina di una serie di diritti personali attribuiti ad ogni singolo interessato, consistenti nel potere di controllare le informazioni che lo riguardano e le modalità con cui viene effettuato il loro trattamento.

Deve peraltro notarsi che, pur nell'ambito di questa esclusiva competenza statale, la legislazione vigente prevede anche un ruolo normativo, per quanto di tipo meramente integrativo, per i soggetti pubblici chiamati a trattare i dati personali, evidentemente per la necessità, almeno in parte ineludibile, che i principi posti dalla legge a tutela dei dati personali siano garantiti nei diversi contesti legislativi ed istituzionali: ad esempio, il Codice prevede, all'art. 19, che norme di legge o di regolamento possano modulare nelle diverse materie il trattamento dei dati comuni, per ciò che riguarda la loro comunicazione ai soggetti pubblici o privati o la loro diffusione, e all'art. 20, comma 2, che l'integrazione delle prescrizioni legislative statali che siano incomplete in relazione al trattamento di dati sensibili da parte di pubbliche amministrazioni (poiché non determinano «i tipi di dati sensibili e di operazioni eseguibili») sia operata tramite appositi regolamenti «a cura dei soggetti che ne effettuano il trattamento», seppure «in conformità al parere espresso dal Garante ai sensi dell'art. 154, comma 1, lettera *g*), anche su schemi tipo».

In questi ambiti possono quindi essere adottati anche leggi o regolamenti regionali, ma solo in quanto e nella misura in cui ciò sia appunto previsto dalla legislazione statale.

3. – Quanto appena espresso non equivale peraltro ad affermare la incompetenza del legislatore regionale a disciplinare procedure o strutture organizzative che prevedono il trattamento di dati personali, pur ovviamente nell'integrale rispetto della legislazione statale sulla loro protezione (ivi comprese le disposizioni relative alle «misure minime di sicurezza» prescritte per i trattamenti dei dati personali con o senza l'utilizzazione degli strumenti elettronici): infatti le Regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, non solo devono necessariamente prevedere l'utilizzazione di molteplici categorie di dati personali da parte di soggetti pubblici e privati, ma possono anche organizzare e disciplinare a livello regionale una rete informativa sulle realtà regionali, entro cui far confluire i diversi dati conoscitivi (personali e non personali) che sono nella disponibilità delle istituzioni regionali e locali o di altri soggetti interessati. Ciò, tuttavia, deve avvenire ovviamente nel rispetto degli eventuali livelli di riservatezza o di segreto, assoluti o relativi, che siano prescritti dalla legge statale in relazione ad alcune delle informazioni, nonché con i consensi necessari da parte delle diverse realtà istituzionali o sociali coinvolte.

Né in quest'ambito è preclusiva la titolarità esclusiva del legislatore statale in tema di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», di cui alla lettera *n*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., come sostenuto dalla Avvocatura generale dello Stato.

Ciò anzitutto perché si tratta di un potere legislativo di coordinamento, il cui mancato esercizio non preclude autonome iniziative delle Regioni aventi ad oggetto la razionale ed efficace organizzazione delle basi di dati che sono nella loro disponibilità ed anche il loro coordinamento paritario con le analoghe strutture degli altri enti pubblici o privati operanti sul territorio. Il problema sorgerebbe solo nel momento in cui il legislatore statale dettasse normative nei medesimi ambiti a fine di coordinamento.

D'altra parte questo esclusivo potere legislativo statale concerne solo un coordinamento di tipo tecnico che venga ritenuto opportuno dal legislatore statale (si vedano le sentenze di questa Corte n. 31 del 2005 e n. 17 del 2004) e il cui esercizio,

comunque, non può escludere una competenza regionale nella disciplina e gestione di una propria rete informativa (cfr. sentenza n. 50 del 2005).

4. – Sulla base di quanto affermato nei paragrafi precedenti, va peraltro dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 11 del 2004.

Ciò in quanto questo articolo, che pure si apre affermando il rispetto «delle norme a tutela della *privacy* e delle forme di segreto», in concreto contraddice sotto molteplici profili la legislazione statale vigente in materia di protezione dei dati personali (nonché le stesse direttive europee che ne sono all'origine).

Innanzitutto, il primo comma dispone che, mediante apposito regolamento regionale, sia disciplinata la «cessione dei dati costitutivi del patrimonio informativo pubblico a privati ed enti pubblici economici», con un'espressione tanto generica da poter essere riferita ad ogni tipo di dato personale. L'istituto della "cessione" dei dati personali, tuttavia, è del tutto estraneo alla legislazione statale in materia di protezione di tali dati. Anche ove si volesse interpretare questa espressione come riferita alla "comunicazione" dei dati personali da parte di un soggetto pubblico a privati o ad enti pubblici economici, la disposizione contrasterebbe comunque con la normativa statale, poiché l'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 196 del 2003 disciplina la sola comunicazione dei dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari, mentre gli artt. 20, 21 e 22 del medesimo testo normativo disciplinano in termini molto restrittivi il trattamento dei dati sensibili e di quelli giudiziari.

In secondo luogo, il comma 2 dell'art. 12 ripete la volontà di rispettare la legislazione «in materia di protezione dei dati personali», ma poi prevede che la Regione e gli enti regionali incontrino il solo limite dell'art. 18 del d.lgs. n. 196 del 2003 nel rendere disponibili i «dati contenuti nei propri sistemi informativi», laddove, invece, il "Codice" prevede molteplici altri limiti per i trattamenti effettuati da soggetti pubblici, individuati nelle disposizioni dell'intero Capo II del Titolo III.

In terzo luogo, nel medesimo comma 2, si prevede un obbligo per «le associazioni e i soggetti privati che operano in ambito regionale per finalità di interesse pubblico» di fornire «la disponibilità dei dati contenuti nei propri sistemi informativi», sia pure «nei limiti previsti dal *decreto legislativo n. 196 del 2003*». E tuttavia un obbligo del genere non è previsto dal Codice, caratterizzato, piuttosto, dalla normale preminenza della volontà dell'interessato in ordine al trattamento dei propri dati personali e dal fatto che questi sono raccolti ed utilizzati per scopi determinati. Né, certo, appare sufficiente prevedere, come fa il secondo comma dell'art. 12, che, ai fini della comunicazione dei dati, sia fornita «un'adeguata informativa all'interessato e, ove previsto dalla legge, la richiesta dello specifico consenso», perché questi istituti sono configurati dalla legislazione statale come preliminari, e comunque sempre obbligatori al trattamento da parte dei privati o di enti pubblici economici (cfr. artt. 13 e 23 del d.lgs. n. 196 del 2003).

Il contrasto delle disposizioni contenute nei primi due commi dell'art. 12 con la disciplina dettata dal d.lgs. n. 196 del 2003 determina la illegittimità costituzionale dell'intero art. 12 della legge regionale n. 11 del 2004.

5. – Le censure mosse contro gli artt. 13 e 14 della legge regionale n. 11 del 2004 sono solo in parte fondate.

Mentre non rileva, per quanto esposto al paragrafo 3, la competenza esclusiva del legislatore statale in tema di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", assume, invece, rilevanza l'assenza, nell'art. 13, di ogni riferimento espresso al doveroso rispetto della normativa a tutela dei dati personali: ciò tanto più in quanto l'art. 13 configura un vero e proprio sistema informativo regionale, nel quale confluiscono molteplici dati anche personali, sia ordinari che sensibili, provenienti da diverse pubbliche amministrazioni. Tali dati, secondo la normativa statale, possono essere utilizzati solo nei limiti e con tutte le garanzie da essa poste in relazione alla protezione dei dati personali. Il mancato richiamo, da parte della disposizione censurata, di tali garanzie e limiti, e dunque l'utilizzabilità dei dati personali nell'ambito del SIR, determina l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 13 della legge regionale n. 11 del 2004, nella parte in cui non richiama espressamente il pieno rispetto della legislazione statale sulla protezione dei dati personali.

6. – La dichiarazione d'incostituzionalità del primo comma dell'art. 13 nel senso del doveroso rispetto da parte del Sistema informativo regionale (SIR) della legislazione statale in materia, consente di ritenere infondate le censure formulate nei confronti dell'art. 14 della medesima legge regionale essendo quest'ultima disposizione meramente attuativa dell'art. 13, dal momento che definisce solo alcune modalità di funzionamento del sistema informativo regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 maggio 2004, n. 11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 24 maggio 2004, n. 11, nella parte in cui non richiama il rispetto della legislazione statale in materia di protezione dei dati personali;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 2 e 3, e 14 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 maggio 2004, n. 11, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2005.

Il Cancelliere F.to: FRUSCELLA

La Corte costituzionale ha dichiarato "inammissibile" la questione di legittimità sollevata dal Governo sull'intera legge per l'immigrazione della Regione Emilia-Romagna e "non fondate" le questioni specifiche eccettate su singoli articoli.

NUMERO SCHEDA: 6452

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: I.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2004 n. 5

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 22/07/2005

NUM. ATTO: 300

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE: 5636

Con la pronuncia n. 300, depositata il 22 luglio 2005, la Consulta ha dichiarato "inammissibile" la questione di legittimità sollevata dal Governo sulla legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5 (*Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2*), confermando quindi le disposizioni regionali anche di fronte alle singole eccezioni governative, che hanno riguardato aspetti tra i più diversi, dal diritto all'alloggio pubblico fino alle attività di monitoraggio dei Centri di permanenza temporanea o al diritto di voto per la scelta dei rappresentanti stranieri nella Consulta regionale per l'immigrazione.

Il Governo aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo della legge regionale, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione in quanto la legge contiene disposizioni concernenti l'immigrazione, il diritto di asilo e la condizione giuridica di cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea, materie che l'art. 117 della Costituzione riserva alla legislazione esclusiva statale, e tale straripamento della potestà legislativa regionale (secondo il ricorso governativo) avrebbe viziato l'intera legge.

Le censure del Governo riguardavano anche alcune disposizioni delle legge impugnata, e precisamente:

- l'art. 3, c. 4, lett. d) che prevede l'osservazione e il monitoraggio dei centri di permanenza temporanea in raccordo con le Prefetture;
- gli artt. 6 e 7 che riconoscono nuove forme di partecipazione dei cittadini stranieri all'attività politico-amministrativa della Regione;
- l'art. 10 che consente ai cittadini immigrati di accedere all'edilizia residenziale pubblica e ai benefici della prima casa.

Ma la Corte costituzionale, inquadrando le questioni sollevate dal Governo nell'ambito della legge statale in materia, rappresentata dal Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione – Dlgs n. 286/1998 - ha affermato che le questioni di legittimità costituzionale che si riferiscono ad un intero testo di legge, quando non siano supportate da specifiche ragioni e non siano specificamente indicate nella deliberazione del Consiglio dei ministri, sono inammissibili. Quindi infondate risultano le censure del Governo che ipotizzano la violazione, da parte della legge della Regione Emilia-Romagna, delle competenze esclusive statali in tema di diritto di asilo, di condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e di "immigrazione di cui all'art. 117".

Ritiene inoltre la Corte che non sono "indebite intrusioni" le attività di osservazione e monitoraggio dei centri di permanenza temporanea, che svolge la Regione, per quanto di competenza ed in raccordo con le prefetture, anche perché la legge regionale non contiene alcuna disciplina di detti centri che si ponga in contrasto con quella statale che li ha istituiti.

Infondate sono anche le censure relative alle forme partecipative degli stranieri nella Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, che costituiscono anzi la attuazione, da parte della Regione Emilia-Romagna, delle disposizioni statali che prevedono forme di partecipazione dei cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel Paese alla vita pubblica locale. In tal senso la Corte, con la sentenza n.379 del 2004, aveva affermato la legittimità della norma statutaria dell'Emilia-Romagna che prevede il diritto di voto di tutti i residenti nei referendum regionali.

Ad avviso della Corte, anche l'art.10 della legge regionale, che attribuisce ai cittadini stranieri immigrati la possibilità di accedere ai benefici previsti dalla normativa in tema di edilizia residenziale pubblica, si limita a disciplinare, nel territorio dell'Emilia-Romagna, un diritto già riconosciuto.

*Si allega il testo integrale delle sentenze:*

SENTENZA N. 300  
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5 (Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 22 maggio 2004, depositato in cancelleria il 31 successivo ed iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2005 il Giudice relatore Fernanda Contri;

uditi l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'intero testo della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5 (Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2), in quanto essa contiene disposizioni concernenti l'immigrazione, il diritto di asilo e la condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, le quali costituiscono materie che l'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione riserva alla legislazione esclusiva statale. Tale straripamento della potestà legislativa regionale, secondo il ricorso, vizia l'intera legge regionale la quale, sin dagli artt. 1 e 2, contiene disposizioni relative alla condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con ciò impropriamente invadendo una competenza esclusiva dello Stato che non tollera "intrusioni legislative regionali".

Il ricorrente osserva che, se è l'intera legge regionale a dover essere dichiarata costituzionalmente illegittima, la violazione della Costituzione appare evidente in relazione ad alcune specifiche disposizioni: in particolare all'art. 3, comma 4, lettera d), che prevede un'attività di osservazione e monitoraggio, da svolgere "in raccordo con le prefetture", del funzionamento dei centri di permanenza temporanea, e cioè su strutture che sono direttamente funzionali alla materia dell'immigrazione, oltre che all'ordine pubblico ed alla sicurezza, entrambe di esclusiva spettanza statale; agli artt. 6 e 7 della legge regionale impugnata, che riconoscono forme di partecipazione dei cittadini stranieri immigrati all'attività politico-amministrativa della Regione, quali componenti della Consulta regionale, che vanno ad incidere sulla condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e sull'immigrazione, materie entrambe di competenza esclusiva statale; all'art. 10, che consente ai cittadini immigrati di accedere all'edilizia residenziale pubblica ed ai benefici per la prima casa, materia anch'essa spettante allo Stato che «ha puntualmente legiferato sull'argomento».

Infine, secondo il ricorso, l'art. 3, comma 5, della legge regionale censurata attribuisce alla Regione un potere sostitutivo nei confronti degli enti locali inadempienti alle funzioni indicate nella medesima disposizione, pur essendo dette funzioni invasive della competenza legislativa dello Stato e pur se la norma denunciata non determina in alcun modo il tipo di potere sostitutivo della regione, con ciò violando anche gli artt. 114 e 120 Cost.

2. - Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, chiedendo alla Corte di dichiarare il ricorso inammissibile e infondato e precisando le proprie difese con una successiva memoria depositata in prossimità dell'udienza.

Dopo aver richiamato le precedenti leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 (Iniziativa regionali in favore dell'emigrazione e norme per l'istituzione della Consulta regionale dell'emigrazione) e 12 marzo 2003, n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) - mai contestate né in via principale né in via incidentale - che avevano previsto numerosi interventi a favore di stranieri non comunitari in materia di prestazioni sociali, sanitarie e assistenziali, di formazione professionale, di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica ed altri ancora, la Regione ricorda che da tali leggi era già stata prevista e regolata una "Consulta per l'emigrazione e l'immigrazione" che sin da allora prevedeva la presenza di immigrati extracomunitari nella sua composizione.

La legge impugnata dal Governo, secondo la Regione, si è resa necessaria a seguito delle novità introdotte nella legislazione statale dal decreto legislativo n. 286 del 1998, modificato dalla legge n. 189 del 2002, e del massiccio afflusso di immigrati, eventi comportanti l'obbligo di separare la disciplina relativa agli emigrati da quella riguardante gli immigrati; la nuova legge è stata preceduta da un'ampia consultazione che ha coinvolto numerosi soggetti, istituzionali e non, e dalla predisposizione di un Programma regionale delle attività a favore degli immigrati con lo stanziamento di rilevanti mezzi finanziari.

Dopo aver descritto sinteticamente il contenuto delle disposizioni della legge censurata dal Governo, la difesa della Regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle censure rivolte all'intero testo della legge, in quanto la stessa ha un contenuto non omogeneo e prevede interventi di tipo diverso fra loro.

In secondo luogo la Regione Emilia-Romagna eccepisce l'infondatezza dell'impugnazione della legge regionale nel suo complesso, motivata dalla pretesa statale di impedire alle Regioni di dettare alcuna disposizione concernente gli stranieri. Ad avviso della Regione, posto che un problema di legittimità costituzionale di tali disposizioni non era mai stato sollevato nella

vigenza del testo del Titolo V della Costituzione anteriore alla sua modifica, tanto che la precedente legge regionale n. 14 del 1990 non era mai stata censurata, l'assunto del Governo appare arbitrario, non essendo fondato su alcuna norma costituzionale ed essendo anzi in contrasto con la stessa normativa statale in materia e con la giurisprudenza costituzionale.

Infatti, sempre secondo la Regione, le disposizioni che riservano allo Stato la disciplina della "condizione giuridica dei cittadini stranieri" e della "immigrazione" non sono vulnerate dalla legge impugnata, che si limita a prendere atto della presenza di immigrati sul suo territorio e ad affrontare i problemi che ne derivano esclusivamente nell'ambito delle competenze regionali. In particolare per "condizione giuridica dello straniero" non può che intendersi quella costituente il parallelo, in negativo, della condizione di cittadinanza, mentre le scelte di politica regionale di intervento nei singoli settori possono evidentemente avere come destinatari anche gli stranieri, una volta che essi siano regolarmente soggiornanti in Italia, senza modificarne in alcun modo la "condizione giuridica" nel senso voluto dalla Costituzione.

La stessa disciplina statale ordinaria di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), dispone all'art. 1, comma 4, che «nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione», rendendo con ciò chiaro che già nella vigenza del vecchio Titolo V le regioni erano legittimate a disciplinare i propri interventi a favore degli stranieri nelle materie di loro competenza e nel rispetto delle norme stabilite dallo Stato. La stessa legge statale stabilisce che allo straniero sono riconosciuti i diritti fondamentali, che egli gode dei diritti in materia civile e partecipa "alla vita pubblica locale" (art. 2 del d.lgs. citato), e quindi le Regioni non solo possono, ma devono tener conto della presenza degli immigrati nel disciplinare le materie di loro competenza.

La legislazione statale vigente, secondo la Regione, affida espressamente alle Regioni il compito di intervenire per «rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato», con particolare riguardo all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale (art. 3, comma 5, del d.lgs. citato).

La Regione Emilia-Romagna ricorda ancora che l'art. 45 del testo unico ha istituito il Fondo nazionale per le politiche migratorie, la cui attività è disciplinata dagli artt. 58 e 59 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del d. lgs. n. 286 del 1998), che prevedono ampie competenze delle Regioni. In questo quadro la modifica del Titolo V della Costituzione ha ulteriormente ampliato le competenze regionali in settori nei quali la presenza di stranieri extracomunitari pone problemi, a volte acuti, in materie di competenza regionale quali la formazione professionale e i servizi sociali, e nella materia dell'istruzione, di competenza concorrente.

La Regione ricorda poi che la Corte, con la sentenza n. 379 del 2004, ha dichiarato infondata la censura del Governo avverso la norma statutaria dell'Emilia-Romagna riguardante il diritto di partecipazione alla vita pubblica (compreso il voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare) a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale; la Corte ha osservato che i "diritti di partecipazione" sono certamente materia di competenza regionale e che le Regioni, mentre non possono estendere il diritto di voto nelle elezioni statali, regionali o locali, ben possono coinvolgere in altre forme di partecipazione e consultazione soggetti che prendono parte alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità dell'elettorato attivo. Lo stesso art. 8, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in relazione allo statuto degli enti, stabilisce che esso promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti, con ciò smentendo l'assunto posto a base del ricorso statale.

Quanto alle singole censure contenute nell'atto introduttivo del presente giudizio, la Regione osserva ed eccepisce quanto segue.

L'art. 3, comma 4, lettera d), della legge, in base al quale la Regione svolge attività di osservazione e monitoraggio, per quanto di competenza ed in raccordo con le prefetture, del funzionamento dei centri di permanenza temporanea di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, non disciplina in alcun modo tali centri né si sovrappone alla normativa statale, ma si limita a prevedere una attività che è strumentale alle sole competenze regionali. La precisazione "per quanto di competenza" e la previsione del "raccordo con le prefetture" rendono evidente la non lesività della norma e la circostanza che il monitoraggio si svolgerà in modo tale da non interferire con funzioni statali. Nei centri di permanenza, prosegue la memoria, si svolgono attività che interessano le funzioni regionali, ad esempio riguardo all'assistenza sanitaria e ai profili assistenziali in genere, e quindi la loro esistenza non può essere ricondotta al solo ordine pubblico o alla sicurezza, in relazione ai quali, del resto, se non esistono "poteri regionali", esiste certamente un "interesse regionale" esplicitamente riconosciuto in Costituzione, che all'art. 118, terzo comma, invita appunto la legge statale a prevedere "forme di coordinamento" per queste materie.

L'art. 3, comma 5, della legge censurata prevede che la Regione esercita i poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali inadempienti secondo le modalità previste dalla vigente disciplina regionale, e la disposizione deve essere, di tutta evidenza, riferita alle attività di cui agli artt. 4 e 5 della stessa legge, che sono affidate agli enti locali; non vi sarebbe poi alcuna indeterminatezza in quanto la legge regionale n. 6 del 2004 ha dettato una nuova disciplina generale del potere sostitutivo della Regione, pienamente conforme ai requisiti fissati dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 43 del 2004. L'indicazione, quale parametro, dell'art. 120 Cost. appare quindi del tutto inconferente, riguardando esso il potere sostitutivo straordinario statale.

Le censure concernenti gli artt. 6 e 7 della legge regionale n. 5 del 2004, che disciplinano le forme partecipative degli stranieri nella Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, trovano diretta smentita nella sentenza della Corte n. 379 del 2004, la quale ha definito di sicura competenza regionale proprio i "diritti di partecipazione" affermando la legittimità di una norma statutaria che prevede il diritto di voto di tutti i residenti nei referendum regionali. Inoltre, la stessa disciplina statale in materia prevede (art. 42, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998) la possibilità per le Regioni di istituire nelle materie di loro competenza tali consulte, e lo stesso organismo consultivo istituito presso la Presidenza del Consiglio vede la

partecipazione di rappresentanti designati dalle associazioni più rappresentative operanti in Italia; le censure risultano perciò del tutto infondate.

Infine, l'art. 10 della legge, che attribuisce ai cittadini stranieri immigrati la possibilità di accedere all'edilizia residenziale pubblica, non fa che disciplinare un diritto riconosciuto dalla legge statale, e precisamente dall'art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale prevede espressamente alcune competenze in capo alle Regioni. La disciplina impugnata corrisponde quindi ad una regola stabilita dalla legge statale in materia e non invade in alcun modo materie riservate alla esclusiva competenza dello Stato.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale dell'intero testo della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5 (Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione, perché ritiene che essa contenga norme concernenti l'immigrazione, il diritto di asilo e la condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, materie, queste, riservate alla legislazione esclusiva statale che non tollerano intrusioni legislative regionali.

Per quanto concerne l'art. 3, comma 5, della legge impugnata, che attribuisce alla Regione un potere sostitutivo nei confronti degli enti locali inadempienti alle funzioni di cui alla medesima disposizione, il ricorso indica altresì la violazione degli artt. 114 e 120 Cost., poiché si tratterebbe di funzioni per le quali la Regione non ha alcuna competenza, per le quali non sarebbe ipotizzabile alcun potere sostitutivo della Regione Emilia-Romagna.

Le censure del Governo riguardano poi specificatamente alcune delle disposizioni della legge impugnata, e precisamente:

a) l'art. 3, comma 4, lettera d), che prevede l'osservazione e il monitoraggio, "in raccordo con le Prefetture", del funzionamento dei centri di permanenza temporanea, strutture che rientrano, oltre che nella materia dell'immigrazione, anche in quella dell'ordine pubblico e della sicurezza, entrambe di esclusiva spettanza statale;

b) gli artt. 6 e 7, che secondo il ricorso riconoscono nuove forme di partecipazione dei cittadini stranieri all'attività politico-amministrativa della Regione, quali membri della Consulta regionale, cui sono affidati compiti istituzionali propulsivi e consultivi; tali forme partecipative riguarderebbero la condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e l'immigrazione, materie entrambe di competenza esclusiva statale;

c) l'art. 10, che consente ai cittadini immigrati di accedere all'edilizia residenziale pubblica ed ai benefici per la prima casa, materia anch'essa spettante allo Stato, che peraltro «ha puntualmente legiferato sull'argomento».

2. - La Regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle censure svolte nei confronti dell'intero testo della legge, in quanto la stessa ha un contenuto eterogeneo, prevedendo interventi di tipo diverso da parte di enti diversi.

La Regione Emilia-Romagna eccepisce poi l'infondatezza della impugnazione della legge regionale nel suo complesso, motivata dalla pretesa statale di impedire alle Regioni di dettare qualsiasi disposizione concernente gli stranieri, a prescindere dal fatto che si tratti o meno di incidere su materie di competenza regionale, tanto più che un problema di legittimità costituzionale di tali disposizioni non era mai stato posto sotto il vigore del precedente Titolo V della Costituzione e che l'assunto del Governo non è quindi fondato sulla violazione di alcuna norma costituzionale e anzi si pone in contrasto con la stessa normativa statale in materia e con la giurisprudenza costituzionale.

Quanto alle censure statali che si appuntano nei riguardi di singole disposizioni della legge regionale, la Regione ne sostiene, con diversi argomenti, l'infondatezza.

3. - L'eccezione preliminare della Regione Emilia-Romagna relativa alla inammissibilità delle censure statali che concernono l'illegittimità costituzionale dell'intero testo della legge regionale è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che le questioni di legittimità costituzionale che si riferiscono ad un intero testo di legge, quando non siano supportate da specifiche ragioni e non siano specificamente indicate nella deliberazione del Consiglio dei ministri, sono inammissibili (v., tra le molte, le [sentenze n. 315 e n. 338 del 2003](#)).

Nel caso di specie, la delibera di impugnazione, adottata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 7 maggio 2004, richiama, recependone integralmente il contenuto, la proposta del Ministro per gli affari regionali nella quale le censure di illegittimità costituzionale sono inequivocabilmente riferite soltanto all'art. 3, comma 4, lettera d) e comma 5, ed agli artt. 6, 7 e 10.

L'esame del merito del ricorso deve perciò essere limitato alle sole disposizioni della legge regionale per le quali sono state svolte specifiche censure.

4. - Ai fini di un corretto inquadramento delle questioni sollevate dal ricorso del Governo, è necessario premettere un breve esame della legge statale in materia, rappresentata dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), nella parte in cui essa prevede competenze regionali o altre forme di cooperazione tra lo Stato e le Regioni.

L'art. 1, comma 4 del d. lgs. citato, prevede che «nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Per le materie di competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, esse hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica», mentre l'art. 2, comma 4, a sua volta stabilisce che «lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale».

L'art. 2-bis, introdotto dalla legge n. 189 del 2002, nell'istituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il "Comitato per il coordinamento e il monitoraggio" delle disposizioni del testo unico, al comma 2 prevede che di esso faccia parte anche «un presidente di regione o di provincia autonoma designato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome», e che «per l'istruttoria delle questioni di competenza del Comitato, è istituito un gruppo tecnico di lavoro presso il Ministero dell'interno», che è composto, tra gli altri, da tre esperti designati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

A sua volta l'art. 3 dispone che al fine della predisposizione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri senta anche la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Il comma 5 dello stesso articolo prevede ancora che «nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le Regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana». Il successivo comma 6 dispone che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare di concerto con il Ministro dell'interno, si provvede all'istituzione di Consigli territoriali per l'immigrazione, in cui siano rappresentati le competenti amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli enti locali, gli enti e le associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale».

Altre disposizioni della legge statale, come l'art. 38 (Istruzione degli stranieri. Educazione interculturale), l'art. 40 (Centri di accoglienza. Accesso all'abitazione), disciplinano specifiche competenze regionali in materie nelle quali le Regioni hanno competenza concorrente o esclusiva, come il diritto all'istruzione, l'accesso ai servizi educativi, la partecipazione alla vita della comunità scolastica sulla base di una rilevazione dei bisogni locali e di una programmazione territoriale integrata, la predisposizione di centri di accoglienza destinati ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze di alloggio e di sussistenza, oltre ad altri interventi di tipo assistenziale.

Ed ancora l'art. 42 (Misure di integrazione sociale), prevede che lo Stato, le Regioni, le province e i comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscono una serie di attività di tipo sociale e assistenziale volte, tra l'altro, all'effettuazione di corsi della lingua e della cultura di origine, alla diffusione di ogni informazione utile al loro positivo inserimento nella società italiana, alla conoscenza e alla valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti. Il comma 4 di detto articolo prevede infine che sia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, della quale sono chiamati a far parte, tra gli altri, i «rappresentanti degli stranieri extracomunitari designati dalle associazioni più rappresentative operanti in Italia, in numero non inferiore a sei» (lettera b).

5. - La stessa legge statale quindi disciplina la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni, ed affida alcune competenze direttamente a queste ultime; ciò secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente.

6. - Tenuto conto del quadro normativo complessivo, infondate risultano le censure del Governo che ipotizzano la violazione, da parte della legge della Regione Emilia-Romagna, delle competenze esclusive statali in tema di "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" e di "immigrazione" di cui all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost.

Invero l'art. 3, comma 4, lettera d), della legge impugnata, in base al quale la Regione svolge attività di osservazione e monitoraggio, "per quanto di competenza ed in raccordo con le prefetture", del funzionamento dei centri di permanenza temporanea di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, non contiene alcuna disciplina di detti centri che si ponga in contrasto con quella statale che li ha istituiti, limitandosi a prevedere la possibilità di attività rientranti nelle competenze regionali, quali l'assistenza in genere e quella sanitaria in particolare, peraltro secondo modalità (in necessario previo accordo con le prefetture) tali da impedire comunque indebite intrusioni.

Gli artt. 6 e 7 della legge regionale, che disciplinano le forme partecipative degli stranieri nella Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, lungi dall'invadere materie attribuite esclusivamente allo Stato, costituiscono anzi la attuazione, da parte della Regione Emilia-Romagna, delle disposizioni statali che, come sopra evidenziato, prevedono appunto forme di partecipazione dei cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel Paese alla vita pubblica locale; in tal senso questa Corte, con la sentenza n. 379 del 2004, ha affermato la legittimità della norma statutaria dell'Emilia-Romagna che prevede il diritto di voto di tutti i residenti nei referendum regionali, secondo un criterio di favore verso la partecipazione, che trova il suo fondamento nel già ricordato art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998. Inoltre tali disposizioni non disciplinano in alcun modo la condizione giuridica dei cittadini extracomunitari, né il loro diritto di chiedere asilo, che restano affidati alla sola legge statale.

Anche l'art. 10 della legge, che attribuisce ai cittadini stranieri immigrati la possibilità di accedere ai benefici previsti dalla normativa in tema di edilizia residenziale pubblica, si limita a disciplinare, nel territorio dell'Emilia-Romagna, un diritto già riconosciuto in via di principio dal citato d.lgs. n. 286 del 1998.

Infine anche la censura che si appunta sull'art. 3, comma 5, della legge, per cui la Regione esercita i poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali inadempienti secondo le modalità previste dalla vigente disciplina regionale - disposizione che secondo il Governo violerebbe anche gli artt. 114 e 120 Cost. poiché non sarebbe indicato il tipo di potere sostitutivo da esercitare - risulta infondata perché, come sostiene la Regione, l'inadempimento da parte degli enti locali si riferisce chiaramente alle attività di cui agli artt. 4 e 5 della legge censurata che sono appunto affidate agli enti locali. Del resto l'indicazione quale parametro dell'art. 120 Cost. appare del tutto inconferente, poiché tale norma riguarda espressamente il potere sostitutivo straordinario statale.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale relativa all'intero testo della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5 (Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, lettera d) e comma 5; 6, 7 e 10 della stessa legge regionale n. 5 del 2004, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe; in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere a) e b), 114 e 120 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente  
Fernanda CONTRI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2005.

## NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE

La Corte Costituzionale si pronuncia sulla compatibilità delle disposizioni di cui al d.lgs. 59/2004 in materia di istruzione scolastica, con le competenze regionali.

NUMERO SCHEDA: 6436

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

SOTTOCLASSIFICAZIONE:

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: d.lgs. 59/2004

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 15/07/2005

NUM. ATTO: 279

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

Le regioni Emilia – Romagna e Friuli Venezia Giulia adivano la Corte costituzionale censurando numerose disposizioni (1) del d.lgs. 59/2004 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53).

La Corte Costituzionale ha ritenuto fondate le questioni sollevate in riferimento agli articoli 12, comma 1, ultimo periodo e 13, comma 1, secondo periodo, del summenzionato decreto legislativo relativi alle modalità con cui gestire le iscrizioni anticipate alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria. Le ricorrenti assumevano che se si conviene che la sperimentazione non è una funzione da svolgere necessariamente in forma centralizzata ed anzi deve tenere conto, secondo lo stesso legislatore statale, delle peculiari situazioni locali – come testimonierebbe il previsto coinvolgimento dell'ANCI – dovrebbe allora concludersi che la relativa disciplina rientra nell'ambito della competenza regionale, in coerenza con la natura di materia concorrente propria dell'istruzione.

In subordine le regioni sostenevano che, anche nel caso in cui il fondamento dell'attribuzione di competenza al Ministero consistesse nell'esigenza di disciplinare la materia in modo unitario comunque verrebbe leso il principio di leale collaborazione stante l'assenza nella fase decisionale di una qualsiasi forma di collaborazione con le regioni.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata quest'ultima censura affermando altresì che il naturale interlocutore dello stato in materia di istruzione è la regione in quanto nessun altro ente locale dispone di competenza legislativa.

La Corte inoltre ha dichiarato incostituzionale, sempre per violazione del principio di leale collaborazione, l'articolo 15, comma 1, secondo periodo, che, al fine di realizzare le attività educative di cui agli artt. 7, commi 1, 2 e 3, e 10, commi 1, 2 e 3, del medesimo decreto legislativo, afferenti le attività e gli insegnamenti opzionali, affida la possibilità di attivare incrementi di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato nell'ambito dell'organico del personale docente, al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 22, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002).

In particolare la Corte ha affermato che l'incremento del personale docente è motivato dall'attivazione delle attività educative di cui agli artt. 7 e 10, che riguardano le competenze regionali: il principio di leale collaborazione, in tali casi, impone che nelle scelte vengano coinvolte le regioni nella forma della consultazione dei competenti organi statali con la Conferenza unificata Stato- regioni.

Tutte le altre questioni sollevate dalle ricorrenti sono state dichiarate infondate dalla Corte costituzionale che ha provveduto, proprio per spiegare tale decisione, a fornire le definizioni di "norme generali" e di "principi fondamentali".

Le prime, secondo la Corte costituzionale sono quelle sorrette da esigenze unitarie e dunque possono essere applicate indistintamente anche al di là dell'ambito propriamente regionale; così intese si distinguono agevolmente dai principi fondamentali che, oltre ad essere sorretti da esigenze unitarie svolgono una funzione ulteriore consistente nell'informare altre norme più o meno numerose.

Come già accennato la Corte costituzionale sulla base di queste premesse ha analizzato le censure delle ricorrenti: la prima riguardava l'art. 1, comma 3, del decreto impugnato per violazione degli artt. 117, comma terzo, e 118 della Costituzione. Tale articolo attribuisce competenze amministrative, sia pure di carattere collaborativo, ad uffici statali periferici, gli uffici scolastici regionali, in una materia, quale quella dell'istruzione, che, secondo la posizione delle ricorrenti, rientrando nella competenza legislativa concorrente, non consentirebbe la riserva di funzioni amministrative in favore dello Stato.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'infondatezza della censura sollevata poiché ha ritenuto errata l'interpretazione fornita dalla ricorrente. In particolare ha affermato che la norma impugnata non attribuisce allo Stato una funzione amministrativa in senso proprio, ma si limita a riconoscergli la legittimazione a stipulare accordi (con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali) funzionali alla realizzazione di quella continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria, che costituisce – ai sensi del comma 1 del medesimo art. 1 – una delle finalità proprie della scuola dell'infanzia. Considerato che l'indicazione delle finalità di ciascuna è espressione della competenza esclusiva statale in materia di norme generali sull'istruzione, va conseguentemente escluso che l'attività di carattere collaborativo svolta dagli uffici scolastici regionali in materia di esclusiva competenza statale possa ledere le competenze costituzionali delle regioni.

Inoltre entrambe le ricorrenti impugnano – lamentando la violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione – l'art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e l'art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, del decreto legislativo n. 59 del 2004, che stabiliscono – rispettivamente per la scuola primaria e la scuola secondaria – l'orario annuale delle lezioni, l'orario annuale delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all'organizzazione delle istituzioni scolastiche e l'orario relativo alla mensa ed al dopo mensa. Ad avviso delle ricorrenti tali disposizioni sarebbero norme di dettaglio tese ad escludere qualsiasi intervento regionale.

La Corte costituzionale ha dichiarato infondate tali questioni sulla base di una precisa interpretazione delle medesime disposizioni: queste stabilirebbero soltanto dei livelli minimi di monte ore di insegnamento, elevabili a discrezione delle regioni.

Le regioni Emilia – Romagna e Friuli Venezia Giulia impugnavano poi, con riferimento all'art. 117, comma terzo, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione – gli artt. 7, comma 4, secondo periodo, e 10, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo n. 59 del 2004 che attribuiscono alle istituzioni scolastiche il potere di stipulare contratti di prestazione d'opera con esperti per lo svolgimento delle attività e gli insegnamenti opzionali. Tali norme, secondo quanto stabilito nella sentenza qui in esame, sono norme generali sull'istruzione pertanto rientrano nella competenza esclusiva statale.

Infine la corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le censure aventi ad oggetto gli articoli che disciplinano la figura del "tutor" e gli articoli che fissano i limiti minimi di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria. I primi attenendo alla disciplina del rapporto di lavoro del personale statale rientrano nella competenza esclusiva statale, i secondi esprimendo esigenze unitarie si collocano, anch'esse, nell'ambito della competenza statale. Invero anche le norme transitorie, valide fino all'emanazione del regolamento governativo previsto dall'articolo 7, comma 1, della legge di delega (legge n. 53 del 2003), sono conformi al dettato costituzionale in quanto tali regolamenti riguardano la determinazione di livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo e sono perciò riconducibili alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione.

---

(1) artt. 1, comma 3; 2, comma 1; 7, commi 1, ultimo periodo, 2, 4, 5 e 6; 10, commi 1, 2, 4 e 5; 12, commi 1 e 2; 13, commi 1 e 3; 14, commi da 2 a 5; 15, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53).

**Si allega il testo della sentenza**

SENTENZA N. 279  
ANNO 2006

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3; 2, comma 1; 7, commi 1, ultimo periodo, 2, 4, 5 e 6; 10, commi 1, 2, 4 e 5; 12, commi 1 e 2; 13, commi 1 e 3; 14, commi da 2 a 5; 15, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53), promossi con ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, notificati il 3 maggio 2004, depositati in cancelleria il 6 successivo ed iscritti ai n. 51 e n. 52 del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2005 il Giudice relatore Annibale Marini;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per le Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso ritualmente notificato e depositato, la Regione Emilia-Romagna ha proposto in via principale questione di legittimità costituzionale di alcune norme del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53), lamentando la violazione degli artt. 117, commi terzo e sesto, e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

Premette la Regione ricorrente che, con l'art. 1, comma 1, della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), il Parlamento ha delegato il Governo ad «adottare, [...] nel rispetto delle competenze costituzionali delle regioni e di comuni e province, in relazione alle competenze conferite ai diversi soggetti istituzionali, e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale».

Stante il chiaro riferimento ai titoli di competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettere m) e n), occorrerebbe preliminarmente distinguere – ad avviso della medesima ricorrente – la categoria delle «norme generali», di cui al richiamato art. 117, comma secondo, della Costituzione, da quella dei «principi fondamentali» in materia di istruzione, di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione, individuando le richiamate norme generali nelle sole «norme basilari per l'ordinamento dell'istruzione, cioè quelle che disciplinano i cicli e la loro durata, le finalità, gli esami finali, la libertà di insegnamento e altri istituti di pari importanza».

La ricorrente si dice consapevole del fatto che questa Corte non ha sinora avuto modo di definire compiutamente il rapporto tra norme generali sull'istruzione, di competenza esclusiva dello Stato, e principi fondamentali, destinati ad orientare le regioni. Rileva peraltro che, nella [sentenza n. 13 del 2004](#), essa ha dato per certo che nell'ambito della legislazione regionale rientri la programmazione, l'organizzazione e la gestione del servizio scolastico, osservando tra l'altro che già il decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva attribuito, sia pure per delega, diverse funzioni alle regioni in materia di «programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico».

Tanto premesso, la Regione assume che il decreto legislativo n. 59 del 2004, attuativo della legge di delega n. 53 del 2003, avrebbe regolato la materia non solo nelle sue norme generali, ma anche negli aspetti di dettaglio, come se le regioni fossero prive di qualsiasi significativa competenza in materia di istruzione, e, dopo una breve sintesi del testo legislativo, passa ad esporre in maniera specifica le proprie censure.

1.1.- L'art. 1, comma 3, del decreto legislativo – secondo cui, al fine di realizzare la continuità educativa, costituente obiettivo della scuola dell'infanzia, gli uffici scolastici regionali promuovono appositi accordi con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali – si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, comma terzo, e 118 della Costituzione, in quanto assegna ad un ufficio periferico statale (l'ufficio scolastico regionale) un vero e proprio compito amministrativo, sia pure di carattere collaborativo, in materia di competenza concorrente. Invoca al riguardo, la ricorrente, il precedente rappresentato dalla [sentenza n. 303 del 2003](#), nella quale si è chiarito che, nelle materie di competenza concorrente, lo Stato non può assegnare a se stesso le funzioni amministrative, a meno che il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione non imponga di accentrare determinate funzioni per garantirne l'esercizio unitario. Ipotesi non ricorrente nella specie, come dimostrerebbe il fatto che l'organo individuato è un'amministrazione statale periferica e non centrale.

1.2.- L'art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e l'art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, si porrebbero in contrasto con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione stabilendo, rispettivamente per la scuola primaria e secondaria, l'orario annuale delle lezioni, ivi compreso il tempo dedicato alla mensa e al dopo mensa, in misura fissa, senza lasciare alcun margine di discrezionalità né alle regioni né alle scuole. Ad avviso della ricorrente, la previsione di un orario annuale rigido non potrebbe rientrare né tra le norme generali né tra i principi fondamentali in materia di istruzione. Si tratterebbe dunque di una previsione di dettaglio, lesiva della competenza regionale concorrente.

1.3.- Anche l'art. 7, comma 4, secondo periodo, e l'art. 10, comma 4, secondo periodo, sarebbero disposizioni di dettaglio in materia di competenza concorrente, come tali lesive dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, in quanto regolano, senza lasciare alcuno spazio alle regioni e alle scuole, la stipula dei contratti di prestazione d'opera con gli esperti esterni, necessari per far fronte alle attività educative opzionali. E se anche la definizione dei titoli richiesti agli esperti può considerarsi funzione sorretta da esigenze unitarie, essa, in quanto attinente a materia regionale, dovrebbe comunque essere svolta – secondo i principi fissati dalla [sentenza n. 303 del 2003](#) – previa intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni, configurandosi in difetto una lesione del principio di leale collaborazione.

1.4.- L'art. 7, commi 5, secondo periodo, e 6, e l'art. 10, comma 5, secondo periodo, che istituiscono la figura obbligatoria dell'insegnante cosiddetta tutor e ne regolano puntualmente i compiti e finanche la quantità minima di ore d'insegnamento,

sarebbero ancora norme di dettaglio, in quanto la presenza di tale figura non potrebbe essere considerata un principio fondamentale.

1.5.– Gli artt. 2, comma 1, 12, comma 1, ultimo periodo, e 13, comma 1, secondo periodo, che individuano l'età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia ed alla scuola primaria, sarebbero a loro volta lesivi degli artt. 117, comma terzo, e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

La legge delega n. 53 del 2003 prevedeva – all'art. 2, comma 1, lettera e), ultimo periodo, e all'art. 7 – la possibilità, in via sperimentale, di un'iscrizione anticipata alla scuola dell'infanzia, fissando come termine finale della sperimentazione il 2006.

Il legislatore delegato ha invece irragionevolmente previsto l'iscrizione anticipata, a regime (art. 2), senza attendere l'esito della sperimentazione, con ciò eccedendo la delega e violando le competenze costituzionali delle regioni in materia di scuole dell'infanzia, in quanto l'anticipazione è prevista d'autorità, senza alcuna possibilità per le regioni stesse di intervenire nel relativo processo decisionale.

Inoltre, in riferimento alla fase di sperimentazione, l'art. 12, comma 1, ha attribuito la competenza a modulare le anticipazioni dell'iscrizione alla scuola dell'infanzia al Ministro dell'istruzione, sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), mentre la competenza legislativa ed amministrativa al riguardo dovrebbe spettare – secondo la ricorrente – alla regione, tanto più che la norma di delega collegava l'anticipazione dell'iscrizione all'introduzione di nuove modalità organizzative.

Considerazioni analoghe sono svolte riguardo all'art. 13, comma 1, che prevede la possibilità di un'anticipazione dell'iscrizione alla scuola primaria.

In ogni caso, quand'anche dovesse ravvisarsi un'esigenza di disciplina unitaria a fondamento delle norme in questione, esse sarebbero comunque illegittime per il mancato coinvolgimento delle regioni.

1.6.– Gli artt. 12, comma 2, 13, comma 3, e 14, commi 2 e 4, sarebbero lesivi dell'art. 117, comma sesto, e del principio di leale collaborazione per la previsione di un regolamento statale in materia di competenza regionale concorrente.

Irrilevante – ad avviso della ricorrente – è la circostanza che tale regolamento sia previsto dall'art. 7, comma 1, della legge di delega n. 53 del 2003, essendo pacifico nella giurisprudenza costituzionale che gli atti legislativi sono impugnabili anche se apparentemente confermativi di altre leggi.

In via subordinata le norme impugnate sarebbero illegittime in quanto il richiamato art. 7, comma 1, della legge n. 53 del 2003 prevede l'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni solo per i profili indicati alla lettera c) (definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali), e non anche per quanto riguarda gli orari e le modalità di valutazione dei crediti scolastici, per i quali si imporrebbe – ad avviso della ricorrente – la previsione di adeguati meccanismi collaborativi.

1.7.– L'art. 14, comma 3, sarebbe lesivo dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, in quanto – confermando, sino alla messa a regime della scuola secondaria di primo grado, l'assetto organico derivante dai criteri fissati nel decreto del Presidente della Repubblica n. 782 del 1982 – conferirebbe forza di legge ad un atto che regola minutamente l'organizzazione delle attività didattiche, escludendo qualsiasi margine di scelta delle regioni e delle scuole.

1.8.– L'art. 14, comma 5, che prevede l'utilizzo del personale docente interessato ad una diminuzione dell'orario di cattedra, non costituirebbe norma generale né principio fondamentale della materia e sarebbe perciò in contrasto anch'esso con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione.

1.9.– L'art. 15, comma 1, secondo periodo, infine, prevede la possibilità di incrementi di posti nell'ambito dell'organico del personale docente, mediante il decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia, di cui all'art. 22, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002).

Anche la funzione di determinazione dell'organico – ad avviso della Regione ricorrente – dovrebbe però essere trasferita, sia pure con la opportuna gradualità, alle regioni, e pertanto la norma, non prevedendo alcun significativo coinvolgimento delle regioni stesse, contrasterebbe con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione e con il principio di leale collaborazione.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza del ricorso.

Premette il Governo che, in base ai principi enucleabili dalla sentenza di questa Corte n. 13 del 2004, si dovrebbe concludere che, al di fuori della programmazione e della gestione del servizio, se l'intervento dello Stato si svolge nella forma delle norme generali, non ci sono limiti derivanti da competenze regionali. Quanto alle singole censure, osserva quanto segue.

2.1.– La norma di cui all'art. 1, comma 3, sarebbe riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa dello Stato [art. 117, secondo comma, lettera g)] e non sarebbe in alcun modo lesiva delle competenze regionali, riferendosi esclusivamente all'esercizio di funzioni proprie dello Stato.

2.2.– L'art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e l'art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, fissando limiti massimi di orario annuale, ai soli fini della determinazione dell'organico e di una corretta previsione della spesa, non impedirebbero alle regioni – secondo l'Avvocatura – di prevedere, con apporti fuori organico a loro carico, attività ulteriori e non sarebbero perciò lesivi della loro sfera di competenza.

2.3.– Le censure riguardanti l'art. 7, comma 4, secondo periodo, e l'art. 10, comma 4, secondo periodo, sarebbero – ad avviso dell'Avvocatura – non chiare, atteso che la stessa ricorrente riconosce che la definizione dei titoli degli esperti può considerarsi funzione sorretta da esigenze unitarie.

2.4.– L'art. 7, commi 5, secondo periodo, e 6, e l'art. 10, comma 5, secondo periodo, relativi alla figura del cosiddetto tutor, dovrebbero considerarsi norme generali o comunque destinate ad assicurare a tutti gli stessi livelli essenziali di prestazioni.

2.5.– Quanto agli artt. 2, comma 1, 12, comma 1, ultimo periodo, e 13, comma 1, secondo periodo, la censura di eccesso di delega sarebbe inammissibile, mentre l'attribuzione al Ministro delle competenze relative alla fase di sperimentazione si giustificerebbe per il carattere generale delle norme suscettibili di aggiornamento, destinate ad avere applicazione sull'intero territorio nazionale.

2.6.– Gli artt. 12, comma 2, 13, comma 3, e 14, commi 2 e 4, sono norme transitorie, in attesa della emanazione del regolamento previsto dall'art. 7 della legge n. 53 del 2003, contro cui sarebbe in realtà rivolta, inammissibilmente, l'impugnativa.

2.7.– Anche l'art. 14, comma 3, avrebbe carattere transitorio e non conferirebbe – secondo l'Avvocatura – forza di legge a norme regolamentari, bensì si limiterebbe a confermare la disciplina regolamentare vigente, cosicché l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma rimarrebbe priva di effetti, in quanto il regolamento continuerebbe a vivere di vita propria. Il ricorso, sul punto, sarebbe perciò inammissibile.

2.8.– L'art. 14, comma 5, riguardando l'utilizzazione del personale docente interessato ad una diminuzione di orario, avrebbe carattere generale, non potendo che essere uniforme sul territorio nazionale la disciplina dei docenti che si trovino nelle stesse condizioni, in quanto dipendenti dello Stato.

2.9.– L'art. 15, comma 1, secondo periodo, rappresenta – secondo l'Avvocatura – un intervento sugli organici dei docenti con oneri a carico dello Stato e nessuna pretesa potrebbe avanzare al riguardo la regione, fondata sull'art. 119 della Costituzione, fino all'emanazione delle relative leggi di attuazione.

Ricorda l'Avvocatura che, nella citata sentenza n. 13 del 2004, si afferma che la competenza spettante alle regioni nell'ambito della programmazione e della gestione del servizio scolastico riguarda tutto ciò che non coinvolge gli aspetti finanziari e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche.

Rileva da ultimo il Governo, in relazione alle prospettate lesioni dell'autonomia scolastica, che la tutela di tale autonomia non compete certamente alle regioni, con conseguente inammissibilità delle censure a questa riferite.

3.– Anche la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato, con proprio ricorso, alcune norme del decreto legislativo n. 59 del 2004.

Premette la Regione ricorrente l'applicabilità anche nei suoi confronti – in virtù della clausola di più ampia autonomia di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – del nuovo art. 117, comma terzo, della Costituzione, nella parte in cui attribuisce alle regioni ordinarie la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione.

Ciò posto, essa censura – sulla scorta dei medesimi argomenti svolti dalla Regione Emilia-Romagna – le seguenti disposizioni:

- art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo;

- art. 7, comma 4, secondo periodo, e art. 10, comma 4, secondo periodo;

- art. 7, commi 5, secondo periodo, e 6, e art. 10, comma 5, secondo periodo;

- artt. 12, comma 1, ultimo periodo, e 13, comma 1, secondo periodo;

- artt. 12, comma 2, e 13, comma 3;

- art. 15, comma 1, secondo periodo.

4.– Si è costituito anche in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto di contenuto sostanzialmente identico a quello depositato nel giudizio introdotto dalla Regione Emilia-Romagna.

5.– Nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'Avvocatura dello Stato ha depositato memorie in entrambi i giudizi, ulteriormente illustrando le conclusioni di merito già rassegnate.

Nella memoria depositata nel giudizio promosso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, il Governo pone altresì in dubbio, in via preliminare, l'ammissibilità del ricorso.

Assume infatti l'Avvocatura che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, estendendo alle regioni a statuto speciale le nuove forme di autonomia delle quali esse già non godano in virtù dei rispettivi statuti, offrirebbe a tali regioni una tutela solo riflessa ed indiretta, con la conseguenza che esse non avrebbero la possibilità di assumere autonome iniziative processuali in relazione alla violazione di quelle ulteriori forme di autonomia ma potrebbero solamente giovare, appunto di riflesso, delle eventuali iniziative delle regioni ordinarie.

6.– Anche le Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia hanno depositato memorie illustrative, di analogo contenuto.

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia censurano, lamentando violazioni degli artt. 117, commi terzo e sesto, e 118 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione, numerose disposizioni del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53).

I due ricorsi, stante l'evidente connessione, vanno riuniti per essere decisi con unico provvedimento.

2.– L'Avvocatura dello Stato eccepisce in via preliminare l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale agisce in virtù della clausola di più ampia autonomia di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Assume, in sostanza, l'Avvocatura che le regioni a statuto speciale godrebbero, in virtù della norma citata, di una tutela solo riflessa e derivata da quella spettante alle regioni ordinarie, con la conseguenza che non potrebbero reagire con autonomo ricorso principale alla eventuale violazione delle maggiori autonomie anche ad esse riconosciute dalla novella costituzionale.

2.1.– L'eccezione è priva di fondamento.

Il tenore dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – secondo cui «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 autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» – è infatti tale da non lasciare alcun dubbio circa la volontà del legislatore costituzionale di estendere in via diretta alle regioni a statuto speciale le maggiori autonomie riconosciute alle regioni a statuto ordinario, senza alcuna limitazione quanto alle forme di tutela.

Passando all'esame delle singole questioni, va anzitutto ricordato che l'obiettivo dichiarato del decreto legislativo impugnato dalle regioni è quello di dettare le norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione.

La questione da risolvere in via logicamente preliminare – sulla quale la stessa difesa delle regioni non ha mancato di richiamare l'attenzione – riguarda proprio la individuazione delle norme generali e la loro distinzione non solo dalle altre norme, di competenza delle regioni, ma anche dai principi fondamentali di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione.

Ora, ove si consideri che il problema si intreccia e si identifica con quello di competenza, è evidente come il criterio di soluzione cui far capo vada individuato guardando, al di là del dato testuale, di problematico significato, alla ratio della previsione costituzionale che ha attribuito le norme generali alla competenza esclusiva dello Stato.

E, sotto quest'ultimo aspetto, può dirsi che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale.

Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose.

Sulla base di quanto precede, è possibile ora valutare la fondatezza delle singole questioni sollevate, seguendo in proposito lo stesso iter espositivo delle Regioni ricorrenti.

3.– La sola Regione Emilia-Romagna innanzitutto censura, con riferimento agli artt. 117, comma terzo, e 118 della Costituzione, l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 59 del 2004, in quanto attribuisce competenze amministrative, sia pure di carattere collaborativo, ad uffici statali periferici, gli uffici scolastici regionali, in materia, quella dell'istruzione, che, per essere di competenza legislativa concorrente, non consentirebbe la riserva di funzioni amministrative in favore dello Stato.

3.1.– La questione non è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la norma impugnata non attribuisce allo Stato una funzione amministrativa in senso proprio, ma si limita a riconoscergli la legittimazione a stipulare accordi (con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali) funzionali alla realizzazione di quella continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria, che costituisce – ai sensi del comma 1 del medesimo art. 1 – una delle finalità proprie della scuola dell'infanzia.

E poiché non vi è dubbio che l'indicazione delle finalità di ciascuna scuola sia espressiva della competenza esclusiva statale in materia di norme generali sull'istruzione, va conseguentemente escluso che l'attività di carattere collaborativo svolta dagli uffici scolastici regionali in materia di esclusiva competenza statale possa ledere le competenze costituzionali delle regioni.

Ben potendosi affermare come la norma censurata realizzi, invece, proprio quel modello collaborativo tra Stato e regioni invocato, ad altro proposito, dalle stesse Regioni ricorrenti.

4.– Entrambe le ricorrenti impugnano – lamentando la violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione – l'art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e l'art. 10, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, del decreto legislativo n. 59 del 2004, che stabiliscono – rispettivamente per la scuola primaria e la scuola secondaria – l'orario annuale delle lezioni, l'orario annuale delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all'organizzazione delle istituzioni scolastiche e l'orario relativo alla mensa ed al dopo mensa. Si tratterebbe – ad avviso delle medesime ricorrenti – di norme di dettaglio che, nel fissare in modo «rigido» i suddetti orari annuali, escluderebbero qualsiasi residuo margine di competenza regionale.

4.1.– La questione non è fondata, alla stregua delle considerazioni che seguono.

Le Regioni ricorrenti muovono dalla esplicita premessa che le norme impuginate debbano essere interpretate nel senso di considerare gli orari annuali ivi stabiliti come fissi ed assolutamente imm modificabili, cosicché non sarebbe consentito alle regioni nemmeno aumentare – a proprie spese – la quota oraria a loro riservata.

Tale interpretazione è tuttavia palesemente irragionevole, in quanto attribuisce alle norme di cui si tratta una funzione – ad esse sicuramente estranea – limitatrice della offerta formativa.

Le norme stesse vanno al contrario intese come espressive di livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l'intero territorio nazionale, ferma restando la possibilità per ciascuna regione (e per le singole istituzioni scolastiche) di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza.

Così rettammente interpretate, le norme si sottraggono evidentemente alle censure di illegittimità costituzionale formulate nei ricorsi.

5.– Le medesime ricorrenti impugnano poi – con riferimento all'art. 117, comma terzo, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione – gli artt. 7, comma 4, secondo periodo, e 10, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo n. 59 del 2004.

Le due disposizioni, di identico contenuto, prevedono – rispettivamente per la scuola primaria e per quella secondaria – che le istituzioni scolastiche, per lo svolgimento delle attività e degli insegnamenti opzionali che richiedano una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti della scuola primaria o secondaria, stipulino contratti di prestazione d'opera con esperti in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica.

Si tratterebbe di disposizioni di dettaglio, lesive – secondo le ricorrenti – dell'autonomia regionale e di quella delle istituzioni scolastiche. La mancata previsione di un'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni quanto alla definizione dei titoli richiesti agli esperti si tradurrebbe, sotto altro aspetto, in una violazione del principio di leale collaborazione.

5.1.– La questione è infondata.

A prescindere dai profili di ammissibilità della censura, per la parte in cui le Regioni intendono far valere una violazione dell'autonomia scolastica, è assorbente il rilievo che la scelta della tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo da affidare agli esperti e l'individuazione dei titoli richiesti ai medesimi esperti sono funzioni sorrette da evidenti esigenze di unitarietà di disciplina sull'intero territorio nazionale, cosicché le disposizioni impuginate vanno senz'altro qualificate come norme generali sull'istruzione, in quanto tali appartenenti alla competenza esclusiva dello Stato.

6.– Sia la Regione Emilia-Romagna sia la Regione Friuli-Venezia Giulia censurano l'art. 7, commi 5, secondo periodo, e 6, e l'art. 10, comma 5, secondo periodo, che prevedono – rispettivamente per la scuola primaria e secondaria, indicandone anche, quanto alla scuola primaria, l'impegno orario minimo – la figura del cosiddetto tutor, definito dalle norme impugnate come il docente in possesso di specifica formazione che, in costante rapporto con le famiglie e con il territorio, svolge funzioni di orientamento nella scelta delle attività facoltative, di "tutorato" degli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche, di cura delle relazioni con le famiglie e di cura della documentazione del percorso formativo compiuto dall'allievo, con l'apporto degli altri docenti.

Si tratterebbe anche in questo caso – secondo le ricorrenti – di norme di dettaglio, dovendosi escludere che l'istituzione di una simile figura di docente costituisca un principio fondamentale in materia di istruzione.

6.1.– Anche tale questione è infondata.

La definizione dei compiti e dell'impegno orario del personale docente, dipendente dallo Stato, rientra infatti sicuramente nella competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione, trattandosi di materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale. Non sussiste, pertanto, alcuna violazione della competenza regionale in materia di istruzione.

7.– Gli artt. 2, comma 1, 12, comma 1, ultimo periodo, e 13, comma 1, secondo periodo, fissano i limiti minimi di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia ed alla scuola primaria.

In dettaglio, l'art. 2 disciplina l'accesso – a regime – alla scuola dell'infanzia, stabilendo che possano esservi iscritti le bambine ed i bambini che compiono i tre anni entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento.

L'art. 12 regola l'accesso alla medesima scuola dell'infanzia nella fase transitoria di sperimentazione, prevista dalla legge delega, avente inizio con l'anno scolastico 2003-2004 e destinata a proseguire fino all'anno 2006, prevedendo la possibilità di una graduale anticipazione dell'età minima per l'iscrizione fino a giungere al limite temporale indicato all'art. 2. L'ultimo periodo del primo comma affida al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca il compito di modulare le anticipazioni, «sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI)».

Analogamente dispone il secondo periodo del comma 1 del successivo art. 13, con riferimento alla scuola primaria.

7.1.– L'art. 2, comma 1, è censurato, dalla sola Regione Emilia-Romagna, in quanto, dettando una disciplina a regime dell'accesso alla scuola dell'infanzia senza attendere i risultati della fase di sperimentazione, violerebbe la delega, negando irragionevolmente le ragioni stesse della sperimentazione.

7.2.– La questione non è fondata.

Premesso che le regioni non sono legittimate a denunciare il vizio di eccesso di delega se non in quanto da tale vizio discenda una diretta lesione dell'autonomia regionale, è sufficiente nella specie osservare che la fissazione del limite di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia (come a qualsiasi altra scuola) è una funzione sorretta da evidenti esigenze unitarie, rappresentando l'omogeneità anagrafica condizione minima di uniformità in materia scolastica.

La disposizione impugnata è pertanto espressiva di una competenza legislativa sicuramente spettante allo Stato.

7.3.– Entrambe le ricorrenti impugnano poi gli artt. 12 e 13, per le parti relative alla "modulazione" delle anticipazioni. Assumono, in sostanza, che se si conviene che la sperimentazione non è una funzione da svolgere necessariamente in forma centralizzata ed anzi deve tenere conto, secondo lo stesso legislatore statale, delle peculiari situazioni locali – come testimonierebbe il previsto coinvolgimento dell'ANCI – dovrebbe allora concludersi che la relativa disciplina rientra nell'ambito della competenza regionale, come è del resto coerente con la natura di materia concorrente propria dell'istruzione.

In subordine, seppure si dovesse ravvisare un'esigenza di disciplina unitaria a fondamento della competenza attribuita al Ministro, le norme impugnate sarebbero – secondo le ricorrenti – pur sempre illegittime per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non prevedono alcuna forma di partecipazione delle regioni nella fase decisionale.

7.4.– La questione sollevata in via primaria non è fondata, alla stregua delle medesime considerazioni svolte sub 7.2. riguardo alla sicura appartenenza alla competenza statale della disciplina concernente la fissazione dell'età minima di accesso alle scuole.

7.5.– Sono invece fondate, nei termini che seguono, le censure, subordinatamente svolte dalle ricorrenti, riferite alla violazione del principio di leale collaborazione.

Il coinvolgimento delle realtà locali nella fase di graduale anticipazione dell'età di accesso alla scuola, almeno per quanto riguarda la scuola dell'infanzia, e pur essendo la materia riconducibile – per quanto si è osservato – alla competenza esclusiva dello Stato, è stato ritenuto evidentemente opportuno dal legislatore statale, come dimostra la partecipazione dell'ANCI, in forma consultiva, al relativo procedimento decisionale, prevista dall'art. 12, comma 1, ultimo periodo.

Preso atto, dunque, della volontà collaborativa manifestata dal legislatore statale, occorre tuttavia considerare che, in materia di istruzione, il naturale interlocutore dello Stato è essenzialmente la regione, in quanto gli altri enti locali sono privi di competenza legislativa.

La norma appare pertanto non rispettosa, sotto tale profilo, del principio di leale collaborazione e va dunque ricondotta a legittimità costituzionale sostituendo alla prevista partecipazione consultiva dell'ANCI quella della Conferenza unificata Stato-Regioni.

Non essendovi alcuna ragionevole giustificazione per limitare alla sola scuola dell'infanzia la partecipazione delle regioni ai processi decisionali in tema di anticipazione delle iscrizioni, va altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, del medesimo decreto legislativo n. 59 del 2004, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca relativo all'eventuale anticipazione delle iscrizioni alla scuola primaria sia adottato sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni.

8.– Gli artt. 12, comma 2, 13, comma 3, e 14, commi 2 e 4, dettano disposizioni transitorie, relativamente all'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di secondo grado, fino all'emanazione del regolamento governativo previsto dall'art. 7, comma 1, della legge di delega.

Dette norme sarebbero, secondo le regioni ricorrenti (la Regione Friuli-Venezia Giulia impugna peraltro i soli artt. 12, comma 2, e 13, comma 3), lesive dell'art. 117, comma sesto, della Costituzione, in quanto reiterano la previsione di emanazione di un regolamento statale il cui oggetto – quale indicato dal citato art. 7, comma 1, della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) – non sarebbe interamente riconducibile alle norme generali sull'istruzione ma ricadrebbe, almeno in parte, in materia di legislazione concorrente, nella quale non è consentito allo Stato fare ricorso allo strumento regolamentare.

Subordinatamente, le medesime norme dovrebbero ritenersi illegittime, per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il citato art. 7, comma 1, prevede l'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni solo per quanto riguarda le materie indicate alla lettera c) («definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici»), ma non anche per quelle di cui alla lettera a) («individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività costituenti la quota nazionale dei piani di studio, agli orari, ai limiti di flessibilità interni nell'organizzazione delle discipline») ed alla lettera b) («determinazione delle modalità di valutazione dei crediti scolastici»). E tanto la disciplina degli orari, di cui alla lettera a), quanto quella relativa alle modalità di valutazione dei crediti scolastici, di cui alla lettera b), pur se in ipotesi ricondotte alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera n), interferirebbero comunque con la gestione del servizio scolastico, di competenza regionale, così da richiedere l'adozione di meccanismi collaborativi.

8.1.– La questione non è fondata.

I regolamenti previsti dall'art. 7, comma 1, della legge n. 53 del 2003 riguardano la determinazione di livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo e sono perciò riconducibili alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione.

Le norme impugnate, che a tali regolamenti fanno riferimento, non ledono pertanto alcuna competenza regionale né contrastano con il principio di leale collaborazione.

9.– La sola Regione Emilia-Romagna censura l'art. 14, comma 3, del decreto legislativo n. 59 del 2004, secondo cui, fino alla messa a regime della scuola secondaria di primo grado, il relativo assetto organico «viene confermato secondo i criteri fissati nel decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1982, n. 782».

Osserva la ricorrente che il suddetto decreto del Presidente della Repubblica, cui la norma impugnata attribuirebbe forza di legge, è un regolamento integralmente concepito nella logica della scuola meramente statale, in un contesto privo di qualsiasi competenza regionale. Esso sarebbe perciò intimamente contrastante con il nuovo quadro costituzionale, secondo il quale allo Stato, in materia di organizzazione scolastica, compete solamente dettare i principi fondamentali.

9.1.– La questione è inammissibile.

La censura, tenuto conto della eterogeneità della disciplina recata dal citato decreto del Presidente della Repubblica, n. 782 del 1982, risulta infatti del tutto generica, non consentendo l'individuazione delle specifiche disposizioni asseritamente contrastanti con il nuovo assetto costituzionale.

10.– Anche il comma 5 dell'art. 14 è oggetto di censura da parte della sola Regione Emilia-Romagna.

La norma impugnata dispone che «ai fini dell'espletamento dell'orario di servizio obbligatorio, il personale docente interessato ad una diminuzione del suo attuale orario di cattedra viene utilizzato per le finalità e per le attività educative e didattiche individuate, rispettivamente, dall'articolo 9 e dall'articolo 10».

Si tratterebbe anche in questo caso – secondo la ricorrente – di una norma di dettaglio in materia di organizzazione delle attività educative nella scuola secondaria di primo grado, lesiva tanto delle competenze regionali in materia di istruzione quanto dell'autonomia scolastica.

10.1.– La questione non è fondata.

A prescindere – anche in tal caso – dai profili di ammissibilità per quanto attiene alla prospettata lesione dell'autonomia scolastica, è decisivo nel merito il rilievo che la norma concerne in via diretta l'utilizzazione di personale docente statale, la cui disciplina rientra senza alcun dubbio nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione (organizzazione amministrativa dello Stato).

11.– L'ultima questione sollevata da entrambe le ricorrenti, con riguardo all'art. 117, comma terzo, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, riguarda l'art. 15, comma 1, secondo periodo, che, al fine di realizzare le attività educative di cui agli artt. 7, commi 1, 2 e 3, e 10, commi 1, 2 e 3, del medesimo decreto legislativo, affida la possibilità di attivare incrementi di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato nell'ambito dell'organico del personale docente, al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 22, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002).

Assumono, in sostanza, le ricorrenti che, spettando alle regioni la competenza costituzionale in materia di gestione ed organizzazione del servizio dell'istruzione pubblica, anche le funzioni riguardanti l'organico dovrebbero essere oggetto di trasferimento, insieme alle necessarie risorse, nel quadro di una progressiva attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Pur tenuto conto della necessaria gradualità che siffatto trasferimento di funzioni comporta, non sarebbe comunque compatibile con il nuovo assetto costituzionale una norma – come quella impugnata – che nega qualsiasi significativo coinvolgimento delle regioni in tema di organico del personale docente.

11.1.– La questione è fondata, nei limiti di seguito precisati.

L'incremento, nell'ambito dell'organico del personale docente statale, dei posti attivati per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato attiene ad aspetti dell'organizzazione scolastica che evidentemente intersecano le competenze regionali relative alle attività educative di cui agli artt. 7 e 10.

Il rispetto del principio di leale collaborazione impone pertanto che nell'adozione delle scelte relative vengano coinvolte anche le regioni, quanto meno nella forma – già ben nota all'ordinamento – della consultazione dei competenti organi statali con la Conferenza unificata Stato-Regioni.

La norma impugnata va perciò dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede che il decreto ex art. 22, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sia adottato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53), nella parte in cui dispone che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in tema di anticipazione dell'età di accesso alla scuola dell'infanzia sia adottato «sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI)» invece che sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni;

b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, secondo periodo, del medesimo decreto legislativo n. 59 del 2004 nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in tema di anticipazione dell'età di accesso alla scuola primaria sia adottato sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni;

c) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 1, secondo periodo, del medesimo decreto legislativo n. 59 del 2004 nella parte in cui non prevede che il decreto ex art. 22, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), in tema di incremento di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato sia adottato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni;

d) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del medesimo decreto legislativo n. 59 del 2004, sollevata, in riferimento all'art. 117, comma terzo, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe;

e) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3; 2, comma 1; 7, commi 1, 2, primo periodo, 4, 5, secondo periodo, e 6; 10, commi 1, 2, primo periodo, 4 e 5, secondo periodo; 12, comma 2; 13, comma 3; 14, commi 2, 3, 4 e 5, del medesimo decreto legislativo n. 59 del 2004 sollevate, in riferimento agli artt. 117, comma terzo, e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2005.

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Annibale MARINI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2005.

## TUTELA DELL'AMBIENTE, DELL'ECOSISTEMA E DEI BENI CULTURALI

La Corte Costituzionale dichiara illegittimo l'articolo unico della legge della Regione Puglia n. 15/2003 (Modifica della legge regionale 13 agosto 1998, n. 27 – Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per la regolamentazione dell'attività venatoria)

NUMERO SCHEDA: 6711

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 21/10/2005

NUM. ATTO: 391

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

Con la sentenza n. 391 del 21 ottobre 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo unico della legge della Regione Puglia 25 agosto 2003, n. 15 (Modifica della legge regionale 13 agosto 1998, n. 27 – Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per la regolamentazione dell'attività venatoria).

Con il ricorso, promosso in riferimento all'art. 117, c. 2, lett. s), Cost., il governo ha contestato l'estensione della fascia oraria di esercizio dell'attività venatoria nel territorio regionale avente ad oggetto la selvaggina d'acqua fino ad un'ora dopo il tramonto del sole, per il contrasto di tale disposizione con l'art. 18, c. 7, della l. n. 157/1992, che delimita temporalmente il periodo in cui è autorizzata la caccia: da un'ora prima del sorgere del sole fino al tramonto, con la sola eccezione dell'abbattimento selettivo degli ungulati per massimo un'ora dopo il tramonto.

**Ad avviso del ricorrente, procrastinando oltre il termine ultimo previsto dalla legge statale la chiusura del periodo venatorio giornaliero relativo ai volatili che dipendono ecologicamente dalle zone umide, la legge regionale avrebbe dunque inciso sul nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica.**

Per la difesa erariale, inoltre, il mancato rispetto degli standards di tutela uniforme dettati dalla citata disciplina nazionale si pone in contrasto con l'art. 117, c. 2, lett. s), Cost. che, per la fissazione di tali livelli di tutela, ritiene necessario l'intervento in via esclusiva della potestà legislativa statale.

Ribadendo un orientamento già espresso in passato, la Corte ha giudicato la delimitazione temporale del prelievo venatorio nonché la previsione del termine giornaliero disposte dal menzionato art. 18 della legge n. 157/1992 volte "ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo quindi, sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare mediante la predisposizione di *standard* minimi di tutela della fauna".

Per tali ragioni, poiché il prolungamento fino ad un'ora dopo il tramonto del termine di chiusura del periodo venatorio giornaliero relativo agli acquatici da appostamento in prossimità di masse d'acqua stagnanti o corrente, compromette il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, la norma contenuta nell'impugnata legge regionale è da ritenersi costituzionalmente illegittima.

*Si allega il testo integrale della sentenza in rassegna.*

SENTENZA N. 391

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 25 agosto 2003, n. 15 (Modifica della legge regionale 13 agosto 1998, n. 27 – Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per la regolamentazione dell'attività venatoria), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 22 ottobre 2003, depositato in Cancelleria il 30 successivo ed iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2003.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 22 marzo 2005 il Giudice relatore Fernanda Conti;

*udito* l'avvocato dello Stato Massimo Mari per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato in data 22 ottobre 2003 e depositato il successivo 30 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 25 agosto 2003, n. 15 (Modifica della legge regionale 13 agosto 1998, n. 27 – Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per la regolamentazione dell'attività venatoria), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Secondo il ricorrente, la legge impugnata eccederebbe l'ambito delle competenze regionali consentendo di effettuare il prelievo venatorio nel territorio regionale fino ad un'ora dopo il tramonto, oltre che nei confronti della già prevista categoria degli ungulati, anche per gli acquatici da appostamento in prossimità di masse d'acqua stagnanti o corrente.

Sempre secondo il ricorrente, la norma censurata non rispetterebbe gli *standards* di tutela uniforme dettati dallo Stato allo scopo di garantire l'equilibrio ambientale in maniera unitaria e soddisfacente sul territorio nazionale. Il riferimento va, in particolare, all'art. 18 della legge statale 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), il quale, in attuazione di obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio, rispondendo all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema per il cui soddisfacimento, come riconosciuto nella giurisprudenza di questa Corte, l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, ritiene necessario l'intervento in via esclusiva della potestà legislativa statale.

2. - La resistente Regione Puglia si è costituita con una memoria depositata il 25 novembre 2003 e perciò oltre il termine previsto dall'art. 23, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3. - L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, in data 19 ottobre 2004, una memoria nella quale insiste per l'accoglimento della questione.

Rileva la difesa erariale che l'esito dell'intervento legislativo regionale è rappresentato dall'estensione della fascia oraria di esercizio dell'attività venatoria avente ad oggetto la selvaggina d'acqua fino ad un'ora dopo il tramonto del sole. Siffatta disposizione si porrebbe in evidente contrasto con l'articolo 18, comma 7, della legge statale n. 157 del 1992, il quale statuisce, in termini perentori, che «la caccia è consentita da un'ora prima del sorgere del sole fino al tramonto», con la sola eccezione dell'abbattimento selettivo degli ungulati per massimo un'ora dopo il tramonto.

Tale contrasto con la legge statale, che si configura quale legge posta a tutela dell'ambiente, si tradurrebbe in un pregiudizio alle azioni di conservazione di numerose specie di fauna selvatica e nell'invasione della competenza esclusiva statale nel settore individuato nell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Richiamata la giurisprudenza costituzionale che, riguardo alla protezione dell'ambiente, ha riconosciuto la competenza statale a dettare *standards* di tutela minimi ed uniformi sull'intero territorio nazionale, il ricorrente sottolinea che la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dal comma 7 dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992 è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rispondendo in modo mirato all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Sul punto si rappresenta come dato notorio, avallato dalla scienza etologica, il fatto che il picco della concentrazione degli anatidi selvatici in corrispondenza degli specchi d'acqua si verifica a ridosso del crepuscolo.

La legge regionale avrebbe dunque inciso sul nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, procrastinando oltre il termine ultimo previsto dalla legge statale la chiusura del periodo venatorio giornaliero relativo ai volatili che dipendono ecologicamente dalle zone umide.

### *Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 25 agosto 2003, n. 15 (Modifica della legge regionale 13 agosto 1998, n. 27 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per la regolamentazione dell'attività venatoria), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Secondo il ricorrente, la legge impugnata, che consta del solo articolo 1, - consentendo di effettuare il prelievo venatorio nel territorio regionale fino ad un'ora dopo il tramonto, oltre che nei confronti della già prevista categoria degli ungulati, anche per gli acquatici da appostamento in prossimità di masse d'acqua stagnanti o corrente - non rispetterebbe gli *standards* di tutela uniforme dettati dall'articolo 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), ed, in tal modo, si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione che, per la fissazione di tali *standards*, ritiene necessario l'intervento in via esclusiva della potestà legislativa statale.

2. - Preliminarmente occorre rilevare che la Regione Puglia si è costituita nel presente giudizio con atto depositato il 25 novembre 2003 e cioè dopo la scadenza del termine di venti giorni decorrente dalla data del deposito del ricorso, avvenuto il 30 ottobre 2003 (art. 23, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale). La costituzione della Regione Puglia deve pertanto dichiararsi inammissibile, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte circa la perentorietà, anche per la parte resistente, dei termini per la costituzione in giudizio.

Sempre in via preliminare va osservato che, sebbene nel ricorso si faccia riferimento generico all'articolo 18 della legge n. 157 del 1992, la relazione ministeriale allegata al verbale della riunione del Consiglio dei ministri, nella quale si è deciso di sollevare la presente questione di legittimità costituzionale, indica, con maggiore precisione, il comma 7 del medesimo art. 18, che ammette il prolungamento della giornata di caccia oltre il tramonto solo per gli ungulati. Pertanto, è dall'art. 18, comma 7, della legge n. 157 del 1992 che deve ritenersi integrato il parametro di legittimità costituzionale.

3. - La questione è fondata.

Come questa Corte ha più volte ribadito, sia con riferimento alle regioni ad autonomia ordinaria sia alle regioni (e province) ad autonomia speciale (sentenze n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002), la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta

dall'articolo 18 della legge n. 157 del 1992 «è da considerare come rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo quindi, sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare mediante la predisposizione di *standard* minimi di tutela della fauna» (sentenza n. 311 del 2003).

Analoga *ratio* va riconosciuta alla previsione del termine giornaliero, anch'esso fissato al fine di garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili.

La legge regionale, procrastinando fino ad un'ora dopo il tramonto il termine di chiusura del periodo venatorio giornaliero relativo agli acquatici da appostamento che dipendono ecologicamente dalle zone umide, incide sul nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ed è pertanto costituzionalmente illegittima.

Per questi motivi  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione Puglia 25 agosto 2003, n. 15 (Modifica della legge regionale 13 agosto 1998, n. 27 –Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per la regolamentazione dell'attività venatoria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 ottobre 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Fernanda CONTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

La Corte Costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità dell'art. 3 della l. della Regione Umbria n. 17/2003 (Ulteriore modificazione della legge regionale 17 maggio 1994, n. 14 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), sollevata dal governo in riferimento all'art. 117, c. 1 e 2, lett. s), Cost.

NUMERO SCHEDA: 6713

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 21/10/2005

NUM. ATTO: 393

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

Con la sentenza n. 393 del 21 ottobre 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 3 della legge della Regione Umbria 29 luglio 2003, n. 17 (Ulteriore modificazione della legge regionale 17 maggio 1994, n. 14 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), sollevata, con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione dell'art. 117, commi 1 e 2, lett. s), Cost..

Detta disposizione, che modifica la precedente normativa regionale, anticipa, per alcune specie, i termini per il prelievo faunistico venatorio al primo settembre di ciascun anno, derogando il disposto della legge statale n. 157/1992 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che prevede all'art. 18 specifici archi temporali per la cacciabilità delle diverse specie.

Ad avviso del ricorrente, la novella abroga implicitamente il riferimento a tali archi temporali contenuto nella menzionata legge regionale n. 14/1994, senza rispettare le condizioni previste dall'art. 18, c. 2, il quale autorizza le Regioni ad apportare specifiche modifiche ai termini iniziale e finale, esclusivamente nell'osservanza di taluni limiti: a) presenza di una motivazione in relazione a specifiche situazioni e necessità locali; b) redazione di un piano faunistico adeguato, che deve accompagnare le eventuali deroghe conferendovi carattere di razionalità e pianificazione; c) rispetto in ogni caso degli archi temporali massimi, previsti dal c. 1 dell'art. 18 della legge nazionale.

Per la difesa erariale, invece, nella disposizione censurata, che si limita a disciplinare la procedura di deroga, non sono identificabili ragioni peculiari che giustificano l'ampliamento del periodo venatorio né viene configurata la necessità di un'azione pianificata.

Di diverso avviso la Corte, per la quale la nuova formulazione dell'art. 32 della l.r. n. 14/1994 non esclude il rinvio alle condizioni e ai limiti previsti dalla legislazione statale, dal momento che essa dispone che il calendario venatorio può prevedere una diversa data di inizio per la cacciabilità di alcune specie unicamente «ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 18, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157».

Per le suesposte ragioni, non considerando la normativa regionale derogatoria di quella nazionale nel senso di una minor tutela della fauna, la Corte ha giudicato infondata la questione di legittimità sottoposta al suo vaglio. La norma regionale non si pone, cioè, in contrasto con la norma statale, statuente uno standard minimo di tutela della fauna, perché l'autorizzazione all'esercizio dell'attività venatoria in periodi diversi da quelli previsti dall'articolo 18, c. 1, della l. n. 157/1992, deve comunque ritenersi subordinata, anche nella Regione Umbria, alla integrale applicazione della disciplina dettata dal secondo comma del medesimo articolo.

Nessuna violazione della ripartizione delle competenze costituzionalmente previste e, in particolare, dell'art. 117, c. 2, lett. s), Cost. (il quale affida la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla potestà esclusiva dello Stato) è stata dunque ravvisata dalla Corte, per la quale risulta altresì infondata la censura relativa al mancato rispetto degli obblighi comunitari.

Per il ricorrente, la normativa impugnata avrebbe violato anche l'art. 117, c. 1, Cost., che impone alle leggi sia statali sia regionali l'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario: più precisamente, la garanzia di uno standard minimo di tutela ai fini della sopravvivenza e della riproduzione delle specie, stante l'impossibilità di fissare date precise per i calendari venatori a causa delle differenze geografiche e naturalistiche degli stati membri.

L'estensione del calendario venatorio consentito dalla normativa regionale umbra inciderebbe negativamente, per la difesa erariale, sul livello minimo di salvaguardia perseguito in primis dalla direttiva 79/409/CEE oltre che dalla legge n. 157/1992.

Per il giudice delle leggi, invece, la disposizione regionale contestata non risulta inottemperante rispetto agli obblighi comunitari in materia, poiché essa, mediante il richiamo espresso all'art. 18, c. 2, della l. n. 157/1992, si pone in conformità con la disciplina statale che della direttiva citata costituisce attuazione.

*Si allega il testo della sentenza in oggetto.*

SENTENZA N. 393  
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Umbria 29 luglio 2003, n. 17 (Ulteriore modificazione della legge regionale 17 maggio 1994, n. 14 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 10 ottobre 2003, depositato in Cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2003.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Umbria;

*udito* nell'udienza pubblica del 22 marzo 2005 il Giudice relatore Fernanda Contri;

*udito* l'avvocato della Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato in data 10 ottobre 2003 e depositato il successivo 17 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Umbria 29 luglio 2003, n. 17 (Ulteriore modificazione della legge regionale 17 maggio 1994, n. 14 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), in riferimento all'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Il ricorrente sostiene che la legge impugnata, modificando la precedente normativa regionale, amplia la possibilità di prelievo faunistico venatorio, anticipando la possibilità di cacciare talune specie a partire dal 1° settembre di ciascun anno.

La legge regionale sarebbe derogatoria del disposto della legge dello Stato 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), la quale all'art. 18 prevede degli archi temporali massimi per la cacciabilità delle diverse specie. La Regione Umbria avrebbe provveduto ad abrogare il riferimento a tali archi temporali massimi ed invalicabili, precedentemente contenuto nella legge regionale 17 maggio 1994, n. 14 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), semplicemente specificando che «Il calendario venatorio, ove ricorrano le condizioni di cui all'art. 18, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, può consentire il prelievo venatorio di determinate specie dal primo giorno utile di settembre, stabilendone le modalità» (art.3).

Sempre secondo il ricorrente l'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992 autorizza le Regioni ad apportare specifiche modifiche ai termini iniziale e finale ai fini della cacciabilità delle specie, nell'ambito peraltro dei seguenti limiti: a) presenza di una motivazione in relazione a specifiche situazioni e necessità locali (delle quali invece non è fatta parola nella legge regionale, che non dà qualificazione alle eventuali deroghe); b) redazione di un piano faunistico adeguato, che deve accompagnare le eventuali deroghe conferendovi carattere di razionalità e pianificazione (nel nuovo testo della legge regionale invece si disciplina solo la procedura di deroga, mentre non si configura la necessità di azione in forma pianificata); c) rispetto in ogni caso degli archi temporali massimi, previsti dal comma 1 dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

1.1. - La normativa regionale, derogatoria di quella nazionale nel senso di una minor tutela della fauna, si porrebbe dunque in contrasto con la ripartizione delle competenze costituzionalmente previste e, in particolare, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, il quale affida la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla potestà esclusiva dello Stato. Sul punto il ricorrente richiama la giurisprudenza di questa Corte relativa all'esistenza di un nucleo normativo minimo di tutela della fauna e dell'ambiente su base nazionale (sentenze n. 226 e n. 227 del 2003, n. 536 del 2002).

1.2. - La normativa censurata violerebbe anche l'art. 117, primo comma, della Costituzione, che impone sia alle leggi statali sia a quelle regionali il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, la cui difesa compete allo Stato in sede di giudizio su interventi legislativi regionali, al fine di evitare che l'Italia debba rispondere dei danni arrecati da dette violazioni. Sul punto il ricorrente richiama la giurisprudenza di questa Corte, nella quale è detto che la normativa comunitaria, ancorché evidentemente non fissi date precise per i calendari venatori (come ovvio, applicandosi dette norme in Paesi geograficamente e naturalisticamente assai differenti tra loro), vuole garantire uno *standard* minimo di tutela ai fini della sopravvivenza e riproduzione delle specie (direttiva 79/409/CEE). Estensioni ad oltranza del calendario venatorio andrebbero in senso peggiorativo di detto *standard* cui la comunità vuole dare garanzia e che lo Stato italiano ha più precisamente definito con la legge n. 157 del 1992.

2. - La Regione Umbria si è costituita con una memoria depositata il 5 gennaio 2004 e perciò oltre il termine previsto dall'art. 23, ultimo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

*Considerato in diritto*

1. - Con ricorso notificato in data 10 ottobre 2003 e depositato il successivo 17 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Umbria 29 luglio 2003, n. 17 (Ulteriore modificazione della legge regionale 17 maggio 1994, n. 14 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2. - Preliminarmente, deve essere dichiarata inammissibile la costituzione della Regione Umbria, perché avvenuta con atto depositato oltre il termine di carattere perentorio (per tutte, da ultimo, sentenza n. 307 del 2003) di venti giorni dal deposito del ricorso stabilito dall'art. 23, terzo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3. - Va inoltre osservato che le censure, diversamente da quanto indicato nel ricorso, non riguardano l'intera legge regionale, ma il solo articolo 3, come emerge chiaramente dalla relazione ministeriale allegata al verbale della riunione del Consiglio dei ministri, nella quale si è deciso di sollevare la presente questione di legittimità costituzionale.

4. - La questione non è fondata.

L'articolo 3 della legge della Regione Umbria 29 luglio 2003, n. 17, modificando l'articolo 32 della legge regionale n. 14 del 1994, prevede che «La Giunta regionale, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica e previo parere della competente commissione consiliare permanente, approva il calendario venatorio, recante disposizioni relative ai tempi, ai luoghi e ai modi della caccia, disponendone la pubblicazione nel *Bollettino Ufficiale* della Regione entro il 15 giugno di ogni anno. Il calendario venatorio, ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 18, comma 2 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, può consentire il prelievo venatorio di determinate specie dal primo giorno utile di settembre, stabilendone le modalità».

Diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, tale nuova formulazione dell'articolo 32 della legge regionale n. 14 del 1994 non esclude, in realtà, il rinvio alle procedure, alle condizioni ed ai limiti previsti dall'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, limitandosi a disporre che il calendario venatorio può prevedere una diversa data di inizio per il periodo venatorio relativamente ad alcune specie solo «ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 18, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157».

Pertanto, la norma regionale non si discosta da quanto previsto dalla norma statale la quale, come questa Corte ha in più occasioni ribadito, fissa uno *standard* minimo di tutela della fauna il cui soddisfacimento è riservato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato perché l'autorizzazione all'esercizio dell'attività venatoria in periodi diversi da quelli previsti dall'articolo 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992, deve comunque ritenersi subordinata, anche nella Regione Umbria, alla integrale applicazione della disciplina dettata dal secondo comma del medesimo articolo.

Così intesa la disposizione regionale impugnata, anche infondata deve ritenersi la censura relativa al mancato rispetto degli obblighi comunitari, ed in particolare della direttiva 79/409/CEE (cd. direttiva uccelli), perché la disposizione regionale, mediante il richiamo espresso all'articolo 18, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, si pone in conformità con la disciplina statale che di tale direttiva costituisce attuazione.

per questi motivi

IA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Umbria 29 luglio 2003, n. 17 (Ulteriore modificazione della legge regionale 17 maggio 1994, n. 14 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), sollevata, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 ottobre 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Fernanda CONTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

**POTESTA' LEGISLATIVA CONCORRENTE O RIPARTITA TRA STATO E REGIONE**

*(art. 117, comma 3 Costituzione)*

**PROFESSIONI**

sentenza n. 319

sentenza n. 355

sentenza n. 405

sentenza n. 424

sentenza n. 459

**TUTELA DELLA SALUTE**

sentenza n. 437

sentenza n. 467

**GOVERNO DEL TERRITORIO**

sentenza n. 343

**PORTI E AEROPORTI CIVILI**

sentenza n. 378

**ORDINAMENTO DELLA COMUNICAZIONE**

sentenza n. 336

**PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA**

sentenza n. 383

**PROMOZIONE E ORGANIZZAZIONE DI ATTIVITA' CULTURALI**

sentenza n. 285

sentenza n. 388



La Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la legge della Regione Abruzzo n. 2/2004 in materia di professioni sanitarie per violazione dell'art. 117, c. 3, Cost.

NUMERO SCHEDA: 6455

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 26/07/2005

NUM. ATTO: 319

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

Con la sentenza n. 319 del 26 luglio 2005, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 2 avente ad oggetto l'"Istituzione corsi di formazione professionale per l'esercizio dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici", volta a istituire e disciplinare corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio della professione sanitaria ausiliaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici. Per la Corte, che ha accolto le argomentazioni del governo escludendo che la normativa in questione sia riconducibile alla materia della "formazione professionale", di esclusiva competenza regionale, la legge censurata viola il riparto di competenze stabilito dal novellato Titolo V della Carta costituzionale, in quanto la Regione Abruzzo ha disciplinato in via esclusiva una materia non rientrante fra quelle residuali.

Infatti, indipendentemente dalla denominazione attribuita ai corsi istituiti, diversa e ulteriore è la finalità perseguita dal provvedimento impugnato rispetto a quella formativa; impianto generale, contenuto e scopo della legge regionale sono, invero, riconducibili, ad avviso della Corte, alla materia delle "professioni" (incluse quelle sanitarie), che l'art. 117, c. 3, Cost., affida alla potestà legislativa concorrente.

Nell'ambito di tale potestà, ha rammentato la Consulta, la legislazione regionale è tenuta al rispetto dei principi fondamentali determinati dalla legge dello Stato ovvero desumibili dalla normativa statale previgente, qualora non ne siano stati formulati di specifici.

A tale proposito, la Corte ha osservato come dal vigente quadro normativo statale in materia di professioni sanitarie sia possibile dedurre il principio fondamentale in base al quale spetta alla legislazione statale l'individuazione delle figure professionali e dei relativi profili e ordinamenti didattici. Nel caso di specie, dunque, pur in assenza di una precipua disciplina nazionale della figura professionale in questione, appare compromessa la riserva allo Stato, posta dal d.lgs. n. 502/1992, che attribuisce a quest'ultima la facoltà di individuare le figure professionali degli operatori socio-sanitari ad elevata integrazione sanitaria e di determinarne gli ordinamenti didattici.

La normativa impugnata, regolamentando una precisa figura professionale socio-sanitaria, ha di fatto determinato durata, programmi di studio, modalità di valutazione finale e requisiti di accesso, che rappresentano elementi costitutivi degli ordinamenti didattici, oggetto di definizione mediante atto statale.

Ciò significa in concreto, come osservato dai giudici delle leggi, che non spetta alle Regioni disciplinare i relativi corsi, essendo loro consentito solo di renderli operativi.

*Si riporta il testo integrale della sentenza in esame.*

SENTENZA N. 319

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 2 (Istituzione corsi di formazione professionale per l'esercizio dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 9 aprile 2004, depositato in cancelleria il 19 successivo ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2004.

*Udito* nell'udienza pubblica del 5 luglio 2005 il Giudice relatore Franco Bile;

*udito* l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

Con ricorso notificato il 9 aprile 2004 e depositato il successivo 19 aprile, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in via principale, la legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 2 (Istituzione corsi di formazione professionale per l'esercizio dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici), che affida alla Regione l'istituzione e l'organizzazione di corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio della professione sanitaria ausiliaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici (art. 1, comma 1); indica l'obiettivo da perseguire mediante tali corsi (art. 1, comma 2); demanda alla Giunta regionale di emanare linee guida per la realizzazione dei corsi e di specificarne «durata», «programmi di studio» e «modalità di valutazione finale» (art. 2, comma 1); attribuisce alla stessa Giunta il compito di stabilire i requisiti delle strutture pubbliche e private necessari per ottenere dalla Direzione regionale sanità l'autorizzazione ad effettuare i corsi, nonché di individuarne i requisiti necessari per l'accesso alla frequenza (art. 2, comma 2).

Secondo il ricorrente, questa legge – in quanto attinente alle «professioni» (sanitarie ausiliarie), ovvero («ma più latamente») alla «tutela della salute» – riguarda materia di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il conseguente assoggettamento della potestà legislativa regionale al rispetto dei principi fondamentali la cui determinazione, nelle singole materie, è riservata alla legislazione statale.

Il ricorrente richiama la sentenza n. 353 del 2003, con la quale questa Corte ha sottolineato che, dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, nella materia concorrente delle «professioni» tali principi devono essere ricavati (in difetto di nuove formulazioni) dalla legislazione statale in vigore. E li rinviene, nella specie, nell'art. 3 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, che – inserendo gli artt. 3-*septies* e 3-*octies* nel d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 – ha, da un lato, prefigurato le c.d. prestazioni socio-sanitarie, distinguendole in prestazioni «sanitarie a rilevanza sociale», «sociali a rilevanza sanitaria» e «socio-sanitarie a elevata integrazione sanitaria», ed ha rimesso ad un apposito atto di indirizzo e coordinamento (*ex* art. 2, comma 1, lettera *n*, della legge 30 novembre 1998, n. 419) l'individuazione delle prestazioni da ricondurre a ciascuno dei tre tipi; e dall'altro (all'art. 3-*octies*, comma 5), ha demandato ad un decreto ministeriale di individuare le «figure professionali operanti nell'area socio-sanitaria ad elevata integrazione sanitaria, da formare in corsi a cura delle regioni», e di «definire i relativi ordinamenti didattici».

Poiché in base all'art. 9 della legge 24 ottobre 2000, n. 323, «il profilo professionale di operatore termale che opera esclusivamente negli stabilimenti termali» è soggetto alla disciplina del menzionato art. 3-*octies*, comma 5, del d. lgs. n. 502 del 1992, che lo ascrive tra le figure professionali di operatori in «area socio-sanitaria ad elevata integrazione sanitaria», la difesa erariale deduce che gli artt. 1 e 2 della legge regionale impugnata (in difetto di individuazione da parte dello Stato delle figure professionali in esame e dei relativi ordinamenti didattici) contrastano con il principio fondamentale che riserva allo Stato siffatta «individuazione». Pertanto non spetta alle Regioni (che possono solo svolgerli) disciplinare tali corsi, in particolare determinandone «durata», «programmi di studio», «modalità di valutazione finale» e requisiti di accesso, che rappresentano elementi essenziali degli «ordinamenti didattici», da determinarsi con atto statale.

E, ove anche il citato art. 3-*octies*, comma 5, non fosse applicabile alla figura del massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici, residuerebbe comunque la violazione del precedente art. 3-*septies*, comma 3, che riserva alla competenza statale l'individuazione dei tre diversi tipi di prestazioni socio-sanitarie (e, quindi, dei relativi operatori).

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 2 (Istituzione corsi di formazione professionale per l'esercizio dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici), che – nei suoi due articoli – prevede e regola l'istituzione e l'organizzazione di corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio della professione sanitaria ausiliaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici.

Secondo il ricorrente, la legge impugnata si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché regola materie di legislazione concorrente, quali le «professioni» sanitarie ausiliarie e («ma più latamente») la «tutela della salute», pur in difetto di una specifica disciplina statale della figura professionale in questione; e in particolare viola la riserva allo Stato, posta dagli artt. 3-*septies* e 3-*octies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, del potere di «individuare» le figure professionali degli operatori socio-sanitari ad elevata integrazione sanitaria e di determinarne gli ordinamenti didattici.

In linea subordinata, ove pure il citato art. 3-*octies*, comma 5, fosse inapplicabile alla figura del massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici, la normativa impugnata violerebbe comunque la riserva alla legge statale dell'individuazione dei diversi tipi di prestazioni socio-sanitarie, e quindi dei relativi operatori, di cui all'art. 3-*septies*, comma 3.

2. – Il ricorso è fondato.

2.1. – La legge impugnata disciplina l'istituzione e l'organizzazione da parte della Regione Abruzzo di corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici (art. 1, comma 1); individua la finalità di tali corsi, «rivolti, in particolare, alla formazione di operatori tecnico sanitari in grado di prestare assistenza fisico manuale su prescrizione medica e di garantire, nel limite delle proprie competenze, attività di prevenzione, cura, riabilitazione e recupero funzionale idroterapico, balneoterma e massoterapico» (art. 1, comma 2); demanda alla Giunta regionale di emanare linee guida per la realizzazione dei corsi, specificandone «la durata, i programmi di studio e le modalità di valutazione finale» (art. 2, comma 1), ed anche di stabilire i requisiti delle strutture pubbliche e private necessari per ottenere dalla Direzione regionale sanità l'autorizzazione ad effettuare i corsi, nonché di individuare i requisiti necessari per l'accesso alla frequenza degli stessi (art. 2, comma 2).

Al di là della denominazione data ai corsi, la specifica finalità di abilitazione all'esercizio della professione di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici e l'attribuzione alla Regione dell'individuazione dei requisiti necessari per la relativa frequenza, dei programmi di studio e delle modalità di valutazione finale escludono che la normativa sia riconducibile alla materia residuale della «formazione professionale» (come definita dalla sentenza n. 50 del 2005; v. anche le sentenze n. 51 e n. 175 del 2005). E

dimostrano che essa si propone invece la finalità – diversa ed ulteriore rispetto a quella propriamente formativa – di disciplinare una specifica figura professionale sociosanitaria, regolandone le modalità di accesso e così incidendo sul relativo ordinamento didattico (cfr. sentenza n. 82 del 1997).

L'impianto generale, il contenuto e lo scopo della legge inducono pertanto a ritenere che il suo oggetto debba essere ricondotto alla materia concorrente delle «professioni» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed in particolare delle professioni sanitarie.

2.2. – Ricondotta la normativa in esame alla materia concorrente delle «professioni», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., sono determinanti ai fini della decisione le argomentazioni svolte dalla citata sentenza n. 353 del 2003.

Occorre quindi ribadire, in termini generali, che – nel sistema derivante dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione – nelle materie di competenza concorrente la legislazione regionale deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali determinati dalla legge dello Stato e che tali principi, ove non ne siano stati formulati di nuovi, sono quelli desumibili dalla normativa statale previgente (sentenze n. 201 del 2003 e n. 282 del 2002; art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131).

E va parimenti riaffermato che, in materia di professioni sanitarie, dal complesso dell'ampia legislazione statale già in vigore, analiticamente richiamata dalla ricordata sentenza n. 353 del 2003, si ricava, al di là dei particolari contenuti di singole disposizioni, il principio fondamentale per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, è riservata alla legislazione statale. Questo principio si pone quindi come un limite invalicabile dalla potestà legislativa regionale.

La legge impugnata – che tale limite non ha rispettato – deve perciò essere dichiarata costituzionalmente illegittima, restando assorbito ogni altro profilo di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 2 (Istituzione corsi di formazione professionale per l'esercizio dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 2005.

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Franco BILE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2005.

## La Corte Costituzionale dichiara illegittima la legge della Regione Abruzzo istitutiva del registro regionale degli amministratori di condominio

NUMERO SCHEDA: 6632

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: art. 117 Cost.

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 30/09/2005

NUM. ATTO: 355

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE: 4830

Con sentenza n. 355 del 30 settembre 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Abruzzo n. 17 del 19 novembre 2003 che istituisce il registro regionale degli amministratori di condominio.

La Corte, accogliendo il ricorso presentato dal presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2 e 3 e 3 della legge regionale dell'Abruzzo n. 17/2003 nonché l'illegittimità costituzionale in via consequenziale delle restanti disposizioni della medesima legge.

La legge impugnata istituisce (art. 1) il registro regionale degli amministratori di condominio e prevede (art. 2, comma 2) che possano richiedere l'iscrizione a tale registro coloro che sono in possesso dei requisiti indicati dall'art. 3, tra i quali il superamento di un esame di abilitazione.

L'art. 2, comma 3, prevede infine che la mancata iscrizione al registro regionale preclude l'esercizio dell'attività di amministratore, salvo i casi di condominio amministratore.

Il governo ha ritenuto che:

- 1) le disposizioni degli articoli 2, commi 2 e 3, e 3 sono in contrasto con il primo comma dell'art. 117 Cost. (secondo il quale la potestà legislativa di stato e regioni va esercitata nel rispetto, oltre che della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali), in quanto, determinando una sostanziale limitazione all'esercizio di un'attività di prestazione di servizi, sono da ritenersi lesive dei principi comunitari sulla libera circolazione del lavoro e delle imprese (artt. 3, comma 1, lett. c), 49 e 57 del Trattato CE 25 marzo 1957, Trattato che istituisce la Comunità europea);
- 2) l'art. 2, comma 3, precludendo l'esercizio dell'attività di amministratore a chi non è iscritto nell'apposito registro, è invasivo della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale (art. 117 Cost., secondo comma, lett. l);
- 3) tutta la legge è da dichiarare illegittima in quanto l'incostituzionalità delle disposizioni impugnate si riflette in via consequenziale sull'intera legge.

La Corte, nel ritenere la questione fondata, osserva che:

- 1) la legge impugnata va senza dubbio ricondotta nella materia delle professioni, che, ai sensi dell'art. 117 Cost., 3 comma, appartiene alla potestà legislativa delle regioni;
- 2) in tale materia, come già affermato con sentenza n. 353/2003 (v. scheda n. 4830), i principi fondamentali vanno ricavati dalla legislazione in vigore;
- 3) pur mancando nella legislazione statale, al momento, una disciplina generale delle professioni può desumersi dalla normativa vigente (e, in particolare, dall'art. 2229, primo comma, del codice civile, oltre che dalle norme sulle singole professioni) il principio che l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo stato, rientrando nella competenza delle regioni quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Tale principio è peraltro stato più volte sottolineato dalla Corte in relazione alle professioni sanitarie.

Quindi, secondo la Corte, *"esula, pertanto, dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di professioni l'istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l'esercizio di attività professionale, avendo tali albi una funzione individuatrice delle professioni preclusa in quanto tale alla competenza regionale"*.

*Si allega il testo della sentenza.*

## ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17 (Istituzione del registro regionale degli amministratori di condominio), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 30 gennaio 2004, depositato in Cancelleria il 9 febbraio 2004 ed iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di intervento della Federazione Italiana Agenti Immobiliari e Professionali (FIAIP);

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2005 il Giudice relatore Annibale Marini;

udito l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso ritualmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17 (Istituzione del registro regionale degli amministratori di condominio), per violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo della Costituzione.

La legge impugnata, nell'istituire all'art. 1 il registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili, prevede (art. 2, comma 2) che possano chiedere l'iscrizione al registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili coloro che siano in possesso dei requisiti indicati all'art. 3, tra i quali figura il superamento di un esame di abilitazione, stabilendo che «la mancata iscrizione al registro regionale preclude l'esercizio dell'attività di amministratore, salvo i casi di condomino amministratore» (art. 2, comma 3).

Assume il Governo che le disposizioni dettate dagli artt. 2, commi 2 e 3, e 3, determinando una sostanziale limitazione all'esercizio di un'attività di prestazione di servizi, sarebbero innanzitutto lesive dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, per il mancato rispetto dei principi comunitari sulla libera circolazione del lavoro e delle imprese di cui agli artt. 3, comma 1, lettera c), 49 e 57 del Trattato CE 25 marzo 1957 (Trattato che istituisce la Comunità europea).

L'art. 2, comma 3, precludendo l'attività di amministratore a chi non sia iscritto nel relativo registro, sarebbe inoltre invasivo – ad avviso ancora del ricorrente – della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale, con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Secondo il ricorrente, infine, l'incostituzionalità delle disposizioni che prevedono l'istituzione del registro ed i requisiti per l'iscrizione al medesimo si rifletterebbe in via consequenziale sull'intera legge collegata alle prime da un nesso di inscindibilità.

2.- E' intervenuta in giudizio la Federazione Italiana Agenti Immobiliari e Professionali, argomentando diffusamente in ordine all'ammissibilità del proprio intervento e concludendo per l'accoglimento del ricorso.

*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le disposizioni di cui agli artt. 2, commi 2 e 3, e 3 della legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17 (Istituzione del registro regionale degli amministratori di condominio), per violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo della Costituzione.

La legge regionale – nella parte in cui fissa i requisiti per l'iscrizione nel registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili, istituito ai sensi dell'art. 1, e dispone che l'attività di amministratore di condominio, nella regione, sia preclusa a chi non sia iscritto nel registro stesso, salvo il caso di condomino amministratore – sarebbe in contrasto con i principi comunitari sulla libera circolazione del lavoro e delle imprese, violerebbe la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale e, comunque, eccederebbe i limiti della competenza legislativa concorrente regionale in materia di professioni.

L'intera legge regionale sarebbe infine illegittima per illegittimità consequenziale derivata.

2.- Va preliminarmente dichiarata l'inammissibilità dell'intervento in giudizio della Federazione Italiana Agenti Immobiliari e Professionali.

A prescindere dalla tardività dell'intervento, è decisivo al riguardo il rilievo che nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale non è ammessa, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione (si vedano, tra le tante, le sentenze n. 166 del 2004, n. 338, n. 315, n. 303 e n. 49 del 2003). Mentre del tutto improprio è il riferimento dell'interveniente ai principi affermati da questa Corte nei giudizi di ammissibilità del referendum, avuto riguardo all'evidente diversità di tali giudizi rispetto a quelli di legittimità costituzionale in via principale.

3.- Nel merito la questione è fondata.

Non vi è dubbio che la legge regionale impugnata, istitutiva, come risulta dalla sua stessa rubrica, di un registro regionale degli amministratori di condominio, vada ricondotta alla materia delle professioni, appartenente alla competenza legislativa concorrente delle regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

E' altrettanto pacifico che, in siffatta materia, i principi fondamentali – non essendone stati, sino ad ora, formulati dei nuovi – debbano essere ricavati dalla legislazione statale in vigore (sentenza n. 353 del 2003).

Al riguardo, pur mancando nella legislazione statale una disciplina generale delle professioni, dalla normativa vigente – e segnatamente dall'art. 2229, primo comma, del codice civile, oltre che dalle norme relative alle singole professioni – può trarsi il principio, affermato in più occasioni da questa Corte con riferimento alle professioni sanitarie, che l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Esula, pertanto, dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di professioni l'istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l'esercizio di attività professionali, avendo tali albi una funzione individuatrice delle professioni preclusa in quanto tale alla competenza regionale.

Questa Corte non può, infine, omettere di rilevare che l'intera legge regionale si pone in inscindibile connessione con le disposizioni specificamente impuginate dal ricorrente.

Pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche le restanti disposizioni della legge impugnata devono essere dichiarate illegittime per illegittimità consequenziale.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di incostituzionalità dedotti dal ricorrente.  
per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 3, e 3 della legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17 (Istituzione del registro regionale degli amministratori di condominio);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale in via consequenziale delle restanti disposizioni della medesima legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 settembre 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Annibale MARINI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 settembre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

## La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Toscana in materia di libere professioni intellettuali

NUMERO SCHEDA: 6762

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

Fonte: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: art. 117 Cost., secondo comma, lettere g) e l); art. 33 Cost.

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 03/11/2005

NUM. ATTO: 405

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

[4830](#) [6455](#) [6632](#)

Con sentenza n. 405, depositata in data 3 novembre 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali), che definisce le modalità di raccordo tra la Regione e le professioni intellettuali regolamentate con la costituzione di Ordini o Collegi ed istituisce la Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri relativamente agli articoli 2, 3 e 4 della legge regionale della Toscana n. 50/2004 in riferimento agli articoli 33 e 117, secondo comma, lettere g) e l), della Costituzione.

La Corte, nell'accogliere il ricorso, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, non solo degli articoli impugnati, ma anche, in via consequenziale, dell'intera legge.

Si analizzano ora le disposizioni impuginate.

Art. 2 della l.r. Toscana n. 50/2004. Prevede la costituzione da parte degli Ordini e dei Collegi professionali di propri «*coordinamenti regionali*».

Secondo il ricorrente, essendo, secondo le previsioni della legge, tali coordinamenti vere e proprie «*strutture operative degli Ordini e dei Collegi territoriali dotate d'autonomia organizzativa e finanziaria*», si realizza un contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «*ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*».

Art. 3 della l.r. Toscana n. 50/2004. Tale disposizione prevede, tra l'altro, che i «*coordinamenti regionali*» disciplinati dall'art. 2 della stessa legge hanno facoltà di organizzare «*attività di formazione e aggiornamento professionale*» nonché di «*proporre iniziative di formazione*».

Si ravvisa, in tale ipotesi, a giudizio del ricorrente, l'attribuzione ad un organo illegittimamente costituito del potere di promuovere attività di formazione e di aggiornamento per i professionisti, contrastante con il sopra citato art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione.

Inoltre, la previsione dell'art. 3 della legge regionale censurata sarebbe altresì in contrasto con l'art. 33 della Costituzione, che riserva allo Stato, mediante regolazione dell'accesso all'esame di Stato, la formazione finalizzata all'accesso alle professioni regolamentate.

Art. 4 della l.r. Toscana n. 50/2004, che disciplina l'istituzione e la composizione della Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, organo consultivo della Regione, prevedendo che ne facciano parte tanto i rappresentanti dei coordinamenti regionali quanto associazioni professionali.

La norma censurata si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione: in primo luogo, in quanto attribuisce funzioni ad un organo illegittimamente istituito ed in secondo luogo, in quanto priverebbe della natura pubblica l'Ordine o Collegio rappresentato «*attraverso la sua equiordinazione, in un organismo misto, con soggetti privati*». La norma censurata violerebbe altresì l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva allo Stato la materia "ordinamento civile", perché detterebbe una disciplina delle associazioni professionali e delle loro articolazioni territoriali.

Secondo i giudici costituzionali la normativa regionale censurata, prevedendo la costituzione obbligatoria dei coordinamenti (art.2), disponendo che tali coordinamenti debbano essere finanziati con il contributo degli iscritti agli Ordini o Collegi (art. 2), attribuendo ad essi funzioni finora svolte dagli Ordini o dai Collegi (art. 3), e,

infine, prevedendo che tali coordinamenti abbiano un ruolo nella neo istituita Commissione per le professioni, organo consultivo della Regione (art. 4), ha inciso sull'ordinamento e sull'organizzazione degli Ordini e dei Collegi.

Osserva la Corte come *"la vigente normazione riguardante gli Ordini e i Collegi risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività"*.

Ne consegue che *"dalla dimensione nazionale – e non locale – dell'interesse sotteso e dalla sua in frazionabilità"* deriva che la materia alla quale occorre riferirsi è quella dell' *"ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali"*, che l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, e non la materia "professioni" di cui al terzo comma del medesimo articolo 117 della Costituzione, alla quale fa riferimento la Regione Toscana nelle proprie memorie.

Secondo la Corte, infine, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla competenza concorrente delle Regioni la potestà di disciplinare, nei limiti dei principi fondamentali in materia e della competenza statale all'individuazione delle professioni (sentenze n. 355 del 2005, n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003), tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un Ordine o Collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli Ordini e Collegi.

Si allega il testo della sentenza.

*Si segnalano i seguenti commenti alla sentenza, consultabili presso il settore Studi e documentazione legislativi:*

- *"La Consulta cancella la legge della Toscana sulle professioni"*, di Laura Cavestri e Maria Carla De Cesari, su *"Il Sole-24 ore"* del 4 novembre 2005, p. 29;

- *"Le leggi inutili delle Regioni"*, di Marcello Clarich, su *"Il Sole-24 ore"* del 5 novembre 2005, p. 31.

#### SENTENZA N. 405 ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 2 dicembre 2004, depositato in Cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 110 del registro ricorsi 2004.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Toscana;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 luglio 2005 il Giudice relatore Fernanda Contri;

*uditi* l'avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana.

#### *Ritenuto in fatto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 2 dicembre 2004 e depositato il successivo 11 dicembre 2004, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali), in riferimento agli articoli 33 e 117, secondo comma, lettere g) e l), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, l'articolo 2 della legge regionale citata, nel prevedere che «per i fini della presente legge gli Ordini ed i Collegi professionali costituiscono propri coordinamenti regionali» e che tali coordinamenti «sono strutture operative degli Ordini e dei Collegi professionali dotate d'autonomia organizzativa e finanziaria», si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Secondo l'Avvocatura, infatti, le disposizioni censurate incidono sulla struttura organizzativa degli Ordini e Collegi professionali che, pacificamente, hanno natura di enti pubblici nazionali, natura che, precisa il ricorrente, non viene meno nelle loro articolazioni territoriali.

Nella medesima violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione incorrerebbe anche l'articolo 3 della stessa legge regionale, nella parte in cui attribuisce ai coordinamenti regionali, organi illegittimamente costituiti per le ragioni che si

sono esposte, il potere di promuovere attività di formazione e aggiornamento professionale e di proporre iniziative di formazione e aggiornamento per i professionisti.

Tale disposizione, peraltro, «quantomeno nella parte in cui non specifica che l'attività formativa prevista attiene ad una fase successiva al conseguimento del titolo abilitante», si porrebbe in contrasto anche con l'articolo 33 della Costituzione, che riserva allo Stato – mediante regolazione dell'accesso all'esame di Stato – la disciplina della formazione finalizzata all'accesso alle professioni regolamentate.

Con riferimento all'articolo 4 della legge della Regione Toscana, il ricorrente rileva come tale articolo, che disciplina la istituzione e la composizione della Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, prevedendo che ne facciano parte tanto i rappresentanti dei coordinamenti regionali quanto associazioni professionali non meglio identificate e che possono essere dunque tanto associazioni tra professionisti appartenenti a categorie non regolamentate attraverso organi e collegi, quanto associazioni sindacali fra professionisti, si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione. In primo luogo, perché attribuisce funzioni ad un organo – il coordinamento regionale – illegittimamente istituito e, in secondo luogo, in quanto, equiparando, in un organo misto, il coordinamento con soggetti di natura privata snatura ulteriormente la natura pubblica dell'Ordine o Collegio rappresentato.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 117, secondo comma, lettera j), della Costituzione, in quanto la disciplina delle associazioni professionali e delle loro articolazioni territoriali rientra nell'ordinamento civile che è materia di competenza esclusiva dello Stato.

2. – Con memoria depositata il 21 dicembre 2004 si è costituita la Regione Toscana che, riservandosi ulteriori deduzioni, chiede che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata, in quanto la Regione avrebbe legittimamente esercitato le proprie competenze in materia di professioni e di formazione professionale.

3. – Nell'imminenza dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la quale ha ribadito i motivi formulati nell'atto introduttivo e aggiunto ulteriori osservazioni.

In ordine all'articolo 2 della legge regionale n. 50 del 2004, l'Avvocatura osserva che, per giurisprudenza costante, gli Ordini ed i Collegi professionali sono qualificati Enti pubblici nazionali; pertanto, il loro ordinamento e la loro organizzazione ricadono nell'ambito della competenza esclusiva statale.

Per quanto riguarda l'articolo 3, nel ribadire le censure in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, l'Avvocatura precisa che la norma, almeno nella parte in cui non specifica che l'attività formativa prevista attiene ad una fase successiva al conseguimento del titolo abilitante, sarebbe in contrasto con l'articolo 33 della Costituzione, poiché ogni disposizione concernente lo *status* dei professionisti e delle libere professioni non può che essere ricondotta alla citata norma costituzionale.

Ad avviso del ricorrente, peraltro, anche qualora si volesse accogliere la ricostruzione prospettata dalla Regione, secondo la quale la legge impugnata sarebbe riconducibile alla potestà legislativa concorrente in materia di "professioni", la potestà legislativa regionale dovrebbe comunque rispettare i principi fondamentali della materia fissati dal legislatore statale, principi, che, in assenza di una nuova disciplina vanno desunti dalla legislazione statale in vigore.

In riferimento all'articolo 4, l'Avvocatura, nel confermare quanto sostenuto nell'atto introduttivo, sottolinea che la disciplina delle associazioni professionali deve soggiacere al limite del diritto privato, essendo possibile ricondurre dette associazioni al più ampio genere delle associazioni non riconosciute.

4. – Con memoria depositata il 22 giugno 2005, la Regione Toscana ha ribadito l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale ed ha ulteriormente articolato le sue difese.

In particolare, in riferimento all'articolo 2 della legge regionale impugnata, la Regione precisa che i coordinamenti regionali costituiscono solo uno strumento operativo di intervento degli Ordini e dei Collegi nei rapporti con la Regione, «una forma organizzativa privata degli stessi per meglio rispondere alle esigenze della società».

Peraltro, secondo la Regione, la norma censurata si limiterebbe ad "istituzionalizzare" ciò che nella realtà già è stato istituito per rispondere ad esigenze organizzative.

Ad avviso della Regione, l'infondatezza della questione deriverebbe anche dalla natura della norma regionale che attribuirebbe una mera facoltà agli Ordini e ai Collegi.

La facoltatività dei coordinamenti regionali troverebbe ulteriori conferme: nella circostanza che l'articolo 2 prevede la costituzione dei coordinamenti regionali secondo le procedure stabilite dai rispettivi Ordini e Collegi e, pertanto, ove tali procedure non fossero previste, i coordinamenti non sarebbero costituiti; nella circostanza che l'onere finanziario relativo alla costituzione ed al funzionamento dei coordinamenti è posto a carico esclusivamente degli Ordini e dei Collegi che partecipano al coordinamento; e, infine, nel fatto che la Regione non ha alcun potere di controllo sui coordinamenti regionali, dal momento che la legge prevede esclusivamente che della effettiva costituzione venga data comunicazione alla Regione per l'organizzazione del lavoro della Commissione prevista dalla legge.

Per quanto riguarda l'articolo 3 della legge regionale n. 50 del 2004, la Regione osserva che la legge si limita esclusivamente a prevedere possibili attività formative sia per i professionisti che già operano sia per i soggetti che durante il tirocinio possono svolgere ulteriore attività formativa, che, tuttavia, non interferisce in nulla con i contenuti e le regole dell'esame di Stato.

Relativamente all'articolo 4, la Regione rileva che è del tutto infondata la tesi che la commissione in un unico organo farebbe venir meno la natura pubblica degli Ordini e dei Collegi: innanzitutto perché l'istituzione della Commissione costituisce un importante momento che consolida il lavoro intrapreso e realizzato con i protocolli di intesa e poi perché i coordinamenti «sono articolazioni territoriali organizzati in strutture private».

In riferimento all'ultimo profilo di impugnativa, secondo la difesa regionale, già sulla base dell'articolo 14 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) è stato attribuito alle Regioni il riconoscimento delle persone giuridiche private operanti in materie di competenza regionale.

### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali), che definisce le modalità di raccordo tra la Regione e le professioni intellettuali regolamentate con la costituzione di Ordini o Collegi e istituisce la Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, in riferimento agli articoli 33 e 117, secondo comma, lettere g) e j), della Costituzione.

Il ricorrente censura l'art. 2 della citata legge regionale, perché, nel prevedere la costituzione da parte degli Ordini e dei Collegi professionali di propri «coordinamenti regionali», che si atteggiano come vere e proprie «strutture operative degli Ordini e dei Collegi territoriali dotate d'autonomia organizzativa e finanziaria», si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

Nella stessa violazione della Costituzione incorrerebbe anche il successivo art. 3 perché, prevedendo che i predetti «coordinamenti regionali» abbiano facoltà di organizzare «attività di formazione e aggiornamento professionale» nonché di «proporre iniziative di formazione», attribuirebbe ad un organo illegittimamente costituito il potere di promuovere attività di formazione e di aggiornamento per i professionisti.

La previsione dell'art. 3 della legge regionale censurata sarebbe altresì in contrasto con l'art. 33 della Costituzione, che riserva allo Stato, mediante regolazione dell'accesso all'esame di Stato, la formazione finalizzata all'accesso alle professioni regolamentate.

Viene anche censurato l'articolo 4, che disciplina l'istituzione e la composizione della Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, organo consultivo della Regione, prevedendo che ne facciano parte tanto i rappresentanti dei coordinamenti regionali quanto associazioni professionali: la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione: in primo luogo, in quanto attribuisce funzioni ad un organo illegittimamente istituito ed in secondo luogo, in quanto priverebbe della natura pubblica l'Ordine o Collegio rappresentato «attraverso la sua equiordinazione, in un organismo misto, con soggetti privati». La norma censurata violerebbe altresì l'articolo 117, secondo comma, lettera j), della Costituzione, che riserva allo Stato la materia "ordinamento civile", perché detterebbe una disciplina delle associazioni professionali e delle loro articolazioni territoriali.

2. – La questione è fondata.

Non vi è dubbio che la normativa regionale censurata, prevedendo la costituzione obbligatoria dei coordinamenti (art.2), disponendo che tali coordinamenti debbano essere finanziati con il contributo degli iscritti agli Ordini o Collegi (art. 2), attribuendo ad essi funzioni finora svolte dagli Ordini o dai Collegi (art. 3), e, infine, prevedendo che tali coordinamenti abbiano un ruolo nella neo istituita Commissione per le professioni, organo consultivo della Regione (art. 4), ha inciso sull'ordinamento e sull'organizzazione degli Ordini e dei Collegi.

La vigente normazione riguardante gli Ordini e i Collegi risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività.

Dalla dimensione nazionale – e non locale – dell'interesse sotteso e dalla sua infrazionabilità deriva che ad essere implicata sia la materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", che l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, piuttosto che la materia "professioni" di cui al terzo comma del medesimo articolo 117 della Costituzione, evocata dalla resistente. L'art. 117, terzo comma, della Costituzione, invero, attribuisce alle Regioni la competenza a disciplinare – nei limiti dei principi fondamentali in materia e della competenza statale all'individuazione delle professioni (sentenze n. 355 del 2005, n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003) – tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un Ordine o Collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli Ordini e Collegi.

Per tali motivi, gli impugnati articoli 2 e 3 della legge regionale, in quanto istituiscono e attribuiscono funzioni ai coordinamenti regionali, devono dichiararsi costituzionalmente illegittimi. Da tale illegittimità consegue altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della medesima legge, perché, pur istituendo un organo regionale con compiti consultivi, prevede in esso la partecipazione di rappresentanti dei predetti coordinamenti, come sopra ritenuti illegittimamente costituiti.

Questa Corte non può, infine, omettere di rilevare che le restanti disposizioni della legge regionale si pongono in inscindibile connessione con quelle specificamente impuginate dal ricorrente.

Pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale deve estendersi, in via consequenziale, anche alle restanti disposizioni della legge impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali);

*dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni della medesima legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2005.

F.to:

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2005.

La Corte Costituzionale si è nuovamente pronunciata sui limiti della potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di disciplina delle professioni dichiarando l'illegitt. costituz. di diverse norme della L.R. Piemonte 13/2004 riguardante la regolamentazione delle discipline bio-naturali

NUMERO SCHEDA: 6849

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 25/11/2005

NUM. ATTO: 424

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Con sentenza 25 novembre 2005 n. 424 la Corte Costituzionale si è nuovamente pronunciata sui limiti della potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di disciplina delle professioni dichiarando l'illegittimità costituzionale di diverse norme della legge della regione Piemonte 31 maggio 2004, n. 13 riguardante la regolamentazione delle discipline bio-naturali.

La pronuncia in rassegna ha ribadito che in materia di professioni, spetta ancora allo Stato (almeno fino a quando sarà in vigore la riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione) determinare i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente. Se non sono stati formulati principi fondamentali nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi nel rispetto di quelli comunque risultanti dalla normativa statale già in vigore, come disciplinato dall'art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131).

Come già indicato nella sentenza 355/2005, la Consulta afferma che la potestà legislativa delle regioni in materia di professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici e l'istituzione di nuovi albi è riservata allo Stato. Tale principio, al di là della particolare attuazione che recano i singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (cfr. sentenza 319/2005).

Il giudice delle leggi ha quindi dichiarato illegittimi gli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della citata legge regionale la quale istituisce *"il registro per gli operatori delle discipline bio-naturali finalizzate alla conservazione ed al recupero dello stato di benessere del cittadino"* (articolo 1) e demanda alla Giunta regionale di identificare *"le discipline bio-naturali oggetto di regolamentazione e le attività specifiche afferenti le pratiche e le discipline individuate"* (articolo 2, comma 3). Viene inoltre prevista l'istituzione di una Commissione permanente per le pratiche e le discipline bio-naturali, determinandone la composizione (articolo 3) ed individuandone i compiti (articolo 4). L'art. 5 disciplina le procedure ed i requisiti per l'iscrizione registro regionale degli operatori delle pratiche e delle discipline bio-naturali (articolo 5). L'articolo 6, comma 1 individua le sanzioni amministrative per coloro che esercitano l'attività di operatore nelle discipline bio-naturali senza essere iscritti al registro regionale, ovvero che esercitano una disciplina bio-naturale diversa da quella per la quale risultano iscritti nel registro regionale (articolo 6, comma 2). L'articolo 7, infine, regola in via transitoria l'iniziale gestione del registro regionale. La sentenza ha inoltre dichiarato altresì l'illegittimità costituzionale in via consequenziale degli articoli 8 e 9 che prevedono rispettivamente un monitoraggio finalizzato ad identificare i parametri a cui la Giunta regionale è tenuta ad attenersi nella presentazione al Consiglio regionale di una relazione annuale sullo stato d'attuazione della legge e la relativa copertura finanziaria, per gli anni 2004-2006.

La Consulta nel dichiarare illegittime le suddette norme ha sottolineato che è evidente che l'impianto generale, lo scopo e il contenuto della legge 13/2004 va ricondotto alla materia delle professioni. Tali norme si pongono, però, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché realizzano un intervento normativo regionale in materia di professioni sanitarie non convenzionali, la cui individuazione e regolamentazione, con i relativi profili e ordinamenti didattici, spetta invece allo Stato, secondo il principio fondamentale stabilito dall'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (successivamente confermato dall'art. 124, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dall'art. 1, comma 2, della legge 26 febbraio 1999, n. 42).

*Si allega il testo della sentenza*

## ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2004, n. 13 (Regolamentazione delle discipline bio-naturali), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 2 agosto 2004, depositato in cancelleria il 10 agosto successivo ed iscritto al n. 82 del registro ricorsi 2004.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

*udito* nell'udienza pubblica del 25 ottobre 2005 il Giudice relatore Franco Bile;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Santarelli per la Regione Piemonte.

### *Ritenuto in fatto*

1. – Con ricorso notificato il 2 agosto 2004 e depositato il successivo 10 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in via principale – per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione – la legge della Regione Piemonte 31 maggio 2004, n. 13 (Regolamentazione delle discipline bio-naturali). In particolare, le censure riguardano: a) l'art. 1, che istituisce il «registro per gli operatori delle discipline bio-naturali finalizzate alla conservazione ed al recupero dello stato di benessere del cittadino»; b) l'art. 2, che riconosce a tali discipline «il compito di promuovere lo stato di benessere ed un miglioramento della qualità della vita della persona», demandandone l'identificazione ad una delibera della giunta regionale; c) gli artt. 3, 4, 5, 6 e 7, che sono funzionalmente collegati con gli articoli precedenti, poiché il loro contenuto dispositivo è volto al raggiungimento dei fini della legge medesima (con particolare riguardo alla regolamentazione e gestione delle professioni sanitarie anche non convenzionali).

La difesa erariale rileva che nell'ambito delle discipline bio-naturali (genericamente definite e non identificate dalla legge impugnata) devono ritenersi comprese – come desumibile anche dal fatto che l'art. 3 inserisce tra i componenti della Commissione che verifica i requisiti richiesti agli operatori per l'iscrizione al relativo registro, un rappresentante designato dall'Ordine dei medici e uno designato dall'Ordine dei farmacisti – le professioni sanitarie, anche non convenzionali, la cui individuazione e regolamentazione, con i relativi profili e ordinamenti didattici, spetta allo Stato, secondo il principio fondamentale stabilito dall'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e confermato dall'art. 124, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dall'art. 1, comma 2, della legge 26 febbraio 1999, n. 42.

2. – Si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, concludendo per la declaratoria di non fondatezza della questione, poiché la legge impugnata, senza interferire nel campo delle discipline e terapie sanitarie non convenzionali, regola le sole discipline bio-naturali, che sono esclusivamente finalizzate alla ricerca di armonizzazione dell'individuo con se stesso e con il contesto che lo circonda nei più diversi aspetti.

Secondo la Regione, quindi, la legge impugnata non viola l'evocato parametro perché non interviene ad istituire o regolamentare professioni di carattere sanitario riservate in quanto tali alla sola legge dello Stato ma, nell'intento di assicurare trasparenza e chiarezza nell'ambito delle varie discipline bio-naturali ed adeguata tutela all'utente, si limita a valorizzare pratiche già concretamente largamente e legittimamente esercitate ed a conferire una patente di riconoscimento agli operatori di dette discipline che si impegnano a rispettare i requisiti normativamente stabiliti.

### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in via principale, la legge della Regione Piemonte 31 maggio 2004, n. 13 (Regolamentazione delle discipline bio-naturali). Secondo il ricorrente, gli artt. 1 e 2 di tale legge, ed i successivi artt. 3, 4, 5, 6 e 7, (in quanto «funzionalmente collegati» ai precedenti) si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché realizzano un intervento normativo regionale in materia di professioni sanitarie non convenzionali, la cui individuazione e regolamentazione, con i relativi profili e ordinamenti didattici, spetta invece allo Stato (come affermato da questa Corte nella sentenza n. 353 del 2003), secondo il principio fondamentale stabilito dall'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (successivamente confermato dall'art. 124, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dall'art. 1, comma 2, della legge 26 febbraio 1999, n. 42).

2. – Il ricorso è fondato.

2.1. – Con l'impugnata legge n. 13 del 2004 la Regione Piemonte ha provveduto ad una sistemazione delle discipline bio-naturali, definite come le «pratiche che si prefiggono il compito di promuovere lo stato di benessere ed un miglioramento della qualità della vita della persona», mediante «l'armonizzazione della persona con se stessa e con gli ambienti sociale, culturale e naturale che la circondano» (art. 2, comma 1).

La legge – emanata «nell'ottica del pluralismo scientifico e della libertà di scelta» (art. 1) – istituisce «il registro per gli operatori delle discipline bio-naturali finalizzate alla conservazione ed al recupero dello stato di benessere del cittadino» (art. 1); demanda alla Giunta regionale di identificare «le discipline bio-naturali oggetto di regolamentazione e le attività specifiche afferenti le pratiche e le discipline individuate» (art. 2, comma 3); prevede l'istituzione di una Commissione permanente per le pratiche e le discipline bio-naturali, determinandone la composizione (art. 3) ed individuandone i compiti (art. 4); istituisce il registro regionale degli operatori delle pratiche e delle discipline bio-naturali, disciplinandone le procedure ed i requisiti per l'iscrizione (art. 5); commina sanzioni amministrative per coloro che esercitano l'attività di operatore nelle discipline bio-naturali senza essere iscritti al registro regionale (art. 6, comma 1), ovvero che esercitano una disciplina bio-naturale diversa da quella per la quale risultano iscritti nel registro regionale (art. 6, comma 2); regola in via transitoria la iniziale gestione del registro regionale (art. 7).

I successivi artt. 8 e 9 (non impugnati), prevedono rispettivamente un monitoraggio finalizzato ad identificare i parametri a cui la Giunta regionale è tenuta ad attenersi nella presentazione al Consiglio regionale di una relazione annuale sullo stato d'attuazione della legge, e la relativa copertura finanziaria, per gli anni 2004-2006.

2.2. – L'impianto generale, lo scopo esplicito ed il contenuto della legge – ed in special modo delle norme poste dagli artt. 2, 5 e 6, sopra ricordati – rendono evidente che l'oggetto della normativa in esame (e, di conseguenza, della proposta questione di legittimità costituzionale) va ricondotto alla materia delle «professioni», contemplata dal terzo comma dell'art. 117 Cost.

D'altronde, neppure la Regione resistente mette in dubbio questa conclusione, limitandosi a contestare che l'impugnato impianto normativo possa essere inquadrato nell'ambito delle professioni sanitarie non convenzionali. Ma – ai fini della ripartizione delle competenze afferenti la materia in esame, come appunto definita dal terzo comma dell'art. 117 Cost. – l'individuazione di una specifica tipologia o natura della «professione» oggetto di regolamentazione legislativa non ha alcuna influenza (cfr. sentenza 355 del 2005).

2.3. – Dunque, anche la presente questione deve essere risolta alla stregua della giurisprudenza resa al riguardo da questa Corte (sentenze n. 353 del 2003, n. 319 e n. 355 del 2005). In termini generali, è sufficiente infatti ribadire che – nel vigore della riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione – continua a spettare allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e che, ove non ne siano stati formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi (ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131) nel rispetto di quelli comunque risultanti dalla normativa statale già in vigore (sentenze n. 201 del 2003 e n. 282 del 2002, oltre a quelle sopra citate). E da essa non si trae alcuno spunto che possa consentire iniziative legislative regionali nell'ambito cui si riferisce la legge impugnata.

Parimenti, va riaffermato che, anche oggi, la potestà legislativa delle regioni in materia di «professioni» deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi (sentenza n. 355 del 2005) è riservata allo Stato. Tale principio, al di là della particolare attuazione che recano i singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenza n. 319 del 2005).

Pertanto, le norme impugnate devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime, per violazione dell'evocato parametro.

2.4. – Rilevato, inoltre, che l'intera legge regionale si pone in inscindibile connessione con le disposizioni specificamente impugnate dal ricorrente – giacché gli artt. 8 e 9, non impugnati, hanno ragion d'essere in quanto funzionali al raggiungimento dello scopo della legge medesima –, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la declaratoria di illegittimità costituzionale deve essere estesa, in via consequenziale, anche a tali disposizioni.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2004, n. 13 (Regolamentazione delle discipline bio-naturali);

*dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale in via consequenziale degli artt. 8 e 9 della medesima legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 novembre 2005.

Annibale MARINI, Presidente

Franco BILE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2005

La Corte costituzionale, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, legge della Regione Emilia - Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento).

NUMERO SCHEDA: 6908

CLASSIFICAZIONE: TURISMO E SPORT

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 23/11/2005

NUM. ATTO: 459

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Corte costituzionale, con sentenza 459/2005 - pronunciata nel giudizio incidentale promosso con ordinanza dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia - Romagna -, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Emilia - Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), sollevata, limitatamente all'inciso "ambienti montani", per violazione dell'art. 117 della Costituzione, nel testo vigente prima della riforma operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare, il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 4/2000, limitatamente all'inciso "ambienti montani", deducendone la violazione dell'art. 117 della Costituzione, nel testo vigente prima della riforma operata con legge costituzionale 3/2001 affermando che tale illegittimità deriverebbe dalla previsione secondo la quale la "guida ambientale escursionistica", così come definita dalla disposizione oggetto di censura, può esercitare la propria attività professionale anche in "ambienti montani", mentre la legge 3 gennaio 1989, n. 6 (Ordinamento della professione di guida alpina), riserverebbe l'attività professionale di accompagnamento in montagna alle guide alpine (nei due gradi di "aspirante guida" e di "guida alpina-maestro di alpinismo") ed agli "accompagnatori di media montagna", di cui rispettivamente agli artt. 2, 3 e 21 della citata legge n. 6 del 1989.

La Corte Costituzionale inizia la trattazione del problema premettendo che non può essere messa in discussione la competenza regionale concorrente in materia di definizione e disciplina delle attività professionali in ambito turistico stante l'emanazione da parte dello stato di numerose disposizioni di cornice.

In primo luogo va citato l'art. 11 della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), che affidava alle Regioni la funzione di accertare i requisiti per l'esercizio di tutta una serie di specifiche attività professionali nell'ambito turistico, individuate dalla stessa disposizione di legge, nonché per "ogni altra professione attinente al turismo". Secondariamente, la legge n. 6 del 1989 e la legge 8 marzo 1991, n. 81 (Legge quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina), hanno esplicitamente stabilito analitici principi fondamentali per la legislazione regionale in riferimento solo a due delle figure professionali già previste nel richiamato art. 11 della legge n. 217 del 1983. Infine anche il d.lgs. 112/1998 ha sostanzialmente riconfermato i poteri regionali in questa materia.

Di conseguenza, il problema si restringe alla determinazione dell'ampiezza delle attività professionali che la specifica normativa di cornice contenuta nella legge n. 6 del 1989 e riferita alle guide alpine riserva a tale figura; attività che, a motivo di tale riserva, non possono essere attribuite ad altre figure professionali operanti nell'ambito turistico.

A tal proposito risulta dirimente la lettura dell'articolo 21 della legge su citata la quale afferma che le Regioni possono disciplinare la formazione e l'abilitazione di "accompagnatori di media montagna", operanti in aree diverse da quelle riservate alle guide alpine. Si tratta però di una figura professionale facoltativa, che le Regioni possono disciplinare o meno, come appunto ha fatto la Regione Emilia-Romagna, dapprima prevedendola con l'art. 12 e seguenti della legge 1° febbraio 1994, n. 3 (Ordinamento della professione di guida alpina e di accompagnatore di montagna), e poi abrogando tali disposizioni con la legge n. 4 del 2000.

Quest'ultima legge regionale, all'art. 2, comma 3, oggetto di censura, ha individuato, fra le diverse "professioni turistiche di accompagnamento", anche la "guida-ambientale escursionistica", figura comunque avente un

profilo professionale alquanto differenziato dall'“accompagnatore di media montagna”, perché essenzialmente finalizzata ad illustrare “gli aspetti ambientali e naturalistici” dei diversi territori (montani, collinari, di pianura ed acquatici) e con esplicita esclusione “di percorsi di particolare difficoltà, posti su terreni innevati e rocciosi di elevata acclività, ed in ogni caso di quelli che richiedono l'uso di attrezzature e tecniche alpinistiche, con utilizzo di corda, piccozza e ramponi”.

La Corte costituzionale, sulla base di queste argomentazioni, ha ritenuto la questione di legittimità costituzionale posta dal giudice remittente priva di fondamento posto che la legge regionale impugnata non erode l'area della figura professionale della guida alpina, ma si limita a disciplinare una figura professionale nell'area lasciata alla discrezionalità del legislatore regionale dalla vigente legislazione di cornice in materia turistica.

*Si allega il testo della sentenza:*

## SENTENZA N. 459 ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), promosso con ordinanza del 4 agosto 2003 dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna, sul ricorso proposto da Aldrovandi Andrea ed altri contro la Regione Emilia-Romagna, iscritta al n. 814 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione di Aldrovandi Andrea ed altri e della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Francesco Fabbri per Aldrovandi Andrea ed altri e Emanuele Cogliatore per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza n. 103 del 4 agosto 2003, notificata il 5 settembre 2003 e rubricata al n. 814 del registro ordinanze del 2003, il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna, Sezione II, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), limitatamente all'inciso “ambienti montani”, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, nel testo vigente prima della riforma operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Premette il rimettente che il giudizio a quo ha origine dall'impugnazione del bando di concorso pubblico per l'accesso alla sessione speciale di esami per conseguire l'abilitazione di guida ambientale escursionistica in Emilia-Romagna e che il giudizio è stato instaurato da alcune guide alpine (iscritte al relativo albo professionale), nonché da maestri di alpinismo ed accompagnatori di montagna, in relazione all'interesse vantato da tali soggetti all'annullamento dei provvedimenti che, attuando la legge regionale n. 4 del 2000, renderebbero operativa la figura della guida escursionistico-ambientale da essa prevista, le cui funzioni sono ritenute in parte corrispondenti a quelle delle summenzionate figure professionali, con conseguente pregiudizio per gli interessi delle appartenenti a queste ultime.

Con ordinanza del 19 dicembre 2001, il giudice a quo aveva sollevato una prima volta la questione di legittimità costituzionale oggi in esame; questa Corte, tuttavia, con ordinanza n. 420 del 2002, ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione, in quanto il giudice rimettente non aveva preso in considerazione la modifica dell'art. 117 Cost., invocato come parametro del giudizio, ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001, entrata in vigore prima del deposito dell'ordinanza di rimessione.

Con la nuova ordinanza introduttiva del presente giudizio, il giudice a quo ripropone la medesima questione, specificando di individuare il parametro costituzionale nel testo dell'art. 117 Cost. vigente al momento dell'emanazione della legge regionale della cui legittimità costituzionale egli dubita e degli atti che a tale legge hanno dato attuazione, impugnati nel giudizio a quo, rilevando come da un lato, «il giudizio instaurato è di natura impugnatoria e tende all'annullamento di un provvedimento autoritativo la cui legittimità deve esser valutata sulla base del principio ‘tempus regit actum’; dall'altro, l'interesse al ricorso deve esser valutato con riferimento esclusivo all'eliminazione di quel medesimo provvedimento ed al ripristino della situazione giuridica ad esso precedente ed in tali termini tuttora persiste».

Con queste premesse, il rimettente ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 4 del 2000, limitatamente all'inciso “ambienti montani”; secondo il giudice a quo, il legislatore regionale avrebbe istituito una nuova figura professionale, la guida ambientale-escursionistica, cui avrebbe riconosciuto una serie di compiti che in parte verrebbero a sovrapporsi a quelli delle guide alpine, precisamente nella misura in cui le guide escursionistiche siano abilitate a svolgere le loro attività “in ambienti montani”.

Il rimettente, infatti, mentre esclude che l'attività delle guide escursionistiche possa essere ricondotta alla materia “sicurezza pubblica”, come sostenuto dai ricorrenti, con conseguente esclusione di ogni potestà legislativa regionale, ravvisa una violazione, per norma interposta, dell'art. 117, primo comma, della Costituzione nel testo vigente prima della riforma operata dalla legge cost. n.

3 del 2001, dal momento che la disciplina delle guide alpine dovrebbe essere considerata afferente alla potestà legislativa ripartita fra lo Stato e le Regioni. La disposizione della cui legittimità costituzionale dubita il rimettente si porrebbe in contrasto con gli artt. 1, 2, 3 e 21 della legge 2 gennaio 1989, n. 6 (Ordinamento della professione di guida alpina), in quanto «nel consentire alla nuova figura professionale della guida ambientale-escursionistica l'attività di accompagnamento di persone singole o gruppi di persone anche in ambienti montani [...] appare confliggere con la legge quadro statale del 2.1.1989 n. 6 che – nello stabilire i principi fondamentali per la legislazione regionale in materia di ordinamento della professione di guida alpina – prescrive, all'art. 2, primo comma, che essa "svolge professionalmente (...) le seguenti attività: a) accompagnamento di persone in ascensioni sia su roccia che su ghiaccio o in escursioni di montagna" (...) e, all'art. 2, secondo comma, che "lo svolgimento a titolo professionale delle attività di cui al comma primo, su qualsiasi terreno e senza limiti di difficoltà (...) è riservato alle guide alpine abilitate all'esercizio professionale e iscritte nell'albo professionale delle guide alpine (...), salvo quanto disposto dagli artt. 3 e 21"».

La normativa statale quadro sancirebbe, dunque, una riserva a favore della figura professionale predetta per le attività di accompagnamento negli ambienti naturali sopra indicati, limitata da una duplice deroga: la prima (art. 3) atterrebbe all'articolazione interna alla professione di guida alpina nei due gradi di "aspirante guida" e di "guida alpina-maestro di alpinismo"; la seconda (art. 21) atterrebbe esclusivamente alla facoltà delle Regioni di prevedere la formazione ed abilitazione della figura professionale degli "accompagnatori di media montagna".

Quanto alla rilevanza della questione, osserva il rimettente che «l'eventuale caducazione della norma predetta a seguito di un accertamento di incostituzionalità della norma medesima comporterebbe la definizione della controversia in senso favorevole all'interesse fatto valere in giudizio dalla parte ricorrente».

2. – Con atto depositato il 1° ottobre 2003 è intervenuta in giudizio la Regione Emilia-Romagna, chiedendo che la Corte dichiari "inammissibile e infondata" la questione e rinviando ad una successiva memoria l'articolazione delle proprie difese.

3. – In data 4 novembre 2003 si sono costituiti in giudizio i ricorrenti nel giudizio a quo.

La difesa delle parti private rileva, in primo luogo, come la legge regionale n. 4 del 2000 abbia sostanzialmente sostituito la figura dell'accompagnatore di montagna – mediante l'abrogazione delle norme della legge regionale 1° febbraio 1994, n. 3 (Ordinamento delle professioni di guida alpina e di accompagnatore di montagna) contenenti i riferimenti a tale figura – con quella della guida ambientale-escursionistica, con compiti in parte corrispondenti a quelli delle guide alpine.

Inoltre, prevedendo all'art. 2, comma 3, la possibilità di accompagnamento "in ambienti montani" di persone singole, o di gruppi, da parte della guida ambientale escursionistica, la legge censurata avrebbe «consentito di fatto di praticare attività che integrano l'esercizio della professione di guida alpina [...] alle stesse guide ambientali escursionistiche».

La figura di nuova istituzione garantirebbe poi, secondo le parti private, una minore tutela delle ragioni della sicurezza degli accompagnati, dal momento che le guide ambientali escursionistiche, «lungi dall'appartenere ad un Albo professionale gestito dal Collegio regionale, quale organo di autogoverno e di autodisciplina», sfuggirebbero «ai controlli connessi all'attività in esame, per volere della normativa statale, e finalizzati a garantire sia il livello qualitativo degli esercenti la professione, sia l'affidamento degli utenti».

In subordine, i ricorrenti nel giudizio a quo prospettano la possibilità che la questione di legittimità costituzionale venga accolta assumendo quale parametro il testo attualmente vigente dell'art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto della riconducibilità della disciplina censurata alla materia delle "professioni", affidata alla potestà legislativa concorrente, restando così «impregiudicato il rapporto tra leggi quadro dello Stato e leggi Regionali». In questo senso, la questione non muterebbe fisionomia pur nel rinnovato disegno costituzionale delle competenze legislative, vertendosi comunque in materia nella quale la Regione è priva del potere di disciplinare una figura professionale al di fuori dei principi fondamentali stabiliti da leggi statali.

In proposito, le parti private osservano come i principi fondamentali concernenti la disciplina della professione di guida alpina siano tuttora contenuti nelle disposizioni della legge n. 6 del 1989; e come, d'altro canto, sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, spetterebbe allo Stato individuare i tratti identificativi delle varie professioni, i loro contenuti ed i titoli richiesti per accedervi.

4. – In prossimità della data fissata per la pubblica udienza, la difesa della Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria nella quale, in via preliminare, eccepisce l'improcedibilità e l'inammissibilità della questione sollevata dal TAR, dal momento che tale questione sarebbe stata prospettata indicando quale parametro l'art. 117, primo comma, Cost. nella formulazione anteriore alla riforma costituzionale del 2001, mentre la Regione ritiene che questa Corte, nella ordinanza n. 420 del 2002, abbia indicato quale parametro corretto il nuovo testo dell'art. 117 Cost.

Nel merito, la Regione osserva che la legge regionale n. 4 del 2000 atterrebbe in via prevalente al settore del turismo e conterrebbe la disciplina delle attività professionali turistiche di accompagnamento, con finalità di valorizzazione del sistema turistico; secondo la ricostruzione della Regione, già prima della riforma del Titolo V della Costituzione tale settore sarebbe stato attribuito alla competenza regionale a seguito della soppressione del Ministero del turismo e la devoluzione e il conferimento di tutte le funzioni amministrative statali alle Regioni per effetto del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). D'altra parte, osserva ancora la difesa regionale, la disciplina delle attività turistiche assorbirebbe anche la individuazione, da parte delle Regioni, dei requisiti inerenti alle figure professionali che in tale settore operano.

A maggior ragione, a seguito della modifica dell'art. 117 Cost. e della attribuzione della materia del turismo alla competenza esclusiva delle Regioni, non sarebbe configurabile alcuna invasione di competenze statali.

In ogni caso, la questione sarebbe infondata anche in ragione del fatto che la legge regionale n. 4 del 2000 conterrebbe una esplicita garanzia del rispetto del distinto ambito di competenza delle guide alpine, di modo che la norma censurata non avrebbe inciso su competenze proprie di tale figura. Infatti, escludendosi espressamente che la guida ambientale escursionistica possa operare in percorsi di particolare difficoltà, posti su terreni innevati e rocciosi e in quelli che richiedono l'uso di particolari attrezzature

e tecniche alpinistiche, la legge regionale impugnata sarebbe pienamente rispettosa di quanto prescritto dall'art. 2, comma 2, della legge n. 6 del 1989. Da quest'ultima norma emergerebbe che principio fondamentale della materia sarebbe la riserva per le guide alpine in rapporto al carattere tecnico e ai rischi della loro attività in determinati ambienti, mentre non rilevarebbe di per sé l'ambiente montano, il quale non potrebbe essere considerato in sé stesso pericoloso. Mentre la legge statale n. 6 del 1989 avrebbe disciplinato la professione della guida alpina al fine di assicurare «adeguate garanzie di preparazione tecnica e professionale a tutela dell'incolumità degli alpinisti», la guida ambientale escursionistica sarebbe una professione tipicamente turistica, che «illustra» gli aspetti naturalistici ed ambientali degli ambienti anche montani, senza che possa aversi alcuna sovrapposizione con l'ambito riservato alle guide alpine.

Quanto alla asserita violazione dei principi fondamentali conseguente alla soppressione della figura dell'accompagnatore di mezza montagna, la Regione osserva che tale figura professionale avrebbe limitate competenze ed inoltre che la sua istituzione, da parte delle Regioni, sarebbe meramente facoltativa. Essa, inoltre, sarebbe del tutto eterogenea rispetto a quella della guida alpina e, comunque, rientrerebbe nell'ambito delle «figure professionali del turismo, senza che vi possa essere alcuna interferenza con i profili attinenti alla disciplina delle professioni, necessariamente attratta, nel precedente sistema costituzionale, nella sfera della legislazione statale».

Considerato in diritto

1 – Il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), limitatamente all'inciso "ambienti montani", per violazione dell'art. 117 della Costituzione, nel testo vigente prima della riforma operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). La illegittimità deriverebbe dalla previsione secondo la quale la "guida ambientale escursionistica", così come definita dalla disposizione oggetto di censura, può esercitare la propria attività professionale anche in "ambienti montani", mentre la legge 3 gennaio 1989, n. 6 (Ordinamento della professione di guida alpina), riserverebbe l'attività professionale di accompagnamento in montagna alle guide alpine (nei due gradi di "aspirante guida" e di "guida alpina-maestro di alpinismo") ed agli "accompagnatori di media montagna", di cui rispettivamente agli artt. 2, 3 e 21 della citata legge n. 6 del 1989.

2 – In via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità della questione prospettata dalla Regione Emilia-Romagna e fondata sull'assunto che questa Corte, nell'ordinanza n. 420 del 2002, avrebbe indicato come parametro corretto nel presente giudizio di costituzionalità il nuovo art. 117 Cost. e non quello precedentemente vigente. Al contrario, l'ordinanza n. 420 del 2002 ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale all'epoca sollevata dallo stesso giudice rimettente, limitandosi a rilevare come nell'ordinanza di rimessione mancasse "ogni argomentazione al riguardo" dell'intervenuto mutamento costituzionale, malgrado che questo avesse interessato anche le materie legislative coinvolte dalla normativa oggetto del giudizio. L'ordinanza che oggi viene all'esame, al contrario, motiva in modo non implausibile sia la necessità di considerare il quadro delle competenze previsto nel precedente art. 117 Cost. ai fini di risolvere la controversia di cui al giudizio a quo, sia la sicura perdurante vigenza della legge n. 6 del 1989 anche nel presente contesto costituzionale (tanto più in quanto il terzo comma del nuovo art. 117 Cost. configura come concorrente la potestà legislativa nella materia delle "professioni").

3 – Nel merito la questione non è fondata.

Neppure il TAR rimettente dubita che le Regioni, già nel vigore del precedente regime costituzionale di riparto delle competenze, disponessero di un potere legislativo di tipo concorrente in tema di definizione e disciplina delle attività professionali nell'ambito turistico; ciò era reso evidente, in particolare, dalla prima disposizione di cornice intervenuta sul punto e cioè dall'art. 11 della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), che affidava alle Regioni la funzione di accertare i requisiti per l'esercizio di tutta una serie di specifiche attività professionali nell'ambito turistico, individuate dalla stessa disposizione di legge, nonché per "ogni altra professione attinente al turismo". In seguito, la legge n. 6 del 1989 e la legge 8 marzo 1991, n. 81 (Legge quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina), hanno esplicitamente stabilito analitici principi fondamentali per la legislazione regionale in riferimento solo a due delle figure professionali già previste nel richiamato art. 11 della legge n. 217 del 1983.

Rispetto a questo sicuro spazio di competenza amministrativa e legislativa riservata alle Regioni, successivamente, altre leggi statali – precedenti la data di adozione della legge regionale in esame e relative alle conseguenze del referendum che aveva abrogato la legge istitutiva del Ministero del turismo (Decreto legge 29 marzo 1995, n. 97, recante "Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport") – nonché il completamento del trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni (art. 43 e segg. del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59") hanno sostanzialmente confermato i poteri regionali in questa materia. Analogamente è da dirsi in riferimento a quanto previsto, peraltro successivamente all'esercizio del potere legislativo da parte della Regione Emilia-Romagna, dagli artt. 2, comma 4, lettera g), e 7, comma 5, della legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo).

4 – Di conseguenza, il problema si restringe alla determinazione dell'ampiezza delle attività professionali che la specifica normativa di cornice contenuta nella legge n. 6 del 1989 e riferita alle guide alpine riserva a tale figura; attività che, a motivo di tale riserva, non possono essere attribuite ad altre figure professionali operanti nell'ambito turistico. Da questo punto di vista, peraltro, ciò che distingue effettivamente tale figura professionale è, sulla base di quanto previsto dalla legge n. 6 del 1989, non già una generica attività di accompagnamento in aree montane (la cui esatta definizione, per di più, aprirebbe complessi problemi a seguito della intervenuta soppressione del criterio altimetrico in conseguenza della abrogazione dell'art. 3 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna", nonché dell'art. 1 della legge 27 luglio 1952, n. 991, recante "Provvedimenti in favore dei territori montani"), bensì l'accompagnamento su qualsiasi terreno che comporti «l'uso di tecniche e di attrezzature

alpinistiche» (come si esprime testualmente l'art. 2, comma 2, della legge n. 6 del 1989) o l'attraversamento di aree particolarmente pericolose e cioè «delle zone rocciose, dei ghiacciai, dei terreni innevati e di quelli che richiedono comunque, per la progressione, l'uso di corda, piccozza e ramponi» (come si esprime l'art. 21, comma 2, della medesima legge). D'altra parte, anche l'art. 23 della medesima legge riserva "alle guide alpine-maestri di alpinismo e agli aspiranti guida iscritti nei relativi albi" l'attività di accompagnamento sui vulcani solo allorché siano previste le attrezzature e tecniche alpinistiche di cui al citato art. 21.

È vero che la legge n. 6 del 1989 dispone altresì, all'art. 21, che le Regioni possano disciplinare la formazione e l'abilitazione di "accompagnatori di media montagna", operanti in aree diverse da quelle riservate alle guide alpine, prevedendo che questa specifica attività professionale si svolga sotto la vigilanza del collegio regionale delle guide alpine, d'intesa con la Regione interessata. Si tratta però di una figura professionale facoltativa, che le Regioni possono disciplinare o meno, come appunto ha fatto la Regione Emilia-Romagna, dapprima prevedendola con l'art. 12 e seguenti della legge 1° febbraio 1994, n. 3 (Ordinamento della professione di guida alpina e di accompagnatore di montagna), e poi abrogando tali disposizioni con la legge n. 4 del 2000.

Quest'ultima legge regionale, all'art. 2, comma 3, oggetto di censura nel presente giudizio, ha individuato, fra le diverse "professioni turistiche di accompagnamento", anche la "guida-ambientale escursionistica", figura comunque avente un profilo professionale alquanto differenziato dall'"accompagnatore di media montagna", perché essenzialmente finalizzata ad illustrare "gli aspetti ambientali e naturalistici" dei diversi territori (montani, collinari, di pianura ed acquatici) e con esplicita esclusione "di percorsi di particolare difficoltà, posti su terreni innevati e rocciosi di elevata acclività, ed in ogni caso di quelli che richiedono l'uso di attrezzature e tecniche alpinistiche, con utilizzo di corda, piccozza e ramponi".

Dal momento che quindi non si erode l'area della figura professionale della guida alpina, ma si opera nell'area lasciata alla discrezionalità del legislatore regionale dalla vigente legislazione di cornice in materia turistica, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice rimettente si rivela priva di fondamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), sollevata, limitatamente all'inciso "ambienti montani", per violazione dell'art. 117 della Costituzione, nel testo vigente prima della riforma operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 2005.

## TUTELA DELLA SALUTE

Dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme della L.R. Liguria 26/2000 nella parte in cui prevedono la cessazione delle gestioni liquidatorie delle passività delle unità sanitarie locali ed il trasferimento di diritto alle ASL di tutti i rapporti giuridici già facenti capo alle USL

NUMERO SCHEDA: 6870

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 09/12/2005

NUM. ATTO: 437

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La sentenza 9 dicembre 2005 n. 437 dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della regione Liguria n. 26/2000 "*Estinzione delle gestioni liquidatorie in campo sanitario costituite ai sensi dell'art. 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995, n. 549*" nella parte in cui prevedono:

- la cessazione delle gestioni liquidatorie delle passività delle unità sanitarie locali e che tutti i rapporti giuridici già facenti capo alle USL si intendono di diritto trasferiti alle ASL. (art. 1);
- il trasferimento di diritto alle aziende unità sanitarie locali tutti i rapporti giuridici già facenti capo alle unità sanitarie locali operanti nella Regione Liguria, ancorché oggetto di giudizi in qualsiasi sede e grado,. Alle ASL restano attribuite la titolarità e la legittimazione, sostanziale e processuale, attiva e passiva, e il relativo esercizio da parte dei rispettivi legali rappresentanti (art. 2).

Nel giudizio in via incidentale sollevato dalla Corte d'appello di Genova viene ravvisata la lesione dell'art. 117 Cost., osservando che in materia di tutela della salute (competenza concorrente) la Regione può emanare norme nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla competenza statale. Viene altresì richiamata la sentenza n. 89/2000 con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale di norme della Regione Basilicata di contenuto simile: in questo caso la legge regionale aveva, però, introdotto "*particolari meccanismi di gestioni distinte e contabilità separate, allo scopo di tutelare i creditori e nel contempo escludere ogni responsabilità delle nuove aziende sanitarie per i debiti pregressi*". La Corte rinvenne tali strumenti idonei ad attuare il principio fondamentale stabilito dal legislatore statale, secondo il quale le aziende sanitarie, affinché la riforma potesse raggiungere le finalità perseguite, dovevano iniziare ad operare completamente libere dai pesi delle passate gestioni.

La Consulta evidenzia che nella sentenza in rassegna, invece, la legge della Regione Liguria si limita a prevedere che nessun onere finanziario possa gravare su tali aziende "*per eventuali situazioni debitorie ulteriori o sopravvenute*" (art. 2, comma 2), ma non detta alcuna specifica disposizione per evitare una confusione di masse patrimoniali in capo alle aziende, con ciò dimostrando che la successione nei confronti delle sopresse USL è senza distinzioni, tanto più alla luce della disposizione generale contenuta nel precedente comma 1 dello stesso art. 2. Se ne desume che per le situazioni di debito non sopravvenute – quali dovrebbero essere quelle all'esame del giudice *a quo* – non vale il limite di cui al citato art. 2, comma 2, e le aziende sanitarie debbono rispondere anche per le obbligazioni pregresse con tutto il proprio patrimonio, non essendo stata prevista alcuna adeguata disciplina al riguardo.

Ad avviso della Corte le norme della Regione Liguria, al contrario, non offrono la medesima garanzia: mentre, infatti, viene dichiarata la cessazione delle gestioni liquidatorie alla data di entrata in vigore della legge (art. 1, comma 1) ed il trasferimento in capo alle aziende di tutti i rapporti giuridici che facevano capo alle unità sanitarie locali (art. 2, comma 1), la disposizione dell'art. 3, nell'indicare i mezzi finanziari occorrenti per far fronte agli oneri derivanti dall'attuazione della legge, "*si riferisce a stanziamenti destinati non soltanto alla estinzione delle passività pregresse, ma anche al ripiano di disavanzi degli esercizi 1995 e 1996, così confondendo esiti della gestione delle vecchie unità sanitarie locali con gli esercizi facenti capo alle aziende*".

La pronuncia rileva, altresì, che il comma 2 dell'art. 1 ed il comma 2 dell'art. 4 prevedono poi meri obblighi di rendicontazione nei confronti della Regione, mentre il comma 1 dell'art. 4 attribuisce un generico potere di controllo a quest'ultima.

Secondo la Consulta quello della Regione Liguria è quindi un sistema normativo che, non assicurando la separazione tra la gestione liquidatoria delle passività anteriori al 31 dicembre 1994, risalenti alle unità sanitarie locali, e le attività poste in essere direttamente dalle aziende, non è conforme ai principi fondamentali della legislazione statale. Tali norme violano, pertanto, le competenze legislative dello Stato in materia di tutela della salute previste dall'art. 117, terzo comma, Cost.

*Si allega di seguito il testo della sentenza*

SENTENZA N. 437  
ANNO 2005

"nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Liguria 24 marzo 2000, n. 26 (Estinzione delle gestioni liquidatorie in campo sanitario costituite ai sensi dell'art. 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995, n. 549), promossi dalla Corte d'appello di Genova e dal Tribunale di La Spezia con ordinanze del 29 novembre 2001, 18 giugno 2002, 3 dicembre 2002 e 25 febbraio 2003, rispettivamente iscritte ai n. 87 e 444 del registro ordinanze 2002, 52 e 360 del registro ordinanze 2003, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11 e n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2002, n. 8 e n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2003.

*Visti* gli atti di intervento della Regione Liguria;

*udito* nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 2005 e nella camera di consiglio del 12 ottobre 2005 il Giudice relatore Francesco Amirante;

*udito* l'avvocato Gigliola Benghi per la Regione Liguria.

*Ritenuto in fatto*

1.— La Corte d'appello di Genova, nel corso di tre distinti giudizi civili in grado di appello, ha sollevato, con ordinanze rispettivamente del 29 novembre 2001, 3 dicembre 2002 e 25 febbraio 2003, questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117 della Costituzione, degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Liguria 24 marzo 2000, n. 26 (Estinzione delle gestioni liquidatorie in campo sanitario costituite ai sensi dell'art. 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995, n. 549).

Le tre ordinanze di remissione, di contenuto assai simile tra di loro, sono state emesse nell'ambito di giudizi aventi oggetto diverso.

Il primo (r.o. n. 87 del 2002) è un giudizio risarcitorio promosso dal marito di una signora, defunta a seguito di un parto cesareo, nei confronti, fra l'altro, della USL n. 2 Sanremese, per ottenere il risarcimento dei danni morali e materiali conseguenti a tale evento. Nel corso del processo di primo grado, il difensore della convenuta non aveva dichiarato che la USL convenuta era stata soppressa e che la relativa gestione era stata trasformata in gestione liquidatoria, sicché la complessa problematica della successione delle Regioni nei rapporti obbligatori facenti capo alle sopresse USL non era stata affrontata in quella sede e la sentenza era stata emessa nei confronti della «USL n. 2 Sanremese ora USL n. 1 Imperiese». Analoga dicitura era stata adottata, poi, nella notificazione dell'atto di appello, con conseguente costituzione in giudizio di tale ultima unità sanitaria locale.

Il secondo (r.o. n. 52 del 2003) è un analogo giudizio promosso da due genitori, in proprio e nella qualità di legali rappresentanti del figlio minore, nei confronti della azienda sanitaria locale II del Savonese e del medico ritenuto responsabile, per ottenere il risarcimento dei gravi danni riportati dal figlio in conseguenza del parto. Nel corso del giudizio di primo grado, promosso davanti al Tribunale di Savona, l'azienda convenuta aveva provveduto alla chiamata in causa della Regione Liguria, sostenendo il proprio difetto di legittimazione passiva, dovendosi ritenere responsabile dei fatti la Regione medesima.

Il terzo giudizio, invece (r.o. n. 360 del 2003), è stato promosso da una dipendente della USL IV Ligure Albenganese la quale ha impugnato davanti al Tribunale di Savona il provvedimento disciplinare della censura irrogato nei suoi confronti dal coordinatore sanitario dell'ente per fatti avvenuti presso l'ospedale di Albenga, affermando la natura illegittima di tale provvedimento, dannoso per la sua reputazione. Tale giudizio, inizialmente intrapreso contro la citata USL ed il coordinatore sanitario e poi interrotto in primo grado a seguito della soppressione della USL convenuta, è stato tempestivamente riassunto dall'attrice nei confronti dell'azienda sanitaria locale n. 2 Savonese e/o della Regione Liguria.

1.1.— Osserva la Corte d'appello di Genova che il carattere risarcitorio di tutti e tre i giudizi rende rilevante, ai fini delle rispettive decisioni, la risoluzione della questione preliminare sulla legittimazione passiva dei convenuti nei giudizi di primo grado; più in particolare, occorre accertare se, in caso di eventuale accoglimento della domanda di risarcimento danni, la responsabilità patrimoniale per i fatti di causa si collochi in capo alle aziende sanitarie di nuova istituzione – che hanno preso il posto delle sopresse unità sanitarie locali – ovvero alla Regione Liguria.

La soluzione di tale problema preliminare dà conto, in base al ragionamento compiuto dal giudice *a quo*, della rilevanza delle presenti questioni di legittimità costituzionale, che sono prospettate con tre ordinanze le quali, pur con alcune diversità di motivazione, si caratterizzano, come si è detto, per una sostanziale identità di argomentazioni. Nella prima delle tre ordinanze di remissione, poi, il giudice *a quo* precisa che la questione è rilevante benché la Regione non sia parte del giudizio, poiché in caso di accoglimento della domanda è indispensabile accertare se l'azienda sanitaria convenuta debba o meno rispondere del debito in questione, mentre in caso di rigetto la soluzione della presente questione «potrebbe rilevare in ordine alla decisione in punto di spese di lite».

E' da notare, infine, che la stessa Corte dà conto, nelle ordinanze più recenti, di avere già sollevato le medesime questioni di legittimità costituzionale con l'ordinanza più risalente.

1.2.— Ciò premesso, la Corte d'appello remittente espone il merito delle questioni con un breve *excursus* storico, prendendo le mosse dall'art. 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, col quale fu disposta la soppressione delle vecchie USL e la loro

trasformazione in aziende sanitarie, rispondenti a criteri organizzativi e gestionali diversi da quelli precedenti. Compiuta tale trasformazione, l'art. 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, stabilì che alle Regioni non fosse in nessun caso consentito di far gravare sulle nuove aziende sanitarie, «né direttamente né indirettamente, i debiti e i crediti facenti capo alle gestioni pregresse delle unità sanitarie locali», dovendosi creare, invece, delle apposite gestioni a stralcio per queste ultime. A completamento di tale disciplina intervenne poi l'art. 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, in base al quale le gestioni a stralcio venivano trasformate in gestioni liquidatorie, attribuendo ai direttori generali delle nuove aziende sanitarie locali le funzioni di commissari liquidatori delle disciolte USL ricomprese nell'ambito territoriale delle rispettive aziende. Tale quadro normativo – osserva il giudice *a quo* – è stato interpretato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, con diverse pronunce anche delle sezioni unite, nel senso che si sarebbe verificata una successione *ex lege*, a titolo particolare, delle Regioni nei rapporti di debito e credito facenti capo alle sopresse unità sanitarie locali, con la precisazione che il predetto quadro normativo non è mutato per effetto del successivo decreto-legge 13 dicembre 1996, n. 630, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 1997, n. 21. Tale decreto si è limitato, infatti, a disporre che, «per il parziale finanziamento dei disavanzi di parte corrente del Servizio sanitario nazionale fino a tutto il 31 dicembre 1994, il Ministro del tesoro è autorizzato a contrarre mutui, fino all'importo di lire 5000 miliardi, con onere a totale carico dello Stato» (art. 1, comma 1) e a costituire, per il residuo, una provvista a beneficio delle Regioni. Ne consegue che la suddetta normativa non ha fatto venire meno né la successione delle Regioni nei debiti e crediti delle USL, né il principio per cui le neoinstituite aziende sanitarie locali non possono essere gravate di passività derivanti dalle precedenti gestioni.

Rispetto a tale contesto normativo, a parere della Corte d'appello di Genova, sarebbero del tutto dissonanti le norme impugnate, le quali hanno stabilito da un lato (art. 1) la cessazione, alla data di entrata in vigore della legge regionale medesima, delle gestioni liquidatorie di cui al citato art. 2, comma 14, della legge n. 549 del 1995, dall'altro (art. 2, comma 1) che tutti i rapporti giuridici «già facenti capo alle Unità sanitarie locali» operanti nella Regione Liguria «ancorché oggetto di giudizi in qualsiasi sede e grado, s'intendono di diritto trasferiti in capo alle Aziende Unità sanitarie locali», limitandosi ad aggiungere (art. 2, comma 2) che «in ogni caso, nessun onere finanziario può gravare sulle Aziende ... per eventuali situazioni debitorie ulteriori o sopravvenute», ma non dettando alcuna specifica disciplina idonea ad evitare che le Aziende siano tenute a rispondere con tutto il loro patrimonio delle passività ad esse trasferite di diritto. Tale sistema avrebbe in pratica «caricato le AUSL proprio dei debiti contratti dalle vecchie USL», gravando in tal modo le aziende di oneri che, secondo le citate leggi statali, si sarebbero dovuti porre a carico delle Regioni.

Da tanto deriva, secondo il giudice *a quo*, innanzitutto una violazione dell'art. 3 Cost., perché con legge regionale si è sostituito d'imperio il soggetto debitore, in un'obbligazione di diritto comune, proprio ad opera del soggetto obbligato e senza acquisire in alcun modo il consenso dei creditori, in tal modo alterando l'uguaglianza delle parti nel rapporto sostanziale e nel processo ed «istituendo una forma di liberazione del debitore diversa dall'adempimento, non prevista dalla disciplina civilistica».

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 24 Cost., poiché il diritto di difesa, inteso come diritto all'effettiva uguaglianza delle parti nel processo, non può essere offeso tramite l'adozione di privilegi processuali «attribuiti senza plausibili giustificazioni alla parte pubblica». Nel caso specifico, con le norme censurate la Regione avrebbe sottratto «se stessa alla soggettività passiva derivante da un rapporto obbligatorio e, quindi, alla soggettività processuale (legittimazione passiva) alla quale era ed è tenuta come parte sostanziale del rapporto obbligatorio», oltretutto anche con riguardo a controversie già iniziate. In tal modo, inoltre, sarebbe stato violato anche l'art. 111 Cost., in base al quale ogni processo si svolge in contraddittorio ed in condizione di parità tra le parti.

La Corte d'appello di Genova, poi, si sofferma ampiamente sulla prospettata lesione dell'art. 117 Cost., osservando che in materia di competenza concorrente (nel caso: tutela della salute) la Regione può emanare norme nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla competenza statale. Poiché la giurisprudenza di questa Corte ha sempre ritenuto che tali principi potessero desumersi dalle c.d. "grandi riforme" che coinvolgono l'intera collettività nazionale, la normativa nazionale sopra menzionata e relativa alla successione delle Regioni nei debiti e crediti delle sopresse USL andrebbe certamente considerata come "grande riforma", cui le Regioni debbono attenersi. In proposito, il giudice *a quo* richiama la sentenza n. 89 del 2000 di questa Corte, con la quale è stata dichiarata non fondata una questione di legittimità costituzionale di norme della Regione Basilicata di contenuto simile a quelle oggi impugnate; ciò nonostante, la Corte genovese rileva che in quel caso la legge regionale aveva introdotto particolari meccanismi di gestioni distinte e contabilità separate, allo scopo di tutelare i creditori e nel contempo escludere ogni responsabilità delle nuove aziende sanitarie per i debiti pregressi. Nel caso attuale, invece, la legge della Regione Liguria n. 26 del 2000 si limita, come si è detto, a prevedere che nessun onere finanziario possa gravare su tali aziende «per eventuali situazioni debitorie ulteriori o sopravvenute» (art. 2, comma 2), ma non detta alcuna specifica disposizione per evitare una confusione di masse patrimoniali in capo alle aziende, con ciò dimostrando che la successione nei confronti delle sopresse USL è senza distinzioni, tanto più alla luce della disposizione generale contenuta nel precedente comma 1 dello stesso art. 2. Se ne desume che per le situazioni di debito non sopravvenute – quali dovrebbero essere quelle all'esame del giudice *a quo* – non vale il limite di cui al citato art. 2, comma 2, e le aziende sanitarie debbono rispondere anche per le obbligazioni pregresse con tutto il proprio patrimonio, non essendo stata prevista alcuna adeguata disciplina al riguardo.

La Corte d'appello remittente ricorda che la presente questione è già stata posta all'esame della Corte nella vigenza del vecchio testo dell'art. 117 Cost., e che questa Corte ha provveduto alla restituzione degli atti ai giudici *a quibus* per un nuovo esame della rilevanza alla luce dell'intervenuta modifica del citato parametro costituzionale; precisa al riguardo, però, che il quadro complessivo è rimasto invariato, attesa la già citata natura concorrente della potestà normativa regionale in materia di tutela della salute.

2.— Nel corso di un giudizio civile – proposto da un gruppo di lavoratori dipendenti di una società addetta alle pulizie che aveva ottenuto l'appalto per la pulizia dei locali della soppressa USL XIX della Regione Liguria, poi divenuta Azienda USL n. 5 Spezzino, per ottenere quanto loro spettante a titolo di retribuzione, ratei di tredicesima e quattordicesima mensilità, riduzione orario di lavoro, festività sopresse e trattamento di fine rapporto – il Tribunale di La Spezia, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, con ordinanza del 18 giugno 2002 (r.o. n. 444 del 2002), questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, secondo comma, della Costituzione, dei medesimi artt. 1 e 2 della legge della Regione Liguria n. 26 del 2000.

Precisa, in punto di fatto, il giudice remittente che tanto la Azienda USL n. 5 Spezzino quanto la Regione Liguria – entrambe convenute dai lavoratori, assieme alla società datrice di lavoro (nel frattempo fallita) e all'Istituto bancario San Paolo di Torino, cui quest'ultima aveva ceduto i propri crediti nei confronti della USL – hanno contestato la propria legittimazione passiva per la vicenda di causa e che, ai fini della decisione della controversia pendente, la soluzione di tale problema si pone in via preliminare; il che dà conto della rilevanza della presente questione.

Ciò posto, la motivazione del Tribunale di La Spezia è pressoché integralmente coincidente con quella della Corte d'appello di Genova, con la sola esclusione del parametro costituito dall'art. 111 Cost. e con la precisazione che i dubbi di legittimità costituzionale non attengono tanto alla soppressione delle gestioni liquidatorie di cui all'art. 1 della legge regionale impugnata, quanto piuttosto a tale soppressione unita all'attribuzione alle aziende sanitarie della legittimazione passiva per i rapporti facenti capo alle sopresse USL.

3.— In tre dei quattro giudizi di cui sopra si è costituita la Regione Liguria, con memorie difensive identiche, chiedendo il rigetto delle prospettate questioni perché i giudici *a quibus* avrebbero posto a fondamento delle loro censure un'inesatta o comunque parziale lettura delle norme regionali impugnate le quali risulterebbero, invece, in perfetta coerenza col quadro normativo globale.

Anche la Regione compie una breve premessa normativa per ricapitolare le principali tappe della vicenda, ricordando di avere a suo tempo provveduto – tramite le leggi regionali 8 febbraio 1995, n. 10, e 15 novembre 1995, n. 53 – ad istituire le apposite gestioni stralcio delle sopresse USL, ottenendo il risultato di chiudere, tramite gli atti stipulati dai commissari liquidatori, la quasi totalità delle pendenze debitorie in questione. Tale corretta gestione della situazione ha consentito poi di emanare la legge regionale n. 26 del 2000, peraltro nel rispetto del dettato dell'art. 6 della legge n. 724 del 1994.

Ciò posto, la Regione Liguria richiama i risultati economici raggiunti con l'attività di liquidazione svolta, evidenziando che la legge regionale in oggetto ha il pregio di aver chiuso tale fase, da ritenere a tutti gli effetti come "patologica", e ricordando che questa Corte, con la menzionata sentenza n. 89 del 2000, ha dichiarato non fondata una questione riguardante norme della Regione Basilicata del tutto simili a quelle attualmente censurate. L'analisi complessiva della legge regionale n. 26 del 2000 dimostra, infatti, che agli oneri finanziari si provvede mediante lo stanziamento di somme disponibili (art. 3) e che la Regione mantiene comunque il controllo delle modalità di impiego di tali risorse da parte delle aziende sanitarie e degli altri enti subentranti (art. 4), essendo previsto a carico dei direttori generali l'obbligo di trasmissione semestrale del rendiconto. Da tanto consegue, secondo la parte pubblica, che i residui debiti delle disciolte USL hanno ricevuto una regolamentazione tale da porre le neoistituite aziende USL «al riparo dal rischio di una qualsivoglia confusione di tali pendenze pregresse con gli eventuali oneri debitori delle gestioni successive, nonché dal rischio di dover fare fronte alle pendenze stesse con fondi propri».

Tale assetto normativo sarebbe – a dire della Regione Liguria – in linea con la giurisprudenza della Corte di cassazione la quale, già con la sentenza delle sezioni unite n. 1989 del 1997, pur avendo sostenuto la tesi per cui la Regione succede a titolo particolare nei debiti pregressi delle USL, ha poi affermato che detta situazione deve perdurare fino a quando non si è definitivamente chiusa la gestione stralcio, che è proprio quanto avvenuto con la legge contestata. Ciò che conta è che l'onere finanziario resti in capo alle Regioni, non che l'esonero delle nuove aziende sanitarie avvenga necessariamente con una successione legale delle Regioni stesse nei precedenti debiti. E siffatta ricostruzione sarebbe anche in linea con la giurisprudenza costituzionale che non ha mai indicato come strada obbligata quella della menzionata successione, bensì solo quella della separazione della contabilità delle nuove aziende sanitarie locali rispetto a quella delle precedenti USL (sentenze n. 355 del 1993, n. 416 del 1995 e n. 89 del 2000).

In tale prospettiva, infine, appare alla Regione Liguria che nessun cambiamento significativo possa derivare dalla riforma del testo dell'art. 117 Cost.; come emerge, infatti, già dalle prime pronunce di questa Corte in argomento (sentenza n. 282 del 2002), nelle materie oggetto di competenza concorrente l'intervento della legislazione statale deve limitarsi alla determinazione dei soli principi fondamentali, nel rispetto dei quali il legislatore regionale ha ampia possibilità di intervenire. In materia di tutela della salute, per esempio, sembra evidente che le norme attinenti agli aspetti organizzativi – come sono da ritenere quelle in esame – non sono vincolanti per le Regioni. Da tanto conseguirebbe che l'art. 2 della legge regionale impugnata, anziché violare l'art. 117 Cost., si porrebbe piuttosto come coerente attuazione dei principi fissati dalle leggi statali, riconoscendo alle aziende sanitarie una piena autonomia gestionale e contabile.

4.— In prossimità dell'udienza la Regione Liguria ha depositato, in riferimento ai tre giudizi nei quali si era costituita, tre memorie di identico contenuto nelle quali ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Alla prima conclusione si perverrebbe in conseguenza di una inadeguata e insufficiente motivazione sulla rilevanza derivante dalla duplice circostanza che: a) le censure sollevate potrebbero assumere concreto rilievo nei giudizi principali solo in presenza di una decisione favorevole agli attori, mentre nelle ordinanze di rimessione nulla si dice al riguardo; b) la Corte di appello di Genova ha del tutto ignorato l'interpretazione dell'art. 6 della legge n. 724 del 1994 secondo la quale tale disposizione si applicherebbe soltanto alle obbligazioni pregresse nascenti da contratti di fornitura di beni e servizi (spese di gestione), sicché essa non riguarderebbe rapporti diversi – quali sono quelli oggetto dei giudizi *a quibus* – che sarebbero normalmente transitati a titolo universale alle nuove aziende, in quanto non ricompresi tra quelli trasferiti a titolo particolare ed eccezionale alle Regioni in base al suddetto art. 6.

Quanto al merito della questione la Regione, dopo aver sottolineato che tra i parametri non è stato richiamato l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la giurisdizione, le norme processuali e l'ordinamento civile), richiama tutte le argomentazioni contenute negli atti di costituzione e, in particolare, pone l'accento sul fatto che al principio dettato dal richiamato art. 6 della legge n. 724 del 1994 (collegato all'istituzione delle gestioni a stralcio) va attribuita una portata contingente e limitata al momento dell'avvio della riforma del Servizio sanitario nazionale, tanto è vero che, un anno dopo la sua formulazione, lo Stato ha rimodellato il sistema trasformando le gestioni a stralcio in gestioni liquidatorie, affidate ai direttori generali delle nuove aziende in qualità di commissari liquidatori. Ne consegue che il suddetto principio non può essere qualificato come "fondamentale" rispetto agli atti legislativi emanati – come la legge regionale di cui si discute – a distanza di molti anni e a coronamento della liquidazione, quando, per il trascorrere del tempo, erano venute meno sia l'emergenza finanziaria collegata alla

fase iniziale di avvio della riforma sia «l'entità invalidante della massa debitoria pregressa». La Regione Liguria ha diligentemente dettato una disciplina organizzativa perfettamente coerente con la legislazione statale di riferimento provvedendo, con le leggi regionali n. 10 e n. 53 del 1995, alla creazione delle gestioni stralcio e limitandosi, poi, con la normativa attualmente censurata, a dichiarare l'estinzione delle gestioni liquidatorie e a trasferire alle nuove aziende i pochi rapporti giuridici facenti capo alle sopresse USL che risultavano ancora pendenti e che le erano stati trasferiti dallo Stato. In tal modo la Regione ha esclusivamente disposto una novazione soggettiva nei rapporti – senza, peraltro, stravolgerne le regole né sostanziali né processuali – al fine di assicurare la migliore difesa nei contenziosi residui anche grazie al ricorso alla copertura assicurativa degli eventuali risarcimenti.

*Considerato in diritto*

1.— La Corte d'appello di Genova, con tre ordinanze di contenuto analogo, e il Tribunale di La Spezia con altra ordinanza, tutte emesse nel corso di giudizi aventi ad oggetto crediti nati nei confronti di unità sanitarie locali della Regione Liguria, sollevano, in riferimento agli artt. 3, 24 e 117 (*recte*: art. 117, terzo comma) della Costituzione, e la Corte di appello di Genova anche in riferimento all'art. 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Liguria 24 marzo 2000, n. 26 (Estinzione delle gestioni liquidatorie in campo sanitario costituite ai sensi dell'articolo 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995, n. 549).

Secondo i remittenti le norme censurate – le quali prevedono la cessazione delle gestioni liquidatorie delle passività delle unità sanitarie locali (art. 1), ancorché queste siano oggetto di giudizi in corso, ed il trasferimento alle aziende unità sanitarie locali di tutti i rapporti giuridici già facenti capo alle dette unità sanitarie locali (art. 2, comma 1) – violerebbero il principio di eguaglianza ed il diritto di difesa delle controparti delle amministrazioni sanitarie nonché le competenze legislative dello Stato in materia di sanità e, secondo la Corte d'appello di Genova, anche i principi del giusto processo.

Deve essere disposta la riunione dei giudizi perché aventi lo stesso oggetto.

2.— Preliminarmente occorre rilevare l'ammissibilità della questione, attenendo essa alla legittimazione passiva nei giudizi *a quibus* ed essendo non implausibile, quindi, la motivazione dei remittenti i quali ne hanno affermato la rilevanza a prescindere dall'accertamento della fondatezza delle pretese degli attori.

Ancora in via preliminare va precisato che è da condividere l'assunto della difesa della Regione Liguria, secondo il quale tra i parametri costituzionali, alla stregua dei quali lo scrutinio deve essere condotto, non rientra la disposizione dell'art. 117, secondo comma, lettera ), della Costituzione (che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la giurisdizione, le norme processuali e l'ordinamento civile). Essa, infatti, non soltanto non è espressamente indicata, ma neppure è ricavabile dal contesto delle ordinanze, nelle quali la carenza di competenza legislativa della Regione è dedotta soltanto con riferimento al potere dello Stato di dettare i principi fondamentali in materia di tutela della salute, materia, questa, prevista tra quelle di legislazione ripartita nel testo novellato dell'art. 117 Cost. e nella quale rientra l'assistenza sanitaria, che già nel vigore dell'originario testo dell'art. 117 Cost. formava oggetto di competenza concorrente.

3.— Con riferimento a siffatto parametro la questione è fondata.

Questa Corte ha già dovuto scrutinare la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge regionale (in quel caso della Regione Basilicata) le quali erano state censurate per aver individuato nelle aziende sanitarie locali, istituite a norma del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, i soggetti passivi dei rapporti obbligatori sorti a carico delle sopresse unità sanitarie locali e per aver stabilito il loro subentro in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi già posti in essere da queste ultime. La censura era motivata dal contrasto di siffatte disposizioni con l'art. 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, il quale prescrive che in nessun caso le Regioni potevano far gravare, direttamente o indirettamente, sulle neocostituite aziende i debiti pregressi facenti capo alle preesistenti unità sanitarie locali, dovendo a tal fine le Regioni stesse predisporre apposite "gestioni a stralcio", individuando l'ufficio responsabile delle medesime.

La Corte dichiarò non fondata la questione (v. sentenza n. 89 del 2000), sul rilievo che il complesso normativo della legge regionale non era in contrasto con il precetto della legge statale, ma affermò principi i quali, con riguardo alla legge della Regione Liguria ora censurata, conducono lo scrutinio all'esito opposto.

La Corte ribadì i rilievi contenuti in precedenti sentenze (v. sentenza n. 416 del 1995, ma cfr. anche sentenze n. 222 del 1994 e n. 357 del 1993), affermando che la disposizione del citato art. 6, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, «è da considerare per la finalità perseguita, in "rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione" con le norme-principio che connotano il settore dell'organizzazione sanitaria locale, così da vincolare l'autonomia finanziaria regionale in ordine alla disciplina prevista per i "debiti" e i "crediti" delle sopresse unità sanitarie locali».

La Corte diede atto che la giurisprudenza ordinaria, con orientamento consolidato, aveva ravvisato nella normativa statale, la quale escludeva che sulle aziende di nuova istituzione potessero essere riversate le passività maturate a carico delle unità sanitarie locali, una forma di successione *ex lege* delle Regioni. A queste ultime spettava di estinguere le passività pregresse, attraverso la costituzione delle gestioni a stralcio, trasformate poi in gestioni liquidatorie dall'art. 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

A sua volta, tale disposizione stabiliva quanto segue: «per l'accertamento della situazione debitoria delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere al 31 dicembre 1994, le regioni attribuiscono ai direttori generali delle istituite aziende unità sanitarie locali le funzioni di commissari liquidatori delle sopresse unità sanitarie locali ricomprese nell'ambito territoriale delle rispettive aziende. Le gestioni a stralcio di cui all'articolo 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, sono trasformate in gestioni liquidatorie. Le sopravvenienze attive e passive relative a dette gestioni, accertate successivamente al 31 dicembre 1994, sono registrate nella contabilità delle citate gestioni liquidatorie. I commissari entro il termine di tre mesi provvedono all'accertamento della situazione debitoria e presentano le risultanze ai competenti organi regionali».

Tale complesso di norme approntava gli strumenti per la realizzazione del principio in base al quale, per ragioni politico-economiche, il legislatore ha voluto che le neoinstituite aziende unità sanitarie locali cominciasse a funzionare secondo i nuovi criteri di maggiore

economicità e di responsabilità dei dirigenti, senza essere oberate dal passivo accumulato in un sistema di gestione della sanità pubblica che si riteneva generatore di disfunzioni e, perciò, da abbandonare.

La Corte con la menzionata sentenza n. 89 del 2000 ritenne, come si è detto, insussistente il denunciato vizio delle impugnate norme della Regione Basilicata in quanto, pur stabilendo esse il passaggio dei pregressi rapporti delle unità sanitarie locali in capo alle aziende di nuova istituzione, tuttavia prevedevano «meccanismi particolari di gestioni distinte e di contabilità separate», tali da consentire alle aziende subentranti di «evitare ogni confusione tra le diverse masse patrimoniali, così da tutelare i creditori, ma, nello stesso tempo, da escludere ogni responsabilità delle stesse aziende sanitarie in ordine ai ... debiti delle preesistenti unità sanitarie locali».

Tale affermazione era fondata principalmente sull'art. 59 della legge della Regione Basilicata 27 marzo 1995, n. 34 (Norme per la disciplina della contabilità della utilizzazione e gestione del patrimonio e del controllo delle Aziende sanitarie Unità sanitarie locali e ospedaliere), recante la rubrica "Gestione a stralcio".

La garanzia di distinzione delle gestioni era rafforzata da una delibera della Giunta che prescriveva, in conformità a quanto stabilito dalla legislazione statale, che gli organi responsabili, una volta accertata la situazione debitoria, ne riferissero ai competenti organi regionali. La Corte diede atto che, con una serie di decreti-legge (numeri 261, 362, 448, 553 tutti del 1995), si era voluto stabilire che la contabilità economico-finanziaria e patrimoniale delle unità sanitarie locali relative agli anni precedenti il 1995 erano garantite dalle Regioni, che ne assumevano le relative obbligazioni, ma rilevò che i decreti non erano stati convertiti e che la clausola di sanatoria, contenuta nella legge 17 gennaio 1997, n. 4, ne aveva solo entro certi limiti fatti salvi gli effetti.

In conclusione, la questione fu dichiarata infondata essenzialmente perché nella stessa legislazione della Regione Basilicata la Corte rinvenne gli strumenti normativi idonei ad attuare il principio fondamentale stabilito dal legislatore statale, secondo il quale le aziende sanitarie, affinché la riforma potesse raggiungere le finalità perseguite, dovevano iniziare ad operare completamente libere dai pesi delle passate gestioni.

4.— Le norme della Regione Liguria, al contrario, non offrono la medesima garanzia, come del resto è già reso palese dal raffronto tra il titolo della legge e il suo oggetto. Il primo enuncia la estinzione delle gestioni liquidatorie, il secondo è costituito dalla disciplina di rapporti che si devono ancora liquidare. Tale disciplina non è conforme al principio fondamentale statale già ricordato. Mentre, infatti, essa dichiara la cessazione delle gestioni liquidatorie alla data di entrata in vigore della legge (art. 1, comma 1) e il trasferimento in capo alle aziende di tutti i rapporti giuridici che facevano capo alle unità sanitarie locali (art. 2, comma 1), la disposizione dell'art. 3, nell'indicare i mezzi finanziari occorrenti per far fronte agli oneri derivanti dall'attuazione della legge, si riferisce a stanziamenti destinati non soltanto alla estinzione delle passività pregresse, ma anche al ripiano di disavanzi degli esercizi 1995 e 1996, così confondendo esiti della gestione delle vecchie unità sanitarie locali con gli esercizi facenti capo alle aziende. Il comma 2 dell'art. 1 ed il comma 2 dell'art. 4 prevedono poi meri obblighi di rendicontazione nei confronti della Regione, mentre il comma 1 dell'art. 4 attribuisce un generico potere di controllo a quest'ultima. Quello della Regione Liguria è quindi un sistema normativo che, non assicurando la separazione tra la gestione liquidatoria delle passività anteriori al 31 dicembre 1994, risalenti alle unità sanitarie locali, e le attività poste in essere direttamente dalle aziende, non è conforme ai principi fondamentali della legislazione statale. Si deve soltanto aggiungere che tale conformità non è garantita dalla disposizione del comma 2 dell'art. 2 della legge censurata, il quale stabilisce che in ogni caso nessun onere finanziario può gravare sulle aziende, istituti ed enti di cui al comma 1 per eventuali situazioni debitorie ulteriori o sopravvenute; norma di oscuro contenuto che però, comunque interpretata, per le limitazioni che contiene, non vale a sottrarre le aziende dal peso delle passività preesistenti alla loro istituzione, né ad assicurare ai soggetti, titolari di un titolo creditorio relativo a fattispecie maturate durante la vita delle unità sanitarie locali, l'effettiva soddisfazione dei propri diritti.

Di tutto ciò sembra essersi resa conto la stessa difesa della Regione, la quale negli atti più recenti, pur senza esplicitamente rinunziare all'originaria linea difensiva, sostiene la non accoglibile tesi secondo cui, essendo l'attività liquidatoria giunta a buon punto, può ben essere continuata in promiscuità con la ordinaria amministrazione delle Aziende.

La questione è pertanto fondata con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., rimanendo assorbiti gli altri profili di censura.

Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale censurata nonché dell'art. 2, comma 1, della medesima legge, nella parte relativa al trasferimento alle aziende unità sanitarie locali di tutti i rapporti giuridici già facenti capo alle unità sanitarie locali.

*Per questi motivi*

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 24 marzo 2000, n. 26 (Estinzione delle gestioni liquidatorie in campo sanitario costituite ai sensi dell'art. 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995, n. 549);

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della medesima legge, nella parte in cui prevede che tutti i rapporti giuridici già facenti capo alle unità sanitarie locali operanti nella Regione Liguria, ancorché oggetto di giudizi in qualsiasi sede e grado, si intendono di diritto trasferiti alle aziende unità sanitarie locali, alle quali restano attribuite la titolarità e la legittimazione, sostanziale e processuale, attiva e passiva, e il relativo esercizio da parte dei rispettivi legali rappresentanti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2005.

Depositata in Cancelleria il 9 dicembre 2005.

**La Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionali sollevate con riferimento alla l.r. Campania 11 febbraio 2003, n. 2 (Intolleranze alimentari – Ristorazione differenziata nella Pubblica Amministrazione – Istituzione osservatorio regionale)**

NUMERO SCHEDA: 6923

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

SOTTOCLASSIFICAZIONE:

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 ;decreto del Ministro della sanità, 8 giugno 2001;Dpcm 29 novembre 2001.

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 28/12/2005

NUM. ATTO: 467

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Campania 11 febbraio 2003, n. 2 (Intolleranze alimentari – Ristorazione differenziata nella Pubblica Amministrazione – Istituzione osservatorio regionale) promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri. Dichiara altresì non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della medesima legge della Regione Campania, promossa in riferimento al principio di leale collaborazione, previsto dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

In particolare, l'art. 1 della succitata legge regionale violerebbe, secondo il ricorrente, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto disciplinerebbe una prestazione sanitaria in senso riduttivo rispetto al livello essenziale stabilito dalla normativa statale, escludendo i sostituti del latte materno per i nati da madri sieropositive per HIV, fino al compimento del sesto mese di età, dall'erogazione di prodotti dietetici elencati alle lettere a), b) e c) del medesimo articolo.

La Corte costituzionale affronta la questione partendo dall'analisi dell'intera legge regionale da cui emerge che l'obiettivo postosi dal legislatore regionale è quello di apprestare idonea tutela ai soggetti portatori di specifiche patologie, ai quali si deve garantire l'erogazione di particolari prodotti dietetici, adeguati ai loro stati morbosi, e la somministrazione di pasti differenziati nelle mense collettive pubbliche e private.

Tale normativa si basa su numerose leggi statali che hanno fissato in modo cogente le prestazioni minime ed i limiti della potestà regionale in materia.

Proprio dall'esame della normativa statale emerge l'identità di ratio che ha indotto il legislatore nazionale ad includere nello stesso contesto normativo sia l'erogazione gratuita di particolari prodotti dietetici a specifiche categorie di portatori di stati morbosi tassativamente individuati, sia l'erogazione gratuita di sostituti del latte materno per i figli di madri sieropositive per HIV. Tale ratio può essere identificata nel garantire il consumo gratuito di particolari sostanze alimentari a specifiche categorie di soggetti, in relazione ad esigenze di salute ritenute meritevoli di tutela.

Tuttavia la somministrazione di alimenti gratuiti a soggetti colpiti da particolari patologie risponde ad una finalità di cura mentre l'erogazione di sostituti del latte ai nati da madri sieropositive ha finalità preventiva, precisamente si intende preservare i lattanti dal contagio veicolato dal latte materno.

Per questa ragione le forme di attuazione della legislazione statale possono essere contenute in due diversi provvedimenti regionali. Di conseguenza il fatto che la legge regionale non menzioni i nati da madri sieropositive, fra i beneficiari di un'alimentazione differenziata nell'ambito della ristorazione della p.a., non preclude a questi ultimi l'assistenza sanitaria integrativa, prevista a livello statale. Quindi la Regione potrà, con provvedimento ad hoc, disciplinare l'attuazione di questa ultima disposizione statale.

Infine con riferimento all'art. 4 della legge della Regione Campania, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., per avere detta norma regionale disposto l'obbligo di fornire pasti differenziati ai soggetti aventi problemi connessi all'alimentazione a carico di tutte le amministrazioni pubbliche e non soltanto di quelle regionali, con ciò travalicando l'ambito di competenza riservato all'ente territoriale.

La Corte costituzionale dichiara non fondata la questione affermando che, posta la propria competenza legislativa in una determinata materia, la Regione disciplina la stessa con norme cogenti per tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano sul territorio regionale. Poiché le Regioni hanno competenza legislativa concorrente sia in materia di tutela della salute che di alimentazione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le leggi dalle stesse validamente emanate, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, devono avere effetto nei confronti di tutti i soggetti istituzionali che esercitano potestà amministrative ad esse riconducibili.

Si allega il testo della sentenza:

SENTENZA N. 467  
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Campania 11 febbraio 2003, n. 2 (Intolleranze alimentari – Ristorazione differenziata nella Pubblica Amministrazione – Istituzione osservatorio regionale), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 15 aprile 2003, depositato in cancelleria il 24 aprile 2003 ed iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2003.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Campania;

*udito* nell'udienza pubblica del 15 novembre 2005 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Coccozza per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

1.– Con ricorso notificato il 15 aprile 2003 e depositato il 24 aprile 2003, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Campania 11 febbraio 2003, n. 2 (Intolleranze alimentari – Ristorazione differenziata nella Pubblica Amministrazione – Istituzione osservatorio regionale), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, previsto dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 1 della legge *de qua*, là dove riconosce l'assistenza sanitaria mediante l'erogazione di prodotti dietetici nei soli casi specificati alle lettere *a*), *b*) e *c*) del medesimo articolo, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto disciplinerebbe in senso riduttivo, rispetto alla normativa statale, un livello essenziale di assistenza sanitaria (erogazione di sostituti del latte materno per i nati da madri sieropositive per HIV, fino al compimento del sesto mese di età).

Al riguardo, l'art. 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) attribuisce allo Stato la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria. Questi sono stati individuati con successivi provvedimenti (decreto del Ministro della sanità, 8 giugno 2001 "Assistenza sanitaria integrativa relativa ai prodotti destinati ad una alimentazione particolare" e decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 29 novembre 2001 "Definizione dei livelli essenziali di assistenza") e fra tali livelli, oltre quelli indicati dalla legge regionale, risulta compresa anche l'erogazione di sostituti del latte materno per i nati da madri sieropositive per HIV, fino al compimento del sesto mese di età.

Secondo la difesa erariale, l'art. 1 della legge impugnata, non ricomprendendo questa ipotesi fra gli stati morbosi per i quali è ammessa l'assistenza sanitaria in parola, disciplinerebbe tale livello essenziale «in senso riduttivo» rispetto alla normativa statale e, pertanto, sarebbe illegittimo.

Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 1 della legge regionale anche rispetto all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, trattandosi di materia che rientrerebbe nella tutela della salute, che la Costituzione riconosce quale legislazione concorrente della Regione, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato ed in particolare con i livelli essenziali di assistenza di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 502 del 1992, al d.P.C.m. del 29 novembre 2001 ed al decreto del Ministro della sanità dell'8 giugno 2001.

Infine, a detta dell'Avvocatura dello Stato, l'art. 4 della legge regionale, là dove dispone l'obbligo di fornire pasti differenziati ai soggetti aventi problemi connessi all'alimentazione in capo agli uffici della Pubblica Amministrazione, delle Università, degli Istituti scolastici, delle strutture ospedaliere, operanti sul territorio campano, violerebbe il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto, imponendo un obbligo diretto a tutte le amministrazioni pubbliche e non soltanto a quelle regionali, travalicherebbe l'ambito di competenza riservato all'ente territoriale.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Campania, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e/o infondato.

La difesa regionale osserva che l'impugnativa sarebbe «basata su una non corretta lettura della normativa complessiva e su una ricostruzione delle competenze legislative statali e regionali contrastanti con il riparto del novellato art. 117 Cost.». Al riguardo, la Regione ritiene che, per quanto concerne l'art. 1 della legge impugnata, questa «erroneità ricostruttiva» si rifletterebbe «anche nella contraddittoria e perplessa individuazione del parametro invocato, che viene indicato sia nel secondo che nel terzo comma dell'art. 117, pur con la medesima qualificazione della materia (tutela della salute) nella quale si è registrato l'intervento regionale».

Per quel che riguarda, infine, la censura relativa all'art. 4, la difesa regionale sostiene che «spetti certamente alla Regione porre in essere, laddove titolare di potestà legislativa come nel caso di specie, la normativa regolatrice cui dovranno conformarsi tutti i soggetti operanti nel territorio». Ragionando diversamente, infatti, «si configurerebbero regimi speciali fondati esclusivamente sull'appartenenza organica del soggetto che agisce».

3.– In prossimità dell'udienza, la Regione Campania ha depositato una memoria illustrativa con la quale, in riferimento alla presunta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., da parte dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 2 del 2003, si rileva quanto segue.

Innanzitutto, la difesa regionale fa notare come l'impugnativa statale sembri richiedere una sentenza additiva da parte della Corte costituzionale, piuttosto che una pronuncia meramente caducatoria (come, invece, si ricava dalle conclusioni del ricorso statale). Ciò perché l'Avvocatura dello Stato «non si duole di una invasione di competenza nella disciplina adottata, bensì di una mancanza di ulteriore disciplina».

In secondo luogo, ad avviso della Regione, le censure mosse all'art. 1 della legge *de qua* sono la conseguenza di una «erronea lettura della normativa in esame», nonché di una «erronea valutazione della competenza della Regione in materia». In particolare, l'esame del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 111 (Attuazione della direttiva 89/398/CEE concernente i prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare) consente, a detta della difesa regionale, di distinguere i prodotti caratterizzati dalla indicazione «dietetico» e «di regime», destinati a persone «il cui processo di assimilazione o il cui metabolismo è perturbato» o «che si trovano in condizioni fisiologiche particolari per cui possono trarre benefici particolari dall'assunzione controllata di talune sostanze negli alimenti», dai prodotti destinati, invece, ai «lattanti» o ai «bambini nella prima infanzia, in buona salute».

La disciplina regionale censurata, pertanto, interverrebbe solo sulla prima categoria di prodotti alimentari.

Un'analoga distinzione sarebbe, poi, operata dal decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), con il quale, nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, sono state individuate «le prestazioni soggette al sistema di partecipazione dei costi».

Ciò premesso, la Regione Campania sostiene che il decreto del Ministro della sanità dell'8 giugno 2001 andrebbe letto alla luce della summenzionata normativa; in particolare, nel decreto in parola, fra i livelli essenziali di assistenza sanitaria, sarebbe distinta l'erogazione di alimenti particolari per stati morbosi dall'erogazione di sostituti del latte materno per nati sani da madri affette da HIV.

A detta della difesa regionale anche la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni nella definizione della disciplina sarebbe distinta dall'art. 2 del decreto del Ministro della sanità dell'8 giugno 2001, nel senso che sarebbe previsto, nel primo caso (erogazione di alimenti particolari per stati morbosi), un «significativo intervento regionale di disciplina», mentre, nel secondo (erogazione di sostituti del latte materno per nati sani da madri sieropositive per HIV), «un intervento statale di maggior dettaglio». Non vi sarebbe, pertanto, alcuna «riduzione» dei livelli essenziali individuati dallo Stato, «sia perché la Regione Campania è intervenuta a disciplinare un ambito più limitato di quello statale, sia perché, per stessa previsione statale, solo tale ambito spettava ad essa Regione disciplinare».

Ad avviso della Regione, una lettura siffatta della normativa regionale impugnata consentirebbe poi, «a maggior ragione», di superare l'eccezione relativa alla presunta violazione dei principi fondamentali posti dallo Stato nella materia, di potestà concorrente, «tutela della salute».

Per quanto attiene, infine, alla presunta illegittimità dell'art. 4 della legge regionale, che pone obblighi in capo ad amministrazioni diverse da quelle regionali, la difesa della Regione Campania osserva che, una volta accertata la correttezza dell'intervento regionale, è «ovvia conseguenza» pretenderne l'applicazione in tutta la Regione da parte di tutti i soggetti operanti nel territorio medesimo. Qualora così non fosse, si avrebbero «tanti regimi diversi, condizionati esclusivamente dalla appartenenza organica del soggetto che agisce». A conferma di ciò vi sarebbe la mancata individuazione di un parametro di legittimità per la specifica contestazione, salvo l'indicazione dell'art. 120 Cost., ritenuta dalla difesa regionale «del tutto fuori quadro».

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1 e 4 della legge della Regione Campania 11 febbraio 2003, n. 2 (Intolleranze alimentari – Ristorazione differenziata nella Pubblica Amministrazione – Istituzione osservatorio regionale), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, previsto dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

In particolare, l'art. 1 della succitata legge regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto disciplinerebbe una prestazione sanitaria in senso riduttivo rispetto al livello essenziale stabilito dalla normativa statale, escludendo i sostituti del latte materno per i nati da madri sieropositive per HIV, fino al compimento del sesto mese di età, dall'erogazione di prodotti dietetici elencati alle lettere *a*), *b*) e *c*) del medesimo articolo.

L'Avvocatura dello Stato prospetta anche la violazione, da parte della disposizione sopra citata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto – in materia di tutela della salute, nella quale le Regioni dispongono di potestà legislativa concorrente – con i principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato ed in particolare con i livelli essenziali di assistenza.

2.– Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla difesa della Regione Campania, per contraddittoria e perplessa individuazione del parametro invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri, che indica sia il secondo che il terzo comma dell'art. 117 Cost., pur trattandosi della medesima materia (tutela della salute).

L'eccezione non può essere accolta.

Questa Corte ha ritenuto, nella sentenza n. 162 del 2004, che «è ben possibile contestare la legittimità costituzionale di una norma di legge regionale contemporaneamente alla luce del secondo e del terzo comma dell'art. 117 Cost., sia che si faccia valere un rapporto gradato tra i due presunti vizi, sia anche che si sostenga [...] la contemporanea incidenza su più profili di una singola disposizione legislativa». Nel ricorso dell'Avvocatura dello Stato, i due presunti vizi della norma regionale impugnata sono posti in modo nettamente distinto, collocandosi in modo evidente la censura riguardante la presunta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in posizione subordinata rispetto a quella riguardante l'asserita violazione del secondo comma della medesima disposizione costituzionale. Non si ravvisano pertanto elementi di perplessità o contraddittorietà che possano sostenere una pronuncia di inammissibilità del ricorso stesso.

3.– Nel merito la questione non è fondata.

3.1.– L'oggetto della legge della Regione Campania n. 2 del 2003, che contiene le due disposizioni impugnate dal Governo, è fatto palese oltre che dal titolo (Intolleranze alimentari – Ristorazione differenziata nella Pubblica Amministrazione – Istituzione di osservatorio regionale) anche dalla complessiva disciplina normativa.

Dalla considerazione dell'intera legge emerge che l'obiettivo postosi dal legislatore regionale con tale atto normativo è quello di apprestare idonea tutela ai soggetti portatori di specifiche patologie, ai quali si deve garantire l'erogazione di particolari prodotti dietetici, adeguati ai loro stati morbosi, e la somministrazione di pasti differenziati nelle mense collettive pubbliche e private.

La disciplina regionale prende le mosse da una serie di norme statali che, sia prima che dopo la novella del Titolo V della Parte II della Costituzione, hanno fissato in modo cogente le prestazioni minime ed i limiti della potestà legislativa regionale in materia.

Con specifico riferimento alla questione oggetto del presente giudizio, si deve osservare che il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 111 (Attuazione della direttiva 89/398/CEE concernente i prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare), prevede, nell'art. 1, comma 2, che i prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare devono rispondere alle esigenze nutrizionali delle seguenti categorie di persone: *a*) quelle il cui processo di assimilazione o il cui metabolismo è perturbato; *b*) quelle che si trovano in condizioni fisiologiche particolari, per cui possono trarre benefici particolari dall'assunzione controllata di talune sostanze negli alimenti; *c*) i lattanti o i bambini nella prima infanzia, in buona salute. Il comma 3 del medesimo articolo precisa che «i soli prodotti alimentari di cui al comma 2, lettere *a*) e *b*)», possono essere caratterizzati dall'indicazione «dietetico» o «di regime». Di conseguenza, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza) include la «fornitura di prodotti dietetici a categorie particolari» (Allegato 1) tra i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), nella categoria dell'assistenza integrativa (punto 2, lett. D, della parte 1A). Convergenti disposizioni contiene il decreto del Ministro della sanità 8 giugno 2001 (Assistenza sanitaria integrativa relativa ai prodotti destinati ad una alimentazione particolare), che delimita – in conformità alla normativa precedente – l'ambito di applicazione dell'assistenza sanitaria integrativa ai soggetti portatori: *a*) di malattie metaboliche congenite; *b*) di fibrosi cistica o malattia fibrocistica del pancreas o mucoviscidosi; *c*) di morbo celiaco, compresa la variante clinica della dermatite erpetiforme (art. 1, comma 1). Con distinta disposizione il medesimo atto normativo include nei livelli essenziali di assistenza l'erogazione di sostituti del latte materno per i nati da madri sieropositive per HIV, fino al compimento del sesto mese di età.

3.2.– Dall'esame della normativa statale in materia emerge l'identità di *ratio* che ha indotto il legislatore nazionale ad includere nello stesso contesto normativo sia l'erogazione gratuita di particolari prodotti dietetici a specifiche categorie di portatori di stati morbosi tassativamente individuati, sia l'erogazione gratuita di sostituti del latte materno per i figli di madri sieropositive per HIV. Tale *ratio* può essere identificata nel garantire il consumo gratuito di particolari sostanze alimentari a specifiche categorie di soggetti, in relazione ad esigenze di salute ritenute meritevoli di tutela.

All'identità di *ratio* generale corrisponde tuttavia una precisa differenziazione quanto alle finalità specifiche delle tutele in relazione alla diversa qualità dei soggetti destinatari delle erogazioni a carico del Servizio sanitario nazionale. Bisogna distinguere infatti una finalità di assistenza sanitaria curativa, indirizzata a soggetti che risultino già affetti da malattie che richiedono un'alimentazione particolare, da una finalità di prevenzione, concernente soggetti sani, i lattanti figli di madri sieropositive per HIV, che occorre preservare dal pericolo di contagio veicolato dal latte materno. La diversità di fini di tutela e di soggetti beneficiari si riflette inevitabilmente sulle modalità di erogazione e sui contesti istituzionali e organizzativi nei quali questa viene effettuata.

3.3.– Poste queste diversità, viene in evidenza come una legge regionale destinata a disciplinare le modalità di tutela dei soggetti affetti dalle malattie particolari di cui sopra, non possa che partire dalla definizione dei livelli essenziali di prestazione data dalla legislazione statale sugli stati morbosi da ammettere come presupposti della tutela stessa, anche per orientare tutto il sistema delle mense collettive, pubbliche e private, facendo carico al Sistema sanitario nazionale dei costi delle sostanze da utilizzare per la somministrazione di pasti differenziati. L'introduzione in questo contesto normativo di prodotti alimentari destinati ai lattanti, così come prospettata dal ricorrente, si sarebbe collocata fuori dal dichiarato ambito operativo della legge regionale, limitato alla tutela dei soggetti portatori delle patologie già individuate dalla normativa statale, richiamati integralmente al solo scopo di individuare i fruitori della ristorazione differenziata.

3.4.– Da quanto appena detto si trae la logica conseguenza che la mancata previsione, nella legge regionale impugnata, dell'erogazione dei sostituti del latte materno per i nati da madri sieropositive per HIV non ha, né potrebbe avere, effetto preclusivo di tale forma di assistenza integrativa, che rimane garantita dalla normativa statale, in cui è stabilito pure che l'esistenza del presupposto della prestazione – la condizione di figlio di madre sieropositiva per HIV – venga accertata e certificata da uno specialista del Servizio sanitario nazionale dipendente o convenzionato (art. 2, comma 2, del già citato d.m.

8 giugno 2001), mentre l'accertamento e la certificazione delle patologie che danno diritto alla erogazione di prodotti dietetici è attribuito a «centri di riferimento a tal fine individuati dalle regioni» (art. 2, comma 1).

Con diverso atto legislativo la medesima Regione dovrà disciplinare le modalità con le quali gli specialisti del SSN comunicano gli accertamenti eseguiti alle ASL di appartenenza degli assistiti. Si tratta di profilo assistenziale diverso – seppur accomunato, come s'è detto, da un'unica *ratio* generale a quello già disciplinato con la legge regionale impugnata – suscettibile di attuazione da parte della Regione con una normativa *ad hoc* di carattere organizzativo che non può essere certo sostituita da una pronuncia di questa Corte. Né da tali dettagli procedurali dipende l'esistenza del diritto all'erogazione dei prodotti necessari all'alimentazione dei figli di madri sieropositive per HIV, che non risulta negato o contraddetto dalla legge regionale impugnata, riguardante esclusivamente i prodotti dietetici destinati a soggetti malati, la cui erogazione presenta aspetti e modalità necessariamente differenti.

4.– La determinazione dei livelli essenziali dell'assistenza integrativa relativa ai prodotti destinati ad un'alimentazione differenziata rientra senza dubbio nella previsione dell'art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost., in quanto relativa a prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute da garantirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Di conseguenza, lo scrutinio di costituzionalità operato con riguardo a tale parametro rende inutile l'esame della questione sotto il profilo della presunta violazione dei principi generali in materia di assistenza sanitaria, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., prospettata in via subordinata nel ricorso governativo. Tali principi, nella fattispecie, non vengono in rilievo per la presenza, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, di una riserva statale di legislazione in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali incidenti in ambiti materiali diversi. Questa riserva assorbe tutte le questioni relative, le quali prima della suddetta riforma avrebbero dovuto essere riguardate dal punto di vista del rapporto tra legislazione regionale concorrente e principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato.

5.– Con riferimento all'art. 4 della medesima legge della Regione Campania, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., per avere detta norma regionale disposto l'obbligo di fornire pasti differenziati ai soggetti aventi problemi connessi all'alimentazione a carico di tutte le amministrazioni pubbliche e non soltanto di quelle regionali, con ciò travalicando l'ambito di competenza riservato all'ente territoriale.

La questione non è fondata.

Posta la propria competenza legislativa in una determinata materia, la Regione disciplina la stessa con norme cogenti per tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano sul territorio regionale. Poiché le Regioni hanno competenza legislativa concorrente sia in materia di tutela della salute che di alimentazione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le leggi dalle stesse validamente emanate, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, devono avere effetto nei confronti di tutti i soggetti istituzionali che esercitano potestà amministrative ad esse riconducibili. Nel caso di specie, la Regione disciplina un servizio pubblico mirante a soddisfare un diritto dei cittadini sancito, nei suoi livelli essenziali, dalla stessa legislazione statale. Sarebbe paradossale che la somministrazione di pasti differenziati ai soggetti portatori di patologie riconosciute dalla legge come presupposti per il godimento del diritto avvenisse soltanto nelle strutture dipendenti dalla Regione, con un immotivato e irragionevole sacrificio del diritto alla salute di chi, per avventura, dovesse servirsi di mense statali.

Bisogna pure ricordare che alle Regioni e alle Province autonome spettano – secondo l'art. 2, comma 1, del già citato decreto legislativo n. 502 del 1992 – le funzioni amministrative, oltre che legislative, in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera. La Regione è pertanto l'autorità amministrativa competente sul territorio, che opera secondo le norme poste dalla legislazione regionale iscritta all'interno dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. Esula da questo quadro una pretesa ripartizione verticale di competenze tale da rendere immuni dalla legislazione regionale gli organi statali operanti in un ambito materiale compreso nella potestà legislativa regionale.

Il richiamo espresso all'art. 120, secondo comma, Cost. è peraltro inconferente, posto che la norma costituzionale richiamata riguarda i poteri sostitutivi dello Stato, che sono estranei alle norme oggetto del presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Campania 11 febbraio 2003, n. 2 (Intolleranze alimentari – Ristorazione differenziata nella Pubblica Amministrazione – Istituzione osservatorio regionale) promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Campania 11 febbraio 2003, n. 2, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, previsto dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 2005.

Annibale MARINI, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 28 dicembre 2005

## GOVERNO DEL TERRITORIO

Pronuncia della Corte costituzionale sull'illegittimità di alcune norme della legge 34/1992 della Regione Marche nella parte in cui non prevedono, per i piani attuativi adottati dai Comuni, la trasmissione alla Regione

NUMERO SCHEDA: 6472

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: art. 24 legge 28 febbraio 1985, n. 47

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 29/07/2005

NUM. ATTO: 343

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

6472

Con la sentenza 29 luglio 2005 n. 343 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità degli articoli 4 e 30 della legge della Regione Marche 5 agosto 1992, n. 34 (Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio), nella parte in cui - in violazione di un principio fondamentale contenuto nell'art. 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 - non prevedono che copia dei piani attuativi, per i quali non è prevista l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione (o alla Provincia delegata)

L'art. 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 dispone che: "Salvo che per le aree e per gli ambiti territoriali individuati dalle regioni come di interesse regionale in sede di piano territoriale di coordinamento o, in mancanza, con specifica deliberazione, non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici regionali, compresi i piani per l'edilizia economica e popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi» (primo comma). Il 2° comma, inoltre, prevede che: "Le regioni emanano norme cui i comuni debbono attenersi per l'approvazione degli strumenti di cui al comma precedente, al fine di garantire la snellezza del procedimento e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati. I comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al presente articolo. Sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntual".

Il giudice delle leggi afferma che la citata disposizione non è derogabile dalle leggi regionali, poiché l'articolo 1, primo comma, della legge medesima, dispone che le Regioni emanano norme in materia di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia e di sanzioni in conformità ai principî definiti dai capi I, II e III della legge. Inoltre - precisa la sentenza - il secondo comma dispone che, fino all'emanazione delle norme regionali, si applicano le norme contenute nella legge statale.

La pronuncia evidenzia che con la legge 47/1985, da una parte si istituzionalizza il disegno di semplificazione delle procedure in materia urbanistica - eliminando l'approvazione degli strumenti attuativi - ma, dall'altra, si accentuano le forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati. Ne consegue che all'abolizione dell'approvazione regionale è seguito l'obbligo imposto al Comune di inviare alla Regione il piano attuativo per sollecitarne osservazioni riguardo alle quali il Comune stesso è tenuto a formulare motivazione.

La sentenza dichiara, pertanto, che la mancata previsione dell'obbligo di trasmissione determina l'incostituzionalità degli articoli 4 e 30 della legge della Regione Marche in esame per contrasto con un principio fondamentale della legge statale.

La materia edilizia, infatti, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, rientra nella più ampia materia

del governo del territorio (mentre prima rientrava nell'urbanistica) e, pertanto, è ascrivibile alla potestà legislativa concorrente. Ne consegue che le Regioni a statuto ordinario devono osservare i principi fondamentali contenuti nella legislazione statale.

*Si allega di seguito il testo della sentenza*

## SENTENZA N. 343

ANNO 2005

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4 e 30 della legge della Regione Marche 5 agosto 1992, n. 34 (Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio), promosso con ordinanza del 31 gennaio 2004 dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche sui ricorsi riuniti proposti da Codacons ed altri contro il Comune di Civitanova Marche ed altri, iscritta al n. 406 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Visti l'atto di costituzione del Codacons Centro Marche nonché l'atto di intervento della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2005 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi l'avvocato Roberto Gaetani per il Codacons Centro Marche e l'avv. Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1. – Nel corso di giudizi amministrativi, promossi dal Codacons, da articolazioni regionali dello stesso Codacons, dalla Cooperativa Adriatica a r.l. e dalla Minerva s.r.l. contro il Comune di Civitanova Marche, per l'annullamento di atti di pianificazione attuativa (e delle conseguenti concessioni edilizie) delle aree denominate, complessivamente, "zona mostre", il Tribunale amministrativo regionale delle Marche, previa riunione dei procedimenti, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 4 e 30 della legge della Regione Marche 5 agosto 1992, n. 34 (Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio), per violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie).

Con ricorso n. 844 del 1998, il Codacons e il Codacons Marche hanno impugnato, denunciandone illegittimità sotto molteplici profili, le delibere consiliari n. 2 del 1997, n. 127 del 1997 e n. 27 del 1998 (e delle pregresse deliberazioni della Giunta municipale n. 533 del 1994, n. 698 del 1994 e successive varianti, aventi ad oggetto la perimetrazione del centro abitato), con cui il Comune di Civitanova Marche ha definito la progettazione di massima, nonché adottato e approvato il piano di lottizzazione relativo al comprensorio "zona mostre".

Con ricorso n. 1199 del 2000, il Codacons e il Codacons Marche hanno impugnato, per una serie di vizi dedotti, la convenzione di lottizzazione stipulata il 15 novembre 1999 e le concessioni edilizie rilasciate dal Comune di Civitanova Marche, per la realizzazione delle opere private previste dal piano di lottizzazione oggetto del ricorso n. 844 del 1998.

Con ricorso n. 477 del 2002, il Codacons, il Codacons Marche, il Codacons Centro Marche e la Minerva s.r.l. hanno impugnato le delibere consiliari di adozione e approvazione delle varianti della lottizzazione "zona mostre nord" e della lottizzazione "zona mostre sud", nonché le concessioni edilizie conseguentemente rilasciate, enunciando, tra i motivi di illegittimità, anche la violazione dell'art. 24 della legge statale n. 47 del 1985, con conseguente incostituzionalità dell'art. 4 della legge regionale, per essere state le varianti della "zona mostre" definitivamente approvate dal Consiglio comunale senza passare per l'approvazione della provincia, come avveniva antecedentemente alla legge regionale, in ossequio all'art. 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985.

Con ricorso n. 450 del 2002, la Cooperativa Adriatica a r.l. ha impugnato la concessione edilizia in sanatoria rilasciata nel 2002 a favore della Almar s.r.l. per la realizzazione di edificio commerciale all'interno della lottizzazione "zona mostre sud", in quanto contraria agli strumenti urbanistici vigenti, e tenendo conto che la lottizzazione non rispecchia la destinazione d'uso prevista da questi.

Secondo il Tar è rilevante e non manifestamente infondata rispetto alla decisione la questione di costituzionalità degli articoli 4 e 30 della legge della Regione Marche 5 agosto 1992, n. 34, perché in contrasto con l'art. 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e, quindi, in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Sotto il profilo della rilevanza, il Tar assume che il Comune di Civitanova Marche ha provveduto alla pianificazione attuativa della "zona mostre" a mezzo di piani di lottizzazione, cui in seguito ha deciso di apportare varianti. Tali atti sono stati introdotti alla stregua delle competenze stabilite dall'art. 4 e seguendo l'iter procedimentale fissato dall'art. 30 della legge regionale n. 34 del 1992. La pianificazione attuativa dunque è svolta dal Comune autonomamente senza controlli né interferenze, da parte della Regione o della Provincia (quest'ultima delegata dalla Regione, in base all'art. 3 della stessa legge regionale n. 34 del 1992). La riscontrata illegittimità costituzionale degli atti di pianificazione comporterebbe l'illegittimità degli stessi e degli atti concessori conseguenti, indipendentemente dagli altri vizi di legittimità denunciati dai ricorrenti.

In ordine alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, il Tar Marche rileva che l'art. 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 – nell'escludere che, in via generale, i piani attuativi necessitino di approvazione regionale, e nel conferire alle Regioni il potere di disciplinare con proprie norme il procedimento di autoapprovazione dei piani, al fine di garantirne la snellezza, la pubblicità e la partecipazione – ha anche previsto, testualmente, che i Comuni «sono comunque tenuti a trasmettere alla Regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al presente articolo. Sulle eventuali osservazioni della Regione i Comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali».

Tale ultima disposizione deve interpretarsi come obbligo inderogabile per i Comuni di portare a conoscenza delle Regioni gli strumenti attuativi, e di dare puntuale riscontro (pur senza l'obbligo di recepirle) alle eventuali osservazioni.

Di contro, l'art. 30 della legge della Regione Marche n. 34 del 1992 prevede solo che i piani attuativi siano adottati dal Consiglio comunale e le relative deliberazioni depositate presso la segreteria del Comune per trenta giorni consecutivi, dandosi comunicazione

al pubblico mediante apposito avviso affisso all'albo pretorio del Comune, con la possibilità che in tale periodo chiunque possa prendere visione e presentare, entro i successivi trenta giorni, opposizioni e osservazioni. La giunta comunale sottopone all'approvazione del Consiglio detti piani urbanistici attuativi unitamente alle opposizioni e osservazioni presentate ed il Consiglio comunale approva definitivamente i piani decidendo contestualmente in ordine alle opposizioni e osservazioni presentate.

L'art. 4 della stessa legge regionale sottrae gli strumenti attuativi ad ogni autorizzazione o approvazione da parte di organi o uffici della Regione previste da disposizioni statali e regionali, venendo gli stessi unicamente approvati, in via definitiva, dal Consiglio comunale. I piani attuativi sono così rimessi alla disponibilità esclusiva dell'ente locale, senza possibilità di interferenza, o anche semplicemente conoscenza, da parte della Regione (e della Provincia).

Il sistema, secondo il giudice rimettente, contrasta con l'art. 24 della legge n. 47 del 1985, non solo perché sottrae all'approvazione regionale i piani relativi alle aree e agli ambiti territoriali individuati dalle Regioni come di interesse regionale in sede di piano territoriale di coordinamento o, in mancanza, con specifica deliberazione, ma anche perché – ed è questo l'aspetto rilevante per i giudizi a quibus – abolendo la trasmissione di copia degli strumenti attuativi alla Regione (nelle Marche, alla Provincia, per via della delega prevista dall'art. 5 della stessa legge regionale), impedisce di prenderne visione, valutare e fare eventuali osservazioni, vanificando l'obbligo dei Comuni di controdedurre puntualmente. Viene così cancellato un grado intermedio di attività collaborativo-concertativa tra l'ente locale e la Regione, tributaria di potestà legislativa e quindi amministrativa in via ripartita, nella materia urbanistica, in base agli artt. 117 e 118 della Costituzione. Tale collaborazione, dopo la soppressione del potere di approvazione degli strumenti attuativi, già demandato alle Regioni, la norma statale ha inteso mantenere attraverso un diverso meccanismo, tuttavia a tutela della conformità dell'attuazione la pianificazione generale.

L'art. 24 della legge n. 47 del 1985 contiene i principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., cui la legislazione regionale deve conformarsi: il contrasto tra le norme regionali indicate e la norma statale di principio, determina dunque violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

2. – Nel giudizio si è costituito il Codacons Centro-Marche, sottolineando che la Regione, per un senso di malinteso indipendentismo, ha omesso di recepire legislativamente l'obbligo del Comune, sancito dalla legge n. 47 del 1985, di trasmettere alla Regione gli strumenti attuativi approvati, con il risultato che i Comuni, abusando del potere, apportano surrettiziamente con gli strumenti attuativi sostanziali varianti, non esplicitate, al piano regolatore generale, in modo da evitare interferenze regionali sugli abusi perpetrati.

Le recenti innovazioni legislative in materia urbanistico-edilizia non hanno modificato il principio statuito dall'art. 24 della legge n. 47 del 1985, che deve essere rispettato dalle Regioni anche alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione, pur se la questione sollevata dal Tar Marche va valutata alla luce della normativa vigente all'epoca, in applicazione del principio *tempus regit actum*. In aggiunta a quanto osservato dal Tar Marche, si può suggerire il riferimento al principio di "leale collaborazione" sancito dall'art. 120 Cost., al fine di assicurare l'osservanza dei principi generali (art. 117 Cost.) e buon andamento della p.a. (art. 97 Cost.): l'invio dei piani attuativi serve anche alla formazione di un archivio centralizzato regionale, oltre che a creare i presupposti conoscitivi per la pianificazione di coordinamento provinciale e paesistica, e inoltre a indurre i Comuni, attraverso le osservazioni regionali, al rispetto del buon andamento della p.a. Il conferimento di poteri agli enti locali non può impedire il coordinamento degli enti superiori, anche al fine di esercitare il potere sostitutivo (riconosciuto alla Regione dalla sentenza n. 43 del 2004 della Corte costituzionale); il che è consentito, in materia urbanistica, solo se la Regione è posta in grado di conoscere i piani attuativi.

3. – Nel giudizio è intervenuta la Regione Marche, che chiede dichiararsi l'infondatezza della questione sollevata.

La stessa legge regionale n. 34 del 1992 ha dato specifica attuazione alla disposizione statale, con l'art. 35, per cui «al fine della programmazione dell'uso del territorio i Comuni trasmettono alla provincia copia del riepilogo informativo statistico dei dati di ogni singolo piano entro trenta giorni dalla data di esecutività della deliberazione del consiglio comunale che lo adotta definitivamente». Analogo obbligo è previsto per i piani regolatori vigenti e relative varianti (comma 2) di modo che l'ente sovraordinato ha la possibilità di ottenere il quadro completo della pianificazione territoriale realizzata dai Comuni. Per le zone soggette a tutela paesistica, poi, l'art. 4, comma 3, della legge regionale prevede un ulteriore momento partecipativo della Provincia.

Ulteriore forma di coordinamento è prevista dalla legge regionale nella disciplina della "conferenza dei comitati per il territorio" (art. 60).

Per di più, le norme della legge Marche n. 34 del 1992, denunciate dal Tar, attengono all'edilizia, che, non compresa tra le materie nominate dall'art. 117 Cost., è collocabile nella fascia residuale del quarto comma, e quindi oggetto di potestà legislativa esclusiva della Regione. Ma, anche a considerarla inquadrabile nell'"urbanistica" o nel "governo del territorio", e dunque nella legislazione concorrente, allo Stato è riservata la sola determinazione dei principi fondamentali, e tale non può essere qualificata la previsione dell'obbligo di trasmissione dei piani attuativi dai Comuni alla Regione, che costituisce disciplina di estremo dettaglio in merito all'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi, e dunque illegittima, siccome invasiva della competenza legislativa esclusiva, o concorrente, delle Regioni.

4. – Nell'imminenza dell'udienza, la Regione Marche ha presentato memoria con la quale insiste per l'infondatezza della questione, richiamando le ragioni addotte nell'atto di intervento.

La difesa regionale ribadisce che la legge regionale impugnata ha dato specifica attuazione alla disposizione statale, rileva che il *thema decidendum* è quello fissato dall'ordinanza di rimessione e non può essere ampliato con riferimento agli ulteriori parametri invocati dal Codacons, ed aggiunge che l'art. 24 della legge n. 47 del 1985 non può essere interpretato nel senso di escludere il potere della Regione di stabilire norme di attuazione in ambito regionale, poiché, diversamente, tale norma statale risulterebbe invasiva di competenze regionali, in quanto di eccessivo dettaglio.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale delle Marche, nel corso di giudizi riuniti aventi ad oggetto la legittimità di atti di

pianificazione attuativa (e delle conseguenti concessioni edilizie) riguardanti la "zona mostre" di Civitanova Marche, dubita della legittimità costituzionale degli articoli 4 e 30 della legge della Regione Marche 5 agosto 1992, n. 34 (Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio), per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) Rileva il giudice rimettente che – contrariamente al principio fondamentale espresso dalla norma statale, che, nel quadro della semplificazione delle procedure urbanistiche, emancipa la formazione dei piani urbanistici attuativi dall'approvazione regionale, tuttavia configurando l'obbligo del Comune di invio del piano alla Regione per eventuali osservazioni, che poi i Comuni sono obbligati a prendere in considerazione – l'art. 4 della legge della Regione Marche n. 34 del 1992 attribuisce l'approvazione al Consiglio comunale e sopprime ogni approvazione regionale, e l'art. 30, nel regolare la procedura, si limita a prevedere il deposito del piano attuativo dopo la sua adozione (e non anche l'invio alla regione), e poi l'approvazione del Consiglio comunale.

2. – Va innanzitutto evidenziato che il Tar Marche, nel ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata, ha dedotto la violazione, da parte della legge della Regione, dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, nel testo originario, per non avere osservato i principi fondamentali delle leggi dello Stato senza in alcun modo motivare le ragioni per le quali alla fattispecie in esame si applichi tale normativa e non anche quella novellata.

Ciò però non determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, motivata con riferimento ad un parametro costituzionale modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, quando, come nella specie, nella vigenza sia del "vecchio testo" dell'articolo 117 della Costituzione sia del "nuovo", la Regione deve esercitare la propria competenza nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato (v. sentenza n. 200 del 2005).

3. – Passando all'esame del merito della questione, la stessa è fondata.

3.1. –La censura di incostituzionalità deve essere vagliata sulla base del parametro costituzionale invocato dal giudice rimettente, senza alcuna possibilità di prendere in considerazione ulteriori parametri dedotti dalle parti.

L'art. 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, compreso nel capo II, relativo allo snellimento delle procedure urbanistiche ed edilizie, testualmente dispone: «Salvo che per le aree e per gli ambiti territoriali individuati dalle regioni come di interesse regionale in sede di piano territoriale di coordinamento o, in mancanza, con specifica deliberazione, non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici regionali, compresi i piani per l'edilizia economica e popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi» (primo comma) . «Le regioni emanano norme cui i comuni debbono attenersi per l'approvazione degli strumenti di cui al comma precedente, al fine di garantire la snellezza del procedimento e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati. I comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al presente articolo. Sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali» (secondo comma).

Tale disposizione non è derogabile dalle leggi regionali, come si evince dal precedente articolo 1, primo comma, secondo cui le Regioni emanano norme in materia di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia e di sanzioni in conformità ai principi definiti dai capi I, II e III della stessa legge, senza che possa trarsi argomento in contrario dal secondo comma per il quale, fino all'emanazione delle norme regionali, si applicano le norme contenute nella legge statale.

Con la legge n. 47 del 1985, se da una parte si istituzionalizza il disegno di semplificazione delle procedure in materia urbanistica, eliminando l'approvazione degli strumenti attuativi, dall'altra, però, si accentuano le forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati.

La statuizione dell'art. 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985, nella parte in cui prescrive l'invio degli strumenti attuativi comunali alla Regione, è chiaramente preordinata a soddisfare un'esigenza, oltre che di conoscenza per l'ente regionale, anche di coordinamento dell'operato delle Amministrazioni locali ed, in questo senso, la legge statale riserva alla Regione la potestà di formulare "osservazioni" sulle quali i Comuni devono "esprimersi".

Il contrappeso all'abolizione dell'approvazione regionale è costituito dall'obbligo imposto al Comune di inviare alla Regione il piano attuativo, al fine di sollecitarne osservazioni riguardo alle quali il Comune stesso è tenuto a puntuale motivazione.

Il meccanismo istituito dall'art. 24 della legge n. 47 del 1985, dunque, in relazione allo scopo perseguito dalla legge, configurando l'obbligo dei Comuni di trasmettere i piani urbanistici attuativi alla Regione, assume il carattere di principio fondamentale.

3.2. – La legge urbanistica della regione Marche, come denunciato dal Tar rimettente, abolisce l'approvazione regionale degli strumenti attuativi (e tra questi, dei piani di lottizzazione, oggetto dei giudizi a quibus), e l'attribuisce al Consiglio comunale (art. 4): solo per le zone vincolate, è previsto un parere preliminare della Provincia (che nelle Marche è delegata alle funzioni urbanistiche attribuite alle Regioni: art. 4 legge reg. cit.). La procedura di formazione del piano, prevista dall'art. 30, pur ammettendo opposizioni e osservazioni da parte di "chiunque", non prevede specificamente l'invio alla Regione (o alla Provincia), previsto dalla legislazione statale (art. 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985), al fine di sollecitare le osservazioni sulle quali la legge statale impone al Comune l'obbligo (non già di riceverle, ma) di motivare puntualmente (quindi anche di non accoglierle): obbligo di invio che la legge statale distingue facendone un quid pluris rispetto alle forme partecipative consentite a soggetti privati e pubblici (art. 25), tanto da esigere una motivazione puntuale, che non è richiesta nei confronti delle osservazioni degli altri soggetti.

E' indubbio che la mancata previsione dell'obbligo di trasmissione contrasta con un principio fondamentale della legge statale e determina l'incostituzionalità delle norme denunciate, nella parte in cui non prevedono che copia dei piani attuativi, per i quali non è richiesta l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione o alla Provincia delegata.

3.3. – Le precedenti osservazioni non sono superate dalle argomentazioni della difesa della Regione Marche.

La previsione dell'obbligo di trasmettere copia del riepilogo informativo statistico dei dati di ogni singolo piano (art. 35 della legge della Regione Marche n. 34 del 1992), non è idonea, data l'evidente schematicità del contenuto, a porre l'ente destinatario in grado di attuare la collaborazione insita nelle osservazioni e sollecitazioni al Comune a compiere nuove valutazioni (che l'art. 35 neppure

prevede).

La materia edilizia rientra nel governo del territorio, come prima rientrava nell'urbanistica, ed è quindi oggetto di legislazione concorrente, per la quale le regioni debbono osservare, ora come allora, i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale.

Né è sostenibile l'ascrivibilità dell'art. 24 della legge n. 47 del 1985 alla normativa di dettaglio, che sarebbe preclusa al legislatore statale, atteso che l'ampio ambito di operatività assicurato dal secondo comma dell'art. 24 alla legislazione regionale è soggetto ad una delimitazione di ordine generale, preordinata alla tutela di interessi superiori.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 4 e 30 della legge della Regione Marche 5 agosto 1992, n. 34 (Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio), nella parte in cui non prevedono che copia dei piani attuativi, per i quali non è prevista l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione (o alla Provincia delegata).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

## PORTI E AEROPORTI CIVILI

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella L. reg. Friuli Venezia Giulia n. 17/2004 e nella L. n. 186/2004 concernenti il procedimento di nomina dei presidenti delle Autorità portuali

NUMERO SCHEDA: 6665

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

SOTTOCLASSIFICAZIONE:

DATA: 11/10/2005

RIFERIMENTO NORMATIVO: art. 9, commi 2 e 3, legge Regione Friuli-Venezia Giulia 24 maggio 2004, n. 17 ; art. 8 legge 28 gennaio 1994 n. 84

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 07/10/2005

NUM. ATTO: 378

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

6250 6665

La Corte Costituzionale con sentenza 7 ottobre 2005 n. 378 si è pronunciata su una serie di ricorsi che, sia pure in riferimento a diversi testi legislativi, investono le questioni della spettanza e delle modalità di esercizio del potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale.

In primis è intervenuto il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri lamentando la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost. da parte dell'art. 9, commi 2 e 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24 maggio 2004, n. 17 (*Riordino normativo dell'anno 2004 per il settore degli affari istituzionali*). Tale articolo, nel caso di mancata designazione nei termini, attribuisce al presidente della Regione il potere di nomina dei presidenti delle Autorità portuali (previa intesa col Ministro delle infrastrutture).

Secondo il giudice delle leggi la citata disposizione è difforme rispetto a quanto stabilito dall'art. 8 della legge 28 gennaio 1994 n. 84 - che costituisce la legge-quadro in materia di porti - il quale prevede che la nomina in questione sia di competenza del predetto Ministro, d'intesa con la Regione interessata

Ad avviso della Corte la norma suddetta - richiedendo l'intesa con la Regione interessata sia nell'ipotesi di nomina effettuata a seguito della formulazione della terna sia nell'ipotesi di mancata designazione - esige che la nomina del Presidente sia frutto in ogni caso di una codeterminazione del Ministro e della Regione. Il presidente, infatti, è posto al vertice di una complessa organizzazione che vede coinvolti, e soggetti al suo coordinamento, anche organi schiettamente statali. Infine, svolge un ruolo fondamentale, anche di carattere propulsivo, perché il porto assolva alla sua funzione nell'interesse dell'economia nazionale

La sentenza precisa che tale inequivoca volontà originaria della legge deve essere rispettata - qualificando come "debole" l'intesa in questione - dopo che la riforma del Titolo V della Costituzione ha inserito la materia dei "porti e aeroporti civili" tra quelle di "legislazione concorrente" previste dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Come già evidenziato con sentenza n. 6/2004, la Consulta ribadisce che la norma statale de qua, in quanto attribuita al Ministro di funzioni amministrative in materia contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost., è costituzionalmente legittima proprio perché prevede una procedura che, attraverso strumenti di leale collaborazione, assicura adeguatamente la partecipazione della Regione all'esercizio in concreto della funzione amministrativa da essa allocata a livello centrale.

Ne discende che ab origine l'art. 8 della legge n. 84 del 1994 esigeva, ed a fortiori esige oggi - alla luce della sopravvenuta legge costituzionale n. 3 del 2001 - "una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto" di nomina, quale "forma di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione", ed esclude ogni "possibilità di declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante" con la conseguenza che il mancato raggiungimento dell'intesa, quale prevista dalla norma, costituiva e costituisce «ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» (cfr. sentenze n. 6 /2004).

La Corte ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della 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. Disposizioni per la rideterminazione delle deleghe legislative ed altre disposizioni connesse) e dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136. Quest'ultima norma, in particolare nell'aggiungere all'art. 8, 1° comma, della L. 28 gennaio 1994 n. 84, un comma 1 bis, ha previsto - svolgendo in tal modo il potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione e degradandolo al rango di parere non vincolante - che, dopo trenta giorni di inerzia nella nomina dei presidenti delle Autorità portuali, il Ministro può chiedere che la nomina dei presidenti sia effettuata dal Consiglio di ministri, il quale provvede con deliberazione motivata.

*Si allega di seguito il testo della sentenza*

SENTENZA N. 378  
ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione) e dell'articolo 1, comma 2, della 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. Disposizioni per la rideterminazione delle deleghe legislative ed altre disposizioni connesse) e dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, come modificato dalla suddetta legge 27 luglio 2004, n. 186, promossi con ricorsi delle Regioni Campania, Toscana e Friuli-Venezia Giulia notificati il 16, il 21 e il 27 luglio e il 24 settembre 2004 depositati in cancelleria il 23, il 28 luglio, il 5 agosto e il 1° ottobre successivi ed iscritti ai nn. 71, 73, 79 e 92 del registro ricorsi 2004, e nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2 e 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24 maggio 2004, n. 17 (Riordino normativo dell'anno 2004 per il settore degli affari istituzionali), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 23 luglio 2004, depositato in cancelleria il 2 agosto successivo ed iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2004.

*Visi* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, della Regione Friuli-Venezia Giulia nonché gli atti di intervento della Autorità portuale di Trieste;

*udito* nell'udienza pubblica del 7 giugno 2005 il Giudice relatore Romano Vaccarella;

*uditi* gli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Beniamino Caravita di Toritto per la Autorità portuale di Trieste e l'avvocato dello Stato Francesco Clemente per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 16 luglio 2004 (r.r. n. 71 del 2004) la Regione Campania ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004 n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), per violazione degli artt. 3, 5, 114, 117, 118 e 120 della Costituzione, dei principi di leale cooperazione e di ragionevolezza, nonché per lesione della sfera di competenza della Regione.

1.1.- Premette la ricorrente che la legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), in un assetto normativo che attribuiva alla competenza concorrente delle Regioni i soli settori della «navigazione e porti lacuali», così lasciando allo Stato la parte più consistente della disciplina e della organizzazione dei porti, ha regolamentato l'ordinamento e le attività portuali secondo modalità tali da garantire alle Regioni e agli enti locali significativi spazi nel procedimento di individuazione del Presidente dell'Autorità portuale, segnatamente prevedendo, nell'art. 8, che lo stesso debba essere nominato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, «di intesa con la Regione interessata».

Orbene, ferma l'operatività di tali disposizioni, con l'art. 6 del decreto impugnato - e, paradossalmente, nella vigenza del nuovo sistema di autonomie introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V parte seconda della Costituzione) - il legislatore statale ha aggiunto, al menzionato art. 8, un comma 1-bis, in base al quale, esperite le procedure necessarie, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa, il Ministro può chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre la questione al Consiglio, il quale provvede con deliberazione motivata.

Ritiene la ricorrente che la normativa così introdotta sia costituzionalmente illegittima:

a) per violazione degli artt. 3, 5, 114, 117, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale cooperazione e di ragionevolezza.

E invero, mentre nel sistema previgente la nomina dell'organo di vertice dell'Autorità portuale era «condivisa» con le autonomie locali interessate, nel nuovo assetto lo Stato potrebbe facilmente eludere la regola procedimentale, essendo facultato a provvedere senza l'apporto regionale, in conseguenza del mero decorso di un certo termine che, fissato in un lasso di tempo particolarmente breve, prescinde del tutto dalla causa che ha determinato la mancata conclusione della procedura.

L'equilibrio tra istanze ed esigenze plurime, assicurato dalla legge n. 84 del 1994 nella sua originaria formulazione, sarebbe stato rotto dalla modifica apportata dal decreto-legge impugnato che, attraverso una formula caratterizzata da un notevole tasso di genericità sotto più di un profilo, consentirebbe il superamento dell'intesa con una decisione presa dal solo livello statale.

Da un lato infatti, la richiesta del Ministro al Presidente del Consiglio - peraltro prefigurata come semplice possibilità, in contrasto con l'oggettiva necessità dell'intervento in sostituzione - è subordinata alla sola condizione del mancato raggiungimento dell'intesa entro trenta giorni.

Dall'altro, non sarebbe dato comprendere la stessa ragion d'essere di un termine così configurato, termine la cui brevità e incongruità, rispetto ai tempi imposti dall'importanza della decisione da assumere, emergerebbe a sol considerare che esso è

destinato ad operare vuoi nell'ipotesi in cui vi sia stata la designazione degli enti locali, e si debba quindi scegliere nell'ambito della prima o della seconda terna, vuoi nel caso in cui nessuna indicazione sia stata data, con conseguente, ancor più ampia discrezionalità nella individuazione del candidato da nominare.

In particolare l'assenza di ogni specificazione in ordine alle cause della mancata conclusione della procedura – perché evidentemente altro è che essa sia stata determinata dall'inerzia regionale, altro che vi sia stato comportamento omissivo dello stesso Ministro, e altro ancora che semplicemente non sia stato raggiunto l'accordo, malgrado la diligenza di tutti gli enti coinvolti – rimarcherebbe l'irragionevolezza e l'illegittimità di una normativa che, senza approntare alcuna garanzia a presidio dell'autonomia regionale, lascerebbe l'autorità statale sostanzialmente arbitra di imporre la propria volontà, vanificando quell'intesa che, sostanziandosi in una codeterminazione del contenuto dell'atto, è strumento imprescindibile ai fini dell'attuazione del principio di leale cooperazione.

Ma a giudizio della ricorrente la normativa censurata sarebbe altresì illegittima:

b) per violazione degli artt. 3, 5, 114, 117, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale cooperazione e di ragionevolezza, sotto un ulteriore, autonomo profilo.

Se è vero infatti che, dopo la riforma del Titolo V, spetta alle Regioni, nei limiti dei principi fondamentali individuati dalla legge statale, regolare le materie «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione» e, più in generale, «governo del territorio», non può negarsi che le Regioni stesse abbiano, *in parte qua*, competenza legislativa concorrente.

Conseguentemente, se già la legge n. 84 del 1994, non foss'altro perché elaborata nel precedente ordine costituzionale di competenze, è, a ben vedere, enunciativa di una disciplina che travalica dalla mera enucleazione dei principi fondamentali della materia, ancor più configgerebbe con tali caratteri la normativa oggi impugnata, che lederebbe precise prerogative regionali.

In particolare, non potrebbero rivestire carattere di principi fondamentali norme che, senza avere una propria portata prescrittiva, si limitano in realtà a distribuire competenze, posto che la disciplina statale impugnata, lungi dal contenere criteri volti ad orientare il legislatore regionale nell'esercizio delle proprie attribuzioni, detterebbe norme di dettaglio autoapplicative, «non suscettibili di essere sostituite» da parte dell'ente cui ora la relativa materia appartiene, volte come sono a sancire una pura e semplice attribuzione di competenza all'organo governativo. Di modo che, se la disciplina previgente, pur non coerente col novellato art. 117 Cost., poteva essere ritenuta operativa, in attesa di un intervento legislativo regionale di appropriazione del settore, la nuova regolamentazione, approvata nella vigenza della legge costituzionale n. 3 del 2001 e in palese dispregio dei principi da essa posti, non avrebbe la cedevolezza necessaria a superare lo scrutinio di costituzionalità.

Né può essere dimenticato che, come sovente ribadito dalla Corte costituzionale, affinché le esigenze di carattere unitario consentano di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, è indispensabile un procedimento volto ad assicurare il raggiungimento di un'intesa in senso «forte», nel significato cioè di vero e proprio accordo stipulato con la Regione interessata.

La disciplina censurata avrebbe peraltro una ricaduta anche nel sistema amministrativo delineato dall'art. 118 della Costituzione, con ulteriore lesione dell'autonomia regionale: e invero, posto che il modulo distributivo delle competenze amministrative imposto da tale norma, nella sua attuale formulazione, non consente interventi di contenuto organizzativo a soggetti che non siano titolari di competenza legislativa nel settore di riferimento, non spetterebbe allo Stato – titolare della sola potestà di dettare i principi fondamentali della materia – ma alla Regione fissare la disciplina di dettaglio e quindi determinare, sulla sua base, l'assetto organizzativo più idoneo all'esplicazione delle relative funzioni. E sarebbe certamente incompatibile col nuovo assetto costituzionale che competenze, che dovrebbero essere esplicazione di autonomia regionale, siano invece concentrate in organi centrali del governo statale.

Per le ragioni esposte la Regione Campania chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004 n. 136, per violazione degli artt. 3, 5, 114, 117, 118 e 120 della Costituzione, dei principi di leale cooperazione e di ragionevolezza, nonché per lesione della sfera di competenza della Regione.

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio con la rappresentanza dell'Avvocatura generale dello Stato, ha dedotto che «la presunta e contestata irragionevolezza» del disposto dell'impugnato art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 sarebbe in procinto di venir meno a seguito della conversione in legge, con radicali modificazioni, del decreto medesimo.

Enuncia anche la deducente che, con specifica disposizione transitoria, verrà fatta salva la validità e l'efficacia degli atti posti in essere fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione.

In tale contesto, essendo stato rafforzato il procedimento volitivo su cui si basa la nomina del Presidente dell'Autorità portuale, ritiene l'Avvocatura che la Corte costituzionale dovrà dichiarare l'inammissibilità del ricorso, per cessata materia del contendere.

1.3.– La Regione Campania, in vista dell'udienza pubblica, ha depositato delle note in cui, preso atto che la legge 27 luglio 2004 n. 186, nel convertire il decreto-legge n. 136 dello stesso anno, ha modificato l'art. 6 nel senso anticipato dalla Presidenza del Consiglio, riconosce che è in tal modo venuta meno la causa che ha condotto all'attivazione del ricorso, chiedendo anch'essa alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere.

2.– Con ricorso notificato il 21 luglio 2004 (r.r. n. 73 del 2004) anche la Regione Toscana ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, per violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, del principio di leale collaborazione, nonché dell'art. 77 della Costituzione.

2.1.– Ricordato che il disposto dell'art. 8, comma 1, della legge n. 84 del 1994, prevede sempre la necessità dell'intesa con la Regione interessata, osserva la Regione ricorrente che la norma censurata, invece, ha previsto un'ulteriore articolazione del procedimento, in quanto essa, dopo il primo comma, inserisce un capoverso il quale dispone che, esperite le procedure previste, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa, il Ministro può chiedere al Presidente del Consiglio di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri, che provvede con deliberazione motivata.

Ritiene la Regione Toscana che tale disposizione sia illegittima:

a) per violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale cooperazione.

Essa invero svuoterebbe di significato la procedura dell'intesa che, come ripetutamente evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, deve presiedere e regolare l'esercizio delle competenze interferenti di Stato e Regioni, in quanto enti dotati entrambi di rilevanza costituzionale: l'intesa costituisce infatti un modulo volto a fare in modo che il contenuto degli atti da adottare sia codeterminato, sia cioè il prodotto di un accordo fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere nella decisione stessa.

Tali principi, elaborati nella vigenza del precedente assetto normativo, sono tanto più validi dopo la riscrittura del Titolo V operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, come il Giudice delle leggi non ha mancato di sottolineare nelle sentenze nn. 303 del 2003, 6 e 27 del 2004, relativa, quest'ultima, proprio alla nomina del Presidente di un ente nazionale, segnatamente ribadendo che l'attività di codeterminazione connessa all'intesa non può mai essere declassata ad attività consultiva non vincolante.

Ricordato, quindi, che il Presidente dell'Autorità portuale la rappresenta e ne coordina e determina in modo incisivo l'attività; che lo stesso presiede il comitato portuale, nei cui confronti svolge un ruolo propositivo in ordine al piano operativo triennale, al piano regolatore portuale, ai bilanci e alle gare per l'affidamento dell'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria e per le forniture; che infine a lui mettono capo sia l'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo compreso nella circoscrizione territoriale, sia le attività inerenti alle operazioni portuali, alle concessioni sulle aree demaniali e sulle banchine, la Regione ricorrente sottolinea che tutte queste funzioni interferiscono con le potestà costituzionalmente garantite delle Regioni, posto che nella competenza legislativa concorrente di tali enti, in attuazione dei principi di sussidiarietà e di federalismo amministrativo e in un'ottica volta a riconoscere sempre maggiore spazio di intervento al legislatore regionale e centralità al Comune, rientra ormai l'intero settore dei porti civili, senza più alcuna distinzione tra aree portuali aventi rilevanza economica regionale, ovvero nazionale o internazionale.

Né può ignorarsi – aggiunge la ricorrente – che l'Autorità portuale viene ad operare in settori che involgono materie come governo del territorio, grandi reti di trasporto e di navigazione, commercio con l'estero, turismo ed industria alberghiera, lavori pubblici: materie tutte anch'esse di competenza regionale.

La normativa impugnata, introducendo una procedura di intesa puramente formale, snaturerebbe dunque il relativo istituto, riducendolo a mero adempimento di carattere rituale, esperito il quale e decorso il termine di trenta giorni, lo Stato può procedere come ritiene.

In definitiva la norma censurata, ignorando che l'intesa, per assolvere alla sua fondamentale funzione di garanzia delle autonomie regionali, postula l'adozione di una procedura i cui passaggi garantiscano il superamento di eventuali dissensi, si porrebbe in aperto contrasto con i principi elaborati dalla Corte costituzionale.

Ma l'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, sarebbe illegittimo anche:

b) per violazione dell'art. 77 della Costituzione, stante l'evidente mancanza dei presupposti prescritti dal secondo comma di tale norma per il ricorso alla decretazione di urgenza, in quanto la vigente legislazione assicura la continuità dell'azione amministrativa attraverso la tempestiva attivazione del procedimento per la nomina del nuovo Presidente delle Autorità portuali; attraverso la previsione che l'organo scaduto continui ad operare in regime di *prorogatio* per ulteriori quarantacinque giorni; attraverso, infine, il riconoscimento allo Stato del potere di procedere, ove il procedimento non si sia ancora concluso allo spirare di tale termine, alla nomina di un Commissario (come, peraltro, è stato fatto proprio per l'Autorità portuale di Livorno).

Per le ragioni esposte la Regione Toscana chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, per violazione degli artt. 5, 117, 118, del principio di leale collaborazione, nonché dell'art. 77 della Costituzione.

2.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio con la rappresentanza dell'Avvocatura generale dello Stato, ha svolto argomentazioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle esplicitate nel giudizio instaurato dalla Regione Campania, deducendo che la dedotta illegittimità dell'impugnato art. 6 è destinata a venir meno a seguito delle modifiche che saranno apportate al decreto-legge n. 136 del 2004 in sede di conversione e chiedendo che la Corte dichiari l'inammissibilità del ricorso per cessazione della materia del contendere.

2.3.– Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Toscana, rilevato che l'originaria disposizione dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 è stata modificata dalla legge di conversione n. 186 del 2004, «proprio al fine di tradurre in legge i principi, stabiliti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 27 del 2004, di effettiva garanzia della leale collaborazione tra Stato e Regione nella nomina delle cariche in organi nazionali chiamati a svolgere funzioni interferenti con le attribuzioni regionali costituzionalmente garantite», secondo quanto emerge dai lavori preparatori, ha chiesto di dichiarare cessata la materia del contendere.

3.– Con ricorso notificato il 23 luglio 2004 (r.r.n. 78 del 2004) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2 e 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 24 maggio 2004, n. 17 (Riordino normativo dell'anno 2004 per il settore degli affari istituzionali), per violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione.

3.1.– Espone il ricorrente che il comma 2 dell'impugnata disposizione prevede, in riferimento alla procedura di designazione e nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste, che, qualora nei termini indicati nel precedente comma non pervenga alcuna designazione, il Presidente della Regione, previa intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nomina «comunque» il Presidente tra personalità esperte del settore.

Il capoverso successivo stabilisce poi che spetta al Presidente della Regione decretare, d'intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e nel rispetto delle previsioni contenute nell'art. 7 della legge n. 84 del 1994, la revoca del mandato del Presidente, lo scioglimento del comitato portuale nonché le eventuali nomine commissariali.

Ricorda quindi che, in base all'art. 8 della legge n. 84 del 1994 – avente natura di legge-quadro del settore – il Presidente dell'Autorità portuale è invece nominato, previa intesa con la Regione interessata, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, nell'ambito di una terna di esperti designati dalla Provincia, dai Comuni e dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, norma nel cui corpo l'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione) ha inserito un comma 1-*bis* volto a stabilire che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata, il Ministro può chiedere al Presidente del Consiglio di investire della questione l'organo collegiale, che provvede con deliberazione motivata.

Questo essendo l'assetto normativo di riferimento, secondo l'Avvocatura la legge regionale impugnata travalicherebbe dall'ambito delle competenze regionali sotto un duplice profilo; e invero essa deroga alle previsioni della legge-quadro del settore, sia in ordine alla procedura e alla competenza in punto di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, sia in ordine alla spettanza dei poteri di revoca di tale organo, di scioglimento del comitato portuale e di eventuale nomina di un Commissario: poteri, questi ultimi, di cui la legge n. 84 del 1994 prevede l'esercizio a mezzo di decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, senza alcuna intesa con la Regione interessata e nei soli casi tassativamente indicati nel comma 3 dell'art. 7.

Tali disposizioni della legge quadro costituirebbero principi fondamentali, che, attenendo a materia (attualmente) di carattere concorrente, il legislatore statale sarebbe legittimato a dettare e che dovrebbero ritenersi vincolanti e non derogabili dalle Regioni.

Né sull'esito dello scrutinio di costituzionalità potrebbe influire la circostanza che il Friuli-Venezia Giulia è Regione ad autonomia speciale, posto che lo statuto, adottato con legge costituzionale n. 1 del 1963 e successive modificazioni e integrazioni – tra cui la legge cost. n. 2 del 2001 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano) –, prevede che la Regione abbia potestà legislativa esclusiva in determinate materie, tassativamente indicate, tra le quali non figura quella dei porti e degli aeroporti civili, di modo che, stante il disposto dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – volto a sancire l'applicabilità delle sue disposizioni alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» –, non può dubitarsi che anche per essa la materia *de qua* rientri nell'ambito della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ricordato quindi che, per consolidata giurisprudenza della Corte, nella fase di transizione tra il vecchio e il nuovo sistema di riparto delle competenze la legislazione regionale deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalle norme vigenti, l'Avvocatura sottolinea il carattere di norma di principio, non derogabile dalle Regioni, dell'art. 8 della legge n. 84 del 1994, come modificato all'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, nella parte in cui riserva al competente organo statale la nomina del Presidente dell'Autorità portuale, previa intesa con la Regione interessata: e tanto specialmente con riguardo al porto di Trieste, soggetto ad un regime peculiare in quanto «zona franca posta, per mera *factio iuris*, fuori del territorio doganale dello Stato e soggetta ad un regime particolare previsto dall'Allegato VIII al Trattato di pace del 1947».

3.2.– La Regione Friuli-Venezia Giulia, costituitasi in giudizio, ha chiesto che la proposta questione venga dichiarata inammissibile e infondata, riservandosi di esporre i motivi in separata e successiva memoria.

3.3.– Nel giudizio è altresì intervenuta l'Autorità portuale di Trieste che, riservato «ad ulteriori atti e alla discussione orale una più ampia prospettazione delle proprie argomentazioni», ha chiesto dichiararsi l'ammissibilità e la fondatezza del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.4.– Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che una fattispecie assai simile a quella ora sottoposta all'esame della Corte è stata da questa esaminata nelle sentenze n. 198 e n. 199 del 2004, ove trovasi enunciato il principio che «né lo Stato, né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere eventuali conflitti di competenza tramite proprie disposizioni di legge», posto che l'unico rimedio che l'ordinamento riconosce alle Regioni per contestare la legittimità costituzionale di una legge dello Stato è il ricorso *ex art.* 127 della Costituzione.

Peraltro, secondo l'Avvocatura, le norme impuginate sarebbero volte a disciplinare non già le funzioni dell'Autorità portuale, ma la costituzione dei suoi organi: esse, incidendo sugli aspetti ordinamentali di organismi che rientrerebbero nella categoria degli enti pubblici nazionali, in quanto soggetti costituiti con legge dello Stato, sottoposti alla vigilanza del Ministro competente e finanziati dall'erario, verrebbero ad operare nell'ambito della materia – rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato – «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *g)*, della Costituzione.

Ricorda quindi che la coesistenza di più potestà decisorie in un medesimo settore può realizzarsi o nell'ambito del procedimento amministrativo destinato a provvedere sul punto (facendo cioè di quel procedimento un luogo di composizione dei diversi interessi) o, come nella fattispecie, attraverso l'attribuzione dell'intera materia ad un unico soggetto istituzionale e la previsione di meccanismi idonei a consentire la rappresentanza al suo interno di tutti i soggetti titolari di competenza *in parte qua*, alla stregua di un'opzione che rientra nella discrezionalità del legislatore e che si presta ad essere sindacata solo sotto il profilo del difetto di ragionevolezza.

Né sarebbe sostenibile la tesi della spettanza alla competenza amministrativa regionale (o addirittura inferiore) della materia dei porti, perché dirimenti, a questi fini, sarebbero, da un lato, la qualificazione del porto come bene pubblico, la cui gestione non potrebbe essere sottratta allo Stato, e, dall'altro, la considerazione che le Autorità portuali sovrintendono al funzionamento di quelli di maggiori dimensioni, vere e proprie infrastrutture strategiche del sistema economico nazionale.

Infine la normativa statale disciplinerebbe, ad avviso della difesa erariale, adeguati meccanismi partecipativi, prevedendo non solo l'intesa con la Regione interessata per la nomina del Presidente, ma la presenza nel comitato esecutivo dell'Autorità di rappresentanti degli enti locali.

3.5.– Nella sua memoria la Regione Friuli-Venezia Giulia contesta l'assunto dell'Avvocatura dello Stato, secondo il quale i commi 2 e

3 dell'art. 9 della legge regionale n. 17 del 2004 sarebbero illegittimi per contrasto con i principi fondamentali della materia contenuti, rispettivamente, negli artt. 8 e 7 della legge n. 84 del 1994, attributivi, l'uno, del potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Regione interessata, e l'altro dei poteri di revoca del mandato del Presidente, di scioglimento del comitato e di nomina del commissario – da esercitarsi peraltro nei soli casi tassativamente elencati nel comma 3 dell'art. 7 – al medesimo Ministro, senza intesa con la Regione. Contesta, inoltre, l'argomento secondo cui il carattere di norma di principio dell'art. 8 sarebbe particolarmente visibile proprio in relazione al porto di Trieste, in considerazione della sua natura «davvero peculiare – appunto internazionale od extraterritoriale ... (di) zona franca posta, per mera *factio iuris* fuori del territorio doganale dello Stato e soggetta ad un regime doganale particolare previsto dall'Allegato VIII al Trattato di pace del 1947».

Premette la Regione di aver già precisato, sia nel ricorso per conflitto di attribuzione n. 21 del 2004 sia nel ricorso in via principale n. 79 del 2004, proposto contro l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, che quest'ultima disposizione, a suo avviso, non ha abrogato l'art. 9, comma 2, della legge regionale n. 17 del 2004, essendo essa intervenuta a precisare un elemento della procedura prevista dall'art. 8, comma 1, della legge n. 84 del 1994, la quale, però, non trova più applicazione nel suo territorio, per essere ivi vigente, come norma speciale, il menzionato art. 9; di avere nondimeno impugnato, in via puramente cautelativa, sia il decreto-legge n. 136 del 2004, sia la legge di conversione n. 186 del 2004, avendo il Governo contestato la legittimità della normativa regionale. Chiarisce anche che la materia del contendere non potrebbe ritenersi cessata neppure se il rapporto tra fonte legislativa statale e fonte legislativa regionale venisse ricostruito in termini di successione nel tempo di norme aventi il medesimo campo di applicazione: e invero, quanto all'art. 9, comma 3, della legge regionale, esso disciplina i poteri di revoca del presidente, di scioglimento del comitato portuale e di nomina del commissario, di cui non si occupano affatto le norme statali sopravvenute; quanto al comma 2 della medesima disposizione, perché le norme statali sopravvenute sono state da essa impugunate nella parte in cui prevedono i poteri ministeriali di nomina e di gestione dell'intera procedura.

Secondo la Regione, posto che nel precedente assetto costituzionale le Regioni «non avevano alcuna competenza in materia di porti», in relazione alla legge n. 84 del 1994 non si poneva affatto un problema di distinzione tra principi fondamentali e norme di dettaglio, chiaro essendo soltanto che tale complesso normativo, attraverso la previsione dell'intesa con la Regione interessata e il coinvolgimento nella procedura degli enti locali, riconosceva l'incidenza della funzione in questione sull'economia regionale e l'importanza del contributo delle comunità di base.

Con l'entrata in vigore delle legge costituzionale n. 3 del 2001 il settore dei porti è stato attribuito alla potestà legislativa concorrente delle Regioni: conseguentemente, queste hanno ora, da un lato, il potere di dettare la disciplina sostanziale della materia, nell'ambito dei principi fondamentali risultanti dalla legislazione precedente o di quelli dettati *ex novo* dal legislatore statale e, dall'altro, il potere di allocare le funzioni amministrative *ex art.* 118 della Costituzione.

Sostiene in particolare la Regione che la giurisprudenza costituzionale avrebbe chiarito che i principi fondamentali di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione non possono consistere nel riconoscimento di funzioni amministrative (sentenza n. 50 del 2005), ma che tali funzioni lo Stato può autoattribuirsi in attuazione dell'art. 118, comma primo, della Costituzione, e «nel rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e leale collaborazione».

Conseguentemente l'evocazione, quale parametro della sostenuta illegittimità della normativa regionale impugnata, dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, dovrebbe ritenersi del tutto inadeguata, perché l'affermazione della competenza ministeriale, contenuta negli artt. 7 e 8 della legge n. 84 del 1994, non potrebbe giustificarsi a titolo di principio fondamentale della materia, ma alla stregua del criterio della sussidiarietà: la normativa regionale avrebbe perciò potuto essere censurata solo in relazione all'art. 118 della Costituzione e non già con riferimento alla norma costituzionale in effetti evocata.

Né sarebbe possibile trasporre il motivo in termini di violazione dell'art. 118 della Costituzione, ostandovi il principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato di cui all'art. 27 della legge n. 87 del 1953, nonché il carattere di giudizio di parti del giudizio di costituzionalità in via principale.

Peraltro, anche ove si fosse di contrario avviso sul punto, le impugunate norme regionali non violerebbero il principio di sussidiarietà, ma ne rappresenterebbero una significativa applicazione: posto infatti che la nomina del Presidente dell'Autorità portuale «non richiede ... una considerazione della situazione complessiva del Paese», essa potrebbe e dovrebbe essere rimessa ad organo regionale, mentre il principio dell'adeguatezza e la considerazione del rilievo nazionale dell'ente sarebbero soddisfatti, l'uno, dalla previsione che le valutazioni iniziali partano dagli enti locali, e l'altro, da quella dell'intesa con il Ministro.

In definitiva, mentre non vi sarebbe alcuna ragione per allocare in capo a quest'ultimo l'intera procedura e il provvedimento finale, l'affermazione della responsabilità regionale sarebbe non solo adeguata, ma la più adeguata possibile nel vigente assetto costituzionale, anche in vista di una corretta impostazione dei rapporti con gli enti locali interessati.

Inconferente sarebbe pure, ad avviso della Regione, il richiamo alla peculiare natura del porto di Trieste, in quanto tale regime non imporrebbe affatto la competenza ministeriale per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale, ma inciderebbe solo sul rapporto con le autorità doganali (non a caso, osserva, l'art. 6, comma 12, della legge n. 84 del 1994, prevede specifici poteri del Ministro in relazione ai punti franchi).

Con riguardo, poi, alle censure formulate nei confronti del comma terzo, dell'art. 9 della legge regionale n. 17 del 2004 – nel richiamare le argomentazioni già svolte sia in relazione all'infondatezza del richiamo all'art. 117, comma terzo, della Costituzione, sia in ordine all'insussistenza della violazione dell'art. 118, comma primo, della Costituzione «comunque non invocato nel ricorso» – sostiene la deducente che l'inesistenza di esigenze di carattere unitario sarebbe ancora più evidente con riguardo ai poteri di revoca e di nomina del commissario, essendo, i primi, vincolati a determinati presupposti e riguardando, i secondi, un organo destinato a rimanere in carica per un periodo limitato di tempo.

Rileva infine che la norma regionale, sancendo il rispetto delle previsioni contenute nell'art. 7 della legge n. 84 del 1994, intende chiaramente richiamare i casi di revoca ivi elencati.

3.6.– Anche l'Autorità portuale di Trieste ha depositato una memoria, nella quale, ricapitolati i punti salienti della legge n. 84 del 1994, sottolinea che nella disciplina dei porti entrano in gioco interessi di rilievo e di portata nazionali, accanto a interessi territorialmente limitati: in particolare il porto di Trieste, per la sua connotazione geografica, costituirebbe uno snodo essenziale nei traffici con il mercato asiatico, e segnatamente con la Cina.

La circostanza che il complesso meccanismo di nomina del Presidente dell'Autorità portuale ha determinato di fatto in molti scali italiani una situazione di paralisi che si è protratta per anni, andrebbe valutata in tale quadro di riferimento.

Esposti quindi i vari momenti della vicenda che ha condotto alla nomina dell'attuale Presidente dell'Autorità portuale di Trieste nonché all'emanazione, da un lato, della legge regionale n. 17 del 2004 e, dall'altra, del decreto-legge n. 136 del 2004, convertito con modificazioni dalla legge n. 186 dello stesso anno, l'interveniente sostiene preliminarmente la piena ammissibilità del suo intervento nel giudizio proposto dal Presidente del Consiglio, alla stregua di una giurisprudenza costituzionale che va manifestando significativi segni di apertura in ordine all'ammissibilità degli interventi di soggetti terzi anche nei giudizi fra Stato e Regioni. Né del resto sarebbe seriamente sostenibile la sua estraneità al giudizio relativo ad una legge, come quella impugnata dall'Avvocatura, che modificherebbe radicalmente la natura e la collocazione di essa esponente.

Ciò posto, secondo la deducente una legge regionale che allochi in capo a organi regionali funzioni statali, come la legge adottata dal Friuli-Venezia Giulia, sarebbe in contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, con la VIII disposizione transitoria e finale, comma secondo, con l'art. 7 della legge n. 131 del 2003 nonché con l'art. 65 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia, norme tutte che esprimono il «principio della non appendibilità diretta» delle funzioni statali da parte delle Regioni e della necessità che a tanto provveda una legge dello stesso Stato.

La norma impugnata sarebbe inoltre incostituzionale per sviamento della funzione legislativa: essa, procedendo attraverso meccanismi unilaterali, si sarebbe infatti appropriata, secondo un *modus procedendi* già ritenuto illegittimo dalla Corte nelle sentenze n. 198 e n. 199 del 2004, di competenze che la legge nazionale di principio non prevede.

La legge regionale avrebbe, in realtà, un carattere provocatorio, posto che, al di là della sua palese incostituzionalità, giammai essa potrebbe correttamente applicarsi ad un procedimento in corso. E di tanto sarebbe ben consapevole la stessa Regione, la quale, nelle conclusioni espresse nel conflitto di attribuzione (reg. confl. n. 21 del 2004), ha chiesto alla Corte di dichiarare che «non spetta allo Stato nominare con decreto ministeriale, senza previa intesa con la Regione, il Presidente dell'Autorità portuale di Trieste»; laddove, se avesse ritenuto applicabile la legge regionale, avrebbe dovuto invocare *tout court* la declaratoria della non spettanza allo Stato del potere di nomina.

L'esclusiva competenza statale a disciplinare il procedimento *de quo* e a procedere alla nomina, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera g) della Costituzione, si radicherebbe sul carattere di enti pubblici non economici delle Autorità portuali, secondo quanto ritenuto a più riprese anche dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti.

Del resto sarebbe certamente errato far rientrare all'interno della materia porti e aeroporti civili tutto ciò che è disciplinato dalla legge n. 84 del 1994, atteso che il porto emerge non già staticamente, ma dinamicamente, quale centro di attività cruciali sotto il profilo economico-sociale, alla stregua di un approccio ricostruttivo del riparto delle competenze contenuto nella Costituzione, già seguito dalla Corte nelle sentenze n. 363 del 2003 e n. 37 del 2005.

Infine, anche a voler ritenere che l'oggetto del giudizio di costituzionalità inerisca alla materia porti e aeroporti civili, ai sensi del nuovo art. 117 della Costituzione, la norma impugnata sarebbe comunque illegittima per violazione dei principi fondamentali della materia: non sarebbe invero possibile dubitare del fatto che tra questi rientri anche la disposizione che attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la competenza ad effettuare la nomina. Né, in contrario, potrebbe invocarsi la giurisprudenza costituzionale in ordine ai requisiti propri della norma di principio, la quale dovrebbe, da un lato, essere espressione di scelte politiche fondamentali e, dall'altro, presentare un elevato grado di astrattezza: la stessa Corte avrebbe infatti in più occasioni riconosciuto la legittimità costituzionale di disposizioni legislative statali contenenti principi dettagliati ed autoapplicativi, sulla base del rilievo che «la nozione di principio fondamentale ... non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le materie hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo».

4.– Con ricorso notificato il 27 luglio 2004 (r.r. n. 79 del 2004) la Regione Friuli-Venezia Giulia ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, per violazione della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e delle relative norme di attuazione, degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

4.1.– Premesso che, in base a quanto stabilito dall'art. 70, ultimo comma, dello statuto, è stato costituito, con legge 9 luglio 1967, n. 589 (Istituzione dell'Ente autonomo del porto di Trieste), l'Ente autonomo del porto di Trieste, quale ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero della marina mercantile, la ricorrente osserva che l'art. 8, comma 1 della legge n. 84 del 1994, nella sua originaria formulazione, attribuiva un ruolo di codeterminazione alla Regione nella nomina del Presidente dell'Autorità portuale, coinvolgendo nella relativa procedura le Province, i Comuni e le Camere di commercio territorialmente competenti. Sennonché l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 ha modificato siffatte previsioni, perché ha inserito un ulteriore capoverso, in base al quale, esperite le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa, il Ministro può chiedere al Presidente del Consiglio di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri, che provvede con deliberazione motivata.

Sarebbero stati in tal modo palesemente ristretti e sminuiti gli spazi di intervento della Regione, per giunta in un assetto costituzionale che, a seguito della riforma del Titolo V, ha visto l'espansione delle competenze di tale ente.

In realtà la disposizione censurata, pur avendo carattere generale ed astratto, si inserisce in modo specifico nel quadro della vicenda che da oltre un anno impedisce la nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste; vicenda della quale la ricorrente riproduce ampiamente l'esposizione contenuta nel ricorso per conflitto n. 21 del 2004.

Ricorda la Regione, per quel che interessa in questa sede, che, non essendo stata raggiunta l'intesa prevista dalla legge ed avendo il Ministro proceduto alla nomina di un Commissario alla scadenza del mandato del Presidente, la Regione elaborava una nuova disciplina del settore che, approvata, diventava la legge 24 maggio 2004 n. 17, con la quale la Regione, in attuazione del nuovo riparto di competenze sancito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, viene in sostanza ad invertire i ruoli assegnati dalla legge n. 84 del 1994 al Presidente della Regione e al Ministro, conferendo al primo la responsabilità del procedimento e il compito finale della nomina; al secondo la funzione di dare la propria intesa, a salvaguardia degli interessi generali del sistema portuale.

A soli due giorni di distanza dalla pubblicazione della legge regionale n. 17 del 2004, il Governo adottava il decreto-legge n. 136 del 2004, il cui art. 6, oggetto dell'impugnativa proposta, rende meramente facoltativa l'intesa con la Regione, posto che alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale il Consiglio dei ministri può pervenire per il solo fatto che l'intesa stessa non sia stata raggiunta nel termine di trenta giorni.

Esplicita inoltre che, benché la disciplina statale intervenga a precisare un elemento della procedura prevista dalla legge n. 84 del 1994 che, a seguito della citata legge regionale, non dovrebbe trovare applicazione nel territorio della Regione, sussiste comunque il suo interesse alla decisione del ricorso, in quanto, da un lato, l'affermazione predetta potrebbe non essere condivisa, e, dall'altro lato, l'accoglimento dell'impugnazione già deliberata dal Governo, avverso la legge regionale, renderebbe applicabile anche con riferimento al porto di Trieste la disciplina generale, e quindi la disposizione censurata.

Segnatamente la Regione articola i seguenti motivi di impugnativa:

a) Violazione dell'art. 117, comma terzo, e dell'art. 118 della Costituzione, in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in relazione all'eventuale ripristino anche nella Regione Friuli-Venezia Giulia della competenza ministeriale di nomina.

Ribadito che la legge regionale n. 17 del 2004 farebbe puntuale applicazione dell'art. 118 Cost., che attribuisce all'ente titolare della funzione legislativa il potere di allocazione delle funzioni amministrative, la Regione osserva che la legge statale impugnata disattenderebbe il principio – più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale – secondo cui, nelle materie di competenza regionale, la legge statale, nel rispetto dei criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, può assegnare allo Stato (e regolare) solo funzioni amministrative che debbano essere esercitate unitariamente, salva in ogni caso la necessità dell'adozione di 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» (Corte costituzionale n. 303 del 2003; n. 6 del 2004).

E in effetti, mentre la legge regionale ha conservato il potere di codeterminazione del Ministro, in considerazione del principio fondamentale espresso dalla legge n. 84 del 1994, la norma impugnata non solo avrebbe declassato l'intesa, trasformandola da forte a debole, ma avrebbe ribadito una competenza ministeriale non più adeguata al nuovo assetto costituzionale.

A giudizio della Regione, infatti, la nomina del Presidente dell'Autorità portuale non sarebbe funzione che debba essere necessariamente svolta in sede centrale, sembrando semmai più consono ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità una nomina regionale, alla quale lo Stato dia il suo consenso, mentre il criterio dell'adeguatezza, stabilito dall'art. 118 della Costituzione, rende evidentemente preferibile che le valutazioni di base partano dalle comunità locali, secondo un modulo già insito nella legge n. 84 del 1994 e «che non v'è ragione di non far valere anche per la competenza regionale».

Conseguentemente, qualora si ritenga che l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, abbia abrogato l'art. 9 della legge regionale n. 17 del 2004, così ripristinando il potere ministeriale di nomina, lo stesso, alla luce delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, «in relazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia», dovrebbe essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 118, commi primo e secondo, della Costituzione.

b) Violazione dell'art. 117, comma terzo, e dell'art. 118 della Costituzione, in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e del principio di leale collaborazione, «in relazione alla possibilità di procedere a nomina senza intesa con la Regione».

In ordine a tale profilo la Regione, ricordato che la norma statale impugnata disciplina una materia in cui la Regione ha competenza legislativa, salva la determinazione, da parte dello Stato, dei principi fondamentali, rileva che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, ove lo Stato eserciti una funzione amministrativa in materia regionale, è necessaria l'intesa con la Regione interessata: si tratterebbe di intesa forte, nel senso che il suo mancato raggiungimento costituirebbe ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento (sentenze n. 303 del 2003 e n. 233 del 2004).

Peraltro, poiché non è ipotizzabile che l'intesa necessaria alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale risulti di fatto impossibile, posto che entrambe le parti – Stato e Regione – sono tenute ad improntare il proprio comportamento al principio della leale collaborazione, e poiché esistono meccanismi atti a garantire comunque il funzionamento dell'organo (come l'attribuzione delle funzioni di vicepresidente al comandante del porto), è evidente l'insussistenza della necessità di provvedere unilateralmente all'investitura, non essendovi alcun pericolo di lesione di interessi di rango costituzionale.

In definitiva, l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 lederebbe la sfera costituzionale di competenza della Regione perché non solo abbasserebbe la tutela dell'autonomia regionale rispetto alla norma previgente, ma opererebbe «questa *deminutio* dopo che la Regione Friuli-Venezia Giulia è stata dotata di competenza costituzionale in materia di porti, competenza che ... può essere derogata ... solo prevedendo un'intesa forte».

c) In subordine al punto b: violazione dell'art. 117, comma terzo, e dell'art. 118 Cost., in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e del principio di leale collaborazione, in quanto si prevede che il conflitto venga risolto con la semplice prevalenza di una delle parti.

Il fatto che l'organo individuato come competente all'adozione della decisione finale non costituisca un'istanza «neutra» o realmente equidistante tra Ministro e Regione, ma piuttosto una propaggine del primo, costituirebbe, in presenza di interessi costituzionali di pari dignità e tali da non mettere in gioco la linea politica del Governo, un ulteriore aspetto della denunciata illegittimità.

d) In ulteriore subordine al punto b: violazione dell'art. 117, comma terzo, e dell'art. 118 Cost., in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e del principio di leale collaborazione, in quanto si prevede che il semplice passaggio di 30 giorni

consenta la sostituzione del Governo all'intesa.

Osserva la Regione che il censurato art. 6 non richiede, perché scatti la possibilità di definire la procedura a mezzo di delibera del Consiglio dei ministri, altro che il decorso del termine di trenta giorni dal momento in cui sono state esperite le «procedure di cui al comma 1» – e cioè trenta giorni dal ricevimento della prima o della seconda terna di candidati o trenta giorni dalla scadenza del termine per le designazioni –, laddove è principio consolidato che, anche in caso di intesa debole, lo Stato può decidere unilateralmente solo dopo aver cercato l'accordo con reiterate trattative.

Per le ragioni esposte insiste dunque la Regione Friuli-Venezia Giulia affinché la Corte dichiari illegittimo l'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, per violazione degli artt. 117, comma terzo, e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché del principio di leale collaborazione.

4.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio con la rappresentanza dell'Avvocatura generale dello Stato, ha dedotto argomentazioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle svolte nel giudizio instaurato dalla Regione Campania, osservando che la pretesa illegittimità dell'impugnato art. 6 è destinata a venir meno a seguito delle modifiche apportate al decreto-legge n. 136 del 2004 in sede di conversione e chiedendo che la Corte dichiari l'inammissibilità del ricorso per cessazione della materia del contendere.

4.3.– Nel giudizio è altresì intervenuta l'Autorità portuale di Trieste che, riservata «ad ulteriori atti e alla discussione orale una più ampia prospettazione delle proprie argomentazioni», ha chiesto dichiararsi l'improponibilità, l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

4.4.– Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Friuli-Venezia Giulia contesta l'assunto della difesa erariale in ordine alla sopravvenuta cessazione della materia del contendere dal momento che – quand'anche l'art. 1, comma 2, della legge di conversione, che fa salvi «gli effetti degli atti compiuti ai sensi dell'art. 8, comma 1-bis, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, fino alla data di entrata in vigore della presente legge», fosse interpretato, come sembra prospettare l'Avvocatura, nel senso di ritenere salvi non già gli atti, ma gli effetti degli atti *medio tempore* adottati – la portata lesiva della norma impugnata sarebbe solo ridotta, ma non eliminata. Tale lettura infatti, pur comportando la necessità dell'avvio di una nuova procedura di nomina, lascerebbe in piedi il *vulnus* costituito dalla salvezza, sia pure per un periodo limitato di tempo, del provvedimento adottato dal Ministro in mancanza di intesa con la Regione e anzi in motivata opposizione della stessa.

4.5.– L'Autorità portuale di Trieste nella sua memoria, ripercorsi i vari momenti della vicenda sfociata negli atti normativi e amministrativi ora impugnati innanzi alla Corte costituzionale e dedotta l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia per sopravvenuta caducazione, con effetto *ex tunc*, della disposizione impugnata, espone considerazioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle svolte nel giudizio instaurato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (r.r. n. 78 del 2004), in punto di rilevanza dei porti nel sistema economico complessivo e di natura giuridica (enti pubblici non economici) delle Autorità portuali; ribadisce, conseguentemente, la esclusiva competenza dello Stato a disciplinare il procedimento di nomina del Presidente e ad effettuarla, *ex art.* 117, comma secondo, lettera *g*) della Costituzione; sottolinea la natura di principio fondamentale della materia della norma che attribuisce al Ministro la competenza in ordine alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale.

Del tutto infondato sarebbe poi l'assunto relativo alla illegittima "appropriazione", da parte dello Stato, di una funzione ormai regionale, atteso che, a prescindere dall'incostituzionalità della legge n. 17 del 2004, con la quale la Regione Friuli-Venezia Giulia avrebbe in sostanza ritenuto di «farsi giustizia da sé», i principi enunciati nelle richiamate pronunce della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004 si applicherebbero solo nel caso in cui lo Stato attragga a sé funzioni nuove ricadenti in materia regionale, e non già quando lo Stato disciplini una funzione già sua.

Considerato allora che l'intesa prevista dall'art. 8 della legge n. 84 del 1994 rivestirebbe carattere debole, la norma impugnata sarebbe pienamente legittima, in quanto funzionale alla conclusione del procedimento.

Evidenziato poi che le intese c.d. deboli – la cui *ratio* andrebbe ravvisata nell'esigenza di tutelare superiori interessi nazionali, altrimenti pregiudicati dall'*impasse* derivante dalla necessità di trovare l'accordo tra tutte le parti – sono state ritenute legittime dalla Corte costituzionale, segnatamente in relazione a quelle funzioni che si collocano «all'incrocio» tra una pluralità di competenze, segnala la deducibile che la validità della ricostruzione in termini di "intesa debole" del meccanismo delineato nella norma impugnata sarebbe confermata da numerosi argomenti, quali la partecipazione al procedimento di soggetti diversi dalle Regioni; la rilevanza nazionale ed internazionale degli interessi coinvolti; l'esigenza di rapida chiusura del procedimento; la sicura spettanza allo Stato del potere di nomina.

Infine, la costituzionalità dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, in quanto volto ad introdurre una norma di chiusura del sistema, emergerebbe dalla più recente giurisprudenza della Corte (sentenza n. 62 del 2005), nonché dal carattere di «massimo organo politico-amministrativo» del Consiglio dei ministri, cui è affidata la decisione ultima e definitiva sul punto, secondo un modulo che, già percorso nell'art. 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 del 1997, è stato altresì ripreso nell'art. 8 della legge n. 131 del 2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Infine la previsione della sostituzione della delibera consiliare all'intesa all'esito del semplice passaggio di trenta giorni risponderebbe in pieno al principio di efficienza e funzionalità dell'azione amministrativa sancito nell'art. 97 della Costituzione.

5.– Con ricorso del 21 settembre 2004 (n. 92 del 2004 R.R.) la Regione Friuli-Venezia Giulia ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 27 luglio 2004, n. 186, in relazione all'art. 1, comma 2, e alla modifica dell'art. 6, comma 1 del decreto-legge n. 136 del 2004, per violazione della legge costituzionale n. 1 del 1963 e delle relative norme di attuazione; degli artt. 3, 117 e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

5.1.– Premette la ricorrente che la proposizione del presente ricorso segue quella di altri due giudizi da essa instaurati, l'uno contro l'art. 6 del decreto-legge, oggetto della legge di conversione ora impugnata, e l'altro a mezzo di conflitto di attribuzione, promosso

contro l'atto di nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste.

Ricorda quindi come la legge n. 186 del 2004, convertendo, con modificazioni, l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, abbia riscritto l'art. 8, comma 1-*bis* della legge n. 84 del 1994, nel senso di rafforzare – anche se in maniera non ancora costituzionalmente esaustiva – il ruolo della regione nella procedura di nomina del Presidente dell'Autorità portuale; ma che all'operatività della nuova normativa è stata sottratta proprio la vicenda relativa al porto di Trieste, posto che con l'art. 1, comma 2, sono stati «fatti salvi gli effetti degli atti compiuti» in base al modificato art. 6 del decreto, «fino al momento di entrata in vigore della presente legge».

Sostiene la Regione che anche il nuovo art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 e l'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004, sono lesivi delle sue competenze costituzionali.

Segnatamente, per quanto attiene all'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004, la norma, tenendo fermi gli effetti degli atti adottati ai sensi di una norma incostituzionale, risulterebbe affetta dai medesimi vizi di costituzionalità denunciati nel ricorso proposto contro l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 (r.r. n. 79 del 2004), senza che sul suo perdurante interesse alla declaratoria di illegittimità di tale disposizione possa influire il fatto che con la legge regionale n. 17 del 2004 la Regione ha esercitato, nel quadro dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale, la potestà legislativa che la Costituzione le attribuisce in materia di porti: e invero la relativa disciplina è stata impugnata dallo Stato, di guisa che l'eventuale accoglimento della questione renderebbe applicabile anche al porto di Trieste la normativa generale.

L'esponente ripropone pertanto tutte le argomentazioni svolte nel ricorso proposto avverso l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, norma della quale ha sostenuto l'illegittimità:

a) per violazione dell'art. 117, comma terzo, e dell'art. 118 della Costituzione, in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in relazione all'eventuale ripristino nella Regione Friuli-Venezia Giulia della competenza ministeriale alla nomina;

b) per violazione dei medesimi parametri di cui innanzi, nonché del principio di leale collaborazione, in relazione alla possibilità che si proceda alla nomina senza intesa della Regione;

c) in subordine, rispetto al punto b), per violazione delle norme e dei principi costituzionali evocati, in relazione alla previsione che il conflitto venga risolto con la semplice prevalenza di una delle parti nonché, in via ulteriormente gradata, in relazione alla previsione «che il semplice passaggio di trenta giorni consenta la sostituzione del Governo all'intesa».

Chiarisce anche la Regione che la portata lesiva della norma non verrebbe meno ove essa fosse interpretata nel senso di ritenere salvi, fino all'entrata in vigore della legge di conversione, non già gli atti, ma gli effetti degli atti adottati ai sensi dell'art. 6, nella sua originaria formulazione: a ben vedere infatti tale lettura della disposizione, pur comportando la necessità dell'avvio di una nuova procedura di nomina, lascerebbe in piedi la lesione derivante dalla salvezza, sia pure per un periodo limitato di tempo, del provvedimento adottato dal Ministro in mancanza di intesa con la Regione e anzi in motivata opposizione della stessa.

In ogni caso, ad avviso della deducente, l'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004, sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 3 della Costituzione nonché per eccesso di potere legislativo (come diffusamente argomentato negli atti introduttivi dei due precedenti giudizi).

Sottolineato, in particolare, che il decreto-legge n. 136 del 2004 è stato adottato a soli due giorni di distanza dalla pubblicazione (avvenuta il 26 maggio) della legge regionale n. 17 del 2004; che il successivo 3 giugno il Consiglio dei ministri ha autorizzato la nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste; che il giorno 15 ha preso corpo il relativo provvedimento; che il 27 luglio infine è stata promulgata la legge ora impugnata, la quale fa salvi gli atti posti in essere ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 – e cioè in pratica la citata nomina, unico atto in realtà intervenuto nelle more – la Regione ricorrente sostiene che, in tal modo, lo Stato avrebbe di fatto posto in essere una procedura *ad hoc* per un caso specifico e in danno della Regione Friuli-Venezia Giulia, con uso distorto del potere legislativo e conseguente violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Ma, a parte ciò, a giudizio della Regione, l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, come riformulato in sede di conversione del decreto, ove inteso nel senso della perdurante competenza ministeriale all'atto finale di nomina, avrebbe un suo specifico profilo di illegittimità: infatti, fermo il rilievo relativo alla inapplicabilità della disciplina generale al porto di Trieste e della sussistenza dell'interesse alla decisione in ragione soltanto dell'impugnativa proposta dal Presidente del Consiglio avverso la legge regionale, il nuovo art. 6, mantenendo in capo al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il potere di nomina – pur nell'ambito della terna formulata dal Presidente della Giunta regionale – perpetuerebbe la violazione dell'art. 117, comma terzo, e dell'art. 118 della Costituzione, in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

In tale contesto alla reiezione della questione di costituzionalità potrebbe pervenirsi solo qualora l'espressione «il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti indica il prescelto», all'interno della terna formulata dal Presidente della Regione, venisse intesa nel senso che compete al Ministro la manifestazione dell'intesa su uno dei tre nomi per i quali è stato dato il gradimento della Regione, fermo il principio che spetta in ogni caso al Presidente di questa la competenza ad effettuare la nomina, in conformità, dunque, a quanto prevede ora la legge regionale n. 17 del 2004.

5.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto alla Corte di rigettare il ricorso, dichiarando la legittimità costituzionale della legge n. 186 del 2004, in relazione all'art. 1, comma 2, e alla modifica dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 136 del 2004.

Rileva preliminarmente l'Avvocatura che la norma di cui all'art. 9, comma 2, della legge regionale n. 17 del 2004, eccede chiaramente l'ambito di competenza della Regione, atteso che le disposizioni della legge quadro in materia portuale – della legge n. 84 del 1994 – che disciplinano la procedura di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, devono essere ritenute norme di principio assolutamente vincolanti per le Regioni, vertendo esse, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, del nuovo Titolo V della Costituzione, su materia di competenza concorrente.

Quanto al decreto-legge n. 136 del 2004, l'Avvocatura ne ribadisce la piena costituzionalità, rilevando che la contestata disposizione di cui all'art. 6 non ha inciso sulla disciplina anteatta se non nel senso di aver previsto un termine – quello, appunto, di trenta giorni –

volto ad accelerare la procedura di codecisione fra Stato e Regione. L'allegata circostanza – secondo cui la norma, così come riformulata, avrebbe consentito al Ministro di superare, nelle more, l'espreso dissenso della Regione Friuli-Venezia Giulia sul candidato prescelto – non rilevarebbe che in via di mero fatto, e sarebbe, quindi, priva di rilievo giuridico.

La pretesa illegittimità dell'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004, derivante dalla presunta incostituzionalità dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, non sarebbe dunque, ad avviso della deducente, fondata.

In ordine poi all'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 136 del 2004, nella formulazione assunta dopo le modifiche apportate in sede di conversione, dalla legge n. 186 del 2004, sostiene l'interveniente che la procedura ora prevista, da un lato, esalta le prerogative del Presidente della giunta regionale, rafforzando il procedimento voltivo concordato che è alla base dell'atto di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, dall'altro, consente, con una norma acceleratoria di chiusura, di pervenire comunque, entro termini ragionevoli, alla conclusione del procedimento.

5.3.– Nel giudizio è intervenuta l'Autorità portuale di Trieste che, riservata «ad ulteriori atti e alla discussione orale una più ampia prospettazione delle proprie argomentazioni», ha chiesto dichiararsi l'improponibilità, l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso proposto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia.

5.4.– Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Friuli-Venezia Giulia, in merito all'illegittimità derivata dell'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004, contesta, in primo luogo, l'assunto secondo cui rivestirebbe carattere di «mero fatto», privo di rilievo giuridico, la circostanza che il disposto dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 avrebbe permesso al Ministro «di piegare» il procedimento ai propri fini e di superare il dissenso della Regione sul nominativo proposto dal Ministro stesso: il ricorso infatti non si esaurirebbe affatto nella prospettazione di siffatta circostanza – comunque rilevante sul piano giuridico – ma sarebbe volto a far valere, contro la norma di sanatoria, tutti i motivi di illegittimità addotti nei confronti dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, la violazione del principio di eguaglianza nonché l'eccesso di potere legislativo.

Sottolineato poi che la difesa erariale non ha preso alcuna posizione sulla questione interpretativa del testo dell'art. 6, come riformulato in sede di conversione, insiste per l'accoglimento del ricorso.

5.5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, evidenziato che il presente giudizio attiene alla legittimità costituzionale di una norma statale che prevede un'intesa debole tra Stato e Regione in relazione alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale, sostiene che giammai il riparto di competenze voluto dalla Costituzione potrebbe essere inteso nel senso che allo Stato venisse sottratta la gestione dei propri beni demaniali, quali sono le zone portuali. Afferma inoltre che, essendo in ogni caso i porti di maggiori dimensioni vere e proprie infrastrutture strategiche del sistema economico nazionale, correttamente l'organo di vertice dell'Autorità deputata a gestirli deve essere regolato e prescelto a livello centrale.

Né sarebbe corretto, metodologicamente, scrutinare la legittimità delle norme impugnate alla luce del criterio acritico e inappagante della inadeguatezza, *in parte qua*, dell'intesa debole, perché, a ben vedere, sancito il principio per cui i rapporti tra soggetti di rango costituzionale devono essere improntati alla leale collaborazione, l'intesa necessaria a soddisfare tale criterio non sarebbe né dovrebbe essere né quella forte, né quella debole, ma semplicemente l'intesa «leale».

La difesa erariale esamina quindi alcuni punti nevralgici della disciplina dettata dalla legge n. 84 del 1994, e segnatamente gli articoli 9 e 5: il primo che, definendo composizione e funzioni del Comitato portuale e facendone l'organo amministrativo di maggior rilievo dell'ente, chiamato, tra l'altro, ad approvare il piano operativo e il bilancio, prevede che ne facciano parte in quota paritaria, tre membri in rappresentanza delle istanze centrali e tre in rappresentanza di quelle locali; il secondo, che, al comma 8, attribuisce addirittura alle Regioni un potere sostitutivo nei confronti dello Stato quanto alla realizzazione delle grandi infrastrutture in tutti i porti compresi nel proprio territorio (ad eccezione soltanto di quelli finalizzati alla difesa militare).

In tale contesto sarebbe, ad avviso dell'Avvocatura, quanto meno improprio sostenere che la normativa sia, nel suo complesso, irraguardosa delle competenze regionali, per il solo fatto che sulla nomina del Presidente dell'Autorità portuale non sia prevista un'intesa forte con la Regione.

Del resto la Corte costituzionale avrebbe chiarito, fin dalla sentenza n. 379 del 1992 (con riferimento ad un contesto in cui l'intesa, attenendo ai rapporti tra Consiglio superiore della Magistratura e Ministro di grazia e giustizia, era sicuramente di tipo debole), che l'intesa implica un preciso vincolo di metodo, e in particolare il rispetto di una serie di oneri procedurali la cui inosservanza è giustiziabile sia in sede ordinaria, sia, soprattutto, innanzi alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni.

In particolare nella fattispecie, ai fini dell'esercizio di una competenza a titolarità congiunta, quale quella della gestione delle grandi infrastrutture portuali, si sarebbe preferito il modulo dell'affidamento delle attribuzioni rilevanti ad un ente terzo, l'Autorità portuale, appunto, recuperando la necessaria partecipazione tra Stato e Regione nella fase della costituzione dell'organo stesso.

L'Avvocatura ricorda, quindi, che la nomina degli organi di un ente pubblico costituisce un atto necessario e dovuto, la cui mancata adozione, come nel caso del Presidente dell'Autorità portuale, può essere fonte di gravi disfunzioni e di responsabilità giuridica e politica del Governo nazionale. In tale contesto l'adozione del decreto-legge n. 136 del 2004 – emanato al fine di superare la situazione di stallo determinata dall'atteggiamento ostruzionistico della Regione – sarebbe pienamente giustificata: e invero l'intesa forte, prevista dall'art. 8 della legge n. 84 del 1994, si era trasformata in un *liberum veto*, contro il quale non vi era altra difesa che la decretazione d'urgenza.

In definitiva, da un lato, il disposto dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, nella sua originaria formulazione dovrebbe ritenersi legittimo in quanto improntato al principio dell'intesa leale; dall'altro lato, il testo della medesima norma, risultante dalle modifiche adottate in sede di conversione, non sarebbe certamente qualificabile come norma di dettaglio, che illegittimamente regolerebbe una questione rientrante ora nella competenza legislativa della Regione, costituendo al contrario principio fondamentale, come diffusamente argomentato nel ricorso in via principale proposto contro la legge regionale, con la quale la Regione ha cercato di imporre la propria interpretazione in ordine al riparto delle competenze legislative, senza rispettare la procedura di cui all'art. 127 della Costituzione.

5.6.– L'Autorità portuale di Trieste ripropone, nella sua memoria, argomentazioni difensive già esplicitate nelle memorie depositate negli altri giudizi, insistendo sul rilievo che gli asseriti vizi di eccesso di potere legislativo e di violazione della leale cooperazione, che inficerebbero la normativa impugnata, sarebbero stati impropriamente evocati da parte di chi ha platealmente abusato del proprio potere legislativo per autoassegnarsi funzioni di competenza statale. Sostiene inoltre che la pretesa applicazione, peraltro indimostrata, del disposto dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, nell'originaria versione, alla sola nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste avrebbe carattere di mero fatto, priva di rilievo giuridico.

Quanto, poi, alla presunta illegittimità della clausola di salvezza contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge di conversione, essa sarebbe assolutamente legittima, in quanto «espressione di valori costituzionalmente ineccepibili, quali quelli della certezza e della continuità dei rapporti giuridici», fermo peraltro il principio che i rapporti sorti sulla base del decreto-legge non convertito e fatti salvi dalla legge ben possono essere aggrediti davanti al giudice comune.

Infine, quanto alle censure formulate nei confronti dell'art. 6 del decreto-legge, come modificato in sede di conversione, la deducete, dato atto della scarsa chiarezza del dettato normativo, e dei dubbi «sulla bontà e (sulla stessa costituzionalità) della macchinosa soluzione inserita in sede parlamentare», evidenzia che le questioni, per vero molteplici, poste dalla norma impugnata sono totalmente ignorate dalla ricorrente, la quale si limita a sostenerne l'illegittimità sotto l'unico, paradossale profilo della spettanza regionale del potere di nomina.

#### *Considerato in diritto*

1.– Sia pure in riferimento a diversi testi legislativi, tutti i ricorsi (r.r. nn. 71, 73, 78, 79 e 92 del 2004) investono le questioni della spettanza e delle modalità di esercizio del potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale: ciò che impone la riunione dei relativi procedimenti.

2.– Preliminarmente, devono essere dichiarati inammissibili gli interventi spiegati – nei procedimenti di cui ai ricorsi nn. 78, 79 e 92 r.r. del 2004 – dall'Autorità portuale di Trieste, non essendo sufficiente a legittimare l'intervento nei giudizi promossi in via principale avverso leggi statali o regionali la circostanza che l'interveniente sia destinatario della disciplina recata dalle leggi oggetto della questione di competenza costituzionale (sentenze n. 150 del 2005; n. 167 del 2004; n. 303 del 2003).

3.– Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata – aderendo alla concorde richiesta delle Regioni ricorrenti e del Presidente del Consiglio dei ministri – la cessazione della materia del contendere relativamente ai ricorsi nn. 71 e 73 proposti, rispettivamente, dalle Regioni Campania e Toscana per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), in quanto entrambe le Regioni hanno espressamente dichiarato che le loro ragioni di doglianza sono state integralmente soddisfatte dalle sostanziali modifiche apportate alla norma censurata dalla legge di conversione 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. Disposizioni per la rideterminazione delle deleghe legislative ed altre disposizioni connesse).

4.– Venendo al merito, le questioni poste dai ricorsi nn. 78, 79 e 92 del 2004, concernono tutte la legittimità costituzionale di norme che, incidendo sulla disciplina di cui all'art. 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), mirano a creare meccanismi volti a superare la situazione di stallo che si crea quando, in fatto, non si realizza l'intesa che, per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale, il citato art. 8 prevede debba raggiungersi tra Ministro dei trasporti (ora delle infrastrutture e dei trasporti) e Regione interessata.

4.1.– La legge n. 84 del 1994, dopo aver distinto (nell'ambito della categoria II) in tre classi i porti marittimi – non finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato (categoria I) – secondo che essi siano "di rilevanza economica internazionale (classe I), "di rilevanza economica nazionale" (classe II) ovvero "di rilevanza economica regionale e interregionale" (classe III) ed aver previsto che l'appartenenza a tali classi è determinata con decreto del Ministro in relazione all'entità del traffico, alla capacità operativa ed al livello di servizi di collegamento con l'entroterra (art. 4), prevede l'istituzione dell'Autorità portuale in taluni porti (elencati dall'art. 6, comma 1), comunque tutti appartenenti alle prime due classi della categoria II (art. 4, comma 1-bis).

Gli organi dell'Autorità portuale – che "ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia amministrativa (...) nonché (...) di bilancio e finanziaria" (art. 6, comma 2), ma è soggetta alla vigilanza del Ministro (art. 12) e al controllo della Corte dei conti (art. 6, comma 4) – sono costituiti (art. 7) dal comitato portuale, dal segretariato generale, dal collegio dei revisori dei conti e, quale vertice dell'Autorità, dal Presidente, che ne «ha la rappresentanza, resta in carica quattro anni e può essere riconfermato una sola volta» (art. 8, comma 2).

L'art. 8, comma 1, dispone che «il Presidente è nominato, previa intesa con la Regione interessata, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, nell'ambito di una terna di esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale designati rispettivamente dalla provincia, dai comuni e dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, la cui competenza territoriale coincide, in tutto o in parte, con la circoscrizione di cui all'articolo 6, comma 7. La terna è comunicata al Ministro dei trasporti e della navigazione tre mesi prima della scadenza del mandato. Il Ministro, con atto motivato, può chiedere di comunicare entro trenta giorni dalla richiesta una seconda terna di candidati nell'ambito della quale effettuare la nomina. Qualora non pervenga nei termini alcuna designazione, il Ministro nomina il presidente, previa intesa con la Regione interessata, comunque tra personalità che risultano esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale».

4.2.– Non è revocabile in dubbio che quest'ultima norma – richiedendo l'intesa con la Regione interessata sia nell'ipotesi di nomina effettuata a seguito della formulazione della terna sia nell'ipotesi di mancata designazione – esige che la nomina del Presidente sia frutto in ogni caso di una codeterminazione del Ministro e della Regione.

Altrettanto indubbio è che questa inequivoca volontà originaria della legge non può essere misconosciuta – qualificando come "debole" l'intesa in questione – dopo che la riforma del Titolo V della Costituzione ha inserito la materia dei "porti e aeroporti civili" tra

quelle di "legislazione concorrente" previste dall'art. 117, terzo comma, Cost.: anzi, deve dirsi che la norma statale *de qua*, in quanto attribuita al Ministro di funzioni amministrative in materia contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost., è costituzionalmente legittima proprio perché prevede una procedura che, attraverso strumenti di leale collaborazione, assicura adeguatamente la partecipazione della Regione all'esercizio in concreto della funzione amministrativa da essa allocata a livello centrale (sentenza n. 6 del 2004).

Ne discende che *ab origine* l'art. 8 della legge n. 84 del 1994 esigeva, ed *a fortiori* esige oggi – alla luce della sopravvenuta legge costituzionale n. 3 del 2001 – «una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto» di nomina, quale «forma di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione», ed esclude ogni «possibilità di declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante» (sentenza n. 27 del 2004); con la conseguenza che il mancato raggiungimento dell'intesa, quale prevista dalla norma, costituiva e costituisce «ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» (sentenza n. 6 del 2004).

4.3.– In presenza di tale situazione normativa, sia lo Stato – dapprima attraverso l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, quindi attraverso le modifiche ad esso apportate dalla legge di conversione n. 186 del 2004 – sia la Regione Friuli-Venezia Giulia, hanno posto in essere norme volte a superare la situazione di stallo che si determina – come, in concreto, si è determinata relativamente all'Autorità portuale di Trieste – in caso di mancato raggiungimento dell'intesa.

A tale proposito, va detto che l'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude *a priori* la possibilità di meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare; anzi, la vastità delle materie oggi di competenza legislativa concorrente comporta comunque, specie quando la rilevanza degli interessi pubblici è tale da rendere imperiosa l'esigenza di provvedere, l'opportunità di prevedere siffatti meccanismi, fermo il loro carattere sussidiario rispetto all'impegno leale delle parti nella ricerca di una soluzione condivisa.

Tali meccanismi, quale che ne sia la concreta configurazione, debbono in ogni caso essere rispettosi delle esigenze insite nella scelta, operata dal legislatore costituzionale, con il disciplinare la competenza legislativa in quella data materia: e pertanto deve trattarsi di meccanismi che non stravolgano il criterio per cui alla legge statale compete fissare i principi fondamentali della materia; che non declassino l'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva; che prevedano l'allocazione delle funzioni amministrative nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.

Si tratta di criteri (forse, in assoluto non esaustivi) dei quali questa Corte ha già fatto uso in alcune decisioni aventi ad oggetto discipline che, ad esempio in tema di interventi intesi ad evitare interruzioni nella fornitura di energia elettrica (sentenza n. 6 del 2004) e di stoccaggio di rifiuti speciali (sentenza n. 62 del 2005), prevedevano strumenti sostitutivi dell'intesa quando a questa fosse risultato impossibile pervenire; criteri sulla base dei quali è possibile decidere i ricorsi in esame.

5.– La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24 maggio 2004, n. 17, dopo aver pedissequamente trascritto l'art. 8, comma 1, della legge statale n. 84 del 1994 – ma attribuendo al Presidente della Regione i poteri (di promuovere il procedimento, di chiedere la designazione di una seconda terna di candidati, di ricercare l'intesa in attuazione del principio di leale cooperazione) che la norma statale riconosce al Ministro (art. 9, comma 1) – prevede (comma 2) che, «qualora nei termini di cui al comma 1 non pervenga alcuna designazione, il Presidente della Regione, previa intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nomina comunque il Presidente dell'Autorità portuale di Trieste tra personalità che risultano esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia, dei trasporti e portuale» e che (comma 3) sempre al Presidente della Regione, d'intesa con il Ministro, spetta il potere di revoca del mandato del Presidente dell'Autorità, di scioglimento del comitato portuale e di nomine commissariali «nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 7 della legge» n. 84 del 1994.

Il ricorso (r.r. n. 78 del 2004) del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale si lamenta la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost. – essendo tale materia governata, in assenza di qualsiasi disciplina speciale contenuta nello statuto della Regione, dalla citata norma costituzionale *ex art.* 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – è fondato.

Va premesso che la legge n. 84 del 1994 costituiva la legge generale, ed oggi costituisce la legge-quadro in materia di porti, dal momento che essa – come peraltro annuncia il suo art. 1 – ne disciplina compiutamente, sulla base della loro classificazione (che non può che essere ispirata a principi uniformi per tutto il territorio nazionale), tra l'altro, l'organizzazione amministrativa, i compiti affidati ai singoli organi, la composizione di questi, i loro rapporti con le autorità statali sia centrali che periferiche (e, in particolare, con le autorità marittime), i principi regolatori delle attività ed operazioni interessanti il porto, la vigilanza ed i controlli sulla gestione, l'organizzazione del lavoro portuale.

E' in tale contesto che va inquadrata la previsione normativa circa la spettanza al Ministro del potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, la cui costituzione, va ricordato, è prevista per i porti aventi rilevanza economica internazionale o nazionale (classi I e II della categoria II); previsione che armonicamente si inserisce nel complesso quadro, descritto dalla legge statale, nel quale si iscrivono, in particolare, i compiti attribuiti al Presidente («coordinamento delle attività svolte nel porto dalle pubbliche amministrazioni, nonché coordinamento e controllo delle attività soggette ad autorizzazione e concessione, e dei servizi portuali»; amministrazione delle «aree e beni del demanio marittimo»; autorizzazione delle operazioni portuali e concessione di aree e banchine; potere di indire, presiedendola, una conferenza di servizi con le amministrazioni interessate a lavori di escavazione e manutenzione dei fondali; ecc.).

Il Presidente, in sintesi, è posto al vertice di una complessa organizzazione che vede coinvolti, e soggetti al suo coordinamento, anche organi schiettamente statali (presiede, tra l'altro, il comitato portuale del quale fanno parte il comandante del porto e, in rappresentanza dei Ministeri delle finanze e dei lavori pubblici, un dirigente dei servizi doganali ed uno dell'ufficio speciale del genio civile), e gli è assegnato un ruolo fondamentale, anche di carattere propulsivo, perché il porto assolva alla sua funzione (di rilevanza internazionale o nazionale, secondo la classe di appartenenza), comunque interessante l'economia nazionale.

Ne discende che se la scelta, operata dal legislatore statale nel 1994, di coinvolgere la Regione nel procedimento di nomina del

Presidente costituisce riconoscimento del ruolo del porto nell'economia regionale e, prima ancora, locale (dove il potere di proposta riconosciuto alla Provincia, al Comune ed alla Camera di commercio), la scelta del legislatore costituente del 2001 – di inserire la materia "porti e aeroporti civili" nel terzo comma dell'art. 117 Cost. – non può essere intesa quale "declassamento" degli interessi dell'intera comunità nazionale connessi all'attività dei più importanti porti: interessi, anche questi, la cui cura è, con la vastità dei compiti assegnatigli ed il ruolo riconosciutogli, affidata in primo luogo al Presidente, e pertanto la sua nomina, come era attribuita al Ministro dalla legge generale del 1994, così resta a lui attribuita dalla medesima legge-quadro che ancora oggi governa la materia.

In breve, l'originaria previsione in tema di potere di nomina si coordina con l'insieme della legge contribuendo, quale sua organica articolazione, all'equilibrio che essa realizza tra istanze centrali, regionali e locali; sicché tale previsione continua a costituire principio fondamentale della materia, alla pari delle altre sulla composizione degli organi e sui loro compiti e poteri.

Non coglie nel segno, pertanto, la Regione quando contesta la pertinenza del parametro costituzionale invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri (art. 117, terzo comma, della Costituzione) e sostiene che, semmai, quello pertinente sarebbe costituito dall'art. 118 della Costituzione, potendosi «l'affermazione della competenza ministeriale ... giustificare (solo) alla stregua del criterio della sussidiarietà»; nulla, infatti, si oppone a che, laddove vi sia un intreccio di interessi locali, regionali, nazionali ed internazionali, armonicamente coordinati in un sistema compiuto, possa qualificarsi principio fondamentale della materia anche l'allocazione, *ex lege* statale, a livello centrale del potere di nomina di chi tali interessi deve coordinare e gestire.

Tale rilievo è sufficiente – con assorbimento di ogni altro profilo – per dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 9, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia, in quanto contrastante con il principio fondamentale secondo il quale il potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale (qui, di Trieste) compete, previa intesa con la Regione, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Per le medesime ragioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della medesima legge che, in contrasto con il principio fondamentale posto (quale logica conseguenza del potere di nomina) dall'art. 7 della legge n. 84 del 1994 in tema di potere di revoca del Presidente, di scioglimento del comitato portuale e di nomine commissariali, attribuisce tale potere al Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia.

6.– L'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 ha aggiunto, all'art. 8, comma 1, della legge n. 84 del 1994, un comma 1-*bis* a tenore del quale, «esperite le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa con la Regione interessata, il Ministro può chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri, che provvede con deliberazione motivata».

6.1.– Con ricorso (n. 79 del 2004) notificato il 27 luglio 2004 – e, pertanto, coevo alla promulgazione della legge (n. 186 del 2004) di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 136 – la Regione Friuli-Venezia Giulia ha sollecitato la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma, per contrasto con gli artt. 117, comma terzo, e 118 Cost., per l'ipotesi che essa pretenda di ripristinare nella Regione la competenza del Ministro viceversa attribuita, dalla legge regionale n. 17 del 2004, al Presidente della Regione stessa; in subordine, in quanto la norma elimina l'intesa con la Regione, attribuisce alla parte ministeriale la prevalenza sulla Regione in caso di mancata intesa e ciò, peraltro, sulla base del mero decorso del breve termine di trenta giorni.

6.2.– Le medesime censure sono state riproposte, con il ricorso n. 92 del 2004, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in relazione all'art. 1, comma 2, della legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186, secondo il quale «sono fatti salvi gli effetti degli atti compiuti», in base al (poi modificato) art. 6 del decreto-legge, fino al momento di entrata in vigore della legge di conversione.

6.3.– Preliminarmente, deve escludersi che il sopravvenire della legge di conversione, con le sostanziali modifiche apportate al testo originario dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, abbia fatto venir meno l'interesse alla decisione del ricorso, dal momento che la legge di conversione – facendo salvi gli effetti degli atti compiuti nelle more del procedimento legislativo di conversione – ha conferito al testo originario del citato art. 6 piena vigenza, tra il 28 maggio e il 27 luglio 2004, quale fondamento avente forza di legge di provvedimenti amministrativi.

La circostanza che l'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004 farebbe salvi, secondo la sua formulazione letterale, non già gli atti compiuti, ma soltanto i loro effetti, è priva di qualsiasi rilevanza e non vale a rendere improcedibile il presente giudizio di legittimità costituzionale: la tesi contraria presupporrebbe che, contrariamente a quanto concordemente riferito da tutte le parti, gli atti compiuti in base alla norma poi modificata (e quindi, segnatamente, la nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste) abbiano automaticamente perso efficacia con l'entrata in vigore della legge di conversione, e non abbiano pertanto continuato a produrre effetti oltre quella data. Il fatto che, al contrario, l'atto di nomina adottato sulla base della norma qui censurata sia tuttora, pacificamente, efficace, rende palese che la questione posta con riguardo al tenore letterale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004 è di natura sterilmente lessicale, priva di consistenza giuridica.

6.4.– Dovendosi esaminare nel merito la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 solo perché, come si è chiarito, l'art. 1, comma 2, della legge di conversione ne ha fatto salvi (nel modo che si è detto) gli effetti, a tale esame può procedersi in relazione al ricorso n. 92 del 2004 – che quest'ultima norma impugna – e non già al ricorso n. 79 del 2004, in relazione al quale deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

6.5.– Il primo motivo di ricorso, con il quale si censura la pretesa della legge statale di ripristinare nella Regione una competenza ministeriale che legittimamente la legge regionale n. 17 del 2004 ha attribuito al Presidente della Regione, è infondato per le ragioni, diffusamente esposte in precedenza, in forza delle quali è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la legge regionale.

6.6.– Fondati sono, viceversa, gli altri motivi di ricorso.

Non è revocabile in dubbio, infatti, che la norma impugnata si risolve nel rompere, a danno della Regione, l'equilibrio – realizzato, come si è detto (*sub* 5), anche grazie alla disciplina dell'attribuzione e delle modalità di esercizio del potere di nomina – tra istanze ed esigenze di vario livello assicurato dalla legge n. 84 del 1994, nella sua originaria formulazione, e nel degradare l'intesa, prevista dall'art. 8, comma 1, della medesima legge, al rango di mero parere non vincolante, in quanto attribuisce al Ministro il potere – quali che siano le ragioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per ciò solo che siano decorsi trenta giorni – di chiedere che la nomina

sia effettuata dal Consiglio dei ministri, e cioè da un organo del quale il Ministro fa parte.

E' ben vero che, come si è già accennato (*sub* 4.3.), questa Corte ha talvolta ritenuto che l'istanza costituita, quale vertice del potere politico-amministrativo, dal Consiglio dei ministri fosse adeguata a superare lo stallo determinato dal mancato raggiungimento dell'intesa, ma ciò ha fatto in ipotesi nelle quali non solo vi era una particolarmente pressante esigenza di provvedere (sentenza n. 6 del 2004), ma vi era altresì un intreccio con materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 62 del 2005).

Nel caso di specie, il meccanismo escogitato per superare la situazione di paralisi determinata dal mancato raggiungimento dell'intesa è tale da svilire il potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione, dal momento che la mera previsione della possibilità per il Ministro di far prevalere il suo punto di vista, ottenendone l'avallo dal Consiglio dei ministri, è tale da rendere quanto mai debole, fin dall'inizio del procedimento, la posizione della Regione che non condivida l'opinione del Ministro e da incidere sulla effettività del potere di codeterminazione che, ma (a questo punto) solo apparentemente, l'art. 8, comma 1, continua a riconoscere alla Regione.

Deve conseguentemente, assorbito ogni altro profilo, dichiararsi l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., dell'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004, e dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004.

7.- Con il medesimo ricorso n. 92 del 2004, la Regione Friuli-Venezia Giulia impugna altresì, per contrasto con gli artt. 117, comma terzo, e 118 Cost. (in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, come riformulato dalla legge di conversione n. 186 del 2004.

Tale norma aggiunge, al comma 1, dell'art. 8 della legge n. 84 del 1994, un comma 1-*bis* a tenore del quale, «esperite le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa con la regione interessata, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti indica il prescelto nell'ambito di una terna formulata a tal fine dal Presidente della Giunta regionale, tenendo conto anche delle indicazioni degli enti locali e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura interessati. Ove il presidente della giunta regionale non provveda alla indicazione della terna entro trenta giorni dalla richiesta allo scopo indirizzatagli dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, questi chiede al Presidente del Consiglio di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri, che provvede con deliberazione motivata».

Il motivo di ricorso, che si sostanzia nel ribadire la competenza del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste, è infondato per le ragioni già esposte a giustificazione della dichiarazione d'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 17 del 2004.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2 e 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24 maggio 2004, n. 17 (Riordino normativo dell'anno 2004 per il settore degli affari istituzionali);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della 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. Disposizioni per la rideterminazione delle deleghe legislative ed altre disposizioni connesse) e dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136;

3) *dichiara* inammissibile l'intervento spiegato dall'Autorità portuale di Trieste nei giudizi di cui ai ricorsi n. 78, n. 79 e n. 92 proposti, il primo dal Presidente del Consiglio dei ministri e gli altri due dalla Regione Friuli-Venezia Giulia;

4) *dichiara* cessata la materia del contendere relativamente ai ricorsi proposti dalla Regione Campania (n. 71 del 2004), dalla Regione Toscana (n. 73 del 2004) e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (n. 79 del 2004) avverso l'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione);

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell' art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, come modificato dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, sollevata, in riferimento agli articoli 117, comma terzo, e 118 della Costituzione, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso n. 92 del 2004.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 settembre 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Depositata in Cancelleria il 7 ottobre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

*Allegato:*

Ordinanza letta all'udienza del 7 giugno 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

*ritenuto* che, secondo la sua costante giurisprudenza, è inammissibile l'intervento, nei giudizi promossi in via principale nei confronti di leggi regionali o statali, di soggetti diversi da quelli titolari delle competenze legislative oggetto di contestazione, ancorché tali soggetti siano, o si assumano, destinatari attuali o potenziali degli effetti prodotti dalle leggi impugnate e, pertanto, anche dall'eventuale dichiarazione d'incostituzionalità di tali leggi (cfr., da ultimo, sent. n. 150 del 2005);

P.Q.M.

*dichiara* inammissibili gli interventi spiegati dall'Autorità portuale di Trieste nei giudizi introdotti dai ricorsi nn. 78, 79 e 92 del 2004.

*Firmato:* Piero Alberto Capotosti, Presidente

## ORDINAMENTO DELLA COMUNICAZIONE

Con sentenza n. 336/2005, la Corte Costituzionale dichiara infondate numerose questioni di legittimità sollevate dalle Regioni Toscana e Marche relativamente al d.lgs. n. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche)

NUMERO SCHEDA: 6458

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: d.lgs. n. 259/2003

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 27/07/2005

NUM. ATTO: 336

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

Con sentenza n. 336, del 14 luglio 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato in parte non fondate e in parte inammissibili, alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni Toscana e Marche, relativamente al decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), con il quale l'Italia ha recepito le direttive quadro del Parlamento europeo e del Consiglio sulle comunicazioni elettroniche del 7 marzo 2002.

La finalità perseguita, con tali direttive, è il superamento delle situazioni di monopolio del settore, mediante la progressiva diminuzione dell'intervento gestorio delle autorità pubbliche e la incentivazione di un vasto processo di liberalizzazione delle reti e dei servizi nei settori convergenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione, secondo le linee di un ampio disegno europeo tendente ad investire l'intera area dei servizi pubblici.

Le disposizioni introdotte prevedono, infatti, una serie di misure regolatorie destinate ad incidere sul comportamento delle imprese e che dovrebbero condurre ad una completa operatività delle regole della concorrenza.

Con due distinti ricorsi, riuniti per la sostanziale identità della materia trattata, le due regioni hanno impugnato gli artt. 86, 87, 88, 89, 93 e 95, nonché l'allegato n. 13, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e soltanto la Regione Marche anche gli artt. 90, 91, 92 e 94, nonché gli artt. 86, comma 8, 87, comma 3, 88, comma 1, 89, comma 5, 92, 93, 94 e 95 in connessione con l'allegato n. 13, per contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Sono tutte disposizioni del capo V del titolo II del Codice, relativo alla rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica.

La materia disciplinata dal Codice, secondo le ricorrenti, non è riconducibile ai titoli di legislazione esclusiva statale, ma ricade in ambiti di competenza legislativa concorrente quali l'ordinamento della comunicazione, il governo del territorio, la tutela della salute, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, e, per alcuni profili, tocca materie di competenza residuale quali l'industria e il commercio, l'urbanistica e l'edilizia, i lavori pubblici. Allo Stato dovrebbe quindi essere, tutt'al più, riservata la predisposizione dei principi fondamentali, restando al legislatore regionale la disciplina sostanziale e procedimentale.

Ebbene, con tutte le disposizioni impuginate, secondo i ricorsi regionali, il legislatore statale definirebbe al contrario una regolamentazione minuziosa, dettagliata, autoapplicativa, direttamente operante nei confronti dei privati interessati, comprimendo così la sfera costituzionale di autonomia legislativa delle Regioni e violando le regole di riparto di cui all'art. 117 Cost.

Sempre in via generale, le ricorrenti denunciano il contrasto della disciplina statale con l'art. 118 Cost., giacché le norme impuginate attribuirebbero direttamente l'esercizio di funzioni amministrative agli enti locali, disciplinando il relativo procedimento, laddove tali funzioni dovrebbero essere conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Né ricorrerebbero, nel caso di specie, le condizioni che legittimano l'attrazione in via sussidiaria delle funzioni amministrative da parte dello Stato.

Alcune censure coinvolgono appunto l'intera disciplina contenuta nel capo V del titolo II del Codice.

In particolare, le ricorrenti ritengono che la disciplina di un procedimento unitario e dettagliato per l'autorizzazione all'installazione degli impianti, predeterminando anche i tempi di formazione degli atti e della volontà delle amministrazioni locali coinvolte, lederebbe la competenza legislativa delle Regioni.

La questione non è fondata. La Corte osserva che è evidente che, nell'individuare i principi fondamentali relativi al settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, non si può prescindere dalla considerazione che ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale, sicché non è neanche immaginabile una parcellizzazione di interventi nella fase di realizzazione di una tale rete (sentenza n. 307 del 2003).

Infondata è altresì la censura con la quale le ricorrenti lamentano che le disposizioni impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto attribuirebbero direttamente l'esercizio di funzioni amministrative agli enti locali, disciplinando il relativo procedimento, laddove tali funzioni dovrebbero essere conferite con legge statale o regionale, sulla base delle rispettive competenze, secondo quanto prescritto dall'art. 118 della Costituzione. In particolare, si assume che in materia di competenza concorrente o residuale delle Regioni la disciplina legislativa delle funzioni amministrative dovrebbe spettare alle Regioni stesse.

Vi sono poi le censure ai singoli articoli. Si analizzano qui due delle più importanti. Per le altre si cita solamente la disposizione impugnata, ricordando che sono state tutte dichiarate infondate o inammissibili.

1) Le ricorrenti lamentano che l'art. 86, comma 3, del Codice illegittimamente prevede che le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, di cui agli artt. 87 e 88, siano assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'art. 16, comma 7, del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), pur restando di proprietà dei rispettivi operatori, e che ad esse si applichi la normativa vigente in materia.

Secondo le ricorrenti, la suddetta disposizione lederebbe la competenza regionale relativa al governo del territorio, in quanto, assimilando le infrastrutture di rete alle opere di urbanizzazione primaria, porrebbe norme di dettaglio senza lasciare alcuno spazio alla competenza concorrente regionale.

La scelta di inserire le infrastrutture di reti di comunicazione tra le opere di urbanizzazione primaria esprime un principio fondamentale della legislazione urbanistica, come tale di competenza dello Stato.

2) La Regione Marche formula specifiche censure anche nei confronti dell'art. 86, comma 7, dello stesso Codice, il quale impone alle Regioni di uniformarsi ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione ed agli obiettivi di qualità stabiliti dall'art. 4, comma 2, lettera a), della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici).

Si lamenta, in particolare, che il Codice, vincolandole anche al rispetto degli obiettivi di qualità, impedirebbe alle Regioni di esercitare una competenza che è stata riconosciuta loro dalla giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 307 del 2003 (v. scheda n. 3871), e successivamente con la sentenza n. 324 del 2003 (v. scheda n. 4699), e cioè la competenza relativa alla indicazione degli obiettivi di qualità.

La Corte, ripercorrendo il ragionamento effettuato nella citata sentenza n. 307, evidenzia come la disposizione impugnata rispetti il riparto di competenze indicato dalla sentenza n. 307 (allo stato la fissazione delle soglie di esposizione, alle regioni la disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti).

3) Art. 87, comma 1. Infondata.

4) Art. 87, commi, 6, 7 e 8. Infondata.

5) Art. 87, comma 9. Infondata.

6) Art. 88. Infondata.

7) Art. 89. Inammissibile.

8) Art. 93. Infondata.

9) Art. 95. Infondata.

10) Allegato n. 13. Infondata.

11) Artt. 90, 91, 92 e 94. Inammissibili.

*Si allega il testo della sentenza*

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94 e 95, nonché dell'allegato n. 13, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), promossi con ricorsi delle Regioni Toscana e Marche notificati il 5 e il 13 novembre 2003, depositati in cancelleria il 14 e il 19 successivi ed iscritti ai nn. 79 e 80 del registro ricorsi 2003.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 24 maggio 2005 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

*uditi* gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Stefano Grassi per la Regione Marche e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.— Le Regioni Toscana e Marche hanno proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche).

Entrambe le ricorrenti hanno impugnato gli artt. 86, 87, 88, 89, 93 e 95, nonché l'allegato n. 13, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione; la Regione Marche ha denunciato anche il contrasto degli artt. 90, 91, 92 e 94, nonché degli artt. 86, comma 8, 87, comma 3, 88, comma 1, 89, comma 5, 92, 93, 94 e 95 in connessione con l'allegato n. 13, con gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La materia disciplinata dal Codice, esordiscono le ricorrenti, non è riconducibile ai titoli di legislazione esclusiva statale, ma ricade in ambiti di competenza legislativa concorrente quali l'ordinamento della comunicazione, il governo del territorio, la tutela della salute, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, e, per alcuni profili, tocca materie di competenza residuale quali l'industria e il commercio, l'urbanistica e l'edilizia, i lavori pubblici. Allo Stato dovrebbe quindi essere, tutt'al più, riservata la predisposizione dei principi fondamentali, restando al legislatore regionale la disciplina sostanziale e procedimentale. Ebbene, con tutte le disposizioni impuginate, secondo i ricorsi regionali, il legislatore statale definirebbe al contrario una regolamentazione minuziosa, dettagliata, autoapplicativa, direttamente operante nei confronti dei privati interessati, comprimendo così la sfera costituzionale di autonomia legislativa delle Regioni e violando le regole di riparto di cui all'art. 117 Cost.

Sempre in via generale, le ricorrenti denunciano il contrasto della disciplina statale con l'art. 118 Cost., giacché le norme impuginate attribuirebbero direttamente l'esercizio di funzioni amministrative agli enti locali, disciplinando il relativo procedimento, laddove tali funzioni dovrebbero essere conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Né ricorrerebbero, nel caso di specie, le condizioni che legittimano l'attrazione in via sussidiaria delle funzioni amministrative da parte dello Stato.

Le disposizioni del Codice, si aggiunge nel ricorso della Regione Toscana, non potrebbero trovare il loro fondamento nella potestà statale di definire le funzioni fondamentali degli enti locali, non potendo certo considerarsi "funzione fondamentale" l'attribuzione di una singola competenza autorizzativa in materia di impianti; né le norme censurate, proseguono entrambe le ricorrenti, potrebbero essere legittimate dal fatto di essere attuative di direttive comunitarie, perché tale attuazione spetterebbe alle Regioni nelle materie di propria competenza (art. 117, quinto comma, Cost.).

Censure più specifiche sono indirizzate da entrambe le ricorrenti nei confronti degli artt. 86, 87, 88, 89, 93 e 95 nonché dell'allegato n. 13, mentre la sola Regione Marche impugna anche gli articoli 90, 91, 92 e 94 del d.lgs. n. 259 del 2003.

Segnatamente l'art. 86, che reca disposizioni sulle infrastrutture di comunicazione elettronica e sui diritti di passaggio, assimilando le infrastrutture di cui agli artt. 87 e 88 alle opere di urbanizzazione primaria, anche se di proprietà privata degli operatori, invaderebbe la competenza regionale in materia di governo del territorio nonché di urbanistica ed edilizia con una disciplina di dettaglio, che non lascerebbe alcuno spazio alla competenza concorrente regionale.

Quanto all'art. 87, che disciplina il procedimento autorizzatorio per l'installazione e la modifica delle infrastrutture ed assegna tale competenza agli enti locali, esso sarebbe incostituzionale sotto molteplici profili. In primo luogo, prevederebbe una disciplina dettagliata in materia che rientrerebbe nella competenza regionale concorrente; inoltre, obbligherebbe al rispetto degli obiettivi di qualità stabiliti uniformemente a livello nazionale, facendo così venire meno la competenza regionale a determinare tali obiettivi. Infine sarebbero illegittime anche la disciplina della conferenza dei servizi recata dai commi 6, 7 e 8 dell'art. 87, nella parte in cui estende la regola della maggioranza all'adozione dell'atto finale, prevede una sola ipotesi di dissenso qualificato ed affida al Consiglio dei ministri la relativa decisione; come pure la previsione concernente il silenzio-assenso per la localizzazione degli impianti, che priverebbe il legislatore regionale di ogni potestà programmatica. Secondo la Regione Marche, la previsione del silenzio-assenso con l'indicazione del termine nel quale esso si forma, recata dall'art. 87, comma 9, sarebbe lesiva della competenza legislativa regionale, perché non lascerebbe alla Regione alcun potere di definire, pur sempre nel quadro dei principi fissati dalla legge statale, termini diversi o altre forme di semplificazione amministrativa.

Illegittimi sarebbero pure, a giudizio di entrambe le ricorrenti, gli articoli 88, 89 e 93. Il primo definisce un procedimento analogo a quello dell'art. 87, con la previsione della conferenza di servizi e del silenzio-assenso, per l'autorizzazione volta alla installazione di infrastrutture che interessano aree di proprietà di più enti pubblici e fissa regole affinché gli enti pubblici definiscano i programmi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle rispettive opere. Nei suoi confronti si indirizzano pertanto le medesime censure formulate nei confronti dell'art. 87. L'art. 89 definisce le regole di condivisione dello scavo e di cubazione dei cavi; l'art. 93 prevede che gli operatori di reti di comunicazione elettronica debbano tenere indenne l'ente locale o l'ente proprietario dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione, fatte salve le tasse e gli oneri di concessione. Le disposizioni testé menzionate recherebbero regolazioni di puntuale dettaglio in ambiti materiali affidati alla competenza concorrente ("governo del territorio", "ordinamento della comunicazione" e "tutela della salute").

L'art. 95, nel disciplinare gli impianti e le condutture di energia elettrica, prescrive che venga richiesto all'Ispettorato del Ministero delle comunicazioni il nulla osta sul progetto relativo a qualunque costruzione, modifica o spostamento di condutture di energia elettrica. Così disponendo, ad avviso della Regione Toscana, esso si porrebbe in contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, in quanto attribuisce ad un organo statale la competenza a pronunciarsi sui progetti relativi ad opere, come le condutture di energia elettrica e le tubazioni metalliche sotterrate, che dovrebbero essere disciplinate dalla Regione. Lo Stato avocherebbe competenze

attinenti ad una materia di potestà concorrente, senza rispettare i criteri di esercizio della competenza sussidiaria, come fissati da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2003. Il medesimo art. 95, secondo la Regione Marche, in materie di competenza concorrente quali l'ordinamento della comunicazione e il governo del territorio, recherebbe una disciplina autoapplicativa estremamente dettagliata.

L'allegato n. 13 del decreto legislativo impugnato determina il contenuto dei modelli da usare nella presentazione dei titoli abilitativi, e dunque, secondo la prospettazione dei ricorsi, non solo non reca disposizioni di principio, come l'art. 117 della Costituzione imporrebbe in materie di competenza concorrente, ma integra l'esercizio di una vera e propria potestà regolamentare, che lo Stato non può legittimamente esercitare in materie diverse da quelle riservate alla sua competenza esclusiva, neppure ove si voglia riconoscere ai regolamenti emanati nelle materie di competenza regionale il carattere della cedevolezza.

Gli artt. 90, 91, 92 e 94 sono impugnati dalla sola Regione Marche. Le disposizioni in parola, che disciplinano l'acquisizione dei beni immobili necessari alla realizzazione degli impianti (art. 90), la limitazione legale della proprietà (art. 91) e l'imposizione di servitù (artt. 92 e 94), porrebbero una disciplina di dettaglio in materia riservata alla competenza concorrente (ordinamento della comunicazione, governo del territorio, tutela della salute) o comunque residuale (edilizia e urbanistica) della Regione.

Alcune disposizioni, e specificamente l'art. 86, comma 8, l'art. 87, comma 3, l'art. 88, comma 1, gli artt. 89, comma 5, 92, 93, 94, 95 e l'allegato n. 13, disciplinando il contenuto dei modelli da presentare per le domande di autorizzazione e per gli altri adempimenti amministrativi connessi con l'installazione e l'esercizio degli impianti, sarebbero espressione di una potestà regolamentare che lo Stato non potrebbe esercitare in materie, come quelle disciplinate, che non ricadono nella propria sfera di legislazione esclusiva.

Tutte le disposizioni impugnate sarebbero illegittime poiché costituirebbero esercizio diretto di funzioni amministrative, assumendo natura provvedimentale, e comunque attribuirebbero funzioni amministrative ad organi dell'amministrazione statale o direttamente ad enti locali senza rispettare le condizioni poste nell'art. 118 della Costituzione e segnatamente il principio di sussidiarietà, come interpretato da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2003.

Inoltre, aggiunge la Regione Marche, il medesimo art. 118, nel prevedere, al secondo comma, che le funzioni debbano essere conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze, vieterebbe al legislatore statale di procedere a conferimenti diretti nei confronti degli enti locali in materie di competenza concorrente o residuale. Per questo profilo sarebbero illegittimi l'art. 87, che attribuisce direttamente agli enti locali il compito amministrativo di rilasciare l'autorizzazione degli impianti di comunicazione, e gli articoli da 88 a 95.

L'art. 93, infine, per la parte in cui limita – per gli operatori – gli oneri connessi alle attività di installazione, scavo ed occupazione di suolo pubblico, sarebbe costituzionalmente illegittimo, secondo la Regione Marche, anche per contrasto con l'art. 119 Cost.

In particolare, si sostiene che il principio dell'autonomia finanziaria, sotto il profilo dell'autonomia di spesa, unitamente «alla norma secondo cui per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni», implicherebbe che tutte le funzioni amministrative spettanti alle Regioni, diverse da quelle "ordinarie", risultino finanziate attraverso l'attribuzione diretta ai loro bilanci di risorse adeguate, senza vincoli sulle modalità di spesa.

Sotto altro profilo l'art. 119 sarebbe violato dalle disposizioni impugnate per la parte in cui impongono, sia pure indirettamente, oneri finanziari a carico delle Regioni.

2.— In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che tutte le questioni proposte siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

In via preliminare, e con riferimento al ricorso della Regione Toscana, si lamenta la omessa indicazione, per la gran parte delle censure, delle specifiche disposizioni costituzionali che si assumono violate.

Nel merito, si osserva che il decreto legislativo impugnato non sottrae alcuna competenza alle Regioni, alle quali si indirizza come normativa di principio, né limita le attribuzioni comunali e regionali in materia di pianificazione del territorio, giacché interviene solo sulle fasi procedurali relative al rilascio delle autorizzazioni, al fine di semplificare l'azione amministrativa. Il decreto, continua la difesa erariale, non farebbe venire meno i poteri-doveri dei Comuni in ordine all'accertamento delle emissioni elettromagnetiche prodotte dalle infrastrutture da realizzare, né priverebbe gli enti locali del potere di accertare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge prescritti per l'installazione.

In ordine alla denunciata violazione della competenza legislativa concorrente, si osserva che in realtà la disciplina impugnata «non può prescindere» dalla materia "tutela dell'ambiente", rimessa alla competenza legislativa esclusiva statale, dato che uno dei principali interessi cui è preordinata la procedura di autorizzazione è quello del rispetto dei limiti delle emissioni elettromagnetiche. In tale materia, di natura trasversale, il legislatore nazionale ben potrebbe fissare principi e criteri uniformi, pur quando essi incidano sulle competenze legislative regionali, tanto concorrenti quanto residuali.

Anche volendo trascurare questo argomento, continua la difesa erariale, in materie attribuite alla legislazione concorrente sarebbe comunque consentito al legislatore statale introdurre una normativa di dettaglio, ove ciò si giustificasse con l'oggettiva necessità di disciplinare funzioni amministrative di cui lo Stato è titolare in base ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza. Nella specie il ricorso a questo titolo straordinario di competenza non richiederebbe la previa intesa fra Stato e Regione interessata, come pure si evince dalla sentenza di questa Corte n. 303 del 2003, poiché l'esercizio delle funzioni amministrative non viene sottratto agli enti locali competenti, ma solo coordinato con quello delle autorità indipendenti.

Quanto poi alle doglianze della Regione Toscana, secondo la quale allo Stato sarebbe precluso attribuire funzioni amministrative agli enti locali nelle materie assegnate alla competenza regionale residuale, l'Avvocatura replica che quando lo Stato voglia assicurare, in applicazione del principio di sussidiarietà, l'esercizio unitario di una funzione, ciò potrà fare anche attraverso il coordinamento di funzioni spettanti agli enti locali con quelle di autorità statali.

Una disciplina irragionevolmente differenziata della rete di comunicazione – si prosegue – sarebbe di ostacolo all'espletamento ottimale del servizio per tutti i cittadini e verrebbe in definitiva ad incidere sulla tutela dell'unità giuridica ed economica e in particolare

sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in relazione ai quali sussiste la competenza legislativa esclusiva dello Stato. Altro principio costituzionale che il decreto legislativo impugnato mirerebbe a salvaguardare sarebbe la tutela della concorrenza, che renderebbe necessaria la predisposizione di procedure certe e uniformi sull'intero territorio nazionale.

Nello specifico delle censure proposte, la difesa statale osserva, quanto all'art. 86, che l'assimilazione delle infrastrutture alle opere di urbanizzazione primaria, certamente attinente al governo del territorio, ha il limitato scopo di uniformare la natura di queste reti su tutto il territorio nazionale, senza ledere alcuna competenza locale. In relazione al sesto comma del medesimo art. 86, si soggiunge che la previsione di limiti di esposizione e valori di attenzione ai campi elettromagnetici si "ispirerebbe" alla sentenza di questa Corte n. 307 del 2003, che ha accolto i ricorsi statali contro disposizioni di leggi regionali (per quanto qui rileva, l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Marche n. 25 del 2001), che introducevano limiti di induzione magnetica difformi da quelli fissati nella legislazione statale.

Infondate sarebbero pure le doglianze relative all'art. 87 del d.lgs. impugnato, che fissa uniformemente, a livello nazionale, obiettivi di qualità senza escludere la competenza delle leggi regionali in ordine alla localizzazione e all'attribuzione dei siti.

Quanto alla censura contro l'art. 87, commi 6, 7 e 8, essa sarebbe da respingere considerando che la decisione a maggioranza nella conferenza di servizi semplifica il procedimento amministrativo senza peraltro sacrificare il ruolo fondamentale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente.

L'Avvocatura giudica, inoltre, senz'altro pretestuosa la censura che si appunta sull'art. 88, giacché la durata del periodo previsto per il perfezionamento della fattispecie del silenzio-assenso è quella tipica, e comunque è derogabile da parte degli enti locali.

Sull'art. 89, disciplinante la ubicazione e condivisione di infrastrutture, la difesa dello Stato rileva che la disposizione attiene principalmente alle funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e del Ministero, sicché, in applicazione del principio di sussidiarietà, la competenza regolatrice, anche di dettaglio, non potrebbe che spettare al legislatore nazionale. Per la stessa ragione sarebbe da respingere la questione avente ad oggetto l'art. 95: il potere di nulla osta attribuito al Ministero delle comunicazioni sarebbe espressione di una esigenza unitaria di sicurezza e funzionalità delle reti.

Gli artt. 92, 93 e 94, che disciplinano limitazioni alla proprietà e servitù, prosegue la difesa erariale, riguarderebbero la materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza statale; inoltre esigenze unitarie giustificerebbero la disciplina uniforme delle procedure espropriative nell'art. 90. In riferimento all'impugnazione dell'allegato n. 13, l'Avvocatura replica che questa Corte avrebbe ammesso una disciplina statale di dettaglio anche in materie di competenza regionale quando sia esercitata una competenza legislativa sussidiaria e rileva che ciò comporterebbe necessariamente «un'analoga posizione per le relative disposizioni regolamentari».

Pure da respingere sarebbero le censure indirizzate nei confronti delle disposizioni impuginate, sul rilievo che esse attribuirebbero funzioni amministrative senza rispettare le condizioni per l'applicazione del principio di sussidiarietà. La legislazione statale al contrario risulterebbe proporzionata e ragionevole in relazione al fine di realizzare una rete di comunicazione estesa sull'intero territorio nazionale, né potrebbe dirsi violato il principio dell'intesa, che si realizzerebbe nella attuazione degli stessi procedimenti amministrativi introdotti con la normativa impugnata, procedimenti all'interno dei quali le Regioni eserciterebbero comunque le loro competenze sul territorio non diversamente dagli altri enti locali.

Insussistente sarebbe infine, a giudizio della difesa statale, la lesione dell'art. 119 Cost. da parte dell'art. 93. L'autonomia finanziaria degli enti locali non potrebbe infatti essere pregiudicata da una disposizione che si limita a condizionare l'imposizione di canoni od altri oneri ad una previsione legislativa ed obbliga per il resto gli operatori che forniscono reti di comunicazione a tenere indenni gli enti locali dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche coinvolte.

3.— In entrambi i giudizi hanno spiegato intervento le società T.I.M. s.p.a. – Telecom Italia Mobile, Vodafone Omnitel N.V., Wind Telecomunicazioni s.p.a. e hanno chiesto che le questioni proposte siano dichiarate improponibili, inammissibili e comunque infondate. Nel solo giudizio introdotto con il ricorso n. 79 del 2003 sono intervenuti anche, *ad adiuvandum* della ricorrente Regione Toscana, il Codacons (Coordinamento delle Associazioni e dei Comitati per la tutela dei consumatori e dell'ambiente), nonché, con atto pervenuto fuori termine, il Comune di Roma.

4.— Tutte le parti, nonché gli intervenienti Telecom Italia Mobile s.p.a., Vodafone Omnitel N.V., Wind Telecomunicazioni s.p.a. e Codacons hanno depositato ulteriori memorie in prossimità dell'udienza pubblica del 26 ottobre 2004.

4.1.— La Regione Toscana, contestando l'ammissibilità degli spiegati interventi, svolge nel merito argomentazioni volte a confutare le tesi difensive sostenute dall'Avvocatura erariale.

Quanto all'argomento secondo cui la normativa impugnata sarebbe necessaria per assicurare l'installazione sul territorio nazionale degli impianti per la telefonia mobile di terza generazione (UMTS), si osserva che siffatto interesse non può prescindere dall'esigenza di ricercare «un punto di equilibrio tra esigenze e valori tutti parimenti tutelati dalla Carta costituzionale, anche con competenze attribuite alle Regioni».

Quanto agli invocati principi di trasparenza, tempestività e divieto di discriminazioni contenuti nella direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002 n. 2002/21/CE (che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica – direttiva quadro), lo Stato – ad avviso della ricorrente – avrebbe dovuto limitarsi a ribadire l'obbligatorietà affidandone alla legislazione regionale l'ulteriore sviluppo, ai sensi dell'art. 117, quinto comma, Cost.

La Regione contesta poi che la normativa denunciata possa ascrivere a materie riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost.

Non sarebbe riconducibile, infatti, alla tutela della concorrenza, perché le norme impuginate non prevederebbero interventi promozionali per favorire lo sviluppo del mercato e misure di salvaguardia dei principi *antitrust* (sentenze n. 272 e n. 14 del 2004), ma si limiterebbero a stabilire un procedimento amministrativo accelerato per l'installazione degli impianti.

Neppure sarebbe invocabile la competenza esclusiva statale di cui alla lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., giacché le disposizioni denunciate non avrebbero ad oggetto «la fissazione di un livello minimo di soddisfacimento di diritti civili o sociali» (sentenze n. 88 del 2003 e n. 282 del 2002), ma soltanto la disciplina di una procedura accelerata per l'installazione degli impianti.

Né, tanto meno, si argomenta ancora nella memoria, potrebbe valere il richiamo alla materia della tutela dell'ambiente, solo marginalmente implicata dalle norme impugnate. In ogni caso, la legge statale non potrebbe esautorare del tutto la competenza legislativa regionale che venga esercitata nel rispetto degli *standard* fissati a livello nazionale per la tutela dell'ambiente.

Infondata sarebbe altresì la tesi per cui le disposizioni impugnate conterrebbero soltanto principi fondamentali. Esse – e in particolare gli artt. 86, 87 e l'allegato n. 13 – detterebbero invece una disciplina minuziosa, autoapplicativa, direttamente operativa nei confronti dei privati interessati. Peraltro, l'incostituzionalità dell'art. 86, che assimila, ad ogni effetto, le infrastrutture di reti pubbliche di proprietà dei privati alle opere di urbanizzazione primaria, sarebbe ancor più evidente alla luce della giurisprudenza amministrativa in materia, secondo la quale siffatta assimilazione determinerebbe la compatibilità degli impianti con qualunque destinazione urbanistica del territorio comunale, ottenendosi così il medesimo risultato previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 198 del 2002, dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 303 del 2003.

4.2.— La Regione Marche contesta in primo luogo l'ammissibilità degli atti di intervento e, nel merito, osserva che la finalità di realizzare una rete uniforme, proteggendo la salute dei cittadini dagli effetti dell'inquinamento elettromagnetico, non potrebbe giustificare la disciplina dettagliata e autoapplicativa posta dallo Stato, in quanto gli obiettivi di tutela dall'inquinamento atterrebbero alla materia di competenza concorrente della tutela della salute. Ciò sarebbe stato riconosciuto dalla stessa legge n. 36 del 2001, che attribuiva alle Regioni la competenza a definire le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti, nonché dalle sentenze di questa Corte n. 331 e n. 307 del 2003.

L'esigenza di una disciplina unitaria, prosegue la difesa regionale, non potrebbe trovare giustificazione nella direttiva quadro 2002/21/CE, che non altererebbe la disciplina delle competenze interne, ma si limiterebbe a porre obblighi che gravano in pari grado sulla legge statale come sulla legge regionale. Nemmeno potrebbe essere invocata, come titolo di competenza statale, la tutela della concorrenza, perché nessuna violazione della *par condicio* degli imprenditori interessati al settore potrebbe derivare dall'obbligo di rispettare, nel territorio regionale, le discipline regionali in tema di edilizia, governo del territorio e tutela della salute.

4.3.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, ribaditi e ulteriormente sviluppati gli argomenti già svolti nell'atto di costituzione, aggiunge che la disciplina delle reti non può essere segmentata secondo le esigenze locali, ma deve essere ispirata a criteri uniformi a livello nazionale, giacché è posta a presidio di valori costituzionali fondamentali quali la libertà e segretezza delle comunicazioni, la libertà di iniziativa economica, la tutela della concorrenza.

In riferimento alla impugnazione dell'art. 86, si contesta che l'assimilazione delle infrastrutture di reti di comunicazione alle opere di urbanizzazione primaria costituisca una disciplina di dettaglio invasiva della competenza regionale e si sostiene che si tratterebbe invece della «definizione generale da attribuire a determinate opere secondo un modello unitario che consenta lo sviluppo delle reti a mezzo di metodologie uniformi».

Quanto alle doglianze relative all'art. 87, comma 1, la norma si limiterebbe a riconoscere ai Comuni il potere di installazione, ma non precluderebbe l'esercizio da parte della Regione di ulteriori poteri di disciplina, peraltro già esercitati da alcune Regioni.

Con specifico riguardo al modello della conferenza di servizi, l'Avvocatura osserva che il ruolo delle Regioni sarebbe sacrificato solo nell'ipotesi di intervento del Consiglio dei ministri necessario per risolvere un dissenso qualificato e che la stessa difesa regionale non considererebbe possibile avocare tale funzione all'ente regionale.

Pure da respingere sarebbero le censure di illegittimità per violazione della regola di riparto della potestà regolamentare; le disposizioni impugnate non avrebbero infatti alcun effetto modificatorio sui regolamenti vigenti, né sarebbe possibile attribuire carattere regolamentare a disposizioni inserite nella legge in ragione del loro contenuto. Rispetto all'art. 86, comma 8, si osserva comunque che la finalità di realizzare un unico archivio telematico nazionale giustifica la previsione di un modello di istanza configurato secondo uno schema tipizzato.

4.4.— Gli intervenienti T.I.M. – Telecom Italia Mobile s.p.a., Vodafone Omnitel N.V., Wind Telecomunicazioni s.p.a. e Codacons, insistono preliminarmente per l'ammissibilità degli interventi.

5.— All'udienza del 26 ottobre 2004, sentite le parti, è stata adottata l'ordinanza collegiale in pari data, con la quale i predetti interventi sono stati dichiarati inammissibili.

6.— Nell'imminenza dell'udienza pubblica del 24 maggio 2005 la Regione Toscana ha depositato una memoria con la quale ha replicato alle argomentazioni difensive svolte dalla difesa erariale. In particolare, in relazione alla inammissibilità per mancata impugnazione dell'art. 41 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), si rileva che la legge delega non presentava alcun contenuto lesivo delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni, in quanto si limitava a prevedere, quali criteri direttivi per l'esercizio della delega stessa, la riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti volti al rilascio delle autorizzazioni per i servizi di comunicazione elettronica e la regolazione uniforme degli stessi, non autorizzando l'emanazione di una «normativa dettagliata, puntuale e autoapplicativa», quale quella contenuta nel decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259.

Per quanto attiene, invece, alla eccepita inammissibilità per acquiescenza, conseguente all'emanazione di un parere positivo sul decreto legislativo reso in sede di Conferenza Stato-Regioni, la ricorrente osserva che la stessa non avrebbe reso alcun parere favorevole e che, in ogni caso, nei giudizi di costituzionalità in via principale non avrebbe alcun rilievo l'istituto dell'acquiescenza (si richiama la sentenza n. 74 del 2001).

Nel merito si osserva, in via preliminare, sempre in chiave di replica alle difese erariali, che il legislatore delegato non avrebbe aderito alla tesi della rete di comunicazione intesa come rete unitaria, atteso che le norme impugnate configurano le installazioni per le telecomunicazioni quali singoli impianti. In ogni caso, l'assunta unitarietà non potrebbe legittimare una attrazione statale di

competenze legislative *ex art. 118* della Costituzione, in quanto, da un lato, non sono disciplinate funzioni amministrative che lo Stato si riserva (essendo le stesse attribuite agli enti locali), dall'altro, mancherebbe l'intesa con le Regioni (si richiamano le sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Si osserva, inoltre, come non sussisterebbe alcun titolo di legittimazione in capo allo Stato in grado di giustificare, sul piano del riparto di competenze, le norme impugnate. In particolare, non potrebbe invocarsi: a) la materia della tutela della concorrenza, in quanto le disposizioni censurate non prevedono interventi promozionali per favorire «lo sviluppo del mercato e delle misure di salvaguardia dei principi *antitrust*» (si richiamano le sentenze n. 272 e n. 14 del 2004): dette disposizioni si sarebbero limitate a prevedere un procedimento amministrativo accelerato per l'installazione degli impianti; b) la «materia» dei livelli essenziali delle prestazioni, atteso che le norme in esame non avrebbero «ad oggetto la fissazione di un livello minimo di soddisfacimento di diritti civili o sociali».

Inoltre, le norme censurate non potrebbero rinvenire una propria giustificazione nell'esigenza di dare attuazione al diritto comunitario: l'art. 117, quinto comma, della Costituzione, infatti, assegnerebbe alle Regioni nelle materie alle stesse attribuite «la competenza a provvedere all'attuazione ed esecuzione degli atti comunitari».

Infine, le disposizioni impugnate non potrebbero essere considerate espressione di un principio fondamentale, in quanto contengono precetti completi che non lascerebbero alcun spazio per eventuali ulteriori normative regionali. A tal proposito, si richiama quanto previsto, in particolare, dall'art. 86 del Codice, il quale assimila le infrastrutture di telecomunicazione alle opere di urbanizzazione primaria, con conseguente possibilità che tali impianti siano compatibili con ogni destinazione urbanistica del territorio.

6.1.— Nell'imminenza dell'udienza pubblica del 24 maggio 2005 hanno depositato memorie anche gli intervenienti: Codacons (fuori termine); Wind Telecomunicazioni s.p.a.; Vodafone Omnitel N.V.

*Considerato in diritto*

1.— Le Regioni Toscana e Marche, con distinti ricorsi (ric. nn. 79 e 80 del 2003) hanno impugnato il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) censurando, in particolare, entrambe le ricorrenti, gli artt. 86, 87, 88, 89, 93 e 95, nonché l'allegato n. 13, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e soltanto la Regione Marche anche gli artt. 90, 91, 92 e 94, nonché gli artt. 86, comma 8, 87, comma 3, 88, comma 1, 89, comma 5, 92, 93, 94 e 95 in connessione con l'allegato n. 13, per contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

2.— Considerata la sostanziale identità della materia trattata nei due ricorsi, si dispone la riunione dei giudizi perché gli stessi siano decisi con unica sentenza.

3.— Hanno spiegato intervento in giudizio le società T.I.M. – Telecom Italia Mobile s.p.a., Wind Telecomunicazioni s.p.a., Vodafone Omnitel N.V., nonché il Codacons (Coordinamento delle associazioni e dei comitati per la tutela dei consumatori e dell'ambiente) ed il Comune di Roma.

All'udienza del 26 ottobre 2004, sentite le parti, è stata adottata l'ordinanza collegiale in pari data, con la quale i predetti interventi sono stati dichiarati inammissibili. Ciò in base al consolidato orientamento di questa Corte, secondo il quale nei giudizi di legittimità costituzionale proposti in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio sia oggetto di contestazione (v., da ultimo, sentenze n. 150 del 2005, n. 167 e n. 166 del 2004).

4.— Prima di procedere alla disamina delle singole questioni di legittimità costituzionale sollevate, appare opportuno premettere alcune considerazioni di ordine generale sulle ragioni che hanno condotto all'emanazione del Codice, le cui disposizioni formano oggetto di impugnazione.

4.1.— Con tale Codice l'Italia ha recepito le direttive quadro del Parlamento europeo e del Consiglio sulle comunicazioni elettroniche del 7 marzo 2002 (direttiva 2002/19/CE, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime – direttiva accesso; direttiva 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica – direttiva autorizzazioni; direttiva 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica – direttiva quadro; direttiva 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica – direttiva servizio universale).

La finalità perseguita, con tali direttive, è il superamento delle situazioni di monopolio del settore, mediante la progressiva diminuzione dell'intervento gestorio delle autorità pubbliche e la incentivazione di un vasto processo di liberalizzazione delle reti e dei servizi nei settori convergenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione (cfr. quinto considerando della direttiva 2002/21/CE), secondo le linee di un ampio disegno europeo tendente ad investire l'intera area dei servizi pubblici. Le disposizioni introdotte prevedono, infatti, una serie di misure regolatorie destinate ad incidere sul comportamento delle imprese e che dovrebbero condurre ad una completa operatività delle regole della concorrenza.

A tali fini, le citate direttive regolamentano «i servizi» e le «reti» di comunicazione elettronica e cioè in generale «i mezzi di trasmissione», escludendo espressamente dal proprio campo di applicazione la disciplina dei «contenuti dei servizi» – quali quelli relativi alle emissioni radiotelevisive, ai servizi finanziari e a taluni servizi della società della informazione (quinto considerando della direttiva 2002/21/CE) – forniti mediante i predetti sistemi di comunicazione. Questa separazione non incide – si puntualizza nel quinto considerando della direttiva quadro 2002/21/CE – «sul riconoscimento dei collegamenti» fra i due aspetti dei contenuti e dei mezzi di trasmissione «al fine di garantire il pluralismo dei mezzi di informazione, la diversità culturale e la protezione dei consumatori» (cfr. anche sentenza n. 331 del 2003).

Nel presente giudizio di costituzionalità rileva esclusivamente la normativa inerente alle «reti di comunicazione elettronica», la cui definizione è contenuta nell'art. 2, par. 1, lettera a) della citata direttiva 2002/21/CE, secondo cui per rete devono intendersi: «i sistemi di trasmissione e, se del caso, le apparecchiature di commutazione o di instradamento e altre risorse che consentono di trasmettere segnali via cavo, via radio, a mezzo di fibre ottiche o con altri mezzi elettromagnetici, comprese le reti satellitari, le reti terrestri mobili e fisse (a commutazione di circuito e a commutazione di pacchetto, compresa Internet), le reti utilizzate per la

diffusione circolare dei programmi sonori e televisivi, i sistemi per il trasporto della corrente elettrica, nella misura in cui siano utilizzati per trasmettere i segnali, le reti televisive via cavo, indipendentemente dal tipo di informazione trasportato» (tale definizione è stata integralmente trasposta, a livello interno, nella lettera *dd* dell'art. 1, comma 1, del Codice).

La normativa comunitaria prescrive, inoltre, che le procedure «previste per la concessione del diritto di installare» le predette infrastrutture di comunicazione elettronica debbano essere «tempestive, non discriminatorie e trasparenti, onde assicurare che vengano le condizioni necessarie per una concorrenza leale ed effettiva» (ventiduesimo considerando della direttiva 2002/21/CE). In particolare, l'art. 11, par. 1, della direttiva quadro – di cui le norme impugnate costituiscono specifica attuazione – stabilisce che gli Stati membri, nell'esaminare una domanda per la concessione del diritto di installare strutture su proprietà pubbliche o private, richiesta da un'impresa autorizzata a fornire reti di comunicazione elettronica, assicurino che l'autorità competente «agisca in base a procedure trasparenti e pubbliche, applicate senza discriminazioni né ritardi; e rispetti i principi di trasparenza e non discriminazione nel prevedere condizioni per l'esercizio di tali diritti».

Emerge, dunque, dalle suddette disposizioni l'esistenza di un preciso vincolo comunitario ad attuare un vasto processo di liberalizzazione del settore, armonizzando le procedure amministrative ed evitando ritardi nella realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica.

4.2.— Il Codice, che richiama le direttive in discorso nel quarto e nel quinto punto della sua "premessa", si pone, per questa parte, in linea con i dettami comunitari, realizzando l'obiettivo della liberalizzazione e semplificazione delle procedure anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza.

In particolare, i principi di derivazione comunitaria sono stati espressamente recepiti dall'art. 4 del decreto impugnato, il quale prevede che la disciplina delle reti (e dei servizi) è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di «libertà di comunicazione», nonché di «libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità» (comma 1). Il terzo comma dello stesso art. 4 dispone, inoltre, tra l'altro, che la suddetta disciplina è volta anche a «promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica», nonché a «promuovere lo sviluppo in regime di concorrenza delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, ivi compresi quelli a larga banda e la loro diffusione sul territorio nazionale, dando impulso alla coesione sociale ed economica anche a livello locale».

5.— Oggetto del presente giudizio di costituzionalità è il Capo V del Titolo II del Codice (artt. da 86 a 95) relativo alla rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica.

Orbene, nella individuazione degli ambiti cui afferiscono le norme impugnate, occorre rilevare, in via preliminare, che le stesse attengono ad una pluralità di materie rispetto alle quali variamente si atteggia la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni.

Tra i titoli di competenza esclusiva statale vengono in rilievo, per taluni profili, come si vedrà in prosieguo, le "materie" dell'"ordinamento civile", del "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" e della "tutela della concorrenza". Sotto quest'ultimo aspetto è, infatti, evidente l'incidenza che una efficiente rete di infrastrutture di comunicazione elettronica può avere sullo sviluppo economico del Paese e sulla concorrenzialità delle imprese. Ciò in un'ottica secondo la quale la "materia" della "tutela della concorrenza" deve essere intesa non «soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e di ripristino di un equilibrio perduto», ma anche in un'accezione dinamica «che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenza n. 14 del 2004; v. anche sentenza n. 272 del 2004). Un ulteriore titolo legittimante l'intervento statale è costituito dalla "tutela dell'ambiente": questa Corte ha, in proposito, in più di una occasione avuto modo di affermare che la "tutela dell'ambiente" non costituisce una "materia" in senso stretto, rappresentando, invece, un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale. La peculiare natura della competenza in esame, che investe e interseca altri interessi e competenze, non esclude, però, affatto la possibilità che il legislatore regionale, nell'esercizio della propria potestà legislativa, possa assumere tra i propri scopi la cura «di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, tra le altre, v. sentenze n. 135 del 2005; n. 259 del 2004; n. 307 e n. 222 del 2003).

Nella specie i titoli di legittimazione regionale attengono tutti a materie di competenza ripartita, relative: alla "tutela della salute", per i profili inerenti alla protezione dall'inquinamento elettromagnetico; all'"ordinamento della comunicazione", per quanto riguarda «gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi» (sentenza n. 307 del 2003); al "governo del territorio", per «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» (sentenza n. 307 del 2003).

Deve, invece, escludersi che vengano in rilievo materie di competenza residuale delle Regioni, *ex art.* 117, quarto comma, della Costituzione, e segnatamente quelle relative all'industria ed al commercio, troppo labile apparendo il collegamento tra dette materie e le disposizioni censurate. Allo stesso modo inconferente è il richiamo contenuto nei ricorsi alle materie dell'"urbanistica" e dell'"edilizia", qualificate come materie rientranti nell'ambito della potestà legislativa residuale delle Regioni: questa Corte ha, infatti, già chiarito che le stesse devono intendersi incluse nella più ampia materia del "governo del territorio" (sentenze n. 196 del 2004; n. 362 e n. 303 del 2003, punto 11.1 del *Considerato in diritto*).

Orbene, alla luce delle considerazioni innanzi svolte, la legittimazione dello Stato a dettare norme in detto settore deriva – oltre che dai richiamati titoli di competenza legislativa esclusiva – essenzialmente dalla potestà di fissare i principi fondamentali nelle materie ripartite, a norma dell'art. 117, terzo comma, ultima parte, della Costituzione.

6.— Ciò precisato in linea generale, si può passare all'esame delle censure di costituzionalità formulate dalle ricorrenti, iniziando da quelle che, per il loro carattere, coinvolgono l'intera disciplina contenuta nel Capo V del Titolo II del Codice.

Le Regioni, innanzitutto, deducono l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, in quanto recherebbero «una disciplina dettagliata, autoapplicativa, non cedevole» e «direttamente operante nei confronti dei privati», tanto da non lasciare «alcuno spazio all'intervento legislativo regionale». In particolare, le ricorrenti ritengono che la disciplina di un procedimento unitario e dettagliato per l'autorizzazione all'installazione degli impianti, predeterminando anche i tempi di formazione degli atti e della volontà delle amministrazioni locali coinvolte, lederebbe la competenza legislativa delle Regioni.

6.1.— La questione non è fondata.

L'analisi della censura presuppone che si chiarisca, in via preliminare, che l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali – non avendo gli stessi carattere «di rigidità e di universalità» (cfr., da ultimo, sentenza n. 50 del 2005) – non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa.

Esse, infatti, devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano. È, dunque, evidente che, nell'individuare i principi fondamentali relativi al settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, non si può prescindere dalla considerazione che ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale, sicché non è neanche immaginabile una parcellizzazione di interventi nella fase di realizzazione di una tale rete (cfr. sentenza n. 307 del 2003). Nella relazione illustrativa al Codice, si legge, inoltre, a tal proposito, che «la rete è unica a livello globale» e che la stessa «non ha senso se le singole frazioni non sono connesse tra di loro, quale che ne sia la proprietà e la disponibilità». Ciò comporta che i relativi procedimenti autorizzatori devono essere necessariamente disciplinati con carattere di unitarietà e uniformità per tutto il territorio nazionale, dovendosi evitare ogni frammentazione degli interventi. Ed è, dunque, alla luce di tali esigenze e finalità che devono essere valutate ampiezza ed operatività dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato.

Nella fase di attuazione del diritto comunitario la definizione del riparto interno di competenze tra Stato e Regioni in materie di legislazione concorrente e, dunque, la stessa individuazione dei principi fondamentali, non può prescindere dall'analisi dello specifico contenuto e delle stesse finalità ed esigenze perseguite a livello comunitario. In altri termini, gli obiettivi posti dalle direttive comunitarie, pur non incidendo sulle modalità di ripartizione delle competenze, possono di fatto richiedere una peculiare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio. Nella specie, la puntuale attuazione delle prescrizioni comunitarie, secondo cui le procedure di rilascio del titolo abilitativo per la installazione degli impianti devono essere improntate al rispetto dei canoni della tempestività e della non discriminazione, richiede di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la suindicata censura di ordine generale prospettata dalle ricorrenti non è fondata.

7.— Ancora su un piano generale, deve essere esaminata la ulteriore censura con la quale le ricorrenti lamentano che le disposizioni impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto attribuirebbero direttamente l'esercizio di funzioni amministrative agli enti locali, disciplinando il relativo procedimento, laddove tali funzioni dovrebbero essere conferite con legge statale o regionale, sulla base delle rispettive competenze, secondo quanto prescritto dall'art. 118 della Costituzione. In particolare, si assume che in materia di competenza concorrente o residuale delle Regioni la disciplina legislativa delle funzioni amministrative dovrebbe spettare alle Regioni stesse.

7.1.— La questione non è fondata.

Le ricorrenti muovono da un erroneo presupposto interpretativo. Le norme impugnate, facendo generico riferimento agli «enti locali», non allocano direttamente funzioni amministrative ad un determinato livello di governo, bensì si limitano a formulare un principio fondamentale di disciplina in forza del quale tutti i procedimenti relativi alla installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica devono essere «gestiti» dai predetti enti.

In altri termini, lo Stato, sul presupposto della preesistenza delle funzioni degli enti locali in materia, in base a normative da lungo tempo vigenti, ha solo disciplinato, con norme costituenti espressione di principi fondamentali, lo svolgimento di tali funzioni. Rimane ferma, pertanto, la facoltà delle Regioni di allocare le funzioni in esame ad un determinato livello territoriale subregionale, nel rispetto degli artt. 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione. Non solo. Le Regioni, nel quadro e nel rispetto dei principi fondamentali così fissati dalla legge statale, ben possono prescrivere, eventualmente, ulteriori modalità procedurali rispetto a quelle previste dallo Stato, in vista di una più accentuata semplificazione delle stesse.

8.— Passando ora all'esame delle censure specificamente rivolte alle singole disposizioni impugnate, con la prima di esse le ricorrenti lamentano che l'art. 86, comma 3, del Codice illegittimamente prevede che le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, di cui agli artt. 87 e 88, siano assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'art. 16, comma 7, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), pur restando di proprietà dei rispettivi operatori, e che ad esse si applichi la normativa vigente in materia.

Secondo le ricorrenti, la suddetta disposizione lederebbe la competenza regionale relativa al governo del territorio, in quanto, assimilando le infrastrutture di rete alle opere di urbanizzazione primaria, porrebbe norme di dettaglio senza lasciare alcuno spazio alla competenza concorrente regionale. In particolare, rileva la Regione Marche, la norma in esame introdurrebbe «una classificazione che incide in termini stringenti sulle possibilità delle Regioni di definire la disciplina di queste particolari infrastrutture».

8.1.— La questione non è fondata.

La scelta di inserire le infrastrutture di reti di comunicazione tra le opere di urbanizzazione primaria esprime un principio fondamentale della legislazione urbanistica, come tale di competenza dello Stato, al pari dell'analoga scelta legislativa di carattere generale che ha portato il citato art. 16, commi 7 e 7-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001, a classificare come opere di urbanizzazione primaria, tra le altre, le strade residenziali, gli spazi di sosta e di parcheggio, le fognature, nonché i cavedi multiservizi e i cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazione. Non si tratta, pertanto, di una norma di dettaglio, ma di una norma che fissa un principio

basilare nella materia del governo del territorio, cui le Regioni, nel legiferare, dovranno attenersi a norma dell'art. 117, terzo comma, ultima parte, della Costituzione.

9.— La Regione Marche formula specifiche censure anche nei confronti dell'art. 86, comma 7, dello stesso Codice, il quale impone alle Regioni di uniformarsi ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione ed agli obiettivi di qualità stabiliti dall'art. 4, comma 2, lettera *a*), della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici).

Si lamenta, in particolare, che il Codice, vincolandole anche al rispetto degli obiettivi di qualità, impedirebbe alle Regioni di esercitare una competenza che è stata riconosciuta loro dalla giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 307 del 2003, e successivamente con la sentenza n. 324 del 2003, e cioè la competenza relativa alla indicazione degli obiettivi di qualità.

9.1.— La questione non è fondata.

Questa Corte nella sentenza n. 307 del 2003 ha affermato che compete allo Stato, nel complessivo sistema di definizione degli *standard* di protezione dall'inquinamento elettromagnetico di cui alla legge n. 36 del 2001, la fissazione delle soglie di esposizione e, dunque, nel lessico legislativo, la determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, limitatamente per quest'ultimi alla definizione dei valori di campo «ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione» (art. 3, comma 1, lettera *d*, numero 2). La Corte ha, però, riconosciuto, in linea con quanto prescritto dalla menzionata legge quadro, che spetta alla competenza delle Regioni la disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti e quindi la indicazione degli obiettivi di qualità, consistenti in criteri localizzativi degli impianti di comunicazione (art. 3, comma 1, lettera *d*, numero 1).

Orbene, la norma ora impugnata, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, rispetta l'indicato riparto di competenze.

Essa, infatti, stabilisce che per gli obiettivi di qualità «si applicano le disposizioni di attuazione di cui all'articolo 4, comma 2, lettera *a*), della legge n. 36 del 2001», che opera, però, un rinvio al comma 1, lettera *a*), del medesimo art. 4. Quest'ultimo, come si è innanzi precisato, riserva allo Stato le funzioni relative alla determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e anche degli obiettivi di qualità, solo «in quanto valori di campo come definiti dall'articolo 3, comma 1, lettera *d*), numero 2». Deve, dunque, ritenersi che rimanga ferma la competenza delle Regioni nella determinazione dei diversi «obiettivi di qualità» cui fa riferimento il numero 1 della stessa lettera *d*) dell'art. 3, consistenti, appunto, come si è precisato, negli indicati criteri localizzativi, *standard* urbanistici, prescrizioni e incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili. La lettura combinata delle predette norme consente, pertanto, di escludere la sussistenza della denunciata violazione delle attribuzioni spettanti alle Regioni sia per quanto concerne la materia del «governo del territorio», sia per quanto attiene a quella della «tutela della salute».

10.— Viene, inoltre, censurato dalle ricorrenti il primo comma dell'art. 87 del Codice, il quale prevede che l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici, la modifica delle caratteristiche di emissione di questi ultimi e, in specie, l'installazione di torri, di tralicci, di impianti radio-trasmittenti, di ripetitori di servizi di comunicazione elettronica, di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche mobili GSM/UMTS, per reti di diffusione, distribuzione e contribuzione dedicate alla televisione digitale terrestre, per reti a radiofrequenza dedicate alle emergenze sanitarie ed alla protezione civile, nonché per reti radio a larga banda punto-multipunto nelle bande di frequenza all'uopo assegnate, sono autorizzate dagli enti locali, previo accertamento, da parte dell'organismo competente ad effettuare i controlli, ossia l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA), della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità.

Le ricorrenti lamentano che il vincolo degli obiettivi di qualità ponga una limitazione costituzionalmente illegittima alle competenze regionali in ordine alla localizzazione dei siti, secondo quanto già affermato da questa Corte con le sentenze n. 324 e n. 307 del 2003.

10.1.— La questione non è fondata per ragioni analoghe a quelle poc'anzi indicate.

Deve, al riguardo, ribadirsi che l'art. 87 vincola le Regioni al rispetto degli obiettivi di qualità, stabiliti uniformemente a livello nazionale in relazione al disposto della legge n. 36 del 2001 e dei relativi provvedimenti di attuazione. Attraverso il rinvio alla citata legge (art. 3, comma 1, lettera *d*, numero 2), tale vincolo agisce limitatamente ai «valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico (...) ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione ai campi medesimi». In sostanza, come si è prima precisato, la norma impugnata fa salvi, attribuendoli alla Regione, «i criteri localizzativi, gli *standard* urbanistici, le prescrizioni e le incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili» (art. 3, comma 1, lettera *d*, numero 1). A ciò si aggiunga che, nel caso in esame, il mancato riferimento a questa seconda tipologia di obiettivi di qualità si giustifica anche in quanto la disposizione censurata richiama gli accertamenti svolti dall'organismo competente ad effettuare i controlli (ARPA) di cui all'art. 14 della legge n. 36 del 2001, che attengono esclusivamente alla tutela sanitaria e ambientale.

11.— L'art. 87 del Codice è, altresì, impugnato per quanto specificatamente dispone nei commi 6, 7 e 8.

In base al comma 6, in sede di esame delle istanze dirette all'adozione del provvedimento di autorizzazione all'installazione di un impianto di comunicazione elettronica, quando una amministrazione interessata abbia espresso motivato dissenso, il responsabile del procedimento deve convocare, entro trenta giorni dalla data di ricezione della domanda, una conferenza di servizi, alla quale prendono parte i rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dei soggetti preposti ai controlli di cui all'art. 14 della legge n. 36 del 2001 ed un rappresentante dell'amministrazione dissenziente. Il comma 7 prosegue disponendo che la conferenza di servizi deve pronunciarsi entro trenta giorni dalla prima convocazione e che l'approvazione, adottata a maggioranza dei presenti, «sostituisce ad ogni effetto gli atti di competenza delle singole amministrazioni e vale altresì come dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori». Qualora poi il motivato dissenso, a fronte di una decisione positiva assunta dalla conferenza di servizi, sia espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, alla tutela della salute o alla tutela del patrimonio storico-artistico, il comma 8 stabilisce che la decisione sia rimessa al Consiglio dei ministri e che trovino applicazione, in quanto compatibili con il Codice, le disposizioni di cui agli artt. 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di

procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che disciplinano, appunto, l'istituto della conferenza di servizi.

Secondo le ricorrenti, la disciplina posta dai citati commi dell'art. 87 sarebbe illegittima nella parte in cui estende la regola della maggioranza all'adozione dell'atto finale, prevede una sola ipotesi di dissenso qualificato ed affida al Consiglio dei ministri la relativa decisione.

11.1.— La questione non è fondata.

L'istituto della conferenza di servizi costituisce, in generale, uno strumento di semplificazione procedimentale e di snellimento dell'azione amministrativa (sentenze n. 348 e n. 62 del 1993; n. 37 del 1991; cfr. anche sentenza n. 79 del 1996). Tale funzione, nel contesto dello specifico procedimento in esame e degli interessi allo stesso sottesi, consente di ritenere che la previsione contenuta nella disposizione censurata sia espressione di un principio fondamentale della legislazione.

A ciò si aggiunga che il comma 8 della disposizione impugnata prevede un meccanismo di operatività della conferenza nel caso in cui il dissenso sia espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, alla tutela della salute o alla tutela del patrimonio storico-artistico, che assicura comunque un adeguato coinvolgimento delle Regioni. Tale disposizione, infatti, pur prevedendo che quando la volontà contraria venga manifestata da una delle suddette amministrazioni la decisione sia rimessa al Consiglio dei ministri, specifica che trovano comunque applicazione, «in quanto compatibili con il Codice», le disposizioni di cui agli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990. Orbene, il terzo comma dell'art. 14-*quater* della predetta legge, nel testo in vigore al momento dell'emanazione del decreto impugnato, stabiliva che nella ipotesi di amministrazione dissidente diversa da quella statale e sempre che quest'ultima non fosse l'amministrazione procedente, la determinazione finale dovesse essere attribuita «ai competenti organi collegiali esecutivi degli enti territoriali». Considerato che, nell'ipotesi prevista dal Codice, l'amministrazione procedente è un ente locale, l'eventuale dissenso espresso da organi regionali, nel regime normativo all'epoca vigente, faceva scattare il meccanismo garantista della decisione demandata all'organo collegiale di governo della Regione, vale a dire alla Giunta, sicché non possono essere ravvisati profili di violazione delle attribuzioni regionali. È bene precisare che la salvaguardia di tali attribuzioni, dopo le modifiche apportate all'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990 dall'art. 11 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa), passa – nel caso in cui il dissenso verta tra una amministrazione statale ed una amministrazione regionale – attraverso il coinvolgimento diretto della Conferenza Stato-Regioni.

12.— Ancora in ordine all'art. 87 del Codice, viene censurata la disposizione del comma 9, che disciplina una ipotesi di silenzio-assenso, prevedendosi che «le istanze di autorizzazione e le denunce di attività» cui fa riferimento lo stesso articolo, «nonché quelle relative alla modifica delle caratteristiche di emissione degli impianti già esistenti, si intendono accolte qualora, entro novanta giorni dalla presentazione del progetto e della relativa domanda, fatta eccezione per il dissenso di cui al comma 8, non sia stato comunicato un provvedimento di diniego». Il medesimo comma precisa che gli enti locali possono prevedere termini più brevi per la conclusione dei relativi procedimenti ovvero ulteriori forme di semplificazione amministrativa, nel rispetto delle disposizioni stabilite dallo stesso comma.

Le ricorrenti deducono che la disciplina impugnata sarebbe di dettaglio e dunque costituzionalmente illegittima. In particolare, le ricorrenti osservano che tale normativa – non lasciando alcuno spazio alle Regioni per stabilire forme diverse di semplificazione amministrativa – impedirebbe al legislatore regionale di prevedere modalità di contemperamento delle esigenze di celerità del procedimento autorizzatorio con le imprescindibili garanzie di tutela dell'ambiente, della salute e di governo del territorio.

12.1.— Anche tale questione non è fondata.

La disposizione in esame prevede moduli di definizione del procedimento, informati alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, espressivi in quanto tali di un principio fondamentale di diretta derivazione comunitaria. Del resto, l'evoluzione attuale dell'intero sistema amministrativo si caratterizza per una sempre più accentuata valenza dei "principi di semplificazione" nella regolamentazione di talune tipologie procedurali ed in relazione a determinati interessi che vengono in rilievo (cfr. artt. 19 e 20 della legge n. 241 del 1990, come modificati dall'art. 3 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante «Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale», convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80). Nel caso di specie, la pluralità delle esigenze e dei valori di rilevanza costituzionale sottesi alle "materie" nel cui ambito rientrano le disposizioni censurate, in una con la finalità complessiva di garantire un rapido sviluppo dell'intero sistema delle comunicazioni elettroniche (cfr. sentenza n. 307 del 2003) secondo i dettami sanciti a livello comunitario, induce a ritenere che le norme in esame siano espressione di principi fondamentali. Questa Corte ha, inoltre, già avuto modo di precisare – sia pure con riferimento a procedimenti aventi una esclusiva valenza urbanistica – in relazione alla denuncia di inizio attività di cui all'art. 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), ora confluito nell'art. 22 del d.P.R. n. 380 del 2001, che «le fattispecie nelle quali, in alternativa alle concessioni o autorizzazioni edilizie, si può procedere alla realizzazione delle opere con denuncia di inizio attività a scelta dell'interessato integrano il *proprium* del nuovo principio dell'urbanistica (...). In definitiva, le norme impugnate perseguono il fine, che costituisce un principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure» (sentenza n. 303 del 2003, punto 11.2. del *Considerato in diritto*).

13.— Oggetto di censura è anche quanto stabilito dall'art. 88 del Codice, il quale per l'ipotesi in cui l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica presupponga la realizzazione di opere civili o, comunque, l'effettuazione di scavi e l'occupazione di suolo pubblico, definisce un procedimento analogo a quello descritto nell'art. 87, con la previsione della conferenza di servizi e del silenzio-assenso e fissa regole affinché gli enti pubblici definiscano i programmi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle rispettive opere.

Le censure proposte sono analoghe a quelle sollevate avverso l'art. 87.

Esse si indirizzano in particolare alle disposizioni che disciplinano la conferenza di servizi, nonché la conclusione del procedimento amministrativo mediante silenzio-assenso.

13.1.— Al riguardo, è da osservare che la norma impugnata non determina alcun *vulnus* alle competenze regionali per le medesime ragioni sopra esposte in relazione alle censure rivolte nei confronti dell'art. 87, di talché la questione avente ad oggetto il predetto art. 88 del d.lgs. n. 259 del 2003 deve ritenersi non fondata.

14.— Entrambe le ricorrenti impugnano l'art. 89, nella parte in cui definisce le regole di condivisione e coubicazione di infrastrutture. Si tratta, in particolare, di regole concernenti la «condivisione dello scavo» e la «coubicazione dei cavi di comunicazione elettronica».

Le ricorrenti assumono che le prescrizioni contenute in detto articolo violerebbero l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché detterebbero una disciplina dettagliata nelle materie del "governo del territorio", dell'"ordinamento della comunicazione" e della "tutela della salute", attribuite alla competenza concorrente.

14.1.— La censura è inammissibile per genericità.

A prescindere dalla possibile riconducibilità di alcune previsioni contenute nella disposizione impugnata alla materia dell'"ordinamento civile", di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera /, Cost.), la ricorrente non svolge alcuna argomentazione a sostegno della illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, non specificando neppure le parti dell'articolo impugnato che eccederebbero dalla formulazione di un principio fondamentale.

15.— Le Regioni ricorrenti censurano, altresì, sotto due diversi profili, l'art. 93.

Esso, dopo aver previsto, al comma 1, che le pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre, per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano fissati per legge, stabilisce, al comma 2, che gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo – fatta eccezione per tasse, canoni e contributi specificamente indicati dalla stessa norma in esame – di tenere indenne l'ente locale, ovvero l'ente proprietario, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione, nonché l'obbligo di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'ente locale.

Sotto un primo aspetto entrambe le ricorrenti deducono la violazione dell'art. 117 della Costituzione perché l'articolo *de quo* detterebbe, in ambiti materiali attribuiti alla competenza regionale, una disciplina "uniforme" delle infrastrutture per le quali, invece, si dovrebbe tener conto dello specifico contesto territoriale e normativo di ciascuna Regione.

Sotto un diverso profilo la sola Regione Marche deduce la illegittimità delle norme nelle parti in cui fissano in modo puntuale – per gli operatori – gli oneri connessi alle attività di installazione, scavo ed occupazione di suolo pubblico, ritenendo che le stesse sarebbero costituzionalmente illegittime per contrasto con l'art. 119 Cost.

In particolare, si sostiene che il principio dell'autonomia finanziaria, sotto il profilo dell'autonomia di spesa, unitamente «alla norma secondo cui per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni», implicherebbe che tutte le funzioni amministrative spettanti alle Regioni, diverse da quelle "ordinarie", risultino finanziate attraverso l'attribuzione diretta ai loro bilanci di risorse adeguate, senza vincoli sulle modalità di spesa.

La Regione Marche aggiunge che sussisterebbe, inoltre, la violazione dell'art. 119 Cost. anche perché si imporrebbero «oneri finanziari a carico – sia pure indirettamente – delle Regioni».

15.1.— Sotto entrambi i profili la censura non è fondata.

Sotto il primo profilo, la disposizione in esame deve ritenersi espressione di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni. In mancanza di un tale principio, infatti, ciascuna Regione potrebbe liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti. È evidente che la finalità della norma è anche quella di "tutela della concorrenza", *sub specie* di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore. Ad analogo criterio si ispira la disposizione che sancisce, in capo agli operatori, l'obbligo di tenere indenni gli enti locali o gli enti proprietari delle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche.

Anche sotto il secondo profilo la censura non è fondata.

La ricorrente muove da un erroneo presupposto interpretativo, in quanto la norma statale non attribuisce né tantomeno disciplina, per gli scopi indicati dal quarto comma dell'art. 119 della Costituzione, funzioni di "determinate" Regioni, con conseguente necessità di "destinazione di risorse": il legislatore statale si è, infatti, limitato a porre a carico degli operatori di settore oneri che non gravano sui bilanci regionali. Tali oneri sono strettamente funzionali alla copertura di costi, specificamente indicati dal secondo comma dell'art. 93, sostenuti per l'esercizio di un'attività non riconducibile a "funzioni regionali" diverse da quelle "ordinarie", bensì all'operato di soggetti privati che svolgono attività di impresa, ancorché connessa all'erogazione del "servizio pubblico" di comunicazione elettronica.

16.— Passando all'esame dell'art. 95, va osservato che tale articolo, nel disciplinare gli impianti e le condutture di energia elettrica o tubazioni, prescrive, al comma 1, che nessuna conduttura di energia elettrica, anche se subacquea, a qualunque uso destinata, può essere costruita, modificata o spostata senza che sul relativo progetto sia stato preventivamente ottenuto il nulla osta del Ministero delle comunicazioni, ed inoltre subordina al preventivo consenso del Ministero stesso l'esecuzione di qualsiasi lavoro sulle condutture subacquee di energia elettrica, e sui relativi atterraggi, riconoscendo a tale organismo il potere di esercitare la vigilanza e il controllo sulla esecuzione dei lavori. Nel caso in cui si realizzino interferenze tra cavi di comunicazione elettronica e cavi di energia elettrica sotterrati devono essere osservate le norme generali per gli impianti elettrici stabilite dal comitato elettrotecnico italiano (CEI) del Consiglio nazionale delle ricerche. Qualora, poi, a causa di impianti di energia elettrica si abbia un mutamento del servizio

di comunicazione elettronica, il Ministero promuove lo spostamento degli impianti o adotta altri provvedimenti idonei ad eliminare i disturbi, con spese a carico di chi li rende necessari.

Secondo la Regione Marche la norma in esame sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto conterrebbe una disciplina di dettaglio in materie di competenza concorrente ("ordinamento della comunicazione" e "governo del territorio").

Ad avviso della Regione Toscana l'art. 95 si porrebbe in contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, perché lo Stato, in materia di competenza concorrente, attribuirebbe ad un organo statale (l'ispettorato del Ministero delle comunicazioni) i compiti di cui innanzi senza rispettare i criteri sanciti dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini della avocazione, a livello centrale, di funzioni amministrative: l'assunzione di funzioni, secondo la ricorrente, non sarebbe, infatti, proporzionata, né ragionevole e soprattutto non sarebbe accompagnata dalla previsione dell'intesa con la Regione.

16.1.— La questione non è fondata.

Questa Corte con la sentenza n. 7 del 2004, pur riconoscendo alle Regioni la competenza a dettare disposizioni sulla progettazione tecnica degli impianti di produzione, distribuzione e utilizzo dell'energia, ha affermato che alla rete regionale si devono comunque applicare le "regole tecniche" adottate dal gestore nazionale. Nel caso in esame, il nulla osta ministeriale è diretto proprio a garantire il rispetto di quelle regole tecniche senza le quali l'esercizio della potestà legislativa regionale potrebbe produrre una elevata diversificazione della rete di distribuzione della energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico.

La norma impugnata, pertanto, costituendo una esplicitazione a livello tecnico dell'esigenza di assicurare uniformità e continuità alla rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica, si sottrae alle proposte censure di illegittimità costituzionale.

17.— Entrambe le Regioni censurano l'allegato n. 13 al decreto legislativo impugnato, il quale determina il contenuto dei modelli da usare nella presentazione dell'istanza di autorizzazione e della denuncia di inizio attività.

Secondo la prospettazione dei ricorsi, la norma in esame integra l'esercizio di una vera e propria potestà regolamentare, che lo Stato non può legittimamente esercitare in materie diverse da quelle riservate alla sua competenza esclusiva, neppure ove si voglia riconoscere ai regolamenti emanati nelle materie di competenza regionale il carattere della cedevolezza.

La suddetta questione deve essere esaminata, per connessione, congiuntamente a quella proposta dalla sola Regione Marche in ordine agli artt. 86, comma 8, 87, comma 3, 88, comma 1, 89, comma 5, 92, 93, 94 e 95, nella parte in cui disciplinano il contenuto dei modelli da presentare per la domanda di autorizzazione e per gli altri adempimenti amministrativi connessi con l'installazione e l'esercizio degli impianti.

Secondo la ricorrente, tali norme sarebbero espressione di una potestà regolamentare, che lo Stato non potrebbe esercitare in materie, come quelle disciplinate, che non ricadono nella propria sfera di legislazione esclusiva.

17.1.— Le questioni non sono fondate.

Innanzitutto, si deve premettere che l'allegato n. 13, malgrado il fatto che il Codice ne preveda la modificabilità con atti regolamentari e amministrativi, deve considerarsi pur sempre atto di natura legislativa, sicché esso conserva il regime giuridico della fonte in cui è inserito.

Passando al merito della questione, deve osservarsi che la disciplina impugnata è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in tema di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.; cfr. sentenze n. 31 del 2005 e n. 17 del 2004). L'art. 87, comma 3, del Codice, infatti, rispetto al modello A dell'allegato n. 13, dispone che esso sia «realizzato al fine della sua acquisizione su supporti informatici e destinato alla formazione del catasto nazionale delle sorgenti elettromagnetiche di origine industriale». Gli elementi, puntualmente indicati dalla norma in esame, hanno, infatti, natura prevalentemente tecnica e sono destinati a confluire in una banca dati centralizzata per la costituzione di un catasto nazionale di raccolta dei dati stessi. È evidente, pertanto, che le norme puntuali previste dal suddetto modello sono configurabili come la necessaria esplicitazione dei principi fondamentali contenuti nelle disposizioni che richiamano il modello stesso. Al modello D può estendersi la stessa argomentazione, trattandosi di una istanza di autorizzazione relativa ad aree di più enti, pubblici o privati. Quanto invece ai modelli B e C dell'allegato n. 13 – concernenti, rispettivamente, la denuncia di inizio attività e la istanza di autorizzazione per opere civili, scavi e occupazione di suolo pubblico in aree urbane – l'art. 87, comma 3, e l'art. 88, comma 1 – con norma espressione del principio fondamentale volto a garantire la celere conclusione dei procedimenti – ne prevedono espressamente l'applicabilità in via suppletiva, solo nel caso in cui gli enti locali non abbiano predisposto i modelli equivalenti.

18.— Infine, la sola Regione Marche ha impugnato "cumulativamente" gli artt. 90, 91, 92 e 94 del Codice, che disciplinano l'acquisizione dei beni immobili necessari alla realizzazione degli impianti (art. 90), la limitazione legale della proprietà (art. 91) e l'imposizione di servitù (artt. 92 e 94).

Secondo la ricorrente, tali disposizioni porrebbero una disciplina di dettaglio in materie riservate alla competenza concorrente ("ordinamento della comunicazione", "governo del territorio", "tutela della salute") e, comunque, inciderebbero anche su (presunte) materie di competenza residuale regionale (edilizia e urbanistica).

18.1.— Le questioni indicate sono inammissibili per mancanza di argomenti minimi idonei ad individuare le motivazioni dell'asserita incostituzionalità. E ciò a prescindere dalla possibile riconducibilità del contenuto principale delle disposizioni impuginate alla materia dell'"ordinamento civile", di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), atteso che l'art. 91 disciplina le «limitazioni legali della proprietà», l'art. 92 le «servitù» prediali e l'art. 94 la materia della «occupazione di sedi autostradali da gestire in concessione e di proprietà dei concessionari».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 89 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) sollevate, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 90, 91, 92 e 94 del decreto legislativo n. 259 del 2003 sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'intero Capo V del Titolo II (artt. 86-95) del decreto legislativo n. 259 del 2003 sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 86, commi 3 e 7, 87, commi 1, 6, 7, 8 e 9, 88, 93 e 95, nonché dell'allegato n. 13 del decreto legislativo n. 259 del 2003 sollevate, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 86, comma 8, 87, comma 3, 88, comma 1, 89, comma 5, 92, 93, 94 e 95 in connessione con l'allegato n. 13 del decreto legislativo n. 259 del 2003, sollevate, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

## VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI E PROMOZIONE E ORGANIZZAZIONE DI ATTIVITA' CULTURALI

La Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime diverse disposizioni del decreto legislativo n. 28/2004 sulla riforma del cinema per la mancata previsione di forme di concertazione tra Stato e Regioni

NUMERO SCHEDA: 6442

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 19/07/2005

NUM. ATTO: 285

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

Con la sentenza n. 285, depositata in data 19 luglio 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato, in esito ai ricorsi sollevati dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, poi riuniti, l'illegittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.lgs. n. 28/2004, avente ad oggetto la "Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

Per la Corte, le attività cinematografiche, da considerarsi attività culturali, rientrano nella legislazione di tipo concorrente, in base alla quale spetta allo Stato la definizione dei principi fondamentali della materia e alle Regioni la loro attuazione.

In contrasto con tale ripartizione, la riforma del cinema varata nel 2004 non sempre ha garantito la "necessaria concertazione" tra Stato e Regioni.

Per questi motivi, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei seguenti articoli del d.lgs. n. 28/2004:

artt. 3, c. 2; 8, c. 4; 10, c. 4; 12, c. 4; 17, c. 4, e 19, c. 5, nelle parti in cui non dispongono che i decreti ministeriali rispettivamente previsti siano adottati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

artt. 8, c. 4, e 10, c. 4, nelle parti in cui non dispongono che i decreti ministeriali rispettivamente previsti siano adottati d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, limitatamente alla disciplina di taluni aspetti;

artt. 9, c. 3; 12, c. 5, e 19, c. 2, nelle parti in cui non dispongono che i decreti ministeriali rispettivamente previsti siano adottati sentita la Conferenza Stato-Regioni;

art. 4, c. 3, nella parte in cui non prevede che l'approvazione ministeriale del programma triennale avvenga d'intesa con la citata Conferenza permanente, e c. 5;

art. 8, c. 3 e art. 13, c. 9, nelle parti in cui non prevedono, rispettivamente, che la designazione ministeriale dei membri delle sottocommissioni e quella dei componenti della giuria avvengano sentita la Conferenza permanente;

art. 19, c. 3, nella parte in cui non stabilisce che il Ministro definisca annualmente gli obiettivi ivi previsti d'intesa con la Conferenza permanente;

art. 22, c. 5.

La Corte non ha ritenuto condivisibile né l'assunto delle ricorrenti, diretto a ricondurre la disciplina dettata dal provvedimento di riforma nelle materie di competenza esclusiva regionale, né, tanto meno, le argomentazioni proposte dal governo.

Escludendo la possibilità di ricondurre la disciplina in esame di volta in volta nell'ambito della "cinematografia", dello "spettacolo", dell'"industria" e del "commercio", come proposto dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, la Corte ha ribadito una posizione giurisprudenziale già espressa in passato, sostenendo che "le attività di sostegno degli spettacoli", tra le quali rientrano le attività cinematografiche, sono indubbiamente riferibili alla materia "promozione ed organizzazione di attività culturali", assegnata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni. Per la Corte, infatti, la cinematografia e lo spettacolo non sono scorporabili dalle "attività culturali" di cui all'art. 117, c. 3, Cost., mentre le evocate materie dell'industria e del commercio non assumono rilevanza specifica, stante la prevalenza della natura culturale delle attività regolamentate dal d.lgs n. 28/2004.

Come già accennato, la Corte ha anche bocciato le tesi propugnate dal governo, volte ad affermare la competenza statale esclusiva sia con riferimento alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali” -considerato dalla Consulta titolo di legittimazione legislativa solo se rapportato a specifiche prestazioni per le quali risulti necessario definire a livello nazionale lo standard essenziale di erogazione-, sia con riguardo all’art. 117, c. 2, lett. e), Cost., evocato per legittimare il sostegno finanziario statale alle attività cinematografiche.

La Corte, infatti, da un lato, ha ritenuto queste ultime essenzialmente finalizzate a sostenere opere cinematografiche con particolari qualità culturali ed artistiche, e dall’altro, ha giudicato non plausibile giustificare la prevalenza della competenza statale in tema di tutela della concorrenza su qualunque tipo e forma di finanziamento di attività riconducibili agli ambiti in cui le Regioni sono chiamate a intervenire, indipendentemente che si tratti di potestà concorrente oppure residuale.

La Corte non ha nemmeno accolto la tesi del governo in base alla quale, in ragione dell’esigenza di un trattamento uniforme su tutto il territorio dello Stato, si potrebbe riconoscere in capo alle Regioni soltanto una potestà normativa su attività culturali o connesse alla materia dello spettacolo aventi mero rilievo regionale e locale. Né, ha affermato la Corte, è invocabile l’interesse nazionale, che nel nuovo Titolo V non costituisce più un limite, di legittimità o di merito, alla competenza legislativa regionale.

Premettendo che la maggior parte delle disposizioni impugnate riguardano una materia di competenza legislativa ripartita, la Corte ha evidenziato che la disciplina di cui al d.lgs. n. 28/2004 denota invece, sul piano legislativo, un carattere dettagliato e “autoapplicativo”, e propone, sul piano amministrativo, “un modello di gestione accentuatamente statalistico ed essenzialmente fondato su poteri ministeriali, con una presenza del tutto marginale di rappresentanti delle autonomie territoriali, con conseguente violazione degli artt. 117, c. 3, e 118, c. 1, Cost.”.

Tuttavia, la Corte ha reputato il livello di governo regionale strutturalmente inadeguato a soddisfare lo svolgimento di tutte le complesse attività di regolazione e sostegno del settore cinematografico, tanto da legittimare un intervento dello Stato non solo in relazione alla determinazione dei necessari principi fondamentali, ma anche teso ad avocare in sussidiarietà sia funzioni amministrative che non possono essere efficacemente espletate ai livelli inferiori, sia la relativa funzione normativa per l’organizzazione e la disciplina delle stesse.

Pertanto, la Corte ha finito con il ricondurre il provvedimento in esame al modello della “chiamata in sussidiarietà”. Ad ogni modo, la compatibilità costituzionale delle disposizioni impugnate, è garantita solo se l’attrazione a livello statale delle funzioni amministrative nel settore delle attività cinematografiche rispetta modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le Regioni.

Concretamente, ciò presuppone il coinvolgimento delle Regioni mediante ricorso a strumenti di concertazione ineludibile e paritaria fra organi statali e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Ne consegue, che tutti gli atti previsti dalle disposizioni censurate devono essere adottati di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in modo da permettere alle Regioni (in materie ricomprese nella loro competenza) di recuperare perlomeno un potere di codecisione nelle fasi delle specificazioni normative o programmatiche. Potere, invece, che il decreto legislativo, nell’ambito del nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche, riserva esclusivamente ad organi statali.

In altri casi, caratterizzati dalla natura tecnica della potestà normativa prevista o dall’esercizio di poteri di nomina di particolare delicatezza, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi, ha precisato la Corte, alla sola espressione di un parere obbligatorio (art. 8, c. 3; art. 9, c. 3; art. 12, c. 5; art. 13, c. 9; art. 19, c. 2).

Infine, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 22, c. 5, del decreto sollevate in relazione all’art. 3 della Costituzione dalla Regione Emilia-Romagna, nonché non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative a molteplici disposizioni del decreto in esame per violazione degli artt. 117, c. 3, 4 e 6; 118 e 76 Cost..

*Si allega il testo integrale della sentenza in esame.*

SENTENZA N. 285  
ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 4; 3; 4; 5, comma 1, 5, 6 e 7; da 6 a 20; 22, commi 1 e 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e degli articoli 1, commi 2 e 4, lettere *a*, *c* e *d*); 3, commi 1, 2 e 3; 4; da 8 a 17; 19; 22, comma 1, lettere *a*, *b*, *c* e *d*), 4 e 5 dello stesso decreto legislativo, promossi con ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, notificati il 5 aprile 2004, depositati in cancelleria il 14 successivo ed iscritti ai nn. 45 e 46 del registro ricorsi 2004.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 aprile 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. – La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 5 aprile 2004 e depositato il 14 aprile 2004, ha impugnato numerose disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

2. – La Regione premette che il provvedimento impugnato – il quale reca la disciplina amministrativa dell'attività cinematografica – benché emanato sulla base della delega contenuta nell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici) avrebbe mantenuto «all'intervento pubblico nel settore il carattere concentrato che esso aveva nel precedente sistema», ancorché il primo dei principi espressi in sede di delega fosse «l'adeguamento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, ovviamente in relazione alla nuova formulazione della legge costituzionale n. 3 del 2001».

L'assunto di fondo del ricorso è che l'attività cinematografica, in quanto non ricompresa nell'elencazione contenuta nell'art. 117 Cost., sarebbe materia di competenza regionale residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La ricorrente prospetta poi due qualificazioni alternative, ma identiche quanto a conseguenze sul piano della disciplina delle competenze: ove si intendesse valorizzare il profilo imprenditoriale connesso all'attività cinematografica, la stessa andrebbe ricondotta in parte nella materia "industria" (per quanto attiene alla produzione dei film), in parte nella materia "commercio" (per quanto attiene alla distribuzione dei film ed alla gestione delle sale cinematografiche). Si tratterebbe, in entrambi i casi, di materie non nominate dall'art. 117 Cost., e dunque da ritenersi affidate alla competenza regionale residuale.

In via subordinata, la Regione prende in considerazione l'ipotesi della sussunzione dell'attività cinematografica nella materia – di competenza concorrente – "promozione e organizzazione di attività culturali", evidenziando come anche in tale prospettiva sarebbero da mantener "fermi ed ugualmente validi" i motivi del ricorso; infatti, ad avviso della ricorrente, il legislatore delegato non avrebbe affatto tenuto conto della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ma sarebbe intervenuto nella materia mantenendosi nella logica della competenza costituzionale statale su tutto ciò che riguarda il cinema e riconoscendo alle Regioni un ruolo del tutto marginale, peraltro in palese violazione del criterio direttivo di cui all'art. 10, comma 2, lettera *a*), della legge n. 137 del 2002.

A sostegno dell'assunto formulato in via principale, la ricorrente ripercorre l'evoluzione normativa che ha interessato l'attività cinematografica, ponendo in evidenza come, a suo dire, tale evoluzione si caratterizzerebbe per un «processo di autonomizzazione dalla materia dei beni culturali».

Originariamente, infatti, l'art. 49, comma 2, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), consentiva alle Regioni l'esercizio di funzioni amministrative in materia di attività cinematografica in quanto inclusa fra le «attività di promozione educativa e culturale».

Tuttavia, la successiva disciplina avrebbe superato questa opzione qualificatoria, scorporando la materia dello "spettacolo" da quella dei "beni ed attività culturali": il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), infatti, disciplina separatamente tali attività, rispettivamente, nel capo VI e nel capo V del Titolo IV.

Siffatto inquadramento sarebbe stato poi confermato dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), che ha mantenuto la distinzione fra le aree funzionali della "tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e dei beni ambientali", e della "promozione dello spettacolo (attività teatrali, musicali, cinematografiche, di danza, circensi, dello spettacolo viaggiante), anche tramite la promozione delle produzioni cinematografiche, radiotelevisive e multimediali".

Date le superiori premesse in punto di qualificazione dell'attività disciplinata dal d.lgs. n. 28 del 2004, con il ricorso vengono quindi censurate numerose disposizioni di tale provvedimento.

2.1. – Innanzitutto viene impugnato l'art. 1, comma 4, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

La disposizione in esame disciplina i compiti del Ministero per i beni e le attività culturali in materia di attività cinematografica.

Tale disciplina, ad avviso della ricorrente, in quanto incentrata sulle nozioni di promozione e di coordinamento, per un verso, conterrebbe una qualificazione dei compiti del Ministero riduttiva rispetto alle analitiche attribuzioni contenute nelle disposizioni successive; e, per altro verso, pur nella sua qualificazione minimalista, risulterebbe comunque lesiva delle prerogative costituzionali delle Regioni.

Le attività disciplinate dall'art. 1, comma 4, sarebbero da ricondurre in parte alla competenza legislativa piena delle Regioni (in relazione allo sviluppo ed al miglioramento della produzione cinematografica, da intendere quale materia autonoma), e in parte a quella concorrente, in relazione ai profili afferenti la materia "commercio con l'estero".

Anche a voler riconoscere la competenza statale in materia di "promozione e organizzazione di attività culturali" e di "sostegno all'innovazione per i settori produttivi", in ogni caso, secondo la Regione, l'attribuzione ad organi statali di funzioni amministrative invaderebbe comunque la competenza regionale nell'allocazione delle funzioni amministrative in materie di competenza concorrente, al di fuori dell'ipotesi – quale quella esaminata dalla sentenza di questa Corte n. 303 del 2003 – in cui esigenze unitarie giustificano l'intervento del legislatore statale (fatta salva, comunque, la necessità dello strumento dell'intesa).

Conclude, sul punto, la ricorrente, affermando che le funzioni amministrative disciplinate dall'art. 1, comma 4, spetterebbero alle Regioni, con particolare riferimento all'esercizio della vigilanza.

2.2. – La Regione Emilia-Romagna censura, inoltre l'art. 3 (tranne i primi due periodi del primo comma), l'art. 12 e l'art. 20, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

L'art. 12, in particolare, istituisce presso il Ministero per i beni e le attività culturali il «Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche», nel quale confluiscono le risorse esistenti nei fondi previsti dagli artt. 27 e 28 della legge 4 novembre 1965, n. 1213 (Nuovo ordinamento dei provvedimenti a favore della cinematografia), la percentuale relativa al cinema del Fondo unico dello spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163 (Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo), ed altri fondi.

Ad avviso della Regione, con tale previsione si sarebbe introdotto «un intervento diretto dello Stato a sostegno delle imprese operanti nel settore cinematografico», al di fuori del presupposto legittimante della rilevanza macroeconomica dell'intervento, come definita dalla sentenza di questa Corte n. 14 del 2004.

Secondo un primo profilo, la mancata precisazione dell'entità del Fondo disciplinato dall'art. 12 impedirebbe una valutazione della sua rilevanza macroeconomica da un punto di vista quantitativo.

Inoltre, si osserva che le attività di cui all'art. 12, comma 3, lettere *c)* e *d)* del d.lgs. n. 28 del 2004 sono incluse – ad opera dell'art. 4, comma 3 – nel programma triennale, predisposto dalla Consulta territoriale per le attività cinematografiche ed approvato dal Ministro, contenente «l'individuazione, per ciascuna Regione, delle aree geografiche di intervento»; dunque, gli interventi in esame avrebbero carattere territorialmente limitato ad ambiti regionali definiti, il che costituirebbe un ulteriore elemento sintomatico per escluderne la rilevanza macroeconomica.

Del resto, sotto un diverso profilo, l'attività cinematografica, pur se non priva di rilevanza sul piano economico-produttivo, tuttavia non potrebbe essere considerata, da un punto di vista «ontologico», un importante settore della politica economica statale, assimilabile a quello dell'agricoltura o dell'industria tessile.

Tutti questi fattori escluderebbero che l'intervento statale possa trovare titolo nell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., sicché l'istituzione del Fondo violerebbe gli artt. 117, 118 e 119, in relazione alla competenza delle Regioni ad orientare i finanziamenti nelle materie loro attribuite.

A giustificazione di tale disciplina non sarebbe poi invocabile lo schema di cui alla sentenza n. 303 del 2003: sia per l'assenza del presupposto (esigenze unitarie, tali da attrarre le funzioni al livello statale), sia perché mancherebbe comunque il coinvolgimento delle Regioni.

I commi 4 e 5 dell'art. 12 sarebbero costituzionalmente illegittimi, in quanto prevedono meccanismi decisionali e gestionali, relativi alle quote del fondo, che escludono la partecipazione delle Regioni.

Il comma 5 presenterebbe, quale ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto prevederebbe «un potere sostanzialmente regolamentare», avuto riguardo ad un criterio non formale di individuazione della natura dell'atto (in argomento la ricorrente richiama la sentenza di questa Corte n. 88 del 2003).

Dalla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 12, discenderebbe l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 3 (ad eccezione dei primi due periodi del comma 1), nella parte in cui disciplina l'iscrizione, in elenchi informatici istituiti presso il Ministero, delle imprese cinematografiche, e nella parte in cui subordina a tale iscrizione l'accesso ai benefici di cui al richiamato art. 12.

La disciplina dell'elenco delle imprese cinematografiche, stante il suo carattere di dettaglio, sarebbe incompatibile con il sistema costituzionale del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni: una volta esclusa la qualificazione della disciplina come afferente alla materia della «tutela della concorrenza», ne conseguirebbe l'illegittimità delle disposizioni che disciplinano in dettaglio il presupposto dell'accesso ai benefici; l'illegittimità costituzionale della disciplina in questione, comunque, dipenderebbe anche dalla mancata previsione di un'intesa con le Regioni quanto all'adozione del decreto di cui all'art. 3, comma 2.

Infine, nello stesso gruppo di censure si colloca la prospettata illegittimità costituzionale dell'art. 20, nella parte in cui prevede che la denuncia di inizio di lavorazione del film sia presentata al Direttore generale competente, «anziché alla competente autorità regionale, secondo discipline operative regionali».

2.3. – La ricorrente censura, in relazione agli artt. 3, 117 e 118 Cost., gli artt. 4, e 22, comma 5, del decreto legislativo impugnato.

Questa censura, avente ad oggetto le disposizioni che regolano l'attività della «Consulta territoriale per le attività cinematografiche», è articolata in più profili.

In relazione all'art. 4, comma 3, lettere *a)* e *b)* – vale a dire alla disciplina del contenuto del programma triennale predisposto dalla Consulta – la ricorrente ne riconduce l'illegittimità costituzionale alla censura proposta contro l'art. 12 e, in ogni caso, ove fosse riconosciuta la legittimità della gestione centrale prevista da tale ultima disposizione, afferma che residuerebbe comunque il profilo della mancata previsione di un'intesa con le Regioni per la elaborazione ed approvazione del programma.

In relazione all'art. 4, comma 3, lettera *c)*, la ricorrente rinvia alle censure proposte contro l'art. 19 del decreto legislativo impugnato, di cui subito *infra*.

Con riferimento, poi, al comma 5 dell'art. 4, che prevede un parere vincolante della Consulta per il rilascio dell'autorizzazione, da parte del Direttore generale competente, all'apertura di multisale con più di milleottocento posti (di cui all'art. 22, comma 5), ritiene la ricorrente che la disciplina si collochi nella materia del "commercio", di piena competenza regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., trattandosi di provvedimento autorizzatorio che ha riguardo unicamente ai profili commerciali dell'attività, e non anche a quelli costruttivi o localizzativi connessi al profilo edilizio della disciplina dell'immobile nel quale detta attività si svolge.

Dunque la previsione di funzioni amministrative statali in materia di competenza legislativa piena regionale o, in denegata ipotesi, di competenza concorrente, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost.

Per un verso, infatti, non sarebbero individuabili esigenze unitarie, tali da legittimare l'intervento del legislatore statale nell'allocazione delle funzioni amministrative; per altro verso, la disposizione censurata sarebbe comunque incostituzionale, sotto il profilo della mancata previsione di un'intesa con le Regioni.

Infine, la mancata previsione di una competenza regionale in ordine all'autorizzazione all'apertura delle multisale sarebbe altresì irragionevole, essendo il livello di governo regionale quello più adatto ad operare le valutazioni propedeutiche al rilascio dell'autorizzazione, in considerazione della natura degli interessi implicati in tale ponderazione (profili urbanistici, programmazione regionale e locale in materia di commercio, determinazione del bacino d'utenza).

Dalla ritenuta illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 5, la Regione ricorrente inferisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, che rimarrebbe in tal modo privo di oggetto.

In via subordinata, per l'ipotesi di riconosciuta competenza statale, ad avviso della ricorrente permanerebbe il profilo di incostituzionalità relativo al fatto che il parere espresso dalla Consulta non varrebbe a surrogare lo strumento dell'intesa con le Regioni, in quanto in tale organo la rappresentanza regionale sarebbe «marginale».

La denunciata illegittimità costituzionale dell'art. 4 si estenderebbe inoltre al comma 6, che prevede la disciplina dell'organizzazione della Consulta, ad opera di un decreto ministeriale, escludendo ogni forma di coinvolgimento regionale.

2.4. – La Regione Emilia-Romagna censura l'art. 5, commi 1, 5 e 6, del d.lgs. n. 28 del 2004, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. Mancherebbero infatti esigenze unitarie per l'accentramento della funzione amministrativa di riconoscimento della nazionalità italiana delle opere cinematografiche strumentale ai fini dell'ammissione ai benefici previsti dal decreto delle imprese nazionali di produzione.

In ogni caso, l'art. 5, commi 1, 5 e 6 sarebbe illegittimo per il mancato coinvolgimento delle Regioni.

Il comma 7 dell'art. 5, che non prevede funzioni amministrative statali ma disciplina il riconoscimento della nazionalità italiana dei film agli effetti del conseguimento di contributi da parte degli esercenti di sale cinematografiche, è invece censurato dalla ricorrente mediante un rinvio a quanto dedotto in relazione alle disposizioni del decreto legislativo che regolano i contributi statali.

2.5. – La ricorrente impugna, poi, l'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2004, deducendone l'illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede la stipula di accordi internazionali di reciprocità relativi al riconoscimento come nazionali di opere cinematografiche realizzate in coproduzione con imprese estere. La norma censurata contrasterebbe, in particolare, con l'art. 117, nono comma, della Costituzione.

Sul duplice presupposto della competenza legislativa regionale nella materia, e dell'interpretazione secondo la quale dall'insieme delle disposizioni contenute nell'art. 6 risulterebbe «che l'accordo internazionale è concepito come concluso dallo Stato», la Regione ricorrente argomenta che, una volta stabiliti criteri uniformi per il riconoscimento alle coproduzioni internazionali della nazionalità italiana, «dovrebbe spettare anche alle Regioni il potere di concludere accordi di coproduzione».

In particolare, poi, i commi 6 e 8 dell'art. 6 sarebbero costituzionalmente illegittimi perché prevedono funzioni amministrative statali in materia di competenza regionale senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni, e in assenza di esigenze unitarie che possano legittimare una simile previsione.

Il comma 7 dell'art. 6, sarebbe, inoltre illegittimo, in quanto conterrebbe una disciplina di dettaglio in materia non di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

2.6. – La Regione Emilia-Romagna censura, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost., anche l'art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2004, il quale disciplina il riconoscimento dell'interesse culturale delle opere cinematografiche, anche mediante la previsione, in capo al Direttore generale competente, di poteri di deroga, da esercitarsi dietro parere della Commissione di cui all'art. 8, quanto alla valutazione della sussistenza dei requisiti previsti.

Anche in questo caso, oggetto della censura non è la predisposizione, con legge dello Stato, di criteri uniformi, ma la loro applicazione, in via amministrativa, da parte del Direttore generale del competente Ministero, al di fuori di alcuna esigenza unitaria che giustifichi l'assunzione da parte dello Stato di funzioni amministrative in materie non di competenza esclusiva statale, e comunque senza il necessario ed adeguato coinvolgimento delle Regioni.

2.7. – La Regione impugna, inoltre, l'art. 8, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. Tale disposizione regola l'istituzione ed il funzionamento della «Commissione per la cinematografia», prevedendone l'articolazione in due sottocommissioni, cui vengono attribuite le diverse funzioni della Commissione stessa.

Fra tali funzioni vi è quella di riconoscimento dell'interesse culturale delle opere cinematografiche e quella di promozione e di individuazione dei film *d'essai*.

La partecipazione delle Regioni è prevista (art. 8, comma 3) soltanto per la sottocommissione per la promozione e per i film *d'essai*.

La censura in esame poggia sull'affermazione della illegittimità costituzionale della allocazione al livello statale di funzioni amministrative in materia che non rientra nella potestà legislativa esclusiva statale: da ciò discenderebbe l'illegittimità delle disposizioni che regolano l'istituzione ed il funzionamento dell'organo attributario delle relative competenze.

In via subordinata – nell'ipotesi cioè in cui si considerasse conforme a Costituzione la allocazione al livello statale delle indicate funzioni amministrative, in nome di esigenze unitarie – la Regione ritiene comunque costituzionalmente illegittima la normativa

denunciata in quanto: a) la Commissione dovrebbe comunque avere una composizione paritetica Stato-Regioni; b) il decreto ministeriale sulla composizione e sul funzionamento della Commissione dovrebbe essere adottato previa intesa.

2.8. – La ricorrente deduce, come ulteriore censura, la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., ad opera dell'art. 9 del d.lgs. n. 28 del 2004, il quale disciplina l'individuazione dei requisiti delle opere cinematografiche che possono avere accesso ai benefici, l'accertamento di tali requisiti e le modalità e condizioni di inserimento in tali opere di inquadrature di marchi e prodotti.

Quest'ultimo profilo è regolato dal comma 3 dell'art. 9, che viene ritenuto costituzionalmente illegittimo sia perché detterebbe in materia norme di dettaglio, sia perché, nel rinviare ad un successivo decreto ministeriale, prevederebbe una normativa sostanzialmente regolamentare in materia di ritenuta competenza regionale, individuata nel "commercio" e, in particolare, nella "tutela del consumatore".

L'illegittimità costituzionale dei primi due commi dell'art. 9 sarebbe invece collegata dalla ricorrente ai vizi di cui si ritengono affette le norme «che prevedono i benefici in questione».

2.9. – La Regione Emilia-Romagna impugna, altresì, gli artt. 10 e 11, perché in contrasto con gli artt. 3, 117, 118 e 119 Cost. Tali disposizioni disciplinano gli incentivi alla produzione e la loro liquidazione.

Questa censura, analoga a quella proposta contro l'art. 12, poggia sull'assunto della illegittimità costituzionale di disposizioni che prevedano interventi finanziari dello Stato in materie di competenza regionale, al di fuori dell'ipotesi – che la ricorrente ritiene non sussistente nel caso in esame – di rilevanza macroeconomica dell'intervento, prospettata da questa Corte nella sentenza n. 14 del 2004.

In particolare, ritiene la Regione che non sia invocabile un simile titolo di legittimazione per il finanziamento statale in questione, in quanto esso sarebbe riservato «solo a una parte degli operatori del settore», non sarebbe «vincolato al reinvestimento in attività produttive», e sarebbe «destinato anche a persone fisiche che non svolgono attività d'impresa (regista e sceneggiatori)».

Neppure sarebbe invocabile una giustificazione basata sul principio di sussidiarietà, non essendo individuabili esigenze unitarie tali da legittimare un simile intervento.

Gli artt. 10 e 11, nel complesso, sarebbero dunque illegittimi perché spetterebbe alle Regioni, nelle materie di loro competenza, «valutare gli interventi di sostegno da compiere».

Inoltre, l'art. 10, comma 1, sarebbe illegittimo in quanto, nel disciplinare il procedimento di erogazione dei contributi, non prevede l'intesa con le Regioni.

L'art. 10, comma 4, nel rinviare ad un successivo decreto ministeriale, da adottarsi senza il coinvolgimento delle Regioni (che invece dovrebbe essere previsto), istituirebbe un potere sostanzialmente regolamentare dello Stato in materia di ritenuta competenza regionale, così violando l'art. 117, sesto comma, Cost.

La disciplina dettata dall'art. 10, infine, sarebbe irragionevole, in violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della eterogeneità funzionale fra il criterio individuato per la selezione delle opere destinatarie degli incentivi (legato agli incassi ottenuti), e la destinazione dei fondi liquidati a titolo di incentivo, il cui reinvestimento nella produzione di opere cinematografiche sarebbe soltanto eventuale (con conseguente trasformazione dell'incentivo in una sorta di «premio» ai film che hanno ottenuto maggiori incassi, al di fuori di una ragionevole giustificazione).

2.10. – La Regione Emilia-Romagna impugna, inoltre, gli artt. 13, 14, 15 e 16, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Le disposizioni censurate disciplinano i finanziamenti per le attività di produzione, distribuzione, esercizio e per le attività delle industrie tecniche, sostenuti dal Fondo di cui all'art. 12: di qui l'affermazione della ricorrente, secondo la quale l'illegittimità delle disposizioni in esame discenderebbe dalla ritenuta illegittimità costituzionale del citato art. 12.

Quali autonome censure, inoltre, la ricorrente deduce il carattere di normativa di dettaglio degli artt. 13 e 14, per l'ipotesi – subordinata – che l'attività disciplinata da tali disposizioni (erogazione di contributi con finalità di promozione di film di interesse culturale) non venga ricondotta alla materia dello «spettacolo», ma a quella della «promozione di attività culturali».

Inoltre, si osserva che l'art. 13, comma 9, nel prevedere l'attribuzione di un «incentivo speciale» ad opera di una «apposita giuria composta da cinque eminenti personalità della cultura, designate dal Ministro», escluderebbe completamente le Regioni dalla scelta relativa.

L'art. 15, infine, che disciplina l'erogazione di contributi per la realizzazione di nuove sale, il ripristino di sale inattive, la trasformazione di sale esistenti, e per l'installazione, ristrutturazione e rinnovo delle apparecchiature, introdurrebbe una forma di intervento finanziario statale avente carattere territorialmente delimitato, e individuerrebbe come destinatari i gestori di sale che non necessariamente proiettano film italiani. Questi due elementi sarebbero sintomatici dell'assenza di rilevanza macroeconomica dell'intervento.

2.11. – La ricorrente deduce poi la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., ad opera dell'art. 17 del decreto legislativo impugnato.

Questa disposizione prevede l'attribuzione, ad opera della giuria di cui all'art. 13, comma 9, di premi di qualità alle opere cinematografiche che abbiano ricevuto un attestato di qualità da parte del competente Direttore generale e demanda ad un successivo decreto ministeriale l'individuazione delle quote percentuali di ripartizione del premio fra le componenti che abbiano contribuito alla realizzazione dell'opera (impresa di produzione, regista, autore del soggetto, autore della sceneggiatura, autore del commento musicale, autore della fotografia cinematografica, autore della scenografia, autore del montaggio). Le relative risorse finanziarie sono individuate nel fondo di cui alla legge n. 163 del 1985.

Tale disposizione, ad avviso della Regione, rappresenterebbe «soltanto la perpetuazione della precedente tradizione, risalente ad un periodo in cui le Regioni non avevano competenza costituzionale in materia». In ogni caso, rileverebbero specificamente a sostegno della illegittimità costituzionale la mancanza di esigenze unitarie tali da legittimare l'allocazione al livello statale delle funzioni amministrative considerate, il mancato coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio di tali funzioni, nonché, infine, la previsione di un potere sostanzialmente regolamentare in materia non di competenza legislativa esclusiva statale.

2.12. – Altra censura è prospettata nei confronti dell'art. 18 del d.lgs. n. 28 del 2004, relativo alle associazioni nazionali e ai circoli di cultura cinematografica, per violazione dell'art. 117 Cost.

La definizione di tali organismi contenuta nei primi due commi dell'art. 18 non avrebbe natura civilistica, di mera definizione di persone giuridiche di diritto privato, in quanto avrebbe la diversa funzione di individuare i destinatari degli interventi previsti dai commi successivi.

Secondo la Regione, una simile previsione sarebbe legittima, quale espressione di un principio fondamentale, solo ove si ritenesse «che la relativa disciplina rientri nella promozione delle attività culturali».

Inoltre, il comma 4, in base al quale «le associazioni e i circoli aderenti possono avvalersi, nell'ambito delle loro attività, anche della riproduzione visivo-sonora da supporti video, ottici, elettronici, magnetici e digitali, previa adozione delle misure di tutela finalizzate ad evitare qualunque azione di sfruttamento illegale», non avrebbe alcun contenuto normativo, in quanto si limiterebbe a confermare la possibilità di svolgere all'interno degli organismi in questione attività già ritenute lecite dall'ordinamento.

Ancora, il comma 3 dell'art. 18, che prevede il potere dirigenziale di riconoscimento delle associazioni nazionali di cultura cinematografica, delle quali indica i requisiti di diffusione territoriale e di esperienza nel settore, sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto dovrebbe essere attribuita alle Regioni la competenza in materia di disciplina e di gestione amministrativa del riconoscimento delle associazioni, «eventualmente sulla base di principi fondamentali statali». In via subordinata, la disposizione in questione sarebbe illegittima perché, anche ove fosse ritenuta la competenza amministrativa statale nella materia in virtù del principio di sussidiarietà (cioè che la ricorrente peraltro contesta), la previsione risulterebbe comunque viziata a causa della mancanza di adeguati meccanismi di concertazione.

Secondo la ricorrente, sarebbe illegittimo anche il comma 5 dell'art. 18, secondo cui alle associazioni nazionali viene concesso un contributo annuo, da prelevare sulle risorse di cui all'art. 19. Tale previsione non sarebbe riconducibile alla materia "tutela della concorrenza": senza che in contrario possa rilevare la circostanza che le associazioni destinatarie dell'azione di sostegno operano in più Regioni.

Infatti, la circostanza che l'ambito territoriale di operatività di una impresa trascenda i confini regionali, non sarebbe ostativa al riconoscimento di un potere regionale di finanziamento delle attività svolte da soggetti aventi sede nel territorio della Regione, a meno che sussistano esigenze unitarie che tuttavia, nella fattispecie considerata, non sarebbero ravvisabili.

Anche per il comma 5, come già per il comma 3, viene fatta valere, in via subordinata, la censura relativa alla mancata previsione di un'intesa, ove l'allocazione a livello statale delle funzioni amministrative considerate dovesse ritenersi legittima in virtù di esigenze unitarie.

Il comma 6, che prevede la possibilità per le associazioni ed i circoli di assumere la gestione di sale cinematografiche riservate ai soci e di accedere alle provvidenze finanziarie ed alle agevolazioni creditizie previste a favore dell'esercizio cinematografico e della distribuzione di film, sarebbe illegittimo in quanto conterrebbe una normativa di dettaglio «in materia non di competenza esclusiva statale».

2.13. – La Regione Emilia-Romagna impugna, inoltre, in relazione agli artt. 117, 118 e 119 Cost., l'art. 19 del d.lgs. n. 28 del 2004, che disciplina la promozione delle attività cinematografiche.

La ricorrente contesta la legittimità della gestione a livello statale dei relativi contributi, rilevando anzitutto come la finalità della disposizione in esame sia quella di promozione culturale, e non di sostegno alle imprese, con la conseguenza che «non potrebbe neppure invocarsi a fondamento la materia della tutela della concorrenza».

In ogni caso, la ricorrente richiama le argomentazioni poste a fondamento della censura rivolta contro l'art. 12.

Infine, non sarebbe ravvisabile alcuna esigenza unitaria, tale da giustificare l'allocazione di funzioni di amministrazione operata dal legislatore statale, anche in relazione a quelle attività promozionali, come la realizzazione di festival e rassegne di interesse nazionale ed internazionale, che si svolgono a livello nazionale, per la già affermata inidoneità del carattere "nazionale" dell'attività a fungere da limite della competenza regionale.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 19 implicherebbe poi quella dell'art. 4, comma 3, lettera c), concernente «l'individuazione degli obiettivi per la promozione delle attività cinematografiche di cui all'art. 19, comma 3, lettere b), c) e d)».

In via subordinata, la Regione deduce comunque l'illegittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 5 dell'art. 19, i quali riconoscerebbero in capo allo Stato il potere di emanare atti sostanzialmente regolamentari in materie non di legislazione statale esclusiva, escludendo o prevedendo in termini insufficienti il coinvolgimento delle Regioni.

Il comma 6 dell'art. 19, secondo il quale lo Stato autorizza le Regioni, le Province ed i Comuni ad «attivare specifiche iniziative di sostegno alle produzioni cinematografiche che vengono realizzate nei territori di propria competenza», contrasterebbe con gli artt. 117 e 118 Cost. in quanto, per un verso, prevederebbe la concessione di un provvedimento abilitativo da ritenersi superfluo, e per altro verso limiterebbe illegittimamente l'attività regionale, che ben potrebbe avere ad oggetto non soltanto le produzioni cinematografiche realizzate all'interno del territorio regionale, ma anche quelle realizzate al di fuori di esso.

2.14. – Infine, la Regione Emilia-Romagna deduce la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., ad opera dell'art. 22, comma 1, del decreto legislativo impugnato, là dove è previsto che «le regioni, con proprie leggi, disciplinano le modalità di autorizzazione alla realizzazione, trasformazione ed adattamento di immobili da destinare a sale ed arene cinematografiche, nonché alla ristrutturazione o all'ampliamento di sale e arene già in attività, anche al fine di razionalizzare la distribuzione sul territorio delle diverse tipologie di strutture cinematografiche», secondo i principi fondamentali precisati dalla stessa disposizione.

Lo Stato non avrebbe potuto dettare principi fondamentali in una materia di competenza legislativa primaria delle Regioni, individuata nella «regolazione della presenza dei cinema sul territorio».

Secondo la ricorrente, infatti, ancorché l'oggetto della disposizione sembrerebbe attenersi ad una potestà riconducibile alla materia edilizia, tuttavia i principi fissati, ai quali si dovrebbe attenersi la futura legislazione regionale, intenderebbero invece «regolare e limitare l'attività economica di gestione dei cinema».

Quest'ultima attività, ad avviso della ricorrente, non tollerebbe una disciplina legislativa statale, neppure a livello di predisposizione di principi fondamentali.

3. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'infondatezza del ricorso, considerando che la disciplina dello "spettacolo" deve essere ricompresa nella categoria dei diritti civili e sociali, con conseguente riconduzione delle relative attività nella competenza legislativa esclusiva dello Stato concernente la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost.

La difesa erariale, pur riconoscendo che lo spettacolo potrebbe essere considerato come materia innominata, come tale apparentemente riconducibile alla potestà esclusiva delle Regioni, o al più alla potestà concorrente relativa alla "promozione ed organizzazione di attività culturali", osserva tuttavia che le disposizioni della prima parte della Costituzione (artt. 7, 8, 9, 19, 21 e 33) "prendono in considerazione le attività culturali quale oggetto di diritti di libertà civile".

Un diverso titolo di legittimazione dell'intervento statale potrebbe individuarsi, secondo l'Avvocatura dello Stato, nella competenza statale esclusiva in materia di "tutela della concorrenza", come definita nella sentenza di questa Corte n. 14 del 2004.

Questo rilievo consentirebbe di escludere la violazione dell'art. 119 della Costituzione ad opera delle disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004 che prevedono forme di finanziamento statale dell'attività cinematografica, o comunque interventi di sostegno in forma di contributo finanziario.

Inoltre, la ripartizione costituzionale delle materie non escluderebbe che, per esigenze unitarie, correlate all'interesse nazionale, lo Stato garantisca un trattamento uniforme anche al di là della ripartizione stessa, secondo la prospettiva indicata dall'art. 5 Cost.

Secondo questa lettura, l'attribuzione alle Regioni della competenza in materia di promozione ed organizzazione di attività culturali, andrebbe «interpretata come affidamento alle Regioni di una competenza relativa alle attività culturali di mero interesse regionale».

La difesa erariale sostiene inoltre che, in base al principio di sussidiarietà, e in applicazione dello schema ricostruttivo posto a fondamento della sentenza di questa Corte n. 303 del 2003, sarebbe legittima la allocazione a livello statale delle funzioni amministrative in materia di attività cinematografiche, giacché tale materia sfuggirebbe «evidentemente ad ogni forma di territorializzazione degli interessi in essa coinvolti, se non per gli aspetti relativi alle sale cinematografiche».

Pertanto, non sarebbe violato neppure l'art. 118 Cost.

Le uniche esigenze riferibili ad un ambito non unitario sarebbero state quindi considerate, per un verso, dall'art. 22 del decreto legislativo impugnato, che rimanda alla legislazione regionale la disciplina delle modalità di autorizzazione all'apertura delle sale cinematografiche; per altro verso, dalla previsione (art. 4) di un organo, la Consulta territoriale per le attività cinematografiche, la cui composizione garantisce adeguatamente il temperamento dei diversi livelli di interessi coinvolti.

4. – Anche la Regione Toscana, con ricorso notificato il 5 aprile 2004 e depositato il 14 aprile 2004, ha impugnato numerose disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004.

Premette la ricorrente che tale atto normativo è stato approvato nonostante il parere negativo espresso, nella seduta del 26 novembre 2003, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e senza che fossero recepite le istanze espresse dalle autonomie regionali.

L'esistenza di autonome funzioni amministrative delle Regioni in materia di attività di prosa, musicali e cinematografiche era già riconosciuta dall'art. 49 del d.P.R. n. 616 del 1977; successivamente, il d.lgs. n. 112 del 1998, agli artt. 148-156, aveva riconosciuto allo "spettacolo" un ambito distinto rispetto alle "attività culturali". Muovendo dalla considerazione che nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. lo spettacolo non è incluso né nelle materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva statale né in quelle per le quali è prevista la potestà concorrente dello Stato e delle Regioni, ritiene la ricorrente che esso rientrerebbe tra le materie riservate alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

Ma anche laddove si ritenesse che lo spettacolo rientri nell'ambito delle attività culturali, di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., le disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004 sarebbero illegittime in quanto non si limiterebbero a dettare principi fondamentali, ma conterrebbero una disciplina di dettaglio, prevedendo procedure di erogazione di contributi e controlli sull'utilizzo di risorse che invece sarebbero rimessi alla legislazione regionale.

Anche le materie dell'industria e del commercio, alle quali, almeno in parte, la disciplina censurata potrebbe afferire, spetterebbero alla competenza regionale.

4.1. – La Regione Toscana censura, anzitutto, l'art. 1, comma 2 e comma 4, lettere *a*), *c*) e *d*), per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Benché il comma 2 qualifichi le attività cinematografiche come di rilevante interesse generale, anche in considerazione della loro importanza economica ed industriale, ciò non costituirebbe titolo idoneo a legittimare la potestà legislativa statale in materia.

Il comma 4, che attribuisce al Ministero per i beni e le attività culturali compiti di promozione e coordinamento di iniziative per lo sviluppo e il miglioramento della produzione cinematografica, nonché di vigilanza sugli organismi del settore, lederebbe le attribuzioni regionali in materia di spettacolo, industria e commercio, in base alle quali spetterebbe alle Regioni il coordinamento e la promozione delle attività attinenti al cinema, nonché l'erogazione dei finanziamenti e il monitoraggio sull'utilizzo delle risorse.

Le disposizioni censurate contrasterebbero altresì con l'art. 118 Cost. in quanto l'attribuzione a livello centrale delle funzioni amministrative sopra dette non sarebbe giustificata dall'esigenza di esercizio unitario, né dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

In ogni caso, la violazione dell'art. 118 Cost. conseguirebbe alla mancata adozione di procedure che assicurino comunque la partecipazione delle Regioni in quanto titolari di funzioni amministrative. Nel caso in esame, tale partecipazione avrebbe dovuto avvenire tramite una "intesa forte" tra Stato e Regioni, nel senso che il suo mancato raggiungimento avrebbe impedito la conclusione del procedimento, secondo quanto chiarito da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2003 e nella sentenza n. 6 del 2004.

4.2. – La Regione Toscana censura poi l'art. 3, commi 1, 2 e 3, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Rileva la ricorrente che il comma 1 della disposizione impugnata prevede, quale condizione per l'ammissione delle imprese cinematografiche ai benefici economici previsti dal decreto, la loro iscrizione in appositi elenchi informatici istituiti presso il Ministero. Il comma 2 dispone che tali elenchi siano articolati in due categorie e il comma 3 dispone che il finanziamento sia determinato in modo differenziato sulla base di parametri da stabilirsi con apposito decreto ministeriale.

La Regione sostiene che un sistema che accenti a livello ministeriale la gestione di tutti i finanziamenti contrasterebbe con l'art. 117 Cost. e non sarebbe neppure giustificabile in nome della sussidiarietà *ex art.* 118 Cost. Inoltre, violerebbe l'art. 119 Cost., in base al quale i criteri di finanziamento dovrebbero essere disciplinati a livello regionale e le risorse dovrebbero essere previamente ripartite tra le Regioni.

4.3. – La ricorrente impugna, altresì, l'art. 4, il quale istituisce presso il Ministero la Consulta territoriale per le attività cinematografiche, presieduta dal Capo del Dipartimento per lo spettacolo e lo sport, e composta dal Presidente di Cinecittà Holding s.p.a., da 4 membri designati dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative, da 3 rappresentanti delle Regioni designati dalla Conferenza Stato-Regioni, da 3 rappresentanti degli enti locali. La Consulta predispose un programma triennale, approvato poi dal Ministero, il quale, tra l'altro, individua per ciascuna Regione le aree geografiche ove realizzare nuove sale cinematografiche, il ripristino delle sale inattive, la trasformazione di quelle esistenti; individua le aree privilegiate di investimento e gli obiettivi per la promozione dell'attività cinematografica; svolge inoltre attività di consulenza per il Ministero ed esprime parere sulle richieste di autorizzazione all'apertura di multisale.

Poiché le attività cinematografiche atterrebbero a materie di competenza regionale, la previsione di un organismo, presso il Ministero, con compiti gestionali e di consulenza contrasterebbe con l'art. 117 Cost. in quanto lo Stato dovrebbe limitarsi, tutt'al più, a dettare norme di principio. In subordine, la disposizione contrasterebbe con l'art. 118 Cost. in quanto il programma triennale interferirebbe con le competenze regionali attinenti all'attività cinematografica e pertanto sarebbe stata necessaria una "intesa forte" con le Regioni. A tal fine non potrebbe ritenersi sufficiente la previsione di taluni rappresentanti delle Regioni in seno alla Consulta, stante il carattere marginale del loro ruolo, e il numero esiguo, pari a quello dei rappresentanti delle categorie associative.

4.4. – La Regione Toscana censura, ancora, l'art. 8 del d.lgs. n. 28 del 2004, il quale istituisce presso il Ministero la Commissione per la cinematografia, composta da due sottocommissioni: quella per il riconoscimento dell'interesse culturale e quella per la promozione e per i film *d'essai*. La disposizione impugnata, attribuendo a tali sottocommissioni rilevanti attività sia per quanto attiene al riconoscimento dell'interesse culturale dei film, sia per la promozione cinematografica, accentrerebbe in capo al Ministero tali funzioni in materia di spettacolo e industria, in violazione dell'art. 117 Cost.

In contrasto con l'art. 118, poi, mancherebbero peraltro i presupposti perché le funzioni amministrative di competenza regionale siano attratte allo Stato, non essendo stata prevista alcuna intesa con le Regioni. Né questa potrebbe in alcun modo ritenersi sostituita dalla partecipazione regionale in seno alle sottocommissioni, sia perché tale partecipazione è prevista, irragionevolmente, solo per la sottocommissione per la promozione e i film *d'essai*, sia perché, comunque, tale partecipazione sarebbe inidonea a ristabilire un equilibrio di competenze.

Infine, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost. in quanto rinvia ad un futuro decreto ministeriale, di carattere regolamentare, la determinazione della composizione e delle modalità di organizzazione e funzionamento delle sottocommissioni, mentre sarebbe impedito allo Stato di emanare regolamenti in materie che – come quella in esame – non sono riservate alla sua potestà legislativa esclusiva.

4.5. – Ancora, la ricorrente censura gli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 del d.lgs. n. 28 del 2004.

Tutte tali disposizioni prevedono contributi ed agevolazioni per la produzione, la promozione, la distribuzione, l'esercizio delle attività cinematografiche, per i registi e per gli autori del soggetto e della sceneggiatura. Dunque intervengono nelle materie dello spettacolo e dell'industria, di competenza legislativa regionale.

Gli incentivi previsti dall'art. 14, commi 2 e 3 del medesimo decreto legislativo, per le imprese di distribuzione nazionale e per quelle di distribuzione ed esportazione, attengono rispettivamente alla materia del "commercio", di competenza legislativa residuale regionale, e alla materia del "commercio con l'estero", di potestà legislativa concorrente.

In violazione dell'art. 119 Cost., il quale imporrebbe che i suddetti fondi fossero ripartiti tra le Regioni che dovrebbero poi disciplinare ed erogare i contributi, le disposizioni censurate prevederebbero finanziamenti diretti dello Stato a soggetti terzi.

L'art. 12, inoltre, senza discutere con le Regioni i criteri, stralcia dal Fondo unico dello spettacolo (FUS) la quota prevista per il cinema, così smembrando una parte rilevante del Fondo stesso.

Tali forme di finanziamento diverrebbero uno strumento indiretto di ingerenza dello Stato nell'esercizio di funzioni regionali e di sovrapposizione di politiche governate centralmente rispetto agli indirizzi legittimamente decisi dalle Regioni in ambiti di propria competenza.

L'art. 12, comma 3, lettera c), ancora, prevede che lo Stato finanzia la realizzazione di nuove sale o il ripristino di quelle inattive, nonché l'adeguamento delle strutture e delle apparecchiature. L'art. 22 affida alle Regioni il compito di rilasciare le autorizzazioni per tali attività. Ad avviso della ricorrente il sistema così delineato contrasterebbe con gli artt. 117, 118 e 119 Cost. e sarebbe inoltre irrazionale in quanto attribuirebbe alle Regioni la competenza legislativa e amministrativa per la realizzazione di nuove sale, ma allocherebbe al livello centrale la gestione del finanziamento delle relative attività.

Inoltre, l'art. 10, comma 4, l'art. 12, commi 4 e 5, l'art. 17, commi 3 e 4, l'art. 19, commi 2 e 5, in quanto rimandano ad un futuro decreto ministeriale la determinazione delle modalità e dei criteri per la ripartizione dei finanziamenti, violerebbero l'art. 117, sesto comma, Cost. Tali decreti, infatti, avrebbero natura regolamentare e dunque non sarebbero ammessi nelle materie in questione non riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Le norme censurate, contrasterebbero altresì con l'art. 76 Cost. per eccesso di delega: la legge delega, infatti, non prevedeva, tra i criteri direttivi, la possibilità di stralciare una quota del FUS e disporne separatamente. Inoltre, permetteva di incidere sulla liquidazione dei contributi ma non di modificare i criteri di selezione dei soggetti destinatari degli stessi.

4.6. – La Regione Toscana censura, infine, l'art. 22, comma 1, lettere *a), b), c), d)*, comma 4 e comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2004.

Il comma 1 affida alle Regioni la disciplina delle modalità di autorizzazione alla realizzazione, trasformazione e adattamento di immobili da destinare a sale cinematografiche e alla ristrutturazione o ampliamento di sale esistenti. Tale disposizione atterrebbe alle materie del commercio e dell'industria – di competenza legislativa residuale delle Regioni – in quanto sarebbe finalizzata alla razionalizzazione della distribuzione delle strutture cinematografiche e avrebbe dunque finalità diverse da quelle urbanistiche.

Pertanto, la norma contrasterebbe con l'art. 117 Cost. in quanto detta principi fondamentali in materie riservate alla potestà residuale regionale, nelle quali non vi sarebbe spazio per tale determinazione.

Per le stesse ragioni, il comma 4 contrasterebbe con gli artt. 117 e 119 Cost., nella parte in cui dispone che le imprese, per essere ammesse ai finanziamenti, gestiti tutti a livello statale, debbano essere iscritte in un elenco gestito dal Ministero.

Anche il comma 5, che attribuisce al livello statale (Direttore generale) la competenza a rilasciare l'autorizzazione per l'apertura delle multisale con più di 1800 posti, violerebbe l'art. 117 Cost. Infatti, tali strutture inciderebbero in misura rilevante sul governo del territorio, stante l'esigenza di creare parcheggi, adeguare la viabilità e realizzare opere di urbanizzazione, nonché sul commercio e l'industria. Inoltre per la autorizzazione alla loro apertura si dovrebbe tener conto della programmazione urbanistica, commerciale e dell'esercizio cinematografico definita a livello regionale.

In subordine, la disposizione censurata contrasterebbe con l'art. 118 Cost. in quanto non sarebbe stata prevista l'intesa con la Regione interessata, essendo contemplato solo il parere della Consulta, all'interno della quale la presenza regionale sarebbe del tutto marginale.

5. – Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'infondatezza del ricorso, con argomentazioni del tutto analoghe a quelle svolte in relazione al ricorso presentato dalla Regione Emilia-Romagna.

6. – In prossimità della data fissata per l'udienza pubblica, la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria nella quale richiama le sentenze di questa Corte n. 255 e n. 256 del 2004, che hanno chiaramente ricondotto lo "spettacolo" nell'ambito della materia concernente la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione delle attività culturali", dando peraltro atto della necessità di una profonda revisione della legislazione statale ad essa relativa.

Il d.lgs. n. 28 del 2004, ad avviso della Regione, avrebbe compiuto una completa risistemazione della disciplina della cinematografia disattendendo le indicazioni della Corte, dal momento che avrebbe perpetuato il sistema centralizzato previgente, senza adeguarsi all'assetto delineato dalla legge cost. n. 3 del 2001.

La ricorrente replica quindi alle argomentazioni svolte dall'Avvocatura dello Stato, contestando che la disciplina censurata possa essere ricondotta nell'ambito dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., perché questa Corte avrebbe espressamente riconosciuto il valore costituzionale dello spettacolo quale forma di cultura, contestualmente affermando la competenza regionale. Del resto, osserva ancora la Regione, i "diritti di libertà civile" oggetto delle attività culturali prese in considerazione dagli artt. 7, 8, 9, 19, 21 e 33 Cost. richiamati dalla difesa erariale, non costituirebbero affatto una materia statale in quanto, in base al riparto di competenze operato dall'art. 117 Cost., le Regioni disciplinano anche gli interventi concernenti diritti fondamentali (ad es. in materia di sanità); in ogni caso, allo Stato sarebbe riservata la competenza solo sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali.

Del tutto infondata sarebbe poi l'argomentazione della Avvocatura basata sull'interesse nazionale, il quale, come chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, non opererebbe più come limite alla competenza regionale. Inoltre, la richiamata sentenza n. 255 del 2004 avrebbe espressamente riconosciuto la competenza regionale in materia di promozione delle attività culturali senza limitarla a quelle di interesse regionale.

Indimostrato sarebbe poi l'assunto secondo cui, comunque, tutte le norme del decreto censurato potrebbero essere giustificate in base al principio di sussidiarietà.

Anche l'erogazione di contributi potrebbe avvenire a livello regionale, in relazione alle imprese aventi sede nelle varie Regioni.

Nel caso in cui le imprese siano concentrate in alcune Regioni, lo Stato potrebbe intervenire utilizzando gli strumenti di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.

Comunque, a giustificare l'erogazione diretta di contributi in materie regionali, non sarebbe sufficiente la portata nazionale dell'attività finanziata.

Le norme impugnate sarebbero illegittime anche perché non prevederebbero un adeguato coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio di una funzione accentrata e, comunque, tale coinvolgimento, ove previsto, sarebbe insufficiente.

Infine, la disciplina censurata non potrebbe essere ricondotta alla materia tutela della concorrenza, come sostenuto dalla difesa erariale, dal momento che sarebbe indimostrata l'esistenza dei requisiti che questa Corte, nella sentenza n. 14 del 2004, ha individuato a tal fine.

7. – Anche la Regione Toscana, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato una memoria nella quale replica alle argomentazioni svolte dall'Avvocatura generale dello Stato.

Innanzitutto, la Regione – richiamando talune pronunce di questa Corte (sentenze n. 16 del 2004; n. 370 e n. 88 del 2003 e n. 282 del 2002) – esclude che la disciplina della cinematografia contenuta nel d.lgs. n. 28 del 2004 abbia ad oggetto la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni per il soddisfacimento di diritti civili, dal momento che essa non avrebbe ad oggetto la fissazione del livello minimo di soddisfacimento di tali diritti. Inoltre, la previsione di fondi non avrebbe nulla a che fare con la garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali. Mancherebbe, altresì, la previsione di adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni necessarie, secondo quanto precisato da questa Corte nella sentenza n. 88 del 2003.

Infondata sarebbe anche l'argomentazione dell'Avvocatura secondo cui le attribuzioni regionali in materia di promozione e organizzazione delle attività culturali sarebbero limitate alle attività di mero interesse regionale, dal momento che il criterio della dimensione dell'interesse sarebbe estraneo all'art. 117, terzo comma, Cost. ai fini della attribuzione delle competenze legislative.

Anche la Regione Toscana contesta il richiamo all'interesse nazionale quale limite alla legislazione regionale o quale fondamento dell'intervento statale in materie di competenza regionale.

Solo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost. potrebbero determinare l'ascesa della funzione normativa dalle Regioni allo Stato e purché sia prevista un'intesa con la Regione interessata, da adottarsi nell'ambito di una procedura effettivamente basata sulla leale collaborazione, requisito, questo, che non sarebbe soddisfatto dalla previsione di un parere della Consulta. All'interno di tale organo, infatti, le Regioni sarebbero scarsamente rappresentate.

Mancherebbero, inoltre, i requisiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale per ricondurre l'intervento finanziario dello Stato previsto dalle norme censurate nell'ambito dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Non sussisterebbe, infatti, né il requisito soggettivo, in quanto i contributi non sarebbero accessibili a tutti gli operatori, né il requisito oggettivo, in quanto mancherebbe l'impatto complessivo sull'economia e dunque il carattere macroeconomico dell'intervento. Essi mirerebbero piuttosto ad incentivare interventi effettuati da taluni operatori cinematografici.

Nelle materie di competenza regionale – quale quella in questione – spetterebbe alle Regioni disciplinare gli interventi di sostegno secondo quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 77 del 2005, nonché nella sentenza n. 51 del 2005 e nelle sentenze n. 423 e n. 424 del 2004.

Inoltre, il d.lgs. n. 28 del 2004 avrebbe disatteso il monito contenuto nella sentenza n. 255 del 2004 concernente il Fondo unico dello spettacolo, ove si era espressamente affermato che interventi legislativi quale quello previsto dalla legge n. 163 del 1985 non sarebbero stati più giustificati in futuro.

Infine, la Regione ribadisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, in particolare là dove circoscrive la competenza regionale all'autorizzazione all'apertura di multisale con un numero inferiore a 1.800 posti, dal momento che tale autorizzazione riguarderebbe un'attività che attiene a materie di competenza legislativa concorrente e residuale delle Regioni, quale il governo del territorio, nonché l'industria e il commercio.

D'altra parte non vi sarebbe alcuna esigenza unitaria che giustifichi l'intervento statale e, comunque, non sarebbe prevista alcuna intesa con la Regione.

Da ultimo la Regione dà atto del fatto che la delibera della Giunta regionale sulla cui base era stato presentato il ricorso avverso il d.lgs. n. 28 del 2004 era idonea a tal fine, stante il contenuto omogeneo del provvedimento impugnato.

Considerato in diritto

1. – Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana hanno impugnato numerose disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Le prospettazioni contenute nei ricorsi introduttivi dei giudizi sollevano rilievi di costituzionalità sostanzialmente analoghi e sintetizzabili nella pretesa violazione dei seguenti parametri costituzionali:

- l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto la normativa impugnata interverrebbe nella materia dell'attività cinematografica (così il ricorso della Regione Emilia-Romagna) ed in quella dello spettacolo (così il ricorso della Regione Toscana), affidate alla competenza residuale delle Regioni; ovvero, in subordine, in quanto la disciplina interverrebbe, per alcuni profili, nelle materie dell'industria e del commercio (o anche nella materia della "regolazione della presenza del cinema sul territorio"), affidate alla competenza residuale delle Regioni: tali questioni investono l'art. 1, comma 2 (Toscana) e comma 4 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 3, commi 1, 2 e 3 (Toscana); l'art. 4 (Toscana) e, in particolare, i suoi commi 3, lettere a) e b), 5 e 6 (Emilia-Romagna); l'art. 8 (Toscana); gli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 22, commi 1 (Emilia-Romagna e Toscana), 4 (Toscana) e 5 (Toscana e Emilia-Romagna);

- in via subordinata, l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la normativa impugnata interverrebbe con una disciplina di dettaglio in materie, quali quella della "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali", quella del "sostegno all'innovazione per i settori produttivi", quella del "commercio con l'estero" e quella del "governo del territorio", comunque affidate alla competenza concorrente di Stato e Regioni: tali questioni investono l'art. 1, comma 4 (Emilia-Romagna); l'art. 3, commi 1, 2 e 3 (Toscana); l'art. 4 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 6, comma 7 (Emilia-Romagna); l'art. 8 (Toscana); gli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 18 (Emilia-Romagna); l'art. 22, comma 5 (Toscana);

- l'art. 118 Cost., sotto due distinti profili:

a) si lamenta l'insussistenza delle esigenze unitarie che possono giustificare l'avvocazione, da parte dello Stato, di funzioni amministrative nelle materie che non siano di sua competenza legislativa esclusiva: tali questioni investono l'art. 1, commi 2 e 4 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 3, commi 1, 2 e 3 (Toscana); l'art. 4 (Emilia-Romagna); l'art. 5, commi 1, 5, 6 e 7 (Emilia-Romagna); gli artt. 6 e 7 (Emilia-Romagna); l'art. 8 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 12 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 13, comma 9 (Emilia-Romagna); gli artt. 17, 18, commi 3 e 5, 19, 20 (Emilia-Romagna), nonché l'art. 22 (Toscana), quest'ultimo anche con specifico riferimento al suo comma 5 (Emilia-Romagna);

b) si censura, comunque, la mancata previsione di strumenti di collaborazione e di forme di coinvolgimento delle Regioni in relazione a funzioni amministrative allocate al livello centrale in materie diverse da quelle contemplate nell'art. 117, secondo comma, Cost.: tali questioni investono l'art. 1, commi 2 e 4 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 3, comma 2 (Emilia-Romagna); l'art. 4 (Emilia-Romagna), e in particolare il suo comma 3 (Toscana); l'art. 5, commi 1, 5, 6 e 7 (Emilia-Romagna); gli artt. 6, 7, 8, commi 3 e 4, 10, commi 1 e 4, 12, 13, comma 9, 17, 18, commi 3 e 5, e 19, commi 2, 3 e 5 (Emilia-Romagna); l'art. 22, comma 5 (Emilia-Romagna e Toscana);

- l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto la normativa impugnata avrebbe previsto un potere sostanzialmente regolamentare nell'ambito di materie non di competenza legislativa esclusiva statale: tali questioni investono l'art. 4, comma 6 (Emilia-Romagna); l'art. 8, commi 3 e 4 (Toscana); l'art. 9, comma 3 (Emilia-Romagna); l'art. 10, comma 4 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 12, commi 4 e 5 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 17, commi 3 e 4 (Emilia-Romagna e Toscana), l'art. 19, commi 2, 3 e 5 (Emilia-Romagna e Toscana);
- l'art. 119 Cost., sotto il profilo della ritenuta lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni: tali questioni investono l'art. 3, commi 1, 2 e 3 (Toscana); gli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 (Emilia-Romagna e Toscana);
- l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza: tali questioni investono gli artt. 10 e 22, comma 5 (Emilia-Romagna);
- l'art. 117, nono comma, Cost., in quanto, attraverso l'art. 6, che disciplina le coproduzioni, e che in particolare prevede la stipula, ad opera dello Stato, di accordi internazionali di reciprocità relativi al riconoscimento come nazionali di opere cinematografiche, verrebbe leso il potere delle Regioni di concludere accordi internazionali (Emilia-Romagna);
- l'art. 76 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di delega: tali questioni, sollevate dalla Regione Toscana, investono gli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19.

2. – In considerazione dell'identità di oggetto della gran parte delle questioni sollevate avverso il d.lgs. n. 28 del 2004 e dell'analogia di molti dei profili di censura prospettati, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. – In via preliminare, occorre chiarire a quali ambiti materiali, fra quelli contemplati nel Titolo V della Costituzione, siano da ricondurre, in via generale, le disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004 oggetto del presente giudizio, senza che ciò valga ad escludere che singole norme trovino la loro legittimazione costituzionale in diversi e specifici ambiti di competenza.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare nella sentenza n. 255 del 2004 che «le attività di sostegno degli spettacoli», tra i quali evidentemente rientrano le attività cinematografiche, sono sicuramente riconducibili alla materia «promozione ed organizzazione di attività culturali» affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni. È pertanto infondata la tesi delle ricorrenti, formulata nei ricorsi introduttivi del giudizio, di ricondurre la disciplina dettata dal d.lgs. n. 28 del 2004 entro gli ambiti di competenza di tipo residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in ragione del fatto che si tratterebbe di materie di volta in volta definibili come "cinematografia", "spettacolo", "industria", "commercio".

Le prime due materie appena citate non sono infatti scorporabili dalle "attività culturali" di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che «riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo» (sentenza n. 255 del 2004).

Impropri appaiono anche i richiami alle materie dell'industria e del commercio, le quali, pur essendo evidentemente ricomprese nell'ambito complessivo delle materie nominate ed innominate dell'art. 117 Cost., non appaiono rilevanti nel caso di specie, poiché la disciplina in esame si connota come mezzo a fine rispetto alla natura delle attività medesime, che consistono in rappresentazioni artistiche e di comunicazione culturale propriamente riconducibili, nella loro dimensione prevalente ed imprescindibile, al settore della cultura.

D'altra parte è significativo che il documento del 26 novembre 2003 della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, che pure ha espresso parere negativo sullo schema di decreto legislativo in tema di attività cinematografiche, affermi più volte che il cinema è «da sempre stato considerato come ricompreso nella materia 'spettacolo', oggi di competenza legislativa concorrente delle Regioni».

Con particolare riferimento alla disciplina concernente l'apertura di sale cinematografiche, non può evidentemente avere fondamento l'asserzione secondo la quale esisterebbe una materia definibile come "regolazione della presenza del cinema sul territorio", dinanzi alla agevole possibilità di riferirsi, invece, a materie espressamente contemplate tra quelle di competenza ripartita fra Stato e Regioni, come soprattutto il "governo del territorio"; tale qualificazione, infatti, deve ritenersi prevalente, anche a fronte di profili attinenti alla "promozione ed organizzazione di attività culturali", nonché inerenti alle attività commerciali (solo per quest'ultimo profilo, peraltro marginale, ci si troverebbe dinanzi ad una materia di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.).

Del pari infondate appaiono le argomentazioni dell'Avvocatura generale che anzitutto richiamano, peraltro in modo sommario ed anche perplesso, la competenza statale in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"; come più volte ormai questa Corte ha affermato, tale titolo di legittimazione legislativa non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione, risultando viceversa del tutto improprio e inconferente il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali (cfr., fra le molte, le sentenze n. 120 del 2005; n. 423 e 16 del 2004 e n. 282 del 2002).

Né basta affermare che esistono una serie di diritti costituzionali rispetto ai quali le attività cinematografiche possono venire in rilievo; occorrerebbe, invece, individuare puntualmente gli specifici livelli di prestazione in tema di spettacoli cinematografici il cui soddisfacimento sarebbe imposto dalla disciplina legislativa in questione.

Appare improprio anche il generico riferimento operato dall'Avvocatura alla competenza legislativa statale di tipo esclusivo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., quale interpretata dalla sentenza di questa Corte n. 14 del 2004, per legittimare tutte le disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004 in tema di sostegno finanziario statale alle attività cinematografiche, dal momento che queste ultime non appaiono essenzialmente finalizzate a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti interessati, quanto invece a sostenere selettivamente «i film che presentano qualità culturali o artistiche o spettacolari» (art. 9) o altre particolari qualità dei film o delle attività inerenti o connesse alla cinematografia (artt. 10, 13, 14, 15, 16, 17, 19). Ragionando diversamente, si arriverebbe alla inaccettabile conclusione secondo la quale la competenza statale in tema di tutela della concorrenza si sovrapporrebbe ad ogni tipo

e forma di finanziamento delle attività riconducibili alle materie di competenza legislativa delle Regioni, sia di tipo concorrente che residuale.

In altre parole, a ben vedere, le disposizioni che prevedono il sostegno finanziario ad opere cinematografiche che presentino particolari qualità culturali ed artistiche si connotano semmai per il fatto di incidere sulla collocazione dell'offerta cinematografica sul mercato, nell'ottica della tutela dell'interesse, costituzionalmente rilevante, della promozione e dello sviluppo della cultura (art. 9 Cost.).

4. – Del pari infondata è l'affermazione dell'Avvocatura secondo la quale si potrebbe riconoscere alle Regioni soltanto «una competenza relativa alle attività culturali di mero interesse regionale» e che solo «per i casi residuali, in cui la materia dello spettacolo assume caratteristiche esclusivamente regionali e locali, le Regioni, in relazione al loro livello di rappresentatività degli interessi pubblici, potranno esercitare la propria potestà normativa». Tutto ciò sarebbe possibile – secondo la difesa dello Stato – perché «l'interesse nazionale continua ad operare imponendo il superamento della ripartizione costituzionale delle materie attraverso l'assegnazione al potere normativo statale delle questioni che, qualunque sia la materia a cui ineriscono, rivelino la esigenza di un trattamento uniforme su tutto il territorio dello Stato».

Una tesi del genere urta palesemente con il vigente dettato costituzionale, caratterizzato dalla necessità che i limiti alle potestà regionali siano espressi, ed è stata già più volte esplicitamente esclusa da questa Corte (cfr., in particolare, le sentenze n. 16 del 2004; n. 370 e n. 303 del 2003). Basti in questa sede ricordare ancora una volta quanto sul punto è stato chiaramente affermato nella sentenza n. 303 del 2003: «Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa precedente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale».

Sulla base di queste premesse è possibile esaminare le specifiche censure formulate dalle ricorrenti.

5. – Preliminarmente deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni con le quali si deduce la violazione dell'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza.

Questa Corte ha più volte chiarito che le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali non attinenti al riparto di competenze con lo Stato solo quando tale violazione abbia un'incidenza diretta o indiretta sulle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse (in tal senso, si vedano le sentenze n. 287 e n. 286 del 2004 e n. 303 del 2003).

Con la censura concernente l'art. 10 del d.lgs. n. 28 del 2004, in relazione all'art. 3 Cost., la Regione Emilia-Romagna lamenta l'irragionevolezza della disciplina concernente l'individuazione del criterio per la selezione delle opere destinatarie degli incentivi e la destinazione dei fondi liquidati a titolo di incentivo, il cui reinvestimento sarebbe solo eventuale.

In tale prospettiva, peraltro, non si evidenzia alcuna incisione, diretta o indiretta, delle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni ricorrenti e pertanto le questioni devono essere dichiarate inammissibili.

La censura proposta dalla Regione Emilia-Romagna ed avente ad oggetto l'art. 22, comma 5, del decreto in esame, sempre in relazione all'art. 3 Cost., deve essere dichiarata inammissibile, invece, per erronea individuazione del parametro. Infatti, mentre si invoca esplicitamente la lesione del principio di ragionevolezza, si lamenta in realtà la lesione dell'art. 118 Cost., in quanto si censura la mancata previsione di una competenza regionale in ordine alla autorizzazione all'apertura di alcune multisale, assumendosi il livello di governo regionale come maggiormente idoneo ad effettuare le valutazioni necessarie al rilascio delle suddette autorizzazioni.

Peraltro, la allocazione di funzioni amministrative deve essere compiuta alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. La pretesa maggiore adeguatezza del livello regionale, dunque, non può essere dedotta invocando l'art. 3 Cost. nella veste di una violazione del principio di ragionevolezza, dovendo viceversa essere motivata secondo le specifiche modalità richieste dal richiamato art. 118.

6. – Quanto all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2004, la Regione Emilia-Romagna sostiene che l'insieme delle sue disposizioni configurerebbe gli accordi internazionali in materia di coproduzioni come accordi solo statali, «in violazione dell'art. 117, nono comma, Cost., che attribuisce alle Regioni il potere di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato»; ciò sarebbe ormai possibile dopo la fissazione, ad opera dello stesso decreto legislativo, dei criteri per il riconoscimento della nazionalità italiana alle coproduzioni.

La questione non è fondata.

L'art. 117, nono comma, infatti, si limita a facultizzare le Regioni a concludere accordi internazionali nelle materie di loro competenza, ma non esclude affatto che lo Stato eserciti il potere estero nelle medesime materie. D'altra parte, anche l'art. 6, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), nell'esplicitare limiti e procedure per l'eventuale stipulazione di accordi internazionali da parte delle Regioni, ne conferma il carattere meramente facultativo (cfr. sentenza n. 238 del 2004).

Appare evidente che nell'ipotesi in cui, al termine della procedura prescritta appunto dall'art. 6, comma 3, della legge n. 131 del 2003, si giunga effettivamente alla stipula di un accordo internazionale in tale particolare ambito, questo accordo disporrà della efficacia sua propria, in quanto speciale e successivo rispetto ai preesistenti accordi internazionali stipulati dallo Stato.

7. – La Regione Toscana impugna, per violazione dell'art. 76 Cost., le disposizioni in materia di finanziamento contenute negli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 del d.lgs. n. 28 del 2004, dal momento che «la legge delega non prevedeva tra i criteri direttivi anche la possibilità di stralciare la quota del Fondo unico per lo spettacolo per disporne separatamente», né prevedeva «di modificare i criteri di selezione dei soggetti destinatari dei contributi (come invece fanno le norme sopra impugnate)».

Tale censura risulta infondata, in quanto incentrata su di una lettura parziale ed incompleta del dato normativo.

Pur in una disposizione di delega notevolmente sintetica come l'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici), specie considerando la notevole complessità della normativa vigente nelle cinque differenziate materie rispetto alle quali la delega legislativa è stata conferita, emergono alcuni elementi che indicano con certezza come la delega nel settore cinematografico possa essere intesa nel senso di riguardare anche le disposizioni relative al finanziamento del settore, ivi compresa la rideterminazione dei requisiti per accedere ad essi. Anzitutto la delega non è meramente di riordinamento, ma è relativa al "riassetto" del settore; in secondo luogo, l'art. 10, comma 2, prevede che i decreti delegati non possano determinare «nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato»; in terzo luogo, soprattutto, l'art. 10, comma 2, lettera c), individua come principi e criteri direttivi anche il «miglioramento dell'efficacia degli interventi concernenti [...] le attività culturali, anche allo scopo di conseguire l'ottimizzazione delle risorse assegnate» e la «chiara indicazione delle politiche pubbliche di settore, anche ai fini di una significativa e trasparente impostazione del bilancio» (sull'interpretazione delle leggi di delegazione, cfr., ad es., sentenze n. 53 e n. 52 del 2005; n. 220 e n. 125 del 2003, n. 425 e n. 163 del 2000). La tesi della ricorrente appare, invece, erroneamente fondata su una lettura isolata della lettera e) del medesimo art. 10, comma 2.

8. – Sulla base delle precisazioni fin qui svolte può ora essere affrontato il problema fondamentale, relativo alla conformità del d.lgs. n. 28 del 2004 rispetto a quanto previsto nel Titolo V della Costituzione, tenuto anche conto della circostanza che l'«adeguamento agli artt. 117 e 118 della Costituzione» costituisce il primo dei criteri direttivi della delega, di cui all'art. 10, comma 2, lettera a), della legge n. 137 del 2002.

Dal momento che nella maggior parte le disposizioni impugnate del decreto legislativo riguardano, come visto al paragrafo 3, una materia di competenza legislativa ripartita fra Stato e Regione, di norma la legislazione statale dovrebbe limitarsi a definire i soli principi fondamentali della materia, mentre le funzioni amministrative dovrebbero essere attribuite normalmente ai livelli di governo substatali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza indicati nell'art. 118 Cost. La disciplina in esame, invece, appare essenzialmente caratterizzata, sul piano legislativo, da una normativa completa ed autoapplicativa, senza distinzione fra principi e dettagli, e, sul piano amministrativo, da un modello di gestione accentuatamente statalistico ed essenzialmente fondato su poteri ministeriali, con una presenza del tutto marginale di rappresentanti delle autonomie territoriali.

Tutto ciò parrebbe contrastante non solo con l'art. 117, terzo comma, Cost. ma anche con il primo comma dell'art. 118 Cost., dal momento che, ove si fosse voluto intervenire in questa particolare materia mediante una "chiamata in sussidiarietà" delle funzioni amministrative da parte dello Stato, ciò avrebbe richiesto, ormai per consolidata giurisprudenza di questa Corte, quanto meno «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» (sentenza n. 303 del 2003; ma analogamente cfr. anche sentenze n. 242 del 2005, n. 255 e n. 6 del 2004).

Deve tuttavia essere considerato come il livello di governo regionale – e, a maggior ragione, quello infraregionale – appaiano strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico. Ciò in quanto tali attività – diversamente opinando – risulterebbero esposte al rischio di eccessivi condizionamenti localistici nella loro gestione, a fronte, invece, della necessità di sostenere anche iniziative di grande rilevanza culturale prescindendo da questi ultimi. In tal senso depone, altresì, la stessa preesistenza, rispetto alla riforma di cui al decreto impugnato, di una organizzazione operante, almeno in larga parte, a livello nazionale.

Ciò giustifica, di conseguenza, un intervento dello Stato che si svolga, anzitutto, mediante la posizione di norme giuridiche che siano in grado di guidare – attraverso la determinazione di idonei principi fondamentali – la successiva normazione regionale soddisfacendo quelle esigenze unitarie cui si è fatto riferimento (e a questo riguardo assume specifico rilievo la collocazione della materia de qua tra quelle a competenza ripartita), ma anche, là dove necessario, mediante la avocazione in sussidiarietà sia di funzioni amministrative che non possano essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori, sia della relativa potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni.

Del resto, la sussistenza, nel settore del sostegno alle attività culturali, di esigenze che rendevano costituzionalmente legittima la allocazione allo Stato di alcune delle funzioni ad esso relative era già stata espressamente segnalata da questa Corte nella sentenza n. 255 del 2004, relativa al Fondo unico per lo spettacolo, là dove si affermava che «almeno per i profili per i quali occorra necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative (ad esempio, si vedano le funzioni finora riservate allo Stato proprio dall'art. 156 del d.lgs. n. 112), dovranno essere elaborate procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale, con l'attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle Regioni od eventualmente riservandole allo stesso Stato, seppur attraverso modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le Regioni».

Se, quindi, il legislatore statale – in un settore di competenza legislativa ripartita, nel quale però esistono forti e sicuri elementi che esigono una gestione unitaria a livello nazionale – in astratto può realizzare una pluralità di modelli istituzionali per dare, nel rispetto sostanziale del Titolo V, concretizzazione alla scelta di un modello diverso da quello ordinariamente deducibile dagli artt. 117 e 118 Cost., questa Corte, chiamata a giudicare della compatibilità costituzionale di molte disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004, può semplicemente operare per ricondurre tale decreto legislativo al modello (prima definito come costituzionalmente compatibile) della «chiamata in sussidiarietà», affinché la attrazione a livello statale delle funzioni amministrative nel settore delle attività cinematografiche avvenga nel rispetto delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni. Ciò, tuttavia, in un quadro complessivo in cui le determinazioni operate direttamente dal legislatore delegato appaiono per lo più compatibili (salvo quanto si dirà infra) con i differenziati titoli di competenza di volta in volta adducibili: in parte come soggetto legittimato a determinare i principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.; in parte come soggetto titolare di poteri legislativi esclusivi ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost.; in parte come soggetto chiamato a disciplinare legislativamente l'ambito nel quale opera la «chiamata in sussidiarietà», ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.

9. – Dal punto di vista del recupero in termini di strumenti concertativi del ruolo delle Regioni, è anzitutto indispensabile ricondurre ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (di seguito: Conferenza Stato-Regioni), tutti quei numerosi poteri di tipo normativo o programmatico che caratterizzano il nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche, ma che nel decreto legislativo sono invece riservati solo ad organi statali.

In particolare, l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2004 prevede che un decreto ministeriale definisca «gli indicatori ed i rispettivi valori» relativi ai parametri indicati dal decreto legislativo medesimo per determinare il punteggio da attribuire alle imprese cinematografiche di produzione ai fini della individuazione della categoria di appartenenza sulla cui base viene determinato il finanziamento delle imprese medesime.

L'art. 4, comma 3, prevede che il Ministro per i beni e le attività culturali approvi il «programma triennale» predisposto dalla Consulta territoriale per le attività cinematografiche; programma che – tra l'altro – individua le aree geografiche di intervento e individua gli obiettivi per la promozione delle attività cinematografiche.

L'art. 8, comma 4, prevede che con decreto ministeriale siano stabiliti «gli indicatori del criterio di cui al comma 2, lettera d), e dei relativi valori percentuali, per un'incidenza complessiva non superiore al 50% della valutazione finale, nonché l'arco temporale di riferimento del criterio stesso e la composizione e le modalità di organizzazione e funzionamento delle sottocommissioni di cui al comma 1.».

L'art. 10, comma 4, prevede che con decreto ministeriale «sono stabiliti il tetto massimo di risorse finanziarie, a valere sulla quota cinema del Fondo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, destinate» ai diversi incentivi alla produzione, nonché «le modalità tecniche di erogazione dei medesimi, i tempi e le modalità dell'eventuale reinvestimento nella produzione del contributo di cui al comma 1, nonché le modalità tecniche di monitoraggio circa l'impiego dei contributi erogati». La stessa disposizione aggiunge che con «il medesimo decreto sono, altresì, definite la periodicità di rilevazione degli incassi lordi ai fini della liquidazione dei contributi di cui al comma 1 ed al comma 5, e la percentuale del contributo di cui al comma 1 da versare alla Società italiana degli autori ed editori [...] come corrispettivo del servizio di rilevazione.».

L'art. 12, comma 4, prevede che «con decreto ministeriale, sentita la Consulta, sono stabilite annualmente le quote percentuali» del Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche, «in relazione alle finalità di cui al comma 3».

L'art. 17, comma 4, prevede che «con decreto ministeriale sono stabilite le quote percentuali di ripartizione del premio di cui al comma 3» fra le diverse categorie di soggetti che possono aspirare ai «premi di qualità».

L'art. 19, comma 3, prevede che il Ministro definisca annualmente gli obiettivi che contribuiscono a far deliberare l'erogazione dei contributi alle attività cinematografiche.

L'art. 19, comma 5, prevede che «con decreto ministeriale, sentita la Consulta, sono definiti i criteri per la concessione di premi alle sale d'essai e alle sale delle comunità ecclesiali o religiose».

In tutti questi casi appare ineludibile che questi atti vengano adottati di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in modo da permettere alle Regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) di recuperare quantomeno un potere di codecisione nelle fasi delle specificazioni normative o programmatiche. Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni ora richiamate, nella parte in cui non prevedono che gli atti indicati siano adottati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Quanto specificamente all'art. 8, comma 4, deve ritenersi esclusa dalla necessità dell'intesa la disciplina della composizione e delle modalità «di organizzazione e funzionamento delle sottocommissioni», data la prevalente inerenza di tale disciplina alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Deve altresì ritenersi esclusa dalla necessità dell'intesa la disciplina affidata al decreto ministeriale di cui all'art. 10, comma 4, per la parte concernente la «periodicità di rilevazione degli incassi lordi ai fini della liquidazione dei contributi di cui al comma 1 ed al comma 5, e la percentuale del contributo di cui al comma 1 da versare alla Società italiana degli autori ed editori (...) come corrispettivo del servizio di rilevazione», in considerazione, da un lato del suo contenuto meramente tecnico, dall'altro della sua prevalente inerenza alla materia dell'«ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In altri casi, caratterizzati dalla natura tecnica del potere normativo previsto o dall'esercizio di poteri di nomina di particolare delicatezza, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio: così per l'art. 8, comma 3, che attribuisce al Ministro il potere di scelta degli esperti che compongono le sottocommissioni per la cinematografia; per l'art. 9, comma 3, che attribuisce ad un decreto ministeriale, da adottarsi sentito il Ministero per le attività produttive, il potere di determinare le «modalità tecniche di attuazione» per la cosiddetta pubblicità indiretta all'interno dei film; per l'art. 12, comma 5, che attribuisce ad un decreto ministeriale, adottato con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, di stabilire «le modalità tecniche di gestione del Fondo di cui al comma 1 e di erogazione dei finanziamenti e dei contributi, nonché le modalità tecniche di monitoraggio dell'impiego dei finanziamenti concessi»; per l'art. 13, comma 9, che prevede che il Ministro designi i componenti di «un'apposita giuria, composta da cinque eminenti personalità della cultura», che deve selezionare tre progetti da premiare mediante il conferimento di incentivi speciali e attribuire i «premi di qualità»; per l'art. 19, comma 2, che prevede che «con decreto ministeriale, sentita la Consulta, sono stabilite le modalità tecniche di gestione delle risorse» relative alla promozione delle attività cinematografiche e di monitoraggio circa il loro impiego.

In questi ultimi casi appare necessario e sufficiente che questi atti vengano adottati con il parere della Conferenza Stato-Regioni. Deve, conseguentemente, essere dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni appena richiamate, nella parte in cui non prevedono che gli atti ivi indicati vengano adottati sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Restano, invece, escluse dalla possibilità di integrazione attraverso la partecipazione regionale quelle previsioni normative che concernono esclusivamente l'organizzazione delle strutture ministeriali, i relativi organi consultivi, nonché l'esercizio delle puntuali funzioni amministrative e gestionali loro attribuite, dal momento che in materia assume rilievo prevalente la esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

10. – Fondate sono anche le censure sollevate in relazione agli artt. 117 e 118 Cost., concernenti l'art. 22, comma 5, e l'art. 4, comma 5, del decreto legislativo n. 28 del 2004, relativi all'autorizzazione all'apertura «di multisale con un numero di posti superiori a milleottocento» che la disciplina in esame riserva al Direttore generale competente del Ministero, mentre alla Consulta territoriale è attribuito in materia un potere consultivo.

Al riguardo, premessa la già chiarita afferenza della disciplina in esame alla materia del «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., deve essere osservato come appaia del tutto evidente la mancanza di esigenze unitarie tali da far ritenere inadeguato il livello regionale di governo allo svolgimento della funzione amministrativa in questione. Ciò rende del tutto ingiustificata l'attrazione di tale funzione in favore di organi amministrativi dello Stato operata dalla disposizione impugnata.

Per queste ragioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 5, e dell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2004.

11. – Al contrario, debbono essere dichiarate non fondate le censure concernenti la pretesa illegittimità costituzionale della previsione, in capo ad organi statali, di poteri asseritamente regolamentari in ambiti diversi dalle materie affidate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.

Infatti, a prescindere dalla complessa qualificabilità dei poteri in questione come espressione di potestà regolamentare in senso proprio (ma senza dubbio è da escludere la natura regolamentare quantomeno del decreto previsto dall'art. 17, comma 3), va ribadito anzitutto che alcune delle disposizioni censurate sotto questo profilo sono chiaramente riconducibili, almeno in parte, a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (cfr. l'art. 4, comma 6, l'art. 8, comma 4, limitatamente alla disciplina dell'organizzazione e funzionamento delle sottocommissioni, nonché l'art. 10, comma 4, secondo periodo, nella parte in cui si riferisce alla determinazione della percentuale di contributo da versare alla SIAE come corrispettivo del servizio di rilevazione). Per le rimanenti disposizioni risulta invece determinante la loro riconduzione nell'ambito della «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato, con le connesse dichiarazioni di illegittimità costituzionale (di cui al precedente par. 9) per la mancata previsione degli adeguati strumenti di collaborazione con il sistema delle autonomie regionali.

12. – La medesima riconduzione del decreto legislativo oggetto del presente giudizio ad una ipotesi di «chiamata in sussidiarietà» di un intero segmento di attività amministrativa, con le conseguenti dichiarazioni di illegittimità costituzionali di cui al precedente par. 9 (ivi incluse anche alcune disposizioni incidenti sul finanziamento delle attività cinematografiche: cfr. l'art. 10, comma 4, l'art. 12, comma 4, l'art. 17, comma 4, l'art. 19, commi 3 e 5), esclude, altresì, che possa sostenersi la fondatezza delle lamentate lesioni dell'art. 119 Cost., le quali – nella prospettazione fornite dalle due ricorrenti – assumono come presupposto necessario la riconduzione della disciplina impugnata al modello di riparto di competenze ordinariamente ricavabile dagli artt. 117 e 118 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia «adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non prevede che l'approvazione ministeriale del programma triennale avvenga «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non prevede che la scelta ministeriale dei membri delle sottocommissioni avvenga «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia «adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano», limitatamente alla disciplina concernente «gli indicatori del criterio di cui al comma 2, lettera d), e dei relativi valori percentuali, per un'incidenza complessiva non superiore al 50% della valutazione finale, nonché l'arco temporale di riferimento del criterio stesso»;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia «adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano», limitatamente alla disciplina concernente «il tetto massimo di risorse finanziarie, a valere sulla quota cinema del Fondo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, destinate al contributo di cui al comma 1 ed a quello di cui al comma 5, le modalità tecniche di erogazione dei medesimi, i tempi e le modalità dell'eventuale reinvestimento nella produzione del contributo di cui al comma 1, nonché le modalità tecniche di monitoraggio circa l'impiego dei contributi erogati»;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia «adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

- 10) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che la designazione ministeriale dei componenti della giuria ivi prevista avvenga «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;
- 11) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia «adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;
- 12) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;
- 13) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il Ministro definisca annualmente gli obiettivi ivi previsti «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;
- 14) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia «adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;
- 15) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28;
- 16) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 e dell'art. 22, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevate, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;
- 17) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 4, dell'art. 3, commi 1, 2 e 3, dell'art. 4, ad eccezione del comma 5, dell'art. 8, degli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19, nonché dell'art. 22, commi 1 e 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevate, in relazione all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 18) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, dell'art. 3, commi 1, 2 e 3, dell'art. 4, ad eccezione del comma 5, dell'art. 6, comma 7, dell'art. 8, nonché degli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevate, in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 19) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 4, dell'art. 3, commi 1 e 3, dell'art. 5, commi 1, 5, 6 e 7, degli artt. 6, 7 e 18, commi 3 e 5, nonché dell'art. 20 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevate, in relazione all'art. 118 della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 20) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, dell'art. 8, comma 4, dell'art. 9, comma 3, dell'art. 10, comma 4, dell'art. 12, commi 4 e 5, dell'art. 17, commi 3 e 4, dell'art. 19, commi 2, 3 e 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevate, in relazione all'art. 117, sesto comma, della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 21) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2 e 3, e degli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevate, in relazione all'art. 119 della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 22) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevata, in relazione all'art. 117, nono comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;
- 23) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevate, in relazione all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2005.

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente  
Ugo DE SIERVO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2005.

La Corte Costituzionale ritiene legittima la disciplina delle funzioni amministrative in materia di tratturi prevista dalla L. reg. Puglia 23 dicembre 2003, n. 29.

NUMERO SCHEDA: 6693

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: Artt. 9, 117, c. 2, lettere s) e l), c. 3, e 118 Cost; artt. 2 D.P.R. 7 settembre 2000, n. 283 e 97 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 - degli artt. 2, commi 2 e 8; 3, commi 2 e 3; 4, comma 1, lettera b), l.r. Puglia 23 dicembre 2003, n. 29

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 14/10/2005

NUM. ATTO: 388

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

6693

La Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 8; 3, commi 2 e 3; 4, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2003, n. 29 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di tratturi), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettere *s*) e *l*), terzo comma, e 118 della Costituzione nonché agli artt. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2000, n. 283 (Regolamento recante disciplina delle alienazioni di beni immobili del demanio storico e artistico) e 97 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della L. 8 ottobre 1997, n. 352).

Il ricorrente, in particolare, premetteva che i tratturi sono beni di interesse archeologico ai sensi delle disposizioni della legge 1° giugno 1939, n. 1089, poi trasfusa nel d.lgs. n. 490 del 1999, di natura demaniale e dunque inalienabili; concludeva affermando che la tutela dei beni culturali, tra cui rientrano i tratturi, sono di competenza statale ex art. 117, c. 2, lett. *s*) Costituzione.

La Corte Costituzionale, prima di procedere all'analisi delle censure, procedeva ad una sintetica ricognizione della normativa - succedutasi nel tempo - relativa a tali beni.

Il regolamento di esecuzione del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3244 (Passaggio dei tratturi di Puglia e delle trazzere di Sicilia dalla dipendenza del Ministero delle finanze a quella del Ministero dell'economia nazionale), emanato con regio decreto 29 dicembre 1927, n. 2801, contiene l'espressione «demanio armentizio»; demanio nel quale rientrano i tratturi.

L'art. 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), trasferiva alle Regioni le funzioni amministrative concernenti il demanio armentizio e - si ritiene pacificamente - anche il medesimo demanio.

Passando alla disamina della disposizioni regionali si rileva che l'art. 2 della legge regionale Puglia n. 29 del 2003 al comma 1, non impugnato, stabilisce che «è fatto obbligo ai Comuni nel cui ambito territoriale ricadono tratturi, tratturelli, bracci e riposi, di redigere il piano comunale dei tratturi, anche ai fini del piano quadro di cui al d.m. 23 dicembre 1983, entro e non oltre il 31 dicembre 2006».

Il comma 2, specificamente censurato dal ricorrente, determina il contenuto del piano nel modo seguente: «Il piano, nel rispetto della continuità comunale e intercomunale dei percorsi tratturali, deve individuare e perimetrare: *a*) i tronchi armentizi che conservano l'originaria consistenza o che possono alla stessa essere reintegrati, nonché la loro destinazione in ordine alle possibilità di fruizione turistico-culturale [...]; *b*) i tronchi armentizi idonei a soddisfare riconosciute esigenze di carattere pubblico, con particolare riguardo a quella di strada ordinaria; *c*) i tronchi armentizi che hanno subito permanenti alterazioni anche di natura edilizia».

Oggetto di censura è anche il comma 8, che statuisce: «Il parere definitivo della Soprintendenza archeologica è espresso anche ai fini dell'art. 55 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e

ambientali, approvato con decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, limitatamente alle fattispecie delle lettere *b)* e *c)* del comma 2 del presente articolo».

Il ricorrente denunciava il contrasto delle su indicate disposizioni con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in quanto si permette una utilizzazione delle aree tratturali in deroga al regime di tutela loro imposto ed una conseguente successiva alienazione o destinazione ad altri fini pubblici non precisati. Proseguiva osservando che *«l'esercizio della tutela è prerogativa dello Stato e può essere oggetto di intesa e coordinamento con le regioni solo entro i limiti fissati dalla legge statale, che nel caso è stata violata con l'effetto che la disposizione risulta in contrasto anche con l'art. 118, terzo comma, Cost.»*.

Il ricorrente riteneva le disposizioni impugnate incostituzionali sia nel caso in cui rientrino nella materia di competenza esclusiva statale " tutela dei beni culturali" sia nel caso in cui rientrino nella competenza ripartita della valorizzazione di detti beni stante il contrasto con il principio sancito dall'art. 97 del t.u. 490/1999 secondo il quale le norme sulla valorizzazione dei beni culturali devono essere in armonia con quelle relative alla loro tutela. La Corte Costituzionale, come già accennato, ha dichiarato infondate tutte le censure sollevate dallo stato .

*In primis*, ha osservato come le censure relative agli articoli 9 e 118 Costituzione non si riferiscono tanto alla competenza regionale in materia quanto al modo in cui la regione intende tutelare tali beni culturali: le censure, così formulate, sono dunque prive di fondamento.

La Corte, per quanto riguarda gli altri articoli impugnati, ha osservato che l'interpretazione sistematica e adeguatrice delle disposizioni della legge regionale esclude i denunciati contrasti con i parametri costituzionali.

Infatti sia nella procedura di approvazione del piano dei tratturi sia la costruzione delle opere pubbliche o di interesse pubblico per quanto riguarda i tronchi tratturali che per le loro caratteristiche rientrano fra i beni culturali oggetto di particolare tutela è coinvolto un organo statale, la soprintendenza, che esprime parere vincolante.

Anche per quanto riguarda la regolarizzazione delle opere già edificate il parere del su indicato organo statale deve ritenersi vincolante anche se la legge regionale parla di parere "favorevole". Infatti osserva la Corte: *" Sarebbe illogico ritenere che la Soprintendenza sia competente a giudicare se una nuova opera sia compatibile con la natura del bene da tutelare e non lo sia invece – dovendosi limitare in ipotesi a manifestare una mera opinione riguardo ad una costruzione già esistente – quando anche da questa possa derivare una compromissione della peculiare natura del bene. Si deve ribadire, con riguardo alla disposizione in esame, il principio secondo il quale, tra diverse, possibili interpretazioni è necessario scegliere quella che non dà luogo a contrasti con principi costituzionali."*

*\_Si allega il testo integrale della sentenza:*

SENTENZA N. 388  
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 8; 3, commi 2 e 3; 4, comma 1, lettera *b)*, della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2003, n. 29 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di tratturi), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 26 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 5 marzo 2004 ed iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2004.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Puglia;

*udito* nell'udienza pubblica del 5 luglio 2005 il Giudice relatore Francesco Amirante;

*uditi* l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Paparella per la Regione Puglia.

*Ritenuto in fatto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26 febbraio 2004 e depositato il 5 marzo 2004, ha impugnato gli artt. 2, commi 2 e 8; 3, commi 2 e 3, ed infine 4, comma 1, lettera *b)*, della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2003, n. 29 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di tratturi), in relazione agli artt. 9, 117, secondo comma, lettere *s)* e *l)*, e terzo comma, e 118 Cost., nonché all'art. 2 del d.P.R. 7 settembre 2000, n. 283 (Regolamento recante disciplina delle alienazioni di beni immobili del demanio storico e artistico). Il ricorrente premette che la conservazione e la tutela dei tratturi rivestono notevolissima importanza storico-culturale, in quanto essi costituiscono la preziosa testimonianza di percorsi formati in epoca protostorica in relazione a forme di produzione economica e di conseguente assetto sociale basate sulla pastorizia e perdurati nel tempo così da rappresentare un frammento di preistoria conservatosi pressoché intatto nel tempo ed arricchitosi delle ulteriori stratificazioni storiche, tanto da renderlo il più imponente monumento della storia economica e sociale dei territori dell'Appennino abruzzese-molisano e delle Pianure apule.

I tratturi sono stati dichiarati di interesse archeologico, sulla base della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (poi decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352) e con i decreti ministeriali 15 giugno 1976, 20 marzo 1980 e 22 dicembre 1983. In quanto beni archeologici, le aree tratturali costituiscono beni demaniali, ai sensi degli artt. 822 e 824 codice civile e sono inalienabili per effetto del disposto dell'art. 2 del d.P.R. 7 settembre 2000, n. 283.

Sotto un primo profilo, rileva il ricorrente, la disciplina dei tratturi, in quanto qualificati come beni archeologici e soggetti alla tutela propria dei beni culturali, rientra nella competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sicché la legge impugnata sarebbe invasiva di tale competenza.

In particolare, l'art. 2 della medesima prevede che sul piano comunale dei tratturi, da redigersi obbligatoriamente al fine di regolare (con disposizioni aventi valenza urbanistica e carattere di variante rispetto allo strumento urbanistico vigente) l'utilizzazione delle aree tratturali, la Soprintendenza archeologica, competente per territorio e preposta alla tutela del vincolo archeologico insistente sulle medesime aree, sia chiamata ad esprimere un mero parere in merito alla loro utilizzazione (commi 2 e 8). Quest'ultima – argomenta il ricorrente – potrebbe spingersi fino alla sottrazione di parte delle stesse aree al regime di tutela loro imposto e alla successiva alienazione o destinazione ad altri fini pubblici non meglio precisati, a parte la destinazione a strade.

Ne consegue che, sempre secondo il ricorrente, la norma delinea un piano comunale dei tratturi il quale può prevedere la destinazione «a soddisfare riconosciute esigenze di carattere pubblico» di aree tratturali anche non contigue a centri abitati o già manomesse dall'intervento dell'uomo, in cui il potere autorizzatorio della Soprintendenza viene ridotto a mero potere consultivo. Inoltre, il piano può prevedere anche la vendita a privati di tali beni demaniali, riconoscendo in tal caso alla Soprintendenza la sola possibilità di esprimere un parere. Così disponendo, la norma si pone in contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto può determinare una utilizzazione delle aree tratturali in deroga al regime di tutela loro imposto ed una conseguente, successiva alienazione o destinazione ad altri fini pubblici non precisati. Infine, l'esercizio della tutela è prerogativa dello Stato e può essere oggetto di intesa e coordinamento con le Regioni solo entro i limiti fissati dalla legge statale, che nel caso è stata violata, in contrasto anche con l'art. 118, terzo comma, della Costituzione.

L'art. 3, comma 2, dispone che la «Giunta regionale, acquisito il parere favorevole della Soprintendenza archeologica, può autorizzare la realizzazione da parte di enti pubblici di opere pubbliche e di pubblico interesse» nelle aree tratturali indicate all'art. 2, comma 2, lettera a), e definite «di interesse archeologico», in tal modo violando gli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione.

Infatti, l'assetto vigente in materia di tutela di beni archeologici è di diretta derivazione costituzionale, ed esso prevede che la Soprintendenza archeologica abbia un potere di approvazione dei progetti «delle opere di qualunque genere» da eseguire in area vincolata e non rientranti nei casi sottoposti ad autorizzazione del Ministero (artt. 21 e 23 del citato d.lgs n. 490 del 1999).

Il predetto assetto di tutela comporta, inoltre, che le aree tratturali siano sottoposte, in quanto zone di interesse archeologico, anche a vincolo paesaggistico *ope legis*, ai sensi dell'art. 146, comma 1, lettera m), del più volte richiamato testo unico. Pure tale vincolo impone l'obbligo di acquisire una preventiva autorizzazione per la manomissione del bene vincolato, ai sensi dell'art. 151 t.u. e secondo la procedura ivi indicata.

L'art. 3, comma 3, consente poi la sanatoria delle opere abusivamente eseguite successivamente all'imposizione del vincolo archeologico, previo parere della Soprintendenza archeologica.

In base alla normativa vigente la sottoposizione dell'area tratturale anche al vincolo paesaggistico *ex art.* 146, comma 1, lettera m), impone l'applicazione dell'art. 151 del t.u. e, dunque, il rilascio dell'autorizzazione sottoposta a successivo controllo di legittimità da parte della competente Soprintendenza. Inoltre, la sanatoria di abusi edilizi comporta il venir meno delle sanzioni collegate all'abuso e, dunque, coinvolge anche la materia penale, di esclusiva competenza statale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere s) e l), della Costituzione.

Infine l'art. 4, comma 1, lettera b), prevede la possibilità che i tronchi tratturali possano essere alienati «a favore del soggetto utilizzatore, comunque possessore alla data di entrata in vigore della presente legge», in contrasto con l'art. 2 del d.P.R. n. 283 del 2000, da ritenere norma interposta, che dispone l'inalienabilità dei beni archeologici, consentendone solo il trasferimento da uno ad altro soggetto titolare di demanio.

Il ricorrente conclude affermando che, se le norme impugate fossero interpretate come norme di valorizzazione, rientranti cioè in materia di competenza concorrente, dovrebbero ritenersi, in ogni caso, illegittime in quanto in contrasto con l'art. 97 del t.u., secondo il quale gli interventi di valorizzazione dei beni culturali sono comunque soggetti alle disposizioni di tutela, e tale norma è da considerare principio fondamentale.

2.— Si è costituita la Regione Puglia, osservando anzitutto che il comma 2 dell'art. 2 della legge censurata prevede il contenuto (da individuare e perimetrare) di ciascun piano comunale, in assonanza con le categorie dei tratturi previste dall'art. 1 della precedente legge della Regione Puglia 15 febbraio 1985, n. 5 e fa espresso riferimento ai «tronchi armentizi che conservano l'originaria consistenza o che possono essere alla stessa reintegrati»; ai «tronchi armentizi» che, privi delle caratteristiche appena indicate, possono tuttavia corrispondere a esigenze pubbliche; ai «tronchi armentizi» che hanno subito permanenti alterazioni anche di natura edilizia. Quindi, secondo la Regione, la riproduzione delle categorie di tratturi già indicate dalla legge regionale precedente peccherebbe per eccesso e non certo per difetto o per sviamento.

Infatti, il piano comunale dei tratturi avrebbe potuto essere limitato, nel suo contenuto, alla rilevazione dei tratturi veri e propri o a questi riconvertibili, essendo estraneo a questo contenuto ciò che tratturo più non è (parzialmente o totalmente). Viceversa la legge regionale

impugnata mostra attenzione alla più completa ricostruzione del contesto storico-sociale precedente e, per quanto sia possibile, alla sua conservazione e alla sua riutilizzazione funzionale.

Questa ricostruzione appare tanto più significativa in quanto essa opera come variante al Piano regolatore generale del Comune ed a modificazione e integrazione del Piano territoriale tematico dell'ambiente della Regione Puglia.

Osserva la Regione che il comma 7 dell'art. 2, recita: «Il verbale recante le determinazioni assunte dalla Conferenza dei servizi, con i vincolanti pareri della Regione Puglia, della Soprintendenza archeologica e della Soprintendenza per i Beni architettonici e per il paesaggio, costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il Consiglio comunale». Tuttavia il parere di un organo della pubblica amministrazione è vincolante perché questa è obbligata a tenere il comportamento previsto nel parere oppure (a salvaguardia della discrezionalità nell'*an*) a non tenere alcun comportamento. Ne consegue che l'attività di tutela in titolarità dello Stato, e cioè «ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere, i beni culturali e ambientali» (art. 148 del d.P.R. 31 marzo 1998, n. 112), è assai più ed assai meglio assicurata dal parere vincolante di due organi dello Stato piuttosto che dall'esercizio del potere autorizzatorio.

Inoltre l'art. 2, comma 8, prevede il potere di alienare o di non alienare (i tratturi che, pur segnando un percorso ideale, non siano morfologicamente, *in toto* o in gran parte, idonei ad identificarlo), il quale, per il tramite del parere vincolante della Soprintendenza archeologica, resta in capo allo Stato.

Quanto poi alla possibilità, prevista dall'impugnato art. 3, comma 2, che la Giunta regionale autorizzi un ente pubblico a edificare, in deroga al comma 1 dell'art. 3, opere pubbliche o di pubblico interesse, la Regione rileva che l'autorizzazione regionale, secondo il comma 2, è subordinata al parere favorevole della Soprintendenza archeologica, in difetto del quale la Giunta regionale non potrebbe legittimamente deliberare alcunché. Ne consegue che non può dirsi violato il potere di "approvazione" delle opere che spetta, per il tramite della Soprintendenza archeologica, allo Stato.

La Regione ritiene inoltre che la censura relativa al comma 3 dell'art. 3, scaturirebbe da una incompleta lettura del testo normativo. Infatti, il comma 3 andrebbe letto congiuntamente al comma 4. Mentre il comma 3 prevede che, fermi restando tutti gli altri vincoli territoriali, la regolarizzazione di costruzioni già esistenti debba avvenire «secondo la normativa vigente» e con l'aggiunta di ulteriori e scrupolose prescrizioni (fra le quali, la richiesta di parere della Soprintendenza archeologica), il comma successivo aggiunge che: «Le opere non regolarizzabili sono sottoposte alla specifica disciplina di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47 [...] e successive modifiche e integrazioni». Non si vede quindi, come la normativa statale e i previsti poteri di tutela possano essere stati ignorati o pretermessi.

Infine, con riguardo all'art. 4, comma 1, lettera *b*), impugnato per contrasto con il disposto dell'art. 2 del d.P.R. n. 283 del 2000, la Regione osserva che la censura è motivata con l'argomento secondo cui la norma appena citata dispone che «i tronchi tratturali possano essere alienati a favore del soggetto utilizzatore, comunque possessore alla data di entrata in vigore della presente legge».

Ma l'art. 4 è intitolato «Aree tratturali prive di interesse archeologico», con riferimento alle sopravvenienze previste all'art. 2, comma 2, lettere *b*) e *c*) della legge impugnata. Ciò permette di escludere che i cosiddetti tratturi previsti dall'art. 4 siano ricompresi nel disposto dell'art. 2 del d.P.R. n. 283 del 2000. Inoltre il primo comma dell'art. 4 prevede la subordinazione della alienazione delle «aree tratturali prive di interesse archeologico» alla autorizzazione della Giunta regionale ed alla sdemanializzazione di un bene che appartiene al demanio pubblico della Regione. E ciò escluderebbe ulteriormente la possibilità di richiamare *in subjecta materia* le disposizioni del d.P.R. n. 283 del 2000.

#### *Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli articoli 9, 117, secondo comma, lettere *s*) e *l*), e terzo comma, e 118 della Costituzione nonché all'art. 2 del d.P.R. 7 settembre 2000, n. 283, all'articolo 97 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali), gli articoli 2, commi 2 e 8, 3, commi 2 e 3, 4, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2003, n. 29 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di tratturi).

Il ricorrente premette che i tratturi sono beni di interesse archeologico ai sensi delle disposizioni della legge 1° giugno 1939, n. 1089, poi trasfusa nel d.lgs. n. 490 del 1999, giusta decreti ministeriali del 15 giugno 1976, del 20 marzo 1980 e del 22 dicembre 1983; che sono beni demaniali e come tali inalienabili; che la tutela dei beni culturali rientra nella sfera di competenza dello Stato. Il ricorrente sostiene che le norme censurate della legge regionale suindicata ledono le competenze statali in quanto stabiliscono una disciplina dei tratturi la quale non ne garantisce la conservazione, limitando gli interventi degli organi statali ed in particolare della Soprintendenza ad una funzione meramente consultiva.

2.— In via preliminare deve ritenersi non influente l'abrogazione dell'art. 2 del d.P.R. n. 283 del 2000 e dell'art. 97 del d.lgs. n. 490 del 1999, invocati rispettivamente come norma interposta e come disposizione determinante un principio fondamentale, in quanto la norma abrogatrice – art. 184 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 – è entrata in vigore nel maggio 2004 e quindi successivamente alla proposizione del ricorso.

3.— Prima di procedere all'esame delle censure è necessaria una sintetica ricognizione delle norme che, in materia di tratturi, si sono susseguite nel tempo.

Limitandosi alla normativa meno risalente, vanno ricordate le norme del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3244 (Passaggio dei tratturi di Puglia e delle trazzere di Sicilia dalla dipendenza del Ministero delle finanze a quella del Ministero dell'economia nazionale), con le quali fu data una sistemazione organica alla materia, ed in particolare gli artt. da 3 a 7 e 9, contenenti previsioni di sclassificazione, di alienazione e di legittimazione di possessi abusivi.

Va altresì menzionato il regolamento di esecuzione del suindicato provvedimento legislativo, emanato con regio decreto 29 dicembre 1927, n. 2801, il quale contiene l'espressione «demanio armentizio»; demanio nel quale rientrano i tratturi.

Con l'art. 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), sono state trasferite alle Regioni le funzioni amministrative concernenti il demanio armentizio.

Non è controverso che il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative abbia comportato anche il trasferimento dello stesso demanio armentizio.

Infatti, mentre lo Stato non ha più legiferato in materia, sono state emanate leggi regionali ed in particolare, per limitarsi soltanto a quelle della Regione Puglia, le leggi 9 giugno 1980, n. 67 (Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative relative al demanio armentizio e ai beni della soppressa opera nazionale per i combattenti), e 15 febbraio 1985, n. 5 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 9 giugno 1980, n. 67 – Alienazione terreni demanio armentizio regionale), che non hanno dato luogo a contenzioso tra Stato e Regione, ed infine la legge oggetto del presente scrutinio.

L'art. 1 della legge regionale n. 67 del 1980 stabilisce che «i tratturi di Puglia, in quanto direttamente strumentali alle funzioni amministrative concernenti il demanio armentizio trasferite alla Regione, costituiscono demanio pubblico della Regione».

A sua volta l'art. 1 della legge regionale n. 29 del 2003 prescrive che «i tratturi in quanto monumento della storia economica e sociale del territorio pugliese interessato dalle migrazioni stagionali degli armenti e in quanto testimonianza archeologica di insediamenti di varia epoca, vengono conservati al demanio armentizio regionale di cui all'art. 1 della legge regionale 9 giugno 1980, n. 67 e costituiscono "il Parco dei tratturi della Puglia"».

Sulla base di siffatti dati normativi, il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri si riferisce alla competenza dello Stato riguardo alla tutela dei beni culturali evocando il secondo comma, lettera s), dell'art. 117 Cost., ma non contesta in radice la legittimazione della Regione Puglia a stabilire la disciplina dei tratturi, quanto piuttosto si duole del modo in cui la Regione ha esercitato i propri poteri. In particolare, il ricorrente censura anzitutto la disposizione principale che disciplina la formazione del piano dei tratturi.

L'art. 2 della legge regionale n. 29 del 2003 al comma 1, non impugnato, stabilisce che «è fatto obbligo ai Comuni nel cui ambito territoriale ricadono tratturi, tratturelli, bracci e riposi, di redigere il piano comunale dei tratturi, anche ai fini del piano quadro di cui al d.m. 23 dicembre 1983, entro e non oltre il 31 dicembre 2006».

Il comma 2, specificamente censurato dal ricorrente, determina il contenuto del piano nel modo seguente: «Il piano, nel rispetto della continuità comunale e intercomunale dei percorsi tratturali, deve individuare e perimetrare: a) i tronchi armentizi che conservano l'originaria consistenza o che possono alla stessa essere reintegrati, nonché la loro destinazione in ordine alle possibilità di fruizione turistico-culturale [...]; b) i tronchi armentizi idonei a soddisfare riconosciute esigenze di carattere pubblico, con particolare riguardo a quella di strada ordinaria; c) i tronchi armentizi che hanno subito permanenti alterazioni anche di natura edilizia».

Oggetto di censura è anche il comma 8, il quale è così formulato: «Il parere definitivo della Soprintendenza archeologica è espresso anche ai fini dell'art. 55 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, approvato con decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, limitatamente alle fattispecie delle lettere b) e c) del comma 2 del presente articolo».

Il ricorrente assume che la normativa «si pone in contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto può determinare una utilizzazione delle aree tratturali in deroga al regime di tutela loro imposto ed una conseguente successiva alienazione o destinazione ad altri fini pubblici non precisati». Il ricorrente prosegue osservando che «l'esercizio della tutela è prerogativa dello Stato e può essere oggetto di intesa e coordinamento con le regioni solo entro i limiti fissati dalla legge statale, che nel caso è stata violata con l'effetto che la disposizione risulta in contrasto anche con l'art. 118, terzo comma, Cost.».

L'art. 3 della legge, del quale sono oggetto di censure i commi 2 e 3 – dopo aver previsto al comma 1 che i tronchi tratturali di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), sottoposti a vincoli di inedificabilità assoluta, sono conservati e tutelati dalla Regione Puglia che ne promuove la valorizzazione anche per mezzo di forme indirette di gestione – così prosegue:

«2. La Giunta regionale, acquisito il parere favorevole della Soprintendenza archeologica, può autorizzare la realizzazione da parte di enti pubblici di opere pubbliche e di pubblico interesse in deroga al comma 1.

3. Fermi restando tutti gli altri vincoli territoriali, sono regolarizzabili secondo la vigente normativa le costruzioni già esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, alle seguenti condizioni:

a) parere della Soprintendenza archeologica per le sole opere eseguite successivamente al vincolo storico introdotto con d.m. 23 dicembre 1983;

b) acquisto del suolo pertinenziale, nella misura strettamente necessaria alla costruzione, al prezzo di cui all'art. 4».

Infine, dell'art. 4 viene censurato il comma I, lettera b), il quale prevede l'alienabilità dei tratturi di cui alla lettera b) e lettera c) del comma 2 dell'art. 2 della legge a favore del soggetto utilizzatore, comunque possessore alla data di entrata in vigore della legge stessa.

Le disposizioni suindicate vengono censurate perché consentono la realizzazione di opere in zone di interesse archeologico e sottoposte a vincolo paesaggistico senza le prescritte autorizzazioni, mediante il solo parere della Soprintendenza e inoltre perché prevedono la regolarizzazione di opere edilizie abusive, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e s), Cost., «potendo la sanatoria comportare il venir meno delle sanzioni penali collegate all'abuso».

Infine, secondo il ricorrente, la previsione dell'art. 4, comma 1, lettera b), viola l'art. 2 del d.P.R. n. 283 del 2000, da considerare norma interposta.

Tutto ciò, conclude il ricorrente, sul presupposto che la normativa attenga alla tutela dei beni culturali in questione, ma se si volesse far riferimento alla materia di competenza ripartita della valorizzazione dei detti beni, le disposizioni sarebbero egualmente illegittime perché

in contrasto con il principio fondamentale fissato nell'art. 97 del t.u. n. 490 del 1999, secondo il quale le norme sulla valorizzazione dei beni culturali devono essere in armonia con quelle sulla loro tutela.

4.— Le censure sono tutte non fondate.

L'oggetto dello scrutinio affidato a questa Corte è limitato alle singole norme specificamente censurate e alle ragioni delle censure e cioè ai parametri costituzionali evocati e più particolarmente ai profili fatti valere rispetto ai quali si assume che contrastino le disposizioni della legge regionale.

Nel caso in esame, il ricorrente evoca il secondo comma, lettera *s*), dell'art. 117 Cost., ma non solo non contesta la competenza legislativa in materia della Regione, ma neppure ha impugnato il comma I dell'art. 3 della legge regionale in scrutinio, il quale stabilisce che i tronchi tratturali di cui all'art. 2, comma 2, lettera *a*), sono conservati e tutelati dalla Regione Puglia, che ne promuove la valorizzazione anche per mezzo di forme indirette di gestione.

Se dunque ciò di cui il ricorrente si duole non è il fatto in sé che la Regione abbia legiferato sui tratturi e sulla loro valorizzazione quali testimonianze del passato (del resto si tratta in ordine di tempo della terza legge della Regione Puglia), resta anzitutto privo di fondamento il richiamo agli artt. 9 e 118 Cost.

5.— Vanno quindi esaminate le censure relative al contenuto specifico delle disposizioni: ritiene la Corte che la piana, sistematica e corretta lettura di queste escluda il contrasto con i parametri evocati sotto i profili fatti valere.

Per quanto concerne le disposizioni censurate dell'art. 2, si rileva che il piano dei tratturi, proposto dal Comune, viene discusso in una Conferenza di servizi nel cui ambito non soltanto la Soprintendenza archeologica ma anche quella per i beni architettonici e per il paesaggio esprimono parere vincolante. Alle Soprintendenze spetta quindi un potere che va molto al di là di una funzione meramente consultiva, in quanto i loro pareri non possono essere disattesi. Gli atti degli organi statali, ancorché assumano la forma del parere, svolgono una funzione determinante il contenuto del Piano dei tratturi. Se, letteralmente, il vincolo derivante dai pareri delle Soprintendenze concerne solo i percorsi tratturali da ricomprendere sotto le lettere *b*) e *c*), è evidente che, essendo prevista una tripartizione, la mancata inclusione di un tratturo sotto le suindicate lettere *b*) e *c*) ne comporta inevitabilmente la ricomprensione tra quelli indicati *sub a*).

Spetta quindi alle Soprintendenze esprimersi in modo vincolante per gli altri enti sulla individuazione e perimetrazione dei tratturi che conservano l'originaria consistenza o possono in questa essere reintegrati. Quelli da ricomprendere sotto la lettera *a*) sono pertanto i tratturi che, per le loro caratteristiche, hanno natura di beni culturali e riguardo ai quali devono essere utilizzati gli opportuni strumenti di tutela. Il fatto che la legge indichi tra i tratturi da includere tra quelli *sub a*) non soltanto i tratturi che conservano l'originaria consistenza, ma anche quelli che possono alla stessa «essere reintegrati» comporta che i tratturi da includere sotto le lettere *b*) e *c*) sono beni che hanno subito nel corso dei tempi trasformazioni irreversibili tali da escluderne la reintegrazione nella originaria consistenza.

Il Piano dei tratturi, nella cui formazione lo Stato, mediante il giudizio vincolante dei suoi organi a ciò deputati per la loro competenza, ha una parte decisiva, costituisce la base dell'ulteriore disciplina dei tratturi, distinti nel modo che si è detto.

La previsione della costruzione di opere pubbliche e di pubblico interesse da parte di enti pubblici, disciplinata dall'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 29 del 2003, per quanto riguarda i tronchi tratturali inclusi *sub a*) del comma 2 dell'art. 2, va messa in relazione con quanto disposto dal comma 1 dello stesso articolo, nella parte in cui attribuisce alla Regione la valorizzazione dei detti beni anche mediante forme di gestione indiretta; disposizione questa non impugnata.

Ma ciò che più conta è che la costruzione delle suindicate opere è subordinata al parere favorevole della Soprintendenza, alla quale perciò spetta il potere di impedirla qualora ne possa venir compromessa la consistenza originaria del tratturo.

A conclusioni simili si deve pervenire riguardo alla regolarizzazione delle opere già esistenti ma successive alla imposizione del vincolo di cui al comma 3 dell'art. 3.

E' vero che in questo caso il parere della Soprintendenza non è definito né vincolante né favorevole, ma la lettura corretta della disposizione nel contesto della complessa normativa in cui è inserita e nella quale i pareri finora esaminati sono tutti da considerare "vincolanti" (il termine "favorevole" assume lo stesso significato) comporta che anche per la regolarizzazione delle opere già edificate, come per quelle da costruire, il parere della Soprintendenza deve ritenersi vincolante. Sarebbe illogico ritenere che la Soprintendenza sia competente a giudicare se una nuova opera sia compatibile con la natura del bene da tutelare e non lo sia invece – dovendosi limitare in ipotesi a manifestare una mera opinione riguardo ad una costruzione già esistente – quando anche da questa possa derivare una compromissione della peculiare natura del bene. Si deve ribadire, con riguardo alla disposizione in esame, il principio secondo il quale, tra diverse, possibili interpretazioni è necessario scegliere quella che non dà luogo a contrasti con principi costituzionali.

A quanto detto si aggiunga che il comma 3 in esame si apre con l'espressione «fermi restando tutti gli altri vincoli territoriali», e condiziona inoltre espressamente la regolarizzazione alla conformità «alla vigente normativa». Ciò significa che le particolarità della disposizione, con l'espressa previsione del parere della Soprintendenza, da intendere vincolante, si aggiungono alla disciplina generale sulle sanatorie (come dimostra il rinvio finale alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, di cui al comma 4 dello stesso articolo) e la sostituiscono soltanto per quanto concerne il prezzo (v. art. 3, comma 3, lettera *b*, e art. 4). E tanto esclude in radice la lamentata interferenza con «la materia penale», prospettata dal ricorrente evocando l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Non fondata, infine, è anche la censura che si appunta sul comma I, lettera *b*), dell'art. 4 della stessa legge regionale che disciplina l'alienazione all'utilizzatore possessore di tronchi tratturali inclusi sotto le lettere *b*) e *c*) del comma 2 dell'art. 2.

Si è visto, infatti, che si tratta di tronchi dei quali, con il parere vincolante delle Soprintendenze, è stata già accertata la perdita irreversibile della originaria consistenza, cioè della loro caratteristica di tratturo e, come tale, di bene di interesse archeologico, e per i quali l'alienazione è subordinata alla sdemanializzazione.

Per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 8; 3, commi 2 e 3; 4, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2003, n. 29 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di tratturi), sollevate, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettere *s*) e *l*), terzo comma, e 118 della Costituzione nonché agli artt. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2000, n. 283 (Regolamento recante disciplina delle alienazioni di beni immobili del demanio storico e artistico) e 97 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della L. 8 ottobre 1997, n. 352) dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 ottobre 2005.

## PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA

La Corte chiarisce la riconducibilità della disciplina riguardante la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"

NUMERO SCHEDA: 6741

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

RIFERIMENTO NORMATIVO: decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239; 23 agosto 2004, n. 239

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 14/10/2005

NUM. ATTO: 383

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Con sentenza 14 ottobre 2005 n. 383 la Corte Costituzionale si è pronunciata sui giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 3; 1-*ter* comma 2; 1-*sexies*, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (*Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica*), convertito con modificazioni nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, promossi con due ricorsi rispettivamente della Regione Toscana e della Provincia autonoma di Trento.

La Consulta *in primis* specifica che la disciplina legislativa riguardante la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale -contenuta nel citato decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239- ed il riordino del settore energetico (contenuta nella legge 23 agosto 2004, n. 239) è riconducibile, almeno nella grande maggioranza, alla materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. La sentenza precisa che ciò è riconosciuto dallo stesso legislatore nazionale, che nell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239/2003 prevede anche alcuni poteri regionali relativi ai procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di reti energetiche di competenza regionale, nonché, soprattutto, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 239 del 2004, che qualifica espressamente come "*principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, quelli posti dalla presente legge*" (seppur poi riferendosi anche all'incidenza in alcuni ambiti di materie di competenza esclusiva statale).

La prevalente riferibilità alla suddetta materia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. era già stata affermata dalla stessa Corte che nella sentenza n. 6/2004 aveva espressamente affermato, in relazione al decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (*Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale*), convertito nella legge 9 aprile 2002, n. 55, riconducendo al medesimo ambito materiale l'oggetto cui afferisce la disciplina legislativa in esame, in quanto concernente la disciplina del procedimento amministrativo di modifica e ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione di energia elettrica, ed al quale, non a caso, espressamente rinvia l'art. 1-*sexies*, comma 8, del decreto-legge n. 239 del 2003.

Nella sentenza in rassegna il giudice delle leggi sostiene che è dunque necessario che tale normativa detti una disciplina logicamente pertinente, e, quindi, idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine. In particolare deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate agli organi centrali.

La Corte ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*ter*, comma 2 del decreto-legge 239/2003 quale convertito, con modificazioni, nella legge 290/2003 nella parte in cui non dispone che il potere del Ministro delle attività produttive di emanare "*gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale*" sia esercitato d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della legge 23 agosto 2004, n. 239 (*Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia*):

- o art. 1, comma 4, lettera f), limitatamente alle parole «con esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili»;
- o art. 1, comma 7, lettera g), nella parte in cui non prevede che *"l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti"* da parte dello Stato avvenga d'intesa con la Conferenza unificata
- o art. 1, comma 7, lettera h), nella parte in cui non prevede che *"la programmazione di grandi reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti"* da parte dello Stato avvenga d'intesa con la Conferenza unificata
- o art. 1, comma 7, lettera i), nella parte in cui non prevede che *"l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici"* da parte dello Stato avvenga d'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate;
- o art. 1, comma 8, lettera a), punto 3, nella parte in cui non prevede che *"l'approvazione degli indirizzi di sviluppo della rete di trasmissione nazionale"* da parte dello Stato avvenga d'intesa con la Conferenza unificata ;
- o art. 1, comma 8, lettera a), punto 7, nella parte in cui prevede che *"la definizione dei criteri generali per le nuove concessioni di distribuzione dell'energia elettrica e per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di generazione di energia elettrica di potenza termica superiore ai 300 MW» da parte dello Stato debba avvenire «sentita la Conferenza unificata",* anziché previa intesa con la Conferenza unificata;
- o art. 1, comma 8, lettera b), punto 3, nella parte in cui non prevede che le determinazioni inerenti lo stoccaggio di gas naturale in giacimento siano assunte dallo Stato d'intesa con le Regioni e le Province autonome direttamente interessate;
- o art. 1, comma 24, lettera a), nella parte in cui, sostituendo il comma 2 dell'art. 1-ter del decreto-legge n. 239/2003, non dispone che il potere del Ministro delle attività produttive di emanare *"gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale"* sia esercitato d'intesa con la Conferenza unificata
- o art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui introduce il comma 4-bis nell'art. 1-sexies, del decreto-legge n. 239/ 2003
- o art. 1, comma 84, limitatamente alle parole *"la mancata sottoscrizione degli accordi non costituisce motivo per la sospensione dei lavori necessari per la messa in produzione dei giacimenti di idrocarburi o per il rinvio dell'inizio della coltivazione"*).

La Corte ha invece ritenuta priva di fondamento la pretesa delle ricorrenti di utilizzare come autonomo parametro del giudizio sulla legislazione in oggetto la competenza regionale o provinciale in tema di *"governo del territorio"* o di *"urbanistica"*. Infatti la giurisprudenza intercorsa fino ad ora ha costantemente affermato che la disciplina del governo del territorio deve essere considerata *"ben più ampia"* dei profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, in quanto *"comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» e riconducibile, in definitiva, all'«insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio"* (cfr. sentenze n. 196/2004, n. 362, n. 331, n. 307 e n. 303 del 2003). La competenza legislativa regionale in materia di *"governo del territorio"* ha dunque un ambito oggettivo assai esteso, ma non può arrivare a comprendere tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio.

Specifica infatti la Corte che l'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, non va ricercato secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, ma attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al *"governo del territorio"* e le connesse competenze non possono

assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati.

La Corte non ha inoltre condiviso la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, volta a rivendicare in materia una esclusiva competenza legislativa dello Stato sulla base dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in quanto l'efficienza del sistema elettrico nazionale atterrebbe alla "sicurezza ed all'ordine pubblico", nonché sulla base dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto la continuità dell'erogazione di energia garantirebbe i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Il giudice delle leggi richiama, a tal proposito, la già citata sentenza n. 6/2004, la materia "ordine pubblico e sicurezza" di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost. riguarda, per ormai costante giurisprudenza della stessa Corte costituzionale, solo gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico (cfr. sentenze n. 407 del 2002, n. 6, n. 162, n. 428 del 2004 e n. 95 del 2005) e non la sicurezza tecnica o la sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia elettrica, mentre eventuali turbative dell'ordine pubblico in conseguenza di gravi disfunzioni del settore energetico potrebbero caso mai legittimare l'esercizio da parte del Governo dei poteri di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

Poichè, quindi, la disciplina legislativa oggetto di censura è riferibile prevalentemente alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., è necessario che la legislazione "*detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine*". Inoltre, "*essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate agli organi centrali*".

Infatti, nella perdurante assenza di ogni innovazione nei procedimenti legislativi statali diretta ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni, la legislazione statale che preveda e disciplini il conferimento delle funzioni amministrative a livello centrale nelle materie affidate alla potestà legislativa regionale "*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*" (sentenza n. 303/2003).

*Si allega di seguito il testo della sentenza*

SENTENZA N. 383  
ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 3; 1-*ter* comma 2; 1-*sexies*, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), convertito con modificazioni nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, promossi con due ricorsi rispettivamente della Regione Toscana e della Provincia autonoma di Trento, notificati il 27 dicembre 2003 e il 30 dicembre 2003, entrambi depositati in cancelleria il 2 gennaio 2004 ed iscritti ai nn. 1 e 2 del registro ricorsi 2004; dell'art. 1, comma 2, lettera *c*); comma 4, lettere *c*) e *h*); comma 7, lettere *g*), *h*) e *l*); comma 8, lettera *a*), punto 3 e punto 7; comma 8, lettera *b*), punto 3; comma 24, lettera *a*), il quale sostituisce l'art. 1-*ter*, comma 2, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239; comma 26, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, introducendovi altresì i commi 4-*bis* e 4-*ter*; comma 33; comma 56; comma 57; comma 58; commi da 77 a 84; comma 121, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), promossi con due ricorsi rispettivamente della Regione Toscana e della Provincia autonoma di Trento, notificati l'11 novembre 2004 e il 15 novembre 2004, depositati in cancelleria il 17 novembre 2004 e il 18 novembre 2004 ed iscritti ai nn. 107 e 109 del registro ricorsi 2004.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento dell' Enel s.p.a.;

*udito* nell'udienza pubblica del 24 maggio 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* gli avvocati Giuseppe de Vergottini per l'Enel s.p.a., Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. – La Regione Toscana, con ricorso notificato il 27 dicembre 2003, depositato il 2 gennaio 2004 e iscritto al n. 1 del registro ricorsi del 2004, ha impugnato l'art. 1, commi 1 e 3, e l'art. 1-*sexies*, commi 1, 2 e 8, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti

per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione. Premette la ricorrente che l'art. 1, commi 1 e 3, del decreto impugnato attribuisce al Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, la competenza ad autorizzare l'esercizio temporaneo di singole centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 300 MW, anche in deroga sia ai normali valori delle emissioni in atmosfera e di qualità dell'aria sia ai limiti di temperatura degli scarichi termici, al fine di garantire la sicurezza di funzionamento del sistema elettrico nazionale, fino al 30 giugno 2005.

Sostiene la Regione che l'accentramento in capo allo Stato di tali competenze violerebbe l'art. 117 Cost., il quale riserva alla potestà legislativa concorrente la disciplina della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", nonché l'art. 118 Cost., il quale imporrebbe che fosse la Regione ad allocare l'esercizio delle funzioni amministrative in tale materia.

Peraltro, aggiunge la ricorrente, anche qualora si dovesse ritenere che esigenze unitarie impongano un esercizio unitario delle funzioni in tale materia, la disposizione censurata sarebbe comunque incostituzionale, in quanto non prevede alcuna forma di intesa con le Regioni, così violando il principio di leale collaborazione individuato da questa Corte quale presupposto per l'attrazione in capo allo Stato di una funzione amministrativa insieme a quella legislativa nelle materie attribuite alla competenza regionale.

La ricorrente censura altresì l'art. 1-*sexies*, commi 1 e 2, in quanto attribuirebbero allo Stato la competenza a rilasciare le autorizzazioni per la costruzione e l'esercizio di tutti gli impianti della rete nazionale di trasporto dell'energia, lasciando alle Regioni solo le funzioni concernenti gli impianti non rientranti nella rete nazionale. Tali previsioni non terrebbero conto delle nuove attribuzioni affidate alle Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di energia, il quale non esclude la competenza regionale per la rete nazionale. Inoltre, risulterebbero violate anche le competenze regionali nelle materie del "governo del territorio" e della "tutela della salute", anch'esse attribuite alla potestà legislativa concorrente.

Ancora, secondo la ricorrente, le disposizioni impugnate contrasterebbero con l'art. 118 Cost., perché nelle materie attribuite alla potestà concorrente l'allocatione delle funzioni amministrative, nel rispetto dei principi fondamentali determinati dallo Stato, spetterebbe alle Regioni.

In ogni caso, anche ove si ravvisassero esigenze di esercizio unitario al livello statale delle funzioni amministrative, la mancata previsione di un'intesa con le Regioni renderebbe la norma incostituzionale. Non sarebbe infatti sufficiente la previsione dell'art. 1-*sexies*, comma 6, di acquisizione di un semplice parere, comunque contemplato non per tutti i procedimenti autorizzativi ma solo per quelli relativi alle opere inserite nel programma triennale di sviluppo che interessino il territorio di più Regioni.

L'art. 1-*sexies*, comma 2, del decreto-legge n. 239 del 2003, il quale prevede specificamente che con successivo d.P.R., su proposta del Ministro delle attività produttive, siano emanate norme sul procedimento e siano individuate le autorità competenti al rilascio dell'autorizzazione, nonché gli atti che sono sostituiti dall'autorizzazione medesima, violerebbe altresì l'art. 117, sesto comma, Cost. Esso, infatti, attribuirebbe ad un atto statale di natura regolamentare il compito di dettare norme in una materia che non rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Infine, la Regione Toscana impugna il comma 8 dell'art. 1-*sexies*, il quale disciplina il procedimento preordinato alla costruzione e all'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW, stabilendo che si applicano le disposizioni del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2002, n. 55. Tale disciplina, prevedendo il rilascio di un'autorizzazione unica di competenza del Ministero delle attività produttive, ponendo termini perentori per la definizione del procedimento e sospendendo le norme che disciplinano le modalità tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale, inciderebbe sulla potestà legislativa regionale in materia di energia, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Essa, infatti, regolerebbe direttamente la materia attraverso norme di dettaglio, interferendo così illegittimamente sulla potestà legislativa regionale.

La normativa in questione, inoltre, inciderebbe anche sulla materia del "governo del territorio", per l'impatto delle opere sull'assetto urbanistico, vanificando la legislazione regionale in materia, anche in relazione alle funzioni attribuite ai Comuni, i quali dovrebbero limitarsi ad esprimere un parere la cui mancanza non impedisce la conclusione del procedimento istruttorio entro il termine perentorio di 180 giorni.

2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha eccepito innanzitutto la inammissibilità delle censure rivolte contro le disposizioni del decreto-legge n. 239 del 2003 non modificate in sede di legge di conversione. Tali censure risulterebbero, infatti, tardive.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato ritiene le censure infondate.

Sostiene infatti la difesa erariale che costituirebbe principio fondamentale della materia quello enunciato nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), il quale affida al Ministro dell'industria il compito di assicurare l'efficienza del sistema elettrico nazionale, nonché la sicurezza del medesimo al fine di salvaguardare la continuità della fornitura e la sua economicità.

L'efficienza del sistema elettrico nazionale atterrebbe, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, all'ordine pubblico, e pertanto si tratterebbe di materia che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. Essa atterrebbe, inoltre, alla competenza legislativa di cui alla lettera *m*) del medesimo secondo comma dell'art. 117, in quanto la continuità dell'erogazione di energia garantirebbe i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Tra le prestazioni di carattere sociale rientrerebbe infatti, secondo questa prospettazione, anche la fornitura di

energia elettrica, necessaria all'esercizio di servizi pubblici e a far fronte alle esigenze fondamentali di vita; pertanto, dovrebbe ritenersi indubbio che nel potere di *determinazione* spettante allo Stato sia compreso «non solo il potere, ma il dovere di assicurarne la prestazione quando, come nel caso in esame, si tratta di una prestazione da eseguirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale». Spetterebbe dunque solo allo Stato la potestà legislativa per intervenire sul sistema elettrico nazionale, il cui equilibrio garantisce l'ordine pubblico e assicura i livelli essenziali. Inoltre, la competenza statale conseguirebbe alla struttura del sistema elettrico che si configura come un sistema a rete per la cui efficienza sarebbe necessario che ogni iniziativa sia in grado di incidere su tutto il territorio nazionale. Per tali ragioni, la potestà legislativa regionale in materia potrebbe essere esercitata solo nei limiti dei principi fondamentali e «solo in quegli ambiti che non incidono sul sistema disarticolandolo». In definitiva, lo Stato, «esercitando la sua legislazione esclusiva», avrebbe previsto competenze e un procedimento in grado di consentire la realizzazione di «interessi unitari che sono alla base e giustificano quella sua legislazione».

Le disposizioni censurate sarebbero poi conformi, secondo la difesa erariale, anche all'art. 118 Cost., in quanto il solo organo "adeguato" a garantire l'esercizio delle funzioni e ad intervenire sull'intero sistema elettrico, evitando articolazioni regionali che ne comprometterebbero la funzionalità e la sicurezza, sarebbe l'organo a competenza nazionale. Ciò che verrebbe in gioco sarebbe l'interesse nazionale, il quale si imporrebbe necessariamente «quando si tratta di sistemi rivolti alla produzione di energia» alle medesime condizioni su tutto il territorio nazionale.

D'altra parte, prosegue l'Avvocatura, la leale collaborazione dovrebbe portare le autonomie costituzionali a non interferire nelle materie attribuite alla potestà esclusiva dello Stato; e in ogni caso, le norme censurate prevederebbero espressamente l'acquisizione del parere delle Regioni per le opere inserite nel programma triennale di sviluppo della rete.

3. – La Regione Toscana ha depositato una memoria nella quale, oltre a ribadire le proprie censure, richiama la sentenza n. 6 del 2004, nella quale questa Corte ha affermato la necessità che sia prevista un'intesa con le Regioni ai fini della legittima attrazione a livello statale delle funzioni amministrative in materia di energia contemplate nelle disposizioni legislative allora impugnate. L'art. 1 del decreto-legge n. 239 del 2003 non prevederebbe alcun meccanismo di tipo concertativo, nonostante incida su molteplici competenze regionali, di talché sarebbe confermata la sua illegittimità costituzionale.

Con specifico riguardo all'art. 1-*sexies* del decreto-legge impugnato, la Regione dà atto che esso sarebbe stato modificato dall'art. 1, comma 26, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), avverso la quale la Regione riferisce di aver proposto autonoma impugnazione.

4. – Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria nella quale sostiene che l'art. 1 del decreto-legge n. 239 del 2003, il quale consente alle centrali esistenti di superare i limiti di emissione in atmosfera, sarebbe giustificato dall'esigenza di assicurare un incremento della produzione di energia elettrica ove quella disponibile non fosse più sufficiente per fronteggiare il fabbisogno nazionale. Proprio la dimensione nazionale delle esigenze poste a base della norma escluderebbe un coinvolgimento delle Regioni, che non avrebbero la necessaria visione di insieme. Inoltre, vi sarebbe una evidente difficoltà ad individuare la Regione interessata e, d'altra parte, quella nel cui ambito territoriale si trovi la centrale avrebbe un interesse solo ambientale; ma la disciplina della tutela dell'ambiente, fa osservare l'Avvocatura, spetterebbe alla legislazione esclusiva dello Stato.

In sostanza, dunque, la competenza in materia non potrebbe essere che statale sia in forza della sussidiarietà, sia ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. L'intervento delle Regioni aggraverebbe il procedimento e non consentirebbe di fronteggiare l'urgenza della situazione.

Le censure rivolte contro l'art. 1-*sexies*, comma 1, del decreto-legge n. 239 del 2003 sarebbero da ritenere superate dalla previsione dell'intesa contenuta nella legge n. 239 del 2004.

5. – Con ricorso notificato il 30 dicembre 2003, depositato il 2 gennaio 2004 e iscritto al n. 2 del registro ricorsi del 2004, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato la legge 27 ottobre 2003, n. 290 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, recante disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Deleghe al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità), nella parte in cui introduce nel decreto-legge n. 239 del 2003 gli artt. 1-*ter*, comma 2, e 1-*sexies*, commi da 1 a 6, per violazione dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., in correlazione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché dell'art. 8, numeri 5, 6, 17, 19 e 22 e dell'art. 16 dello statuto speciale di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), degli artt. 2 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), degli artt. 95, terzo comma, e 97, primo e secondo comma, Cost. e dei principi di sussidiarietà e di leale cooperazione, anche in relazione a quanto stabilito nella sentenza di questa Corte n. 303 del 2003.

Premette la ricorrente che la legge n. 290 del 2003 interviene nella materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", materia nella quale la Provincia autonoma di Trento, oltre ad avere specifici poteri riconosciuti dal d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), avrebbe generale potestà legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., che l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 rende applicabile ad essa in quanto preveda forme di autonomia più ampie rispetto a quelle previste dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.

La legge impugnata inciderebbe altresì sull'assetto del territorio e sulla materia urbanistica che l'art. 8, n. 5, dello statuto speciale attribuisce alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma, così come le materie del paesaggio (art. 8, n. 6), dei lavori

pubblici di interesse provinciale (art. 8, n. 17), dell'assunzione diretta di servizi pubblici (art. 8, n. 19), dell'espropriazione per pubblica utilità (art. 8, n. 22).

Sostiene la ricorrente che l'applicabilità della normativa censurata alla Provincia di Trento dovrebbe desumersi sia dal fatto che non vi sarebbe nessuna salvaguardia espressa delle competenze provinciali, sia dal fatto che la Provincia farebbe valere non solo le attribuzioni ad essa derivanti dallo statuto, ma anche le prerogative stabilite dall'art. 117, terzo comma, Cost. per le Regioni ordinarie. Inoltre, il carattere delle opere e gli scopi di rilevanza nazionale perseguiti dal legislatore, indurrebbero a ritenere che le disposizioni censurate si applichino anche alla Provincia di Trento.

La ricorrente censura innanzitutto l'art. 1-*sexies*, commi da 1 a 6, del decreto-legge n. 239 del 2003 quale convertito dalla legge n. 290 del 2003, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dal momento che esso non solo disciplinerebbe direttamente e compiutamente l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia ma, ai commi 1 e 2, attribuirebbe tali funzioni direttamente alle amministrazioni statali anziché alle Regioni.

Tali disposizioni, infatti, disciplinano il procedimento di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di elettrodotti, oleodotti e gasdotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia, individuandone la competenza in capo alle amministrazioni statali.

Secondo la Provincia di Trento tale normativa ricadrebbe nell'ambito di una materia di potestà legislativa concorrente, cosicché lo Stato avrebbe dovuto limitarsi a dettare i principi fondamentali, lasciando alle Regioni la potestà legislativa su ogni rimanente profilo, nonché la potestà regolamentare di cui all'art. 117, sesto comma, Cost. Peraltro, secondo la ricorrente, affermare la competenza regionale non significherebbe certo negare carattere di unitarietà della rete di distribuzione dell'energia.

Anche laddove si dovesse ritenere giustificata la allocazione al livello statale delle funzioni amministrative in questione, ciò dovrebbe avvenire in base al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. e secondo i criteri affermati da questa Corte con la sentenza n. 303 del 2003.

Le disposizioni censurate, invece, non rispetterebbero tali criteri, dal momento che non prevedono alcun processo di concertazione tra Stato, Regioni e Province autonome. Infatti, gli accordi previsti dal comma 6 dell'art. 1-*sexies* avrebbero ad oggetto non le decisioni da assumere ma solo le modalità organizzative e procedurali per l'acquisizione di un parere della Regione relativamente ai procedimenti relativi alle sole opere inserite nei piani triennali di sviluppo. Le norme in questione sarebbero dunque illegittime nella parte in cui prevedono l'esercizio della competenza statale al di fuori di una procedura di intesa sia con la Conferenza Stato-Regioni «per i profili indivisibili», sia con le singole Regioni interessate per «i profili di conformazione e localizzazione territoriale che coinvolgono la singola specifica comunità».

Il comma 2, nella parte in cui prevede che le norme concernenti il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione siano emanate con d.P.R., violerebbe altresì l'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., in quanto lo Stato non potrebbe dettare norme regolamentari in materie di competenza legislativa concorrente.

Anche laddove si volesse ritenere che in virtù del principio di sussidiarietà sia possibile derogare al riparto costituzionale in materia di normazione secondaria, la disposizione sarebbe illegittima, in quanto non prevede che «i poteri così portati eccezionalmente al centro siano esercitati insieme alle Regioni mediante lo strumento dell'accordo o dell'intesa».

Lo stesso comma 2 violerebbe inoltre la riserva di legge posta dagli artt. 95, terzo comma, e 97, primo e secondo comma, Cost., in quanto prevede che un atto di normazione secondaria non solo detti norme procedurali, ma anche individui le autorità competenti e stabilisca i provvedimenti sostitutivi delle autorizzazioni, in tal modo incidendo sia «nelle sfere di competenza e nelle attribuzioni degli organi», sia «nella delimitazione fondamentale del rapporto tra le pubbliche autorità e le libertà dei soggetti», campi che sarebbero riservati alla legge.

La Provincia di Trento censura specificamente anche il comma 5 dell'art. 1-*sexies*, il quale affida alle Regioni la disciplina dei procedimenti di autorizzazione alla costruzione ed esercizio delle reti di "competenza regionale" in conformità ai principi e ai termini temporali indicati dalla norma, prevedendo che nel caso in cui le opere ricadano sul territorio di più Regioni, l'autorizzazione debba essere rilasciata d'intesa tra le Regioni interessate. In caso di inerzia o di mancata definizione dell'intesa, è poi previsto che lo Stato eserciti il potere sostitutivo *ex art.* 120 Cost.

Illegittima sarebbe la limitazione della competenza autorizzatoria regionale alle reti di carattere non nazionale. Inoltre, la disposizione vincolerebbe le competenze regionali non solo ai principi posti dall'art. 1-*sexies* ma anche ai termini temporali da essa stabiliti e che non costituiscono principi.

Ad avviso della ricorrente sarebbe inoltre incostituzionale la previsione del potere sostitutivo statale, in quanto esso sarebbe esteso ben oltre le ipotesi tassative previste dall'art. 120 Cost. Peraltro, in relazione alla Provincia autonoma, le ipotesi di esercizio del potere sostitutivo statale andrebbero individuate non nell'art. 120 Cost., ma nelle disposizioni statutarie, dal momento che «la previsione di un potere sostitutivo non realizza certo quelle *più ampie* condizioni di autonomia rispetto a quanto previsto dallo statuto speciale» così come disposto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La ricorrente impugna altresì l'art. 1-*ter*, comma 2, introdotto nel decreto-legge n. 239 del 2003 dalla legge di conversione n. 290 del 2003, il quale stabilisce che «il Ministro delle attività produttive emana gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale e approva i relativi piani di sviluppo predisposti, annualmente, dai gestori delle reti di trasporto».

In proposito, la Provincia autonoma osserva che «trattandosi di materia di potestà legislativa concorrente, eventuali funzioni amministrative statali potrebbero essere ritenute ammissibili soltanto nei termini e alle condizioni stabiliti» nella sentenza di questa Corte n. 303 del 2003.

Quanto alla necessità e alla proporzionalità di tali poteri, in relazione agli indirizzi previsti dalla norma impugnata, la ricorrente ritiene difficilmente comprensibile la loro ragione rispetto al "programma triennale di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e delle opere di rilevante importanza che interessano il territorio di più Regioni" già previsto dall'art. 1-*sexies*, comma 6, del decreto-legge in questione; in relazione, invece, all'approvazione dei progetti da parte dell'autorità nazionale, essa sarebbe palesemente in contrasto con il principio di sussidiarietà, dal momento che i progetti di sviluppo, di regola, dovrebbero investire tratte collocate all'interno delle singole Regioni e la coerenza di tali progetti al programma ben potrebbe essere verificata in sede regionale.

Anche volendo ritenere che la previsione di poteri statali sia ammissibile, ad avviso della Provincia di Trento, la norma sarebbe comunque incostituzionale per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non prevede l'intesa con le Regioni o con le Regioni interessate, come invece stabilito dalla citata sentenza n. 303 del 2003.

6. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile ovvero infondato.

Rileva innanzitutto la difesa erariale che nel momento in cui la Provincia autonoma invoca a fondamento delle proprie censure la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e della potestà legislativa concorrente in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", ritenuto ad essa applicabile in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, essa renderebbe «ininfluyente ed inammissibile» ogni richiamo allo Statuto.

Inammissibili sarebbero inoltre le censure semplicemente enunciate ma non argomentate, di violazione delle norme statutarie e delle relative norme di attuazione in materia urbanistica ed altre connesse.

Inammissibile sarebbe altresì la censura sollevata in relazione agli artt. 95 e 97 Cost., in quanto non atterrebbe alla lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente tutelata della Provincia autonoma.

Nel merito, l'Avvocatura, con argomentazioni sostanzialmente identiche a quelle svolte in relazione al ricorso della Regione Toscana (n. 1 del 2004), ritiene che il ricorso sarebbe infondato.

Con specifico riguardo alla censura concernente il comma 8 dell'art. 1-*sexies*, la difesa erariale sostiene che sarebbe generica, oltre che in contraddizione con il richiamo all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la invocata limitazione dell'esercizio del potere sostitutivo statale previsto dalla disposizione impugnata alle sole ipotesi previste delle norme statutarie. Inoltre, l'art. 1-*sexies* ne limiterebbe la previsione alle medesime ipotesi previste dall'art. 120 Cost.

7. – La Provincia di Trento ha depositato una memoria nella quale dà conto delle modifiche apportate alla disciplina censurata dalla legge n. 239 del 2004, la quale ha provveduto al riordino complessivo e alla riforma del settore energetico.

Innanzitutto, l'art. 1, comma 24, della suddetta legge ha sostituito l'art. 1-*ter*, comma 2, del decreto-legge n. 239 del 2003, disponendo che il Ministro delle attività produttive (anziché «approvare») «verifica la conformità» dei piani di sviluppo agli indirizzi ministeriali. Si tratterebbe di una modifica in senso riduttivo del potere ministeriale, che tuttavia non eliminerebbe le ragioni di censura, sia in relazione «agli istituti sostanziali», sia al difetto di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione degli indirizzi e nella mancata attribuzione alle stesse della competenza alla verifica o, in subordine, nella mancata previsione dell'intesa regionale su tale verifica.

La Provincia dà atto di aver impugnato il nuovo art. 1-*ter* con separato ricorso.

Quanto all'art. 1-*sexies*, la Provincia rileva che anch'esso è stato modificato dalla legge n. 239 del 2004. In particolare, il nuovo comma 1 prevede che la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale siano soggetti ad un'unica autorizzazione rilasciata dalle autorità statali "previa intesa con la Regione o le Regioni interessate". La nuova disposizione accoglierebbe la prospettiva della ricorrente e sarebbe compatibile con i principi enunciati da questa Corte con le sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003. Pertanto, la Provincia ritiene cessata la materia del contendere in relazione ai commi 1, 3 e 4 dell'art. 1-*sexies*. Essa, tuttavia, dà atto di avere impugnato con distinto ricorso i nuovi commi 4-*bis* e 4-*ter*, i quali prevedono un meccanismo di sostituzione dell'intesa Stato-Regioni per il caso in cui essa non venga raggiunta.

La ricorrente ritiene altresì cessata la materia del contendere in relazione alle censure concernenti il comma 2 dell'art. 1-*sexies* in quanto, a seguito delle modifiche della legge n. 239 del 2004, non è più previsto il potere ministeriale di emanare norme sul procedimento.

Al contrario, non inciderebbero sulle censure proposte le modifiche introdotte al comma 5, le quali si limitano a restringere il campo di applicazione della norma alle sole reti elettriche, anziché alle reti energetiche in generale.

Quanto al comma 6 dell'art. 1-*sexies*, la ricorrente rileva che la legge n. 239 del 2004 ha soppresso il parere cui la disposizione fa riferimento, prevedendo al contrario la necessità di un'intesa. Si dovrebbe dunque ritenere che il comma 6 sia rimasto privo di oggetto, ma poiché esso è stato espressamente modificato dalla stessa legge n. 239 del 2004, se ed in quanto la norma «continui ad avere un senso», la Provincia mantiene ferma la propria censura.

In ordine alle argomentazioni svolte dall'Avvocatura dello Stato, la ricorrente osserva l'impossibilità di disconoscere il fatto che le competenze da essa fatte valere e ritenute incise dalle disposizioni impugnate abbiano un fondamento almeno in parte statutario (come sarebbe espressamente riconosciuto dalla clausola di salvaguardia contenuta nella legge n. 239 del 2004), ferma restando la generale potestà concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Quanto al merito, la Provincia di Trento ritiene che i tentativi della difesa erariale di ricondurre la disciplina censurata alle materie di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost. si scontrino inevitabilmente con il dato testuale del terzo comma del medesimo articolo, il quale assegna alla potestà legislativa concorrente la materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Inaccettabile poi sarebbe la lettura dell'ordine pubblico data dall'Avvocatura, dal momento che una cosa sarebbero i problemi di ordine pubblico che la mancanza di energia può determinare, altra cosa sarebbe invece la disciplina del settore. Quanto ai livelli essenziali delle

prestazioni, sostiene la Provincia autonoma, sarebbe da considerare riservata allo Stato solo la loro determinazione e non certo la loro gestione ed erogazione.

8. – Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria nella quale puntualizza le proprie argomentazioni.

Essa afferma di non contestare che si versi in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia", ma ritiene che si debba verificare se «sull'attribuzione della potestà legislativa non incida la sussidiarietà» e a tale proposito sostiene che gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali debbano essere di competenza dello Stato, per garantire l'unitarietà dell'intervento, e che statale debba essere la legge che attribuisce tale competenza.

Le censure concernenti la approvazione dei piani di sviluppo sarebbero da ritenere superate dalle modifiche introdotte dalla legge n. 239 del 2004, così come quelle relative alla previsione dell'autorizzazione unica per il cui rilascio sarebbe oggi prevista la necessità dell'intesa. Allo stesso modo, dovrebbero essere considerati superati i rilievi mossi ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 1-sexies.

Con riguardo al comma 5 di tale articolo, osserva l'Avvocatura che la determinazione dei tempi per lo svolgimento dei procedimenti costituirebbe un principio fondamentale in quanto volto ad assicurare la tempestività degli interventi e la loro efficacia. Inoltre, essa realizzerebbe un intervento statale giustificato in base al titolo di competenza esclusiva relativo alla "tutela della concorrenza" in quanto i ritardi nella esecuzione delle opere, provocati da ritardi nel rilascio delle autorizzazioni, pregiudicherebbero la posizione di parità tra produttori.

Infine, il potere sostitutivo previsto dalla norma sarebbe essenziale per salvaguardare le esigenze di tutela dell'unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni ove questi possano essere messi in pericolo dalla inerzia delle Regioni. La correttezza dell'intervento sostitutivo dovrebbe poi essere valutata di volta in volta, in considerazione della situazione concreta.

9. – Con ricorso notificato l'11 novembre 2004, depositato il successivo 17 novembre e iscritto al n. 107 del registro ricorsi del 2004, la Regione Toscana ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in relazione a numerose disposizioni della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia).

La Regione ricorrente, dopo aver premesso una ricostruzione del quadro normativo (comunitario ed interno) previgente, e dopo aver richiamato le direttive comunitarie n. 2003/54/CE del 26 giugno 2003 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE) e n. 2003/55/CE del 26 giugno 2003 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE), osserva preliminarmente che le attività ricomprese nella nozione di energia configurano un complesso assetto di competenze legislative ed amministrative, in parte interferente con competenze statali di tipo c.d. "trasversale" (come la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", o la "tutela della concorrenza"), e in parte soggetto alla potestà legislativa concorrente (per quanto attiene alla "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", alla "tutela della salute", in relazione alla gestione degli impianti, e – in relazione al profilo della localizzazione delle infrastrutture – al "governo del territorio" ed alla "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali").

Alcuni profili della materia sarebbero inoltre soggetti, secondo la ricorrente, alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

La Regione richiama quindi la sentenza di questa Corte n. 6 del 2004, in relazione all'affermazione, in essa contenuta, della necessaria previsione di meccanismi di cooperazione e di accordo fra Stato e Regioni, ogni qual volta l'allocazione a livello statale di funzioni amministrative, relative a materie od attività non di competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia giustificata da esigenze unitarie, in applicazione del principio di sussidiarietà.

Tanto premesso, la normativa impugnata presenterebbe alcuni profili di illegittimità costituzionale, che la Regione Toscana individua, in via generale, nell'assenza di adeguati meccanismi d'intesa, e nell'aggettivazione – e conseguente qualificazione – come "nazionale" dell'attività di distribuzione di energia (laddove la previgente legislazione statale e l'attuale disciplina comunitaria imprimerebbero alla distribuzione dell'energia e del gas una connotazione locale).

Questo ultimo rilievo, in particolare, comporterebbe che "la 'distribuzione locale' dell'energia" dovrebbe considerarsi rientrare nell'ambito della potestà legislativa residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Sulla base di tali premesse di ordine generale, la Regione ricorrente sostiene, in primo luogo, che l'art. 1, comma 2, lettera c), della legge n. 239 del 2004 violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost.

L'indicata disposizione stabilisce che «le attività di distribuzione di energia elettrica e gas naturale a rete, di esplorazione, coltivazione, stoccaggio sotterraneo di idrocarburi, nonché di trasmissione e dispacciamento di energia elettrica sono attribuite in concessione secondo le disposizioni di legge».

Ad avviso della ricorrente, «la distribuzione locale è materia affidata alla potestà legislativa residuale delle Regioni»; dal che conseguirebbe la competenza esclusiva regionale nel disciplinare tale attività, anche sotto il profilo della individuazione della concessione come strumento di regolazione dell'accesso alla distribuzione di energia.

In secondo luogo, la ricorrente assume che l'art. 1, comma 4, lettera c), della legge n. 239 del 2004 violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost.

La disposizione censurata prevede che «lo Stato e le Regioni, al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità sia con riguardo alle modalità di fruizione sia con riguardo ai criteri di formazione delle tariffe e al conseguente impatto sulla formazione dei prezzi, garantiscono [...] l'assenza di oneri di qualsiasi specie che abbiano effetti economici diretti o indiretti ricadenti al di fuori dell'ambito territoriale delle autorità che li prevedono».

Ad avviso della ricorrente, l'ampiezza della nozione di «effetto economico indiretto», impedirebbe «ogni politica regionale nel settore energetico», con conseguente lesione delle competenze legislative ed amministrative regionali in materia di energia.

Risulterebbe violato, altresì, l'art. 119 Cost., perché l'indeterminatezza della nozione di «effetto economico indiretto» «può diventare uno strumento per limitare anche l'autonomia di entrata e di spesa riconosciuta alle Regioni dalla citata norma costituzionale».

Come ulteriore censura, la ricorrente deduce la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., anche in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., da parte dell'art. 1, comma 4, lettera f), della legge n. 239 del 2004.

Tale disposizione prevede che «lo Stato e le Regioni, al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità sia con riguardo alle modalità di fruizione sia con riguardo ai criteri di formazione delle tariffe e al conseguente impatto sulla formazione dei prezzi, garantiscono [...] l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, nei limiti consentiti dalle caratteristiche fisiche e geografiche delle singole Regioni» e, in particolare, esclude gli «impianti alimentati da fonti rinnovabili» dalla previsione di «eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale».

Questa esclusione violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., sotto il profilo della violazione delle competenze regionali in materia di "governo del territorio", in quanto anche gli impianti alimentati da fonti rinnovabili potrebbero avere, ad avviso della ricorrente, una incidenza sul territorio tale da giustificare la necessità di misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale.

Essa, inoltre, secondo la Regione ricorrente, sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto, ove la disposizione in esame fosse considerata principio fondamentale della materia, si tratterebbe di un principio illogico ed irrazionale per disparità di trattamento, nonché lesivo del canone di buona amministrazione, sul presupposto della equivalenza, almeno potenziale, dell'impatto territoriale degli impianti alimentati da fonti rinnovabili rispetto a quelli alimentati da fonti non rinnovabili, e dunque della ingiustificata esclusione generalizzata dei primi dalla disciplina prevista per i secondi.

La Regione Toscana prospetta poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, lettere g) e h), della legge n. 239 del 2004.

Questa disposizione prevede che «sono esercitati dallo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas», le funzioni ed i compiti amministrativi in materia di «identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti», nonché in materia di «programmazione di grandi reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti».

Essa non prevede, tuttavia, che l'esercizio di dette competenze avvenga previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni ovvero con la Conferenza unificata.

Questa mancata previsione comporterebbe, ad avviso della ricorrente, la violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto le Regioni risulterebbero del tutto escluse «dalla programmazione delle reti infrastrutturali energetiche di interesse nazionale e dalla loro articolazione territoriale», benché l'esercizio di tali funzioni incida incontestabilmente sulle competenze regionali in materia di energia, nonché di governo del territorio, tutela della salute e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. Ciò avrebbe dovuto comportare, secondo quanto chiarito da questa Corte con le sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003, la necessità della previsione di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni ovvero con la Conferenza unificata.

A sostegno del proprio assunto, la ricorrente evidenzia che, in fattispecie del tutto analoghe, l'art. 1 in esame ha invece previsto tali forme di intesa: per il settore del gas, al successivo comma 8, lettera b), punto 2, e per il settore degli oli minerali, al medesimo comma 8, lettera c), punto 6.

La ricorrente impugna, inoltre, l'art. 1, comma 7, lettera j), della legge n. 239 del 2004.

Tale disposizione prevede che «sono esercitati dallo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas», le funzioni ed i compiti amministrativi in materia di «individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici, ai sensi della legge 21 dicembre 2001, n. 443» (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), «e del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190» (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale), «al fine di garantire la sicurezza strategica, ivi inclusa quella degli approvvigionamenti energetici e del relativo utilizzo, il contenimento dei costi dell'approvvigionamento energetico del Paese, lo sviluppo delle tecnologie innovative per la generazione di energia elettrica e l'adeguamento della strategia nazionale a quella comunitaria per le infrastrutture energetiche».

L'esercizio di tali poteri statali non è accompagnato dalla previsione di un'intesa con le Regioni interessate.

Ad avviso della ricorrente, la classificazione delle infrastrutture come opere ultraregionali, l'individuazione delle opere strategiche, la loro localizzazione e l'approvazione dei relativi progetti ai sensi della legge n. 443 del 2001 e del d.lgs. n. 190 del 2002, dovrebbero invece essere disposte d'intesa con la Regione interessata, secondo quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2003.

La mancata previsione dell'intesa, pertanto, comporterebbe la violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

La Regione Toscana deduce ancora l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera a), punto 3, della legge n. 239 del 2004.

Tale disposizione stabilisce che lo Stato, con particolare riguardo al settore elettrico, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, esercita compiti e funzioni in materia di «approvazione degli indirizzi di sviluppo della rete di trasmissione nazionale, considerati anche i piani regionali di sviluppo del servizio elettrico».

L'esercizio di tali poteri statali non è accompagnato dalla previsione di un adeguato coinvolgimento regionale.

Ad avviso della ricorrente, la programmazione della rete nazionale e gli indirizzi di sviluppo della rete stessa inciderebbero sulle competenze regionali, a causa dell'interferenza con le attribuzioni della Regione in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", nonché con quelle in materia di "governo del territorio", di "tutela della salute", di "valorizzazione dei beni culturali

ed ambientali" e di "turismo", senza la previsione di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ovvero con la Conferenza unificata, che invece si configurerebbe come necessaria, secondo quanto affermato da questa Corte nelle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004).

La mancata previsione dell'intesa, pertanto, comporterebbe la violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione. La ricorrente prospetta anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera a), punto 7, della legge n. 239 del 2004.

Tale disposizione stabilisce che lo Stato, con particolare riguardo al settore elettrico, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, esercita compiti e funzioni in materia di «definizione dei criteri generali per le nuove concessioni di distribuzione dell'energia elettrica e per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di generazione di energia elettrica di potenza termica superiore ai 300 MW, sentita la Conferenza unificata e tenuto conto delle linee generali dei piani energetici regionali».

Questa disposizione è censurata dalla Regione ricorrente per il fatto che non distingue fra concessioni nazionali e concessioni locali, per il fatto che consente all'Amministrazione statale di dettare criteri per l'esercizio di funzioni amministrative non trattenute in capo allo Stato e che la legge regionale deve allocare e disciplinare, nonché per il fatto di disporre che i poteri statali da essa previsti siano esercitati con il semplice parere non vincolante della Conferenza unificata anziché sulla base di un'intesa "forte" con la Conferenza Stato-Regioni.

Sostiene la ricorrente che la "distribuzione locale dell'energia", non essendo contemplata fra le funzioni riservate allo Stato, né fra quelle di competenza legislativa concorrente, sarebbe materia riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni, e in essa dovrebbe essere fatta rientrare anche la disciplina delle relative concessioni di distribuzione, di talché la previsione di poteri statali per la determinazione dei criteri di esercizio di funzioni amministrative non attratte dallo Stato in sussidiarietà ma spettanti alla potestà allocativa e regolativa delle Regioni, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost. Analogo rilievo varrebbe poi per ciò che attiene alle concessioni e autorizzazioni relative alla "distribuzione nazionale dell'energia", affidata alla legislazione concorrente.

In subordine, per l'ipotesi in cui si dovesse ritenere che il sistema costituzionale di riparto delle competenze consenta allo Stato di dettare criteri per l'esercizio di funzioni amministrative che devono essere disciplinate dalla legge regionale, ad avviso della ricorrente i relativi poteri statali dovrebbero almeno essere esercitati sulla base di un'intesa di tipo "forte" con la Conferenza Stato-Regioni, in ossequio al principio di leale collaborazione.

A sostegno del proprio assunto, la ricorrente evidenzia che, in fattispecie del tutto analoga, in materia di oli minerali, l'art. 1 in esame – al comma 8, lettera c), punto 5 – ha invece previsto l'intesa con la Conferenza unificata.

Come ulteriore censura, la Regione ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera b), punto 3, della legge n. 239 del 2004, il quale stabilisce che lo Stato, con particolare riguardo al settore del gas naturale, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, esercita compiti e funzioni relativi alle «determinazioni inerenti lo stoccaggio di gas naturale in giacimento».

Questa disposizione violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto l'attività di stoccaggio di gas naturale in giacimento e l'allocazione delle relative funzioni amministrative, non potendo essere ricondotte alle materie di competenza legislativa statale, rientrerebbero nell'ambito della potestà legislativa residuale delle Regioni.

In via subordinata, la ricorrente deduce la violazione anche del principio di leale collaborazione, in quanto l'attrazione in sussidiarietà in capo allo Stato delle funzioni contemplate dalla norma non sarebbe accompagnata dalla previsione di un'intesa con le Regioni, benché l'esercizio delle funzioni previste comporti «pesanti ricadute sul territorio regionale».

La ricorrente prospetta inoltre l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 24, lettera a), della legge n. 239 del 2004, che ha sostituito il comma 2 dell'articolo 1-ter del decreto-legge n. 239 del 2003, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 290 del 2003, con la previsione secondo la quale «il Ministro delle attività produttive emana gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale e verifica la conformità dei piani di sviluppo predisposti, annualmente, dai gestori delle reti di trasporto con gli indirizzi medesimi».

Questa previsione violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost. e il principio di leale collaborazione, in quanto la programmazione della rete nazionale e gli indirizzi di sviluppo della rete stessa inciderebbero sulle competenze regionali in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", nonché con quelle in materia di "governo del territorio", senza la previsione di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni ovvero con la Conferenza unificata, secondo quanto affermato dalle più volte richiamate sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004).

La Regione ricorrente deduce altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, il quale sostituisce i commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 1-sexies del decreto-legge n. 239 del 2003, relativamente al procedimento di autorizzazione delle reti di trasporto di energia e degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici.

In particolare, la disposizione in esame è censurata nella parte in cui modifica l'assetto delle competenze introdotto dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), fondato sulla potenza degli impianti e sulla tensione delle reti di trasporto, sostituendolo con il criterio dell'appartenenza o meno degli impianti da autorizzare alla "rete nazionale di trasporto".

Secondo la ricorrente, infatti, per un verso la nozione di "rete nazionale di trasporto" sarebbe molto "elastica", per altro verso il criterio discrezionale fra competenze statali e competenze regionali, quanto al procedimento di autorizzazione delle reti di trasporto di energia e degli impianti di energia elettrica, verrebbe rimesso alla scelta dello Stato, dal momento che l'ambito della rete nazionale di trasporto è determinato, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 79 del 1999, con decreto del Ministro dell'industria, senza alcun coinvolgimento regionale.

La ricorrente censura poi specificamente la disposizione in esame anche nella parte in cui prevede il potere sostitutivo statale, di cui al nuovo comma 4-bis dell'articolo 1-sexies del decreto-legge n. 239 del 2003, da esercitarsi – per l'ipotesi di mancata definizione

dell'intesa con la Regione o le Regioni interessate – con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle attività produttive, previo concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

Secondo la Regione ricorrente, tale previsione non conterrebbe una adeguata definizione dei presupposti sostanziali e procedurali che legittimano e regolano l'esercizio di detto potere.

Essa, inoltre, non rispetterebbe comunque i presupposti ed i limiti fissati dall'art. 120 Cost., in quanto consentirebbe allo Stato di superare non soltanto l'inerzia, ma anche il motivato dissenso della Regione interessata. Ciò comporterebbe, peraltro, un declassamento dello strumento di raccordo, da intesa di tipo forte ad intesa di tipo debole, come tale non idonea a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione, anche nell'ipotesi in cui si riconduca il fondamento del potere sostitutivo al principio di sussidiarietà, considerata l'interferenza con ambiti materiali di competenza regionale.

La disciplina in esame, infine, non rispetterebbe il rapporto di proporzionalità fra i presupposti legittimanti l'esercizio del potere sostitutivo ed il contenuto e l'estensione del potere medesimo, per l'indeterminatezza dell'indicazione normativa dei presupposti e per la conseguente ampiezza dei fattori legittimanti l'attivazione dell'intervento in sostituzione (ogni ipotesi di mancata intesa).

Lo stesso comma 26 dell'art. 1 è oggetto di specifica censura – "per gli stessi motivi" – anche nella parte in cui stabilisce, introducendo il comma 4-ter del citato articolo 1-sexies, che le disposizioni del predetto articolo 1-sexies «si applicano, su istanza del proponente, anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione eccetto i procedimenti per i quali sia completata la procedura di VIA, ovvero il relativo procedimento risulti in fase di conclusione».

La Regione Toscana impugna anche l'art. 1, comma 33, della legge n. 239 del 2004, il quale stabilisce che «sono fatte salve le concessioni di distribuzione di energia elettrica in essere, ivi compresa, per quanto riguarda l'attività di distribuzione, la concessione di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333» (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, e che «il Ministro delle attività produttive, sentita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, anche al fine di garantire la parità di condizioni, può proporre modifiche e variazioni delle clausole contenute nelle relative convenzioni».

Questa disposizione, secondo la ricorrente, contrasterebbe con gli art. 117 e 118 Cost., in quanto, competendo alla potestà legislativa residuale delle Regioni la materia della distribuzione locale dell'energia, spetterebbe alle Regioni legiferare in merito alle concessioni di distribuzione in essere ed esercitare i poteri relativi ai rapporti in atto con le imprese di distribuzione, purché nel rispetto dell'affidamento del concessionario.

Il congelamento della situazione in atto comporterebbe, viceversa, la sostanziale vanificazione delle competenze regionali in materia di concessioni, previste dalla legge di riordino, almeno fino al 31 dicembre 2030.

In via subordinata, la ricorrente deduce la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto la disciplina di tali poteri non contempla comunque la previsione di un'intesa con la Regione interessata.

La Regione Toscana deduce ancora l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 56, 57 e 58, della legge n. 239 del 2004.

Le disposizioni censurate riguardano le attività di lavorazione e stoccaggio di oli minerali, introducendo una disciplina che individua le attività soggette a regime autorizzatorio, affermando la competenza delle Regioni nel rilascio delle autorizzazioni ed individuando i parametri alla stregua dei quali deve essere esercitato il potere autorizzatorio.

Secondo la ricorrente, questa disciplina contrasterebbe con gli art. 117 e 118 Cost., in quanto, non essendo ricomprese le attività di lavorazione e stoccaggio di oli minerali nell'ambito delle nozioni di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", la loro disciplina competerebbe alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

La spettanza regionale della competenza legislativa in materia si giustificerebbe, secondo la ricorrente, oltre che per il dato testuale, anche in considerazione della maggiore capacità di tale livello di governo nel saper cogliere e gestire le esigenze correlate alle attività considerate e, al contrario, nella difficoltà di recepire tali istanze da parte dello Stato.

In via esemplificativa, la Regione evidenzia la ritenuta illogicità della previsione contenuta nell'art. 1, comma 56, lettera d), che include fra le attività soggette a regime autorizzatorio, «la variazione di oltre il 30 per cento della capacità complessiva autorizzata di stoccaggio di oli minerali».

Ad avviso della ricorrente, tale disposizione avrebbe "contenuto illogico", in quanto la percentuale individuata come soglia di determinazione delle attività soggette al regime autorizzatorio «nella sua assolutezza, non ha significato, perché andrebbe rapportata alle dimensioni dell'impianto. Le Regioni, che hanno conoscenza della realtà territoriale, potrebbero valutare l'incidenza della variazione e, quindi, se assoggettarla o meno ad autorizzazione».

In via subordinata, la ricorrente sostiene che l'esercizio della eventuale competenza statale, connessa all'ambito materiale "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", permetterebbe allo Stato l'emanazione dei soli principi fondamentali della materia, spettando invece alle Regioni la valutazione di quali attività sottoporre ad autorizzazione, in ragione delle peculiari situazioni territoriali.

Sempre in via subordinata, con specifico riferimento al comma 57, la Regione afferma l'illegittimità costituzionale dell'elenco delle disposizioni fatte salve (come limiti al potere autorizzatorio), nella parte in cui tale elenco non richiama anche il rispetto delle normative in materia di "governo del territorio"; in relazione, invece, al comma 58, l'affermazione della libera modificabilità degli oleodotti e dei relativi tracciati senza specificazioni né limiti, sarebbe costituzionalmente illegittima per contrasto con le competenze regionali in materia di "energia" e di "governo del territorio".

La ricorrente prospetta altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 77, 78, 79, 80, 81, 82 e 83 della legge n. 239 del 2004.

Le disposizioni censurate disciplinano il procedimento di rilascio del permesso di ricerca e della concessione degli idrocarburi e stabiliscono, in particolare, che i provvedimenti adottati in base a tali disposizioni costituiscono titolo per la costruzione degli impianti e delle opere necessarie; sostituiscono ad ogni effetto autorizzazioni, permessi, concessioni ed atti di assenso comunque denominati; e, qualora le opere comportino variazioni agli strumenti urbanistici, producono l'effetto della variante.

Non si prevede, tuttavia, che tali provvedimenti vengano adottati in conformità ad una previa intesa con la Regione interessata.

La Regione ricorrente esclude che a tale disciplina procedimentale possa estendersi la generale previsione di cui all'art. 1, comma 7, lettera *n*), della stessa legge n. 239 del 2004, ritenendo pertanto che la disciplina in esame violerebbe gli art. 117 e 118 Cost. e il principio di leale collaborazione, in quanto lederebbe le competenze regionali in materia di "energia" e di "governo del territorio", nella parte in cui non prevede che la concessione di coltivazione degli idrocarburi in terraferma ed il permesso di ricerca siano rilasciati previa intesa con la Regione interessata.

La Regione Toscana censura, ancora, l'art. 1, comma 84, della legge n. 239 del 2004, che disciplina il contributo compensativo per il mancato uso del territorio dovuto alla Regione e agli enti locali da parte dei titolari di concessioni di coltivazione di idrocarburi in terraferma, stabilendo, in particolare, che «il valore complessivo delle misure stabilite, a seguito di specifici accordi tra la Regione e gli enti locali interessati ed i titolari di concessioni di coltivazione di idrocarburi in terraferma non ancora entrate in produzione alla data di entrata in vigore della presente legge, a titolo di contributo compensativo per il mancato uso alternativo del territorio dovuto alla costruzione degli impianti e delle opere necessarie, agli interventi di modifica, alle opere connesse e alle infrastrutture indispensabili all'esercizio, non può eccedere il valore complessivo del 15 per cento di quanto comunque spettante alla Regione e agli enti locali per le aliquote di prodotto della coltivazione».

Ad avviso della ricorrente, questa disciplina contrasterebbe con gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto, pur investendo ambiti materiali di potestà legislativa concorrente, ("produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"; "governo del territorio"), detterebbe una disciplina incompatibile con una legislazione di principi.

Inoltre, la Regione si troverebbe illegittimamente privata di strumenti giuridicamente efficaci, volti al perfezionamento del procedimento che presuppone la sottoscrizione di accordi relativi al contributo compensativo, a causa della ulteriore previsione secondo cui «la mancata sottoscrizione degli accordi non costituisce motivo per la sospensione dei lavori necessari per la messa in produzione dei giacimenti di idrocarburi o per il rinvio dell'inizio della coltivazione».

La Regione ricorrente, infine, deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 121, della legge n. 239 del 2004, che delega il Governo ad adottare uno o più testi unici per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia, ai sensi e secondo i principi e criteri di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e successive modificazioni.

La disposizione censurata contrasterebbe con l'art. 76 Cost., in quanto i principi e criteri direttivi indicati dalla norma di delega sarebbero eccessivamente generici, nonché con l'art. 117 Cost., in quanto lo Stato potrebbe esercitare competenze legislative in materia di energia solo dettando principi fondamentali nella disciplina delle attività di produzione, trasporto e distribuzione nazionale. Di talché, l'esercizio della delega in questione potrebbe essere considerato costituzionalmente legittimo solo attraverso la redazione di testi unici meramente ricognitivi.

10. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha concluso chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o respinto perché infondato.

In relazione alla censura relativa all'art. 1, comma 2, lettera *c*), della legge n. 239 del 2004, la difesa erariale osserva che la disposizione censurata andrebbe letta in coordinamento con quella di cui al comma precedente, che fissa i principi fondamentali in materia di energia, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Anche con riferimento alla disposizione di cui all'art. 1, comma 4, lettera *c*), l'Avvocatura dello Stato suggerisce una interpretazione sistematica, rimarcando, in particolare, che «quando si tratta di effetti economici, sono soprattutto quelli indiretti che vanno tenuti in considerazione, effetti che hanno una particolare incidenza negativa sulla struttura concorrenziale del mercato (lettera *a*) e sulla libera circolazione dell'energia all'interno del territorio nazionale e dell'Unione europea (lettera *b*)».

La difesa erariale, in relazione alla censura relativa all'art. 1, comma 4, lettera *f*), della legge n. 239 del 2004, osserva che essa colpisce tale disposizione solo nella parte in cui esclude le misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili; non essendo invece censurata la parte della disposizione che costituirebbe il presupposto applicativo dell'intera disciplina, vale a dire la previsione stessa di misure di compensazione di riequilibrio ambientale e territoriale, non potrebbe «pertanto essere messa in dubbio nemmeno la norma consequenziale, quella che esclude la compensazione per la presenza di impianti alimentati da fonti rinnovabili, che hanno un ridotto impatto ambientale. Viene a mancare, in questo caso, uno degli effetti richiesti dalla norma primaria».

Quanto alla censura relativa all'art. 1, comma 7, lettere *g*) e *h*), della legge n. 239 del 2004, l'Avvocatura erariale osserva che tali disposizioni attribuiscono allo Stato le funzioni relative alle attività di "identificazione" delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, e di "programmazione" di grandi reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale; nessuna di tali attività avrebbe riguardo alla "progettazione" delle reti energetiche, ma piuttosto solo ad una indicazione territoriale di massima circa la loro localizzazione sul territorio nazionale.

Così inteso l'ambito materiale delle funzioni disciplinate dalle disposizioni censurate, le stesse non sarebbero lesive degli interessi della Regione ricorrente, «se non quando, passando alla fase operativa, viene individuata la esatta collocazione territoriale».

La difesa erariale osserva poi – in relazione alla denunciata illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, lettera j), della legge n. 239 del 2004 – che tale censura, incentrata sul richiamo ai principi espressi nella sentenza di questa Corte n. 303 del 2003, non può ritenersi fondata in relazione alla norma impugnata, giacché quest'ultima disciplina l'attività di "individuazione" delle infrastrutture e degli insediamenti strategici, laddove la citata pronuncia aveva riguardo alla disciplina della "realizzazione" di tali infrastrutture. Una conferma di tale ricostruzione si ricaverebbe, secondo l'Avvocatura dello Stato, dal fatto che la sentenza n. 303 del 2003 sancisce la necessità dell'intesa fra lo Stato e la Regione interessata; l'uso del singolare implicherebbe un riferimento limitato all'attività di realizzazione (e, dunque, non anche di individuazione), giacché «la singola Regione può essere individuata solo quando si provvede alla realizzazione delle opere».

Infondata sarebbe anche la censura relativa all'art. 1, comma 8, lettera a), punto 3), della legge n. 239 del 2004, incentrata sulla ritenuta necessità di un'intesa con le Regioni nell'approvazione degli indirizzi di sviluppo della rete di trasmissione nazionale: ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, non può essere condivisa la tesi secondo la quale «per far fronte ad interessi nazionali, che richiedono una visione globale dei problemi, ci si dovrebbe rimettere alla volontà concorrente di tutte le Regioni e le Province autonome».

Secondo l'Avvocatura dello Stato, sarebbe infondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera a), punto 7, della legge n. 239 del 2004, in materia di nuove concessioni di distribuzione di energia elettrica e di autorizzazioni alla costruzione e all'esercizio degli impianti di generazione di energia elettrica di potenza termica superiore ai 300 MW. Il limite di potenza indicato dalla norma coinciderebbe con il criterio discrezionale che identifica la rete nazionale e, in ogni caso, la stessa norma attribuirebbe allo Stato unicamente «la definizione dei criteri generali, in conformità all'art. 117, terzo comma, Cost.».

La difesa erariale contesta poi la fondatezza della censura relativa all'art. 1, comma 8, lettera b), punto 3, della legge n. 239 del 2004, sostenendo che la norma censurata «disciplina lo stoccaggio del gas naturale in giacimento, quindi proprio nella fase della produzione»: conseguentemente, non si tratterebbe di materia innominata, come tale rimessa alla potestà residuale delle Regioni, ma di una disciplina volta ad assicurare «che in tutto il territorio operino norme uniformi per prevenire incidenti provocati da fughe di gas» e che, come tale, potrebbe «di volta in volta rientrare nella tutela dell'ambiente, nella protezione civile, negli esplosivi e nella sicurezza». Secondo questa impostazione, le «determinazioni non possono che essere riservate allo Stato in quanto principi fondamentali che debbono operare in tutto il territorio».

Quanto alla censura relativa all'art. 1, comma 24, lettera a), della legge n. 239 del 2004, avente un oggetto connesso alla disciplina della programmazione della rete nazionale ed allo sviluppo della stessa, l'Avvocatura dello Stato rinvia agli "argomenti svolti in contrario" a proposito di tali censure.

In relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, la difesa erariale osserva che la previsione del potere sostitutivo statale, per l'ipotesi di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata, troverebbe il suo fondamento nella tutela dell'unità economica, espressamente richiamata dall'art. 120 Cost.

Inoltre, la censura in esame non sarebbe condivisibile neppure nella parte in cui ritiene che "la disciplina del potere sarebbe indeterminata e, quindi, senza limiti. Sono richiamati i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione".

La difesa erariale osserva ancora, sul punto, che i presupposti legittimanti l'esercizio del potere sostitutivo non potevano che essere individuati "in forma generale", non potendosi accedere alla tesi della Regione ricorrente che condurrebbe, nell'ottica di una maggiore specificazione, ad una "elencazione".

Rimarrebbe comunque impregiudicata la tutela delle prerogative regionali di fronte ai singoli atti di esercizio del potere sostitutivo che fossero ritenuti concretamente lesivi di tali prerogative.

L'Avvocatura contesta inoltre la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 33, della legge n. 239 del 2004, che disciplina le concessioni di distribuzione di energia già in essere, ed i poteri (statali) di modificarne e variarne le relative clausole.

Mentre la valutazione relativa alla perdurante validità delle concessioni già rilasciate, secondo l'Avvocatura dello Stato, non può che spettare allo Stato «essendo statale la nuova disciplina», la previsione di un potere di modifica delle condizioni del rapporto concessorio troverebbe il proprio fondamento nel fine di "garantire la parità di condizioni" e dunque nella "tutela della concorrenza".

L'Avvocatura dello Stato osserva poi – in relazione alla censura che investe i commi 56, 57 e 58 dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004 – per un verso che l'affermazione della Regione ricorrente, secondo la quale la disciplina in parola (relativa alle attività di lavorazione e stoccaggio di oli minerali) sarebbe estranea all'ambito materiale considerato dall'art. 117, terzo comma, Cost., non troverebbe alcun riscontro normativo; per altro verso, che la censura proposta in via subordinata, con la quale si fa valere il carattere eccessivamente dettagliato dei principi fissati dalla disciplina statale, sarebbe smentita dalla necessità di individuare in modo uniforme la soglia di rilevanza delle variazioni (della capacità complessiva autorizzata di stoccaggio di oli minerali) da assoggettare ad autorizzazione, in quanto potenzialmente idonee a «squilibrare la rete nazionale alterando anche le condizioni concorrenziali del mercato».

In relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 77, 78, 79, 80, 81, 82 e 83 della legge n. 239 del 2004, la difesa erariale eccepisce che tali censure si fonderebbero «su di un dubbio interpretativo della Regione», mirando il ricorso, «in tutta evidenza, ad una sentenza interpretativa».

Quanto alla censura che investe l'art. 1, comma 84, della legge n. 239 del 2004, l'Avvocatura dello Stato afferma che la norma impugnata enuncerebbe «solo principi fondamentali in materia di legislazione concorrente, come tale riconosciuta anche dalla Regione» e che la fissazione di un limite massimo per il contributo compensativo troverebbe la sua ragione nella "tutela della concorrenza".

Infine, la difesa erariale contesta la fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione ricorrente con riferimento all'art. 1, comma 121, della legge n. 239 del 2004, in quanto le finalità della delega – elencate ai punti da *a)* a *d)* – coinvolgerebbero "solo materie di legislazione statale esclusiva".

11. – Nel giudizio è intervenuta la s.p.a. ENEL, chiedendo che il ricorso sia dichiarato improponibile, inammissibile e infondato.

12. – Con ricorso notificato il 15 novembre 2004, depositato il successivo 18 novembre e iscritto al n. 109 del registro ricorsi del 2004, anche la Provincia autonoma di Trento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 239 del 2004, per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., in collegamento con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché dell'art. 8, nn. 1, 5, 6, 17, 19 e 22 e dell'art. 16 dello statuto speciale di cui al d.P.R. n. 670 del 1972, delle relative norme di attuazione e, in particolare, del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), del d.P.R. n. 235 del 1977 e del d.lgs. n. 266 del 1992, dei principi di sussidiarietà e di leale cooperazione, anche in relazione a quanto stabilito nelle sentenze di questa Corte n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004).

In particolare, dopo aver premesso di avere in precedenza impugnato anche la disciplina introdotta dal decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, la Provincia autonoma ricorrente precisa che il ricorso in esame è rivolto avverso quelle disposizioni della successiva legge di riordino del settore che, a suo avviso, presenterebbero profili di illegittimità costituzionale analoghi a quelli già denunciati con il precedente ricorso.

La Provincia dà conto del fatto che l'art. 1, comma 1, della legge impugnata salvaguarda espressamente la particolare autonomia delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome; la ricorrente, tuttavia, ritiene che la semplice salvezza delle attribuzioni statutarie non assicurerebbe la pienezza delle proprie attribuzioni costituzionali, in quanto non garantirebbe il rispetto della potestà legislativa concorrente. Pertanto, dichiara di proporre ricorso non per contestare il principio del sistema elettrico nazionale, bensì per assicurare, nel funzionamento di tale sistema, il rispetto del ruolo costituzionale delle autonomie territoriali.

La Provincia di Trento impugna innanzitutto l'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui ha introdotto il comma 4-*bis* all'interno dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003, relativo al procedimento di autorizzazione delle reti di trasporto di energia e degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici.

Tale disposizione prevede un potere sostitutivo statale per l'ipotesi di mancata definizione dell'intesa con la Regione o le Regioni interessate, da esercitarsi con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle attività produttive previo concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

Ad avviso della ricorrente, questa disciplina contrasterebbe, sotto vari profili, con l'art. 120 Cost., in quanto l'esercizio del potere sostitutivo, a causa dell'affidamento diretto al Presidente della Repubblica, sarebbe sottratto alla competenza collegiale del Governo, laddove sarebbe «invece pacifico che la collegialità della sede governativa costituisce garanzia indispensabile del rapporto Stato-Regioni».

Inoltre, essa introdurrebbe una nuova ipotesi di sostituzione, al di fuori di quelle indicate dal parametro costituzionale, il quale consentirebbe una integrazione legislativa solo in relazione agli aspetti procedurali dell'esercizio del potere e non anche con riferimento a profili sostanziali.

Secondo la ricorrente, «o lo Stato può ricorrere al potere sostitutivo in quanto ricorrano i presupposti dell'art. 120 – ed allora la previsione è inutile – o lo Stato può ricorrere al potere sostitutivo anche in assenza di tali presupposti, ed allora la previsione è illegittima».

Ancora, la disposizione censurata, nella individuazione dei presupposti, consente l'esercizio del potere sostitutivo a seguito della mera scadenza di un termine, senza richiedere che il mancato raggiungimento dell'intesa dipenda da un difetto di leale collaborazione da parte della Regione o che il diniego esplicito appaia ingiustificato.

Infine, oggetto del potere sostitutivo previsto dalla norma impugnata non sarebbe un atto appartenente alla competenza della Regione o della Provincia autonoma sostituita, bensì la stessa intesa con lo Stato sull'autorizzazione, cioè un atto di esercizio di autonomia, come tale non sostituibile da un atto statale, che trasformerebbe la struttura dell'intesa da bilaterale a unilaterale. Sotto questo profilo, deduce la ricorrente che il potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost. si dovrebbe riferire «ad atti finali di competenza propria regionale, e non certo ad atti di partecipazione a procedimenti statali».

La disciplina in esame, peraltro, contrasterebbe anche con tutti gli altri parametri sopra evocati, in quanto lo strumento di raccordo fra Stato e Regioni, imposto dallo spostamento verso il centro di attribuzioni amministrative in funzione di sussidiarietà, verrebbe trasformato da meccanismo di consenso necessario a meccanismo di consenso eventuale.

Come ulteriore censura, la Provincia autonoma ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui ha introdotto il comma 4-*ter* all'interno dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003, relativo al procedimento di autorizzazione delle reti di trasporto di energia e degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, ed ha in particolare previsto che le disposizioni del predetto articolo 1-*sexies* «si applicano, su istanza del proponente, anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione eccetto i procedimenti per i quali sia completata la procedura di VIA, ovvero il relativo procedimento risulti in fase di conclusione».

Ad avviso della ricorrente, anche tale disposizione violerebbe i parametri invocati, in quanto l'indicata disciplina transitoria lederebbe la posizione costituzionale delle Regioni e delle Province autonome, impedendo l'esercizio delle funzioni loro spettanti rispetto ai procedimenti in corso ed alterando le regole sulla successione di leggi nel tempo, con una previsione che rimetterebbe all'arbitrio del soggetto che ha richiesto l'autorizzazione il rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (riferite ai procedimenti in corso).

La Provincia di Trento prospetta infine l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 24, lettera *a*), della legge n. 239 del 2004, il quale, nel riformulare il comma 2 dell'art. 1-*ter* del decreto-legge n. 239 del 2003, ha mantenuto in capo al Ministro delle attività produttive il potere di emanare gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale, sostituendo al potere di "approvazione" quello di "verifica di conformità" dei piani di sviluppo predisposti, annualmente, dai gestori delle reti di trasporto con gli indirizzi medesimi, senza la previsione di un'intesa con la Regione o la Provincia autonoma interessata.

In proposito, la ricorrente, ribadisce testualmente i medesimi argomenti di censura già dedotti con riferimento all'art. 1-*ter* del decreto-legge n. 239 del 2003.

13. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha concluso chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o respinto perché infondato.

In particolare, la difesa erariale contesta la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, che ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003, relativo al potere sostitutivo statale nel procedimento di autorizzazione delle reti di trasporto di energia e degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici. In ordine alla asserita sottrazione del potere in esame alla competenza collegiale del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura dello Stato, richiamandosi alla giurisprudenza di questa Corte, afferma che il ricorso proposto ai sensi dell'art. 127 Cost. può riguardare solo la ritenuta lesione di sfere di attribuzioni della Regione o della Provincia ricorrente.

In ogni caso, secondo la difesa erariale, il riferimento al "Governo", contenuto nella norma censurata, quale titolare del potere di cui si controverte, escluderebbe, secondo l'esegesi dell'art. 92 Cost., la fondatezza del presupposto interpretativo su cui poggia la censura in esame, dal momento che tale disciplina escluderebbe l'esercizio di competenze da parte di singoli Ministri, prevedendo piuttosto l'emanazione di atti di concerto fra Ministri (che non costituiscono provvedimenti individuali).

Quanto al fatto che la censura in esame avrebbe riguardo alla ritenuta introduzione di una nuova ipotesi di potere sostitutivo, ad avviso della difesa erariale tale affermazione non sarebbe argomentata e, comunque, le materie cui dovrebbe essere ricondotta la fattispecie in esame sarebbero quelle della tutela dell'unità economica e quella della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

In particolare, secondo l'Avvocatura dello Stato, il secondo dei richiamati titoli di legittimazione comporterebbe la riserva al legislatore statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la previsione del potere sostitutivo si giustificerebbe con l'esigenza di predisporre le «condizioni perché sia assicurata sempre ed a tutti l'energia sufficiente per far fronte ai bisogni quotidiani essenziali».

Quanto ai limiti di compatibilità strutturale della previsione del potere sostitutivo, che la Provincia autonoma ricorrente vorrebbe riferiti ai soli atti finali di competenza propria regionale e provinciale, ad avviso della difesa erariale tale censura sarebbe priva di un fondamento letterale nell'art. 120 Cost. ed inoltre, sul piano sistematico, sarebbe smentita dal rilievo che l'invasività del potere sostitutivo sarebbe maggiore nel caso di atti di competenza propria regionale e provinciale, piuttosto che nel caso di intese.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, inoltre, la censura in esame non potrebbe avere riguardo alla previsione legislativa del potere sostitutivo, ma dovrebbe semmai dirigersi, nelle forme del conflitto di attribuzione, nei confronti di quelle applicazioni del potere stesso che, in concreto, risultassero lesive delle attribuzioni regionali e provinciali, in particolare sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione (in proposito, la difesa erariale richiama le sentenze di questa Corte n. 6 e n. 27 del 2004).

La difesa erariale contesta poi la fondatezza della censura relativa all'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, che ha aggiunto il comma 4-*ter* all'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003 ed avente ad oggetto l'applicazione della disciplina ai procedimenti in corso.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, la questione sarebbe stata posta senza tentare una interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata, che peraltro sarebbe suggerita dalla sua formulazione letterale; in particolare, la disciplina censurata si limiterebbe a fissare la competenza in merito all'assunzione della iniziativa tendente alla ripetizione – in conformità alla nuova disciplina – di una fase, già svolta, di un procedimento in corso. La prospettazione della Regione ricorrente si fonderebbe dunque su di una interpretazione dubbia.

Infine, la difesa erariale contesta la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 24, lettera *a*), della legge n. 239 del 2004. Secondo l'Avvocatura dello Stato, l'eventuale perdita di rilievo del programma triennale di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale, per effetto dell'esercizio delle competenze previste dalla norma impugnata, sarebbe una conseguenza naturale della (legittima) previsione di un potere statale nel sistema di riparto delle attribuzioni, che non inciderebbe sui profili di legittimità costituzionale, ma che assumerebbe rilievo sul piano pratico.

La difesa erariale contesta comunque la premessa interpretativa secondo la quale la previsione censurata pregiudicherebbe la funzione ed il ruolo del citato programma triennale, dal momento che si tratterebbe di attività rilevanti su piani diversi («la coerenza degli interventi che si susseguono nel tempo», nel caso del programma triennale; gli indirizzi di sviluppo delle reti nazionali, nel caso dei poteri statali censurati, aventi carattere necessariamente unitario e, come tali, non riducibili alla "somma di indirizzi regionali, per il cui coordinamento mancherebbe anche una sede appropriata").

L'Avvocatura dello Stato evidenzia poi come il potere previsto dalla norma in esame avrebbe riguardo alla "verifica di conformità dei piani agli indirizzi" e non alla loro "approvazione". Considerata la natura "tecnica" degli indirizzi, alla cui stregua andrebbe valutata la conformità ad essi dei piani, l'attività in parola, secondo la difesa erariale, non comporterebbe una «valutazione discrezionale degli interessi coinvolti», intesa come «determinazione di volontà del soggetto» agente, bensì un mero controllo di tipo tecnico, al quale «non può che provvedere l'autore degli indirizzi».

14. – Anche in questo giudizio è intervenuta la s.p.a. ENEL, chiedendo che il ricorso sia dichiarato improponibile, inammissibile e infondato.

15. – Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Toscana ha presentato due memorie, con le quali ha replicato alle argomentazioni della difesa erariale.

Nella memoria presentata a sostegno del ricorso n. 1 del 2004, quanto alle censure relative all'art. 1, commi 1 e 3, del decreto-legge n. 239 del 2003, la Regione Toscana ribadisce che l'oggetto delle norme impugnate deve essere ricondotto alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", rimessa alla potestà legislativa concorrente; conseguentemente, lo Stato potrebbe soltanto dettare principi fondamentali ma non disciplinare in dettaglio il procedimento autorizzatorio per l'esercizio di centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 300MW ed il potere di deroga rispetto ai limiti delle emissioni e degli scarichi termici, che invece le norme impugnate riconoscono in capo allo Stato.

Inoltre, ad avviso della Regione Toscana, le disposizioni in esame violerebbero altresì l'art. 118 della Costituzione, in quanto dalla competenza legislativa concorrente, nella materia considerata, dovrebbe discendere la competenza regionale ad allocare le relative funzioni amministrative, o quanto meno la necessità di rispettare le garanzie procedurali che la giurisprudenza costituzionale ha individuato per l'ipotesi di attrazione allo Stato di competenze amministrative per esigenze unitarie riconducibili al principio di sussidiarietà.

La Regione Toscana contesta l'argomentazione della difesa erariale secondo la quale le norme censurate troverebbero il proprio titolo di legittimazione nella materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", non foss'altro – secondo la ricorrente – per il fatto che esse introducono deroghe ai limiti previsti per scarichi ed emissioni e dunque non possono avere una finalità di tutela ambientale ma semmai un effetto opposto.

Nel richiamarsi alle sentenze n. 6 e n. 7 del 2004 di questa Corte, la Regione Toscana esclude che possano sussistere ulteriori titoli legittimanti la competenza statale.

Quanto alle censure relative all'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003, la ricorrente conferma l'attualità dell'interesse al ricorso, in ragione della norma di diritto transitorio introdotta – come comma 4-*ter* dell'art. 1-*sexies* – dalla legge n. 239 del 2004, nonché del fatto che l'originaria formulazione delle disposizioni censurate continua a trovare applicazione «per tutti i procedimenti per i quali sia stata completata la procedura di VIA ovvero il relativo procedimento risulti in fase di conclusione».

La Regione insiste inoltre per la declaratoria di illegittimità costituzionale di quelle parti della disposizione non modificate (in particolare, i primi due commi dell'art. 1-*sexies*), per le ragioni indicate nel ricorso introduttivo del giudizio, non superate dalla previsione dell'accordo di programma contenuta nel comma 6 (che non troverebbe applicazione per le «molteplici e rilevanti funzioni amministrative di cui al primo comma», ma solo per le «opere inserite nei piani triennali di sviluppo»).

Quanto alle censure mosse nei confronti del comma ottavo, ad avviso della Regione Toscana esse sarebbero state già esaminate nella sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2004.

Nella memoria presentata a sostegno del ricorso n. 107 del 2004, la Regione Toscana insiste nelle proprie argomentazioni in punto di inquadramento materiale delle competenze legislative ed amministrative nel settore energetico, richiamandosi alle sentenze n. 6 e n. 7 del 2004 di questa Corte e replicando alle difese dell'Avvocatura dello Stato.

In particolare, secondo la ricorrente, dovrebbe escludersi che le competenze statali in materia di programmazione delle reti energetiche dichiarate di interesse nazionale, di articolazione territoriale delle stesse, di indirizzi di sviluppo della rete di trasmissione nazionale e delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e del gas naturale, nonché di verifica della conformità a tali indirizzi dei piani di sviluppo annualmente predisposti dai gestori delle reti, possano ritenersi incidenti unicamente su interessi di livello statale.

Sarebbero infatti implicate, senza dubbio, anche le competenze regionali in materia di governo del territorio, di grandi reti di trasporto e di distribuzione dell'energia, di tutela della salute, di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e di turismo.

Ne deriverebbe che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale, e secondo quanto risulterebbe invece dalla lettura della sentenza n. 303 del 2003 di questa Corte, il coinvolgimento regionale non dovrebbe risultare limitato alla sola progettazione delle opere, ma andrebbe esteso anche alla fase della individuazione e programmazione delle stesse (come, del resto, è stato previsto per il settore del gas e per quello degli oli minerali).

La Regione Toscana insiste nelle proprie censure relative alla disciplina della distribuzione locale dell'energia, che apparterebbe alla competenza regionale residuale, come peraltro si ricaverebbe dal fatto che l'attività di distribuzione è distinta da quella di "trasmissione" dell'energia, essendo la prima rivolta al consumatore finale, e la seconda ai soggetti operanti sulla rete interconnessa ad alta tensione.

La Regione Toscana contesta poi l'eccezione della difesa erariale relativa alle censure proposte avverso la disciplina del procedimento autorizzatorio per la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica, secondo la quale la Regione ricorrente non avrebbe indicato un meccanismo, alternativo all'esercizio del potere sostitutivo, tale da superare il mancato raggiungimento dell'intesa.

Ad avviso della Regione, il mancato raggiungimento dell'intesa, qualificata come di tipo "forte", impone la ricerca di soluzioni alternative comunque improntate al principio della leale collaborazione (secondo quanto indicato dalle sentenze n. 6 e n. 27 del 2004), e non già soluzioni unilaterali.

La Regione Toscana ribadisce inoltre le proprie censure con riferimento alla modalità di individuazione della normativa applicabile ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della disciplina in esame (art. 1-*sexies*, comma 4-*ter*, del decreto-legge n. 239 del

2003, introdotto dall'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004) e alla ritenuta eccessiva genericità della nozione di "effetto economico indiretto", che illegittimamente comprimerebbe la potestà impositiva regionale nella materia in esame.

La ricorrente eccepisce, infine, l'inammissibilità dell'intervento in giudizio di ENEL s.p.a, trattandosi di giudizio di legittimità costituzionale in via di azione e conformemente al consolidato orientamento di questa Corte.

16. – Anche la Provincia autonoma di Trento, nell'imminenza dell'udienza pubblica, ha presentato due memorie, con le quali ha replicato alle argomentazioni della difesa erariale.

Nella memoria presentata a sostegno del ricorso n. 2 del 2004, la Provincia di Trento osserva che dall'ultimo atto difensivo dell'Avvocatura dello Stato emergerebbe il riconoscimento del fatto che l'ambito materiale implicato dalla disciplina in esame è quello della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", e che il presupposto giustificativo delle competenze attribuite allo Stato dalla legge impugnata sarebbe da ravvisare unicamente nell'art. 118, primo comma, Cost.

La Provincia autonoma osserva, in proposito, che in relazione a tale profilo il ricorso – con riferimento all'art. 1-*ter*, comma 2, del decreto-legge impugnato – contesta l'assenza dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Quanto al rapporto fra gli "indirizzi" ed il "programma", la Provincia di Trento replica alle argomentazioni della difesa erariale osservando che «gli atti amministrativi non rientrano *a priori* nella competenza statale», ma solo in presenza dei presupposti di cui all'art. 118, primo comma, Cost., oltretutto secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza indicati da questa Corte nella sentenza n. 6 del 2004.

Sotto questo profilo, nella memoria si insiste sulla asserita irragionevolezza della disciplina censurata, che non definirebbe adeguatamente la funzione delle due figure programmatiche ed il rapporto tra di esse.

Quanto alla censura rivolta contro l'art. 1-*sexies*, comma 5, del decreto-legge impugnato, la Provincia di Trento, in relazione alle deduzioni della difesa erariale, precisa che il ricorso «non ha contestato la necessaria esistenza di un termine per la conclusione del procedimento autorizzatorio, ma solo il vincolo ai termini previsti dall'art. 1-*sexies* per il procedimento statale, in quanto quegli specifici termini concretano, indubbiamente, una norma di dettaglio».

Inoltre, si contesta nella memoria che la fissazione di detto termine possa giustificarsi invocando, come titolo di legittimazione statale, la "tutela della concorrenza", in quanto, come affermato da questa Corte nella sentenza n. 6 del 2004, la disciplina impugnata «non è affatto caratterizzata dagli istituti e dalle procedure tipiche di questa particolare materia».

Anche in relazione alle deduzioni dell'Avvocatura dello Stato concernenti la disciplina del potere sostitutivo, che secondo la difesa erariale troverebbe titolo nella tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, la Provincia di Trento replica invocando l'applicazione dei principi affermati nella sentenza n. 6 del 2004, nel senso della necessaria predeterminazione legislativa di tali livelli e, comunque, dell'avvenuto esercizio della potestà esclusiva statale quale presupposto dell'esercizio del potere sostitutivo, per l'ipotesi in cui il fondamento di quest'ultimo venga ricondotto ai predetti livelli essenziali.

Ad avviso della Provincia autonoma, l'interpretazione adeguatrice dell'art. 1-*sexies*, comma 5, del decreto-legge impugnato proposta dall'Avvocatura dello Stato, si risolverebbe «in un rinvio ai casi in cui l'intervento sostitutivo statale è possibile in base all'art. 120 Cost.»; in tal modo, tuttavia, si eliminerebbe la lesività della disposizione, ma solo privando la stessa di un reale contenuto normativo.

Nella memoria presentata a sostegno del ricorso n. 109 del 2004, la Provincia di Trento contesta innanzitutto l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla difesa erariale, con riferimento alla censura concernente la competenza ministeriale – in luogo della competenza collegiale del Consiglio dei ministri – in materia di esercizio del potere sostitutivo, in quanto con tale censura la Provincia autonoma ricorrente non avrebbe denunciato una lesione della propria sfera di competenza.

Secondo la Provincia di Trento, l'eccezione non sarebbe da condividere, in quanto la competenza collegiale del Consiglio dei ministri, organo responsabile dell'indirizzo politico-amministrativo statale, costituirebbe «una garanzia per l'autonomia regionale e provinciale».

Nel merito della censura, la ricorrente afferma che un indice normativo della competenza collegiale del Governo, in materia di esercizio del potere sostitutivo, si ricaverebbe anche dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

In relazione ai titoli di legittimazione del potere sostitutivo in esame, individuati dall'Avvocatura dello Stato nella "tutela dell'unità economica" e nella "tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", la Provincia autonoma ribadisce le argomentazioni già esposte negli altri scritti difensivi, sottolineando altresì l'incompatibilità strutturale del potere sostitutivo con i procedimenti di intesa, rispetto ai quali lo strumento di tutela degli interessi statali sarebbe costituito non dalla sostituzione, ma dal «conflitto di attribuzioni contro l'ingiustificato rifiuto di intesa».

Altrettanto infondata sarebbe l'eccezione secondo la quale la previsione di un potere sostitutivo per l'ipotesi di un mero decorso del termine non potrebbe, di per sé, configurare una lesione del principio di leale collaborazione, ma una simile censura potrebbe essere rivolta solo contro i concreti atti di esercizio di detto potere.

L'eccezione sarebbe infondata in quanto è lo stesso art. 120 Cost. ad imporre alla legge la previsione di procedure collaborative.

Sempre in tema di potere sostitutivo, la Provincia di Trento replica alla difesa erariale che in ipotesi di mancato raggiungimento di un'intesa di tipo "forte", per «prassi applicative che non risultassero in concreto rispettose della doverosa leale collaborazione fra Stato e Regioni» (come richiesto dalla sentenza n. 6 del 2004), il meccanismo risolutivo non potrebbe essere costituito dalla trasformazione in intesa di tipo "debole", bensì nel conflitto di attribuzione, nel quale si chieda la valutazione della «correttezza costituzionale del comportamento degli enti interessati».

In relazione all'art. 1-*sexies*, comma 4-*ter*, del decreto-legge n. 239 del 2003, introdotto dalla legge n. 239 del 2004, la Provincia di Trento contesta l'interpretazione adeguatrice proposta dalla difesa erariale, secondo la quale la norma si sarebbe limitata ad indicare il soggetto

tenuto ad assumere l'iniziativa per dar corso al procedimento di intesa, in quanto in base a tale interpretazione un procedimento di intesa fra Stato e Regioni, configurato come necessario, verrebbe a dipendere dall'iniziativa del proponente, peraltro in assenza di meccanismi che sanzionino il mancato adempimento dell'obbligo in tal senso prefigurato.

In ogni caso, la difesa erariale non avrebbe replicato alla parte della censura rivolta alla norma che esclude dall'ambito di applicazione della disposizione «i procedimenti per i quali sia completata la procedura di VIA, ovvero il relativo procedimento risulti in fase di conclusione».

Infine, in relazione alla censura relativa all'art. 1-ter, comma 2, del decreto-legge n. 239 del 2003, nel testo introdotto dalla legge n. 239 del 2004, in replica alle argomentazioni della difesa erariale, la Provincia di Trento osserva che nel ricorso si contesta solo in via subordinata la mancanza di un'intesa sulla verifica della conformità dei piani agli indirizzi, mentre in via principale la doglianza è rivolta a rivendicare «la competenza diretta a compiere la verifica».

Nel merito, la ricorrente deduce che il presunto carattere meramente tecnico della verifica non imporrebbe certo l'esercizio unitario della competenza, ma ne escluderebbe al contrario la necessità, potendo i criteri tecnici essere applicati anche in sede locale.

L'interpretazione della difesa erariale, tendente a configurare in chiave "riduttiva" i poteri ministeriali, secondo la Provincia di Trento non sarebbe suffragata da elementi chiari ed idonei e, ove disattesa, determinerebbe la necessità, riconosciuta dalla stessa Avvocatura dello Stato, del coinvolgimento della Provincia autonoma, «che dovrebbe valere non solo per l'atto di verifica ma anche per la determinazione degli indirizzi, come richiesto nel ricorso».

17. – Anche l'Avvocatura dello Stato, in prossimità dell'udienza pubblica, ha presentato due memorie.

Nella prima, relativa ai ricorsi n. 1 e n. 107 del 2004, proposti dalla Regione Toscana, la difesa erariale rileva anzitutto che la Regione ricorrente, con legge 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia), ha proceduto alla disciplina del settore energetico, con disposizioni a suo avviso simmetriche rispetto a quelle statali impugnate con i predetti ricorsi.

Essendo stata tale legge regionale fatta oggetto, a sua volta, di impugnativa statale, la difesa erariale evidenzia l'opportunità di una trattazione congiunta dei ricorsi.

Sempre in via preliminare, l'Avvocatura dello Stato afferma che il ricorso proposto contro il decreto-legge n. 239 del 2003, come risultante dalla legge di conversione, sarebbe «superato nelle parti rivolte contro norme abrogate prima che trovassero attuazione».

Nel merito, la difesa erariale, dopo aver richiamato i principi posti a fondamento della sentenza di questa Corte n. 6 del 2004, pone in evidenza la circostanza che la disciplina di un "sistema a rete", quale quello energetico, considerata la necessaria unitarietà della rete elettrica nazionale, "non disarticolabile territorialmente", comporterebbe la conclusione che «la competenza, ai sensi dell'art. 118 Cost., non può essere che dello Stato nella cui legislazione esclusiva la materia viene a rientrare».

Nel merito delle singole censure, la difesa erariale espone ulteriori controdeduzioni ai motivi posti a fondamento dei ricorsi considerati.

In particolare, quanto alle censure relative all'art. 1, commi 1 e 3, del decreto-legge n. 239 del 2003, l'Avvocatura dello Stato ribadisce che il titolo della competenza statale sarebbe da ricondurre alla materia della tutela dell'ambiente.

Anche nei ricorsi n. 2 e n. 109 del 2004 l'Avvocatura dello Stato ha presentato una memoria unitaria, deducendo in primo luogo che le rivendicazioni della Provincia di Trento non possono trovare fondamento né in base alle invocate disposizioni del Titolo V della Costituzione, né facendo riferimento alla supposta maggiore autonomia consentita dalle norme statutarie (in particolare, dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale), ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Quanto al titolo di competenza riferibile alle previsioni di cui agli articoli 4, 5 e 6 dello statuto, osserva l'Avvocatura dello Stato che tali disposizioni individuano una competenza regionale e non provinciale, sicché le censure fondate su di esse dovrebbero considerarsi inammissibili.

Inoltre, la difesa erariale afferma che la disciplina introdotta dalla legge n. 239 del 2004, «avendo previsto l'intesa con la Regione o le Regioni interessate», sarebbe da considerare migliorativa rispetto a quella precedente, per cui dovrebbe conseguentemente ritenersi che «la Provincia non intenda coltivare ulteriormente contestazioni sollevate col ricorso precedente».

Quanto alla censura relativa alla mancata previsione della competenza collegiale del Governo in tema di esercizio del potere sostitutivo, l'Avvocatura dello Stato deduce l'inammissibilità della questione, richiamandosi alla sentenza n. 236 del 2004 di questa Corte, per non essere state adottate le relative norme attuative e comunque perché la Provincia autonoma ricorrente «non denuncia alcuna lesione della sua sfera di competenza».

La questione sarebbe comunque infondata nel merito, potendosi ricavare una interpretazione adeguatrice della disciplina censurata, secondo la quale il potere sostitutivo potrebbe essere esercitato solo ricorrendo i presupposti di cui all'art. 120 Cost.

Tale potere sostitutivo, poi, troverebbe fondamento nella tutela dell'unità giuridica ed economica dello Stato e nella tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Richiamandosi ancora una volta alle sentenze n. 6 e n. 27 del 2004, la difesa erariale esclude che i procedimenti di intesa possano risultare incompatibili con la previsione di un potere sostitutivo, osservando che eventuali prassi applicative, che non risultassero garanti delle prerogative delle Regioni per difetto di leale collaborazione, potrebbero essere censurate nella forma del "conflitto di attribuzione contro il singolo atto".

18. – Ha infine depositato due memorie, relative, rispettivamente, al ricorso n. 107 del 2004 e al ricorso n. 109 del 2004, la s.p.a. ENEL, la quale ha concluso per l'infondatezza di entrambi i ricorsi, preliminarmente argomentando circa la propria legittimazione ad intervenire del giudizio.

Ad avviso della società interveniente, tale giudizio, ancorché proposto in via d'azione, «sembra andare ben oltre gli ambiti delle incertezze definitorie circa i confini fra competenze legislative regionali e statali», implicando invece la partecipazione della predetta società, la quale, in qualità di concessionario dell'attività di distribuzione dell'energia elettrica in base al d.m. 13 ottobre 2003 (Conferma della concessione ad Enel Distribuzione s.p.a. dell'attività di distribuzione di energia elettrica nei comuni di cui agli allegati 1, 2 e 3, già attribuita ad ENEL s.p.a. con d.m. 28 dicembre 1995, e adeguamento della relativa convenzione), «assume le funzioni di indirizzo strategico e di coordinamento dell'assetto industriale e delle attività esercitate dalle società da essa controllate», ai sensi dell'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 1999.

La legittimazione ad intervenire nel giudizio si fonderebbe, inoltre, sulla necessità di assicurare «una esauriente acquisizione di elementi oggettivi di giudizio», anche in relazione alla necessità di garantire il rispetto dei principi comunitari recepiti dalla legislazione impugnata. Conseguentemente, ad avviso della società interveniente, un eventuale accoglimento del ricorso lederebbe il proprio diritto di libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), nonché il proprio diritto di difesa (art. 24 Cost.), ove essa non avesse potuto interloquire sulle questioni dedotte.

#### *Considerato in diritto*

1. – La Regione Toscana e la Provincia autonoma di Trento, con distinti ricorsi, hanno impugnato alcune disposizioni del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), quale convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, nonché numerose disposizioni della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia).

Le prospettazioni contenute nei ricorsi introduttivi dei giudizi sollevano rilievi di costituzionalità sostanzialmente analoghi e sintetizzabili nella asserita violazione dei seguenti parametri costituzionali, integrati – in relazione alle doglianze della Provincia autonoma di Trento – dal riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in combinato disposto con il regime di autonomia speciale delineato dagli artt. 8 e 16 dello statuto di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e dalle relative norme di attuazione di cui al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), nonché al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); in particolare, sono invocati:

a) l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto sarebbe lesa la sfera di competenza regionale in materie affidate alla competenza legislativa concorrente.

Questo gruppo di questioni investe le seguenti disposizioni del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003:

– l'art. 1, commi 1 e 3, e l'art. 1-*sexies*, commi 1, 2 e 8 (Regione Toscana); l'art. 1-*ter*, comma 2, e l'art. 1-*sexies*, commi da 1 a 6 (Provincia di Trento);

investe inoltre le seguenti disposizioni della legge n. 239 del 2004:

– l'art. 1, comma 4, lettere *c* e *f*; l'art. 1, comma 7, lettere *g*, *h* e *i*; l'art. 1, comma 8, lettera *a*), punti 3 e 7 (Regione Toscana); l'art. 1, comma 24, lettera *a*) (Regione Toscana e Provincia di Trento); l'art. 1, comma 26 (Regione Toscana e Provincia di Trento); l'art. 1, commi 56, 57, 58, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84 e 121 (Regione Toscana);

b) l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto sarebbe violata la competenza legislativa residuale delle Regioni:

– in materia di "distribuzione locale dell'energia", in relazione alle seguenti disposizioni della legge n. 239 del 2004: l'art. 1, comma 2, lettera *c*); l'art. 1, comma 8, lettera *a*), punto 7; l'art. 1, comma 33 (Regione Toscana);

– in materia di "stoccaggio di gas naturale in giacimento", in relazione all'art. 1, comma 8, lettera *b*), punto 3, della legge n. 239 del 2004 (Regione Toscana);

– in materia di "lavorazione e stoccaggio di oli minerali", in relazione all'art. 1, commi 56, 57 e 58, della legge n. 239 del 2004 (Regione Toscana);

c) l'art. 118 Cost., sotto il profilo della insussistenza delle esigenze unitarie che possono giustificare l'avocazione, da parte dello Stato, di funzioni amministrative.

Questa tipologia di censure investe le seguenti disposizioni del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003:

– l'art. 1, commi 1 e 3 e l'art. 1-*sexies*, commi 1 e 2 (Regione Toscana); l'art. 1-*ter*, comma 2 e l'art. 1-*sexies*, commi da 1 a 6 (Provincia di Trento);

investe inoltre le seguenti disposizioni della legge n. 239 del 2004:

– l'art. 1, comma 4, lettere *c* e *f*; l'art. 1, comma 8, lettera *a*), punto 7, e lettera *b*), punto 3 (Regione Toscana); l'art. 1, comma 24, lettera *a*) e l'art. 1, comma 26 (Provincia di Trento); l'art. 1, commi 33 e 84 (Regione Toscana);

d) il combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost., in relazione al fatto che l'intervento del legislatore statale nella allocazione di funzioni amministrative presso organi dello Stato sarebbe avvenuto al di fuori dell'ambito delle materie di propria competenza esclusiva, in assenza dei presupposti indicati dalla sentenza n. 303 del 2003 (specificati nella sentenza n. 6 del 2004) e, comunque, senza la

previsione di strumenti di collaborazione regionale adeguati (e, particolarmente, di forme di intesa in senso "forte") rispetto all'esercizio in concreto delle suddette funzioni amministrative.

Tali questioni investono le seguenti disposizioni del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003:

– l'art. 1, commi 1 e 3, e l'art. 1-*sexies*, commi 1 e 2 (Regione Toscana); l'art. 1-*ter*, comma 2, e l'art. 1-*sexies*, commi 1, 2, 3, 4 e 6 (Provincia di Trento);

investono inoltre le seguenti disposizioni della legge n. 239 del 2004:

– l'art. 1, comma 7, lettere *g*, *h* e *i*; l'art. 1, comma 8, lettera *a*), punti 3 e 7; l'art. 1, comma 8, lettera *b*), punto 3 (Regione Toscana); l'art. 1, comma 24, lettera *a*), (Regione Toscana e Provincia di Trento); l'art. 1, comma 26 (Regione Toscana e Provincia di Trento); l'art. 1, commi 33, 77, 78, 79, 80, 81, 82 e 83 della legge n. 239 del 2004 (Regione Toscana);

e) l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto l'art. 1-*sexies*, comma 2, del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, avrebbe previsto un potere sostanzialmente regolamentare nell'ambito di materie non di competenza legislativa esclusiva statale (Regione Toscana e Provincia di Trento);

f) l'art. 119 Cost., sotto il profilo della asserita lesione, da parte dell'art. 1, comma 4, lettera *c*), della legge n. 239 del 2004, dell'autonomia finanziaria delle Regioni (Regione Toscana);

g) l'art. 120 Cost., in relazione alla previsione di un potere sostitutivo statale in affermato contrasto con i presupposti costituzionali per l'attribuzione e l'esercizio di un simile potere.

Tali questioni investono l'art. 1-*sexies*, comma 5, del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003 (Provincia di Trento), e l'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004 (Regione Toscana e Provincia di Trento);

h) lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e alcune disposizioni di attuazione dello stesso, sotto il profilo della lesione "autonoma", *id est* non riferita alla applicazione della maggiore autonomia riconosciuta dalle disposizioni del Titolo V della Costituzione, delle competenze statutarie della Provincia di Trento, da parte dell'art. 1-*sexies*, comma 5, del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, in relazione al regime dei poteri sostitutivi statali applicabile nella Provincia autonoma;

i) gli artt. 95, terzo comma, e 97, primo e secondo comma, Cost., sotto il profilo della asserita lesione delle riserve di legge in materia di attribuzioni degli organi della pubblica amministrazione e di delimitazione del rapporto tra autorità pubbliche e libertà dei soggetti, in relazione alle previsioni contenute nell'art. 1-*sexies*, comma 2, del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003 (Provincia di Trento);

j) gli artt. 3 e 97 Cost., in relazione alla affermata violazione del canone di buona amministrazione – anche con riferimento alla ritenuta illogicità ed irrazionalità della disciplina censurata – da parte dell'art. 1, comma 4, lettera *h*), della legge n. 239 del 2004 (Regione Toscana);

k) l'art. 76 Cost., sotto il profilo dell'eccessiva genericità dei principi e criteri direttivi contenuti nella disposizione di delega di cui all'art. 1, comma 121, della legge n. 239 del 2004 (Regione Toscana).

2. – Considerata l'identità di materia, nonché la sostanziale analogia delle questioni prospettate, i giudizi possono essere riuniti per essere affrontati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

3. – Con ordinanza letta nella pubblica udienza del 24 maggio 2005 e allegata alla presente sentenza, in conformità al costante orientamento di questa Corte, sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati da ENEL s.p.a. nei giudizi introdotti con i ricorsi n. 107 e n. 109 del 2004.

4.– Il ricorso della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 2004 risulta notificato al Presidente del Consiglio dei ministri presso la Presidenza del Consiglio oltre il termine perentorio di sessanta giorni di cui all'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), a motivo della documentata impossibilità del destinatario a ricevere l'atto nei termini (24 dicembre 2003), per la chiusura dell'Ufficio protocollo della Presidenza del Consiglio, mentre risulta notificato nei termini presso l'Avvocatura dello Stato. Sebbene questa Corte, con la sentenza n. 295 del 1993, abbia dichiarato l'inammissibilità del ricorso in un caso in parte analogo (ma allora la tardività della notifica era da imputare all'ufficiale giudiziario e non al destinatario), il ricorso deve essere considerato ammissibile in forza dell'orientamento della più recente giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze n. 28 del 2004 e n. 477 del 2002, nonché ordinanza n. 97 del 2004), che ha affermato il principio di scissione fra il momento in cui la notificazione deve intendersi perfezionata nei confronti del notificante – e che coincide con il momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario – rispetto al momento in cui essa si perfeziona per il destinatario dell'atto.

5. – Parimenti ammissibili devono essere considerate le specifiche censure formulate dalla Regione Toscana nel ricorso n. 1 del 2004 avverso l'art. 1, commi 1 e 3, del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, dalla legge n. 290 del 2003. Non può essere accolta, infatti, l'eccezione del Presidente del Consiglio dei ministri di tardività dell'impugnazione in quanto effettuata solo dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge nei confronti di disposizioni non modificate in sede di conversione. La giurisprudenza di questa Corte è costante nel riconoscere la tempestività della impugnazione dei decreti legge successivamente alla loro conversione, la quale ne stabilizza la presenza all'interno dell'ordinamento (cfr. sentenze n. 62 del 2005, n. 287 del 2004, n. 25 del 1996, n. 192 del 1970 e n. 113 del 1967).

6.– Deve invece essere dichiarata inammissibile la censura di cui al precedente par. 1, *sub f*), concernente l'art. 1, comma 4, lettera *c*), della legge n. 239 del 2004, formulata dalla Regione Toscana nel ricorso n. 107 del 2004. La ricorrente, infatti, si limita a prospettare – in termini ipotetici e comunque troppo generici – la violazione dell'art. 119 Cost., in quanto l'indeterminatezza della nozione di "effetto economico indiretto" contemplata nella disposizione impugnata potrebbe «diventare uno strumento per limitare l'autonomia di entrata e di spesa riconosciuta alle Regioni dalla norma costituzionale».

7. – Anche la censura di cui al precedente par. 1, *sub h*), formulata dalla Provincia di Trento e concernente l'art. 1-*sexies*, comma 5, del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, in relazione al regime dei poteri sostitutivi statali applicabile nella Provincia autonoma, deve essere dichiarata inammissibile. Nel ricorso si sostiene che, con riguardo alla Provincia autonoma, «le clausole giustificatrici di un eventuale potere sostitutivo statale andrebbero ricercate non nell'art. 120, secondo comma, Cost., ma nelle specifiche disposizioni statutarie», dal momento che la previsione di un tale potere non realizzerebbe «quelle *più ampie* condizioni di autonomia» in relazione alle quali la legge cost. n. 3 del 2001 consente l'applicazione delle proprie norme anche alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Una simile prospettazione non può essere condivisa. Tali enti, infatti, non possono rivendicare – come fa invece la ricorrente – forme e condizioni di autonomia riconosciute dal Titolo V della Costituzione in base all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e, contestualmente, affermare altresì la perdurante vigenza, nella stessa materia, del particolare regime individuato nello statuto e nelle relative norme di attuazione allo scopo di delimitare o ridurre i poteri statali previsti dalla disciplina costituzionale ordinaria della quale si sostiene l'applicabilità. Ciò non appare possibile soprattutto a causa della assoluta specialità della norma contenuta nel citato art. 10, che rende estensibile alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni della legge cost. n. 3 del 2001 che riconoscano forme di autonomia più ampie, sulla base di una valutazione necessariamente complessiva e pertanto comprensiva sia dei nuovi poteri che dei relativi limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V.

Proprio in relazione al potere sostitutivo, peraltro, questa Corte ha già affermato che esso «fa [...] sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della 'clausola di favore', nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti» (cfr. sentenza n. 236 del 2004).

8. – Deve essere altresì esclusa l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale di cui al precedente par. 1, *sub i*), sollevate dalla Provincia di Trento e concernenti l'art. 1-*sexies*, comma 2, del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, in relazione agli artt. 95, terzo comma, e 97, primo e secondo comma, Cost. Come questa Corte ha costantemente affermato, le Regioni possono far valere nei giudizi in via principale il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle contenute negli artt. 117, 118 e 119 «soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali [...], senza che possano aver rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesioni delle sfere di competenza regionale» (così, da ultimo, la sentenza n. 50 del 2005, ma cfr. anche le sentenze n. 287, n. 286, n. 280, e n. 196 del 2004, n. 303 del 2003). Nel caso di specie, la ricorrente si limita a rilevare che la disposizione censurata violerebbe le riserve di legge contemplate negli artt. 95 e 97 Cost., in ragione della "incidenza" che l'emanazione dell'atto di normazione secondaria ivi previsto (per la disciplina di norme procedurali e l'individuazione sia delle autorità competenti al rilascio dell'autorizzazione unica sia degli atti sostituiti da tale autorizzazione) determinerebbe «nelle sfere di competenza e nelle attribuzioni degli organi», nonché «nella delimitazione fondamentale del rapporto tra le pubbliche autorità e le libertà dei soggetti». Nella prospettazione della censura manca dunque qualunque riferimento argomentativo al fatto che dalla invocata violazione delle riserve di legge indicate possa derivare una compressione dei poteri della ricorrente e ciò impedisce senz'altro di affrontare il merito della questione.

9. – Per le medesime ragioni devono essere dichiarate inammissibili le censure di cui al precedente par. 1, *sub j*) e *sub k*), formulate dalla Regione Toscana e concernenti l'art. 1, comma 4, lettera *f*), e l'art. 1, comma 121, della legge n. 239 del 2004, in relazione alla asserita violazione – rispettivamente – degli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo del contrasto con il canone di buona amministrazione anche con riferimento alla ritenuta illogicità ed irrazionalità della disciplina prevista nella prima disposizione, e dell'art. 76 Cost., per la genericità dei principi e criteri direttivi della delega legislativa contenuta nella seconda disposizione. Anche in questi casi, infatti, la ricorrente non argomenta in alcun modo circa la connessione tra tali vizi e la asserita compressione dei propri poteri.

10. – Deve essere dichiarata cessata la materia del contendere in relazione alle questioni sollevate, da entrambe le ricorrenti, avverso l'art. 1-*sexies*, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, per violazione dell'art. 117, terzo e sesto comma, e dell'art. 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Successivamente alla proposizione dei ricorsi, infatti, il testo originario dei commi da 1 a 4 dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003, è stato abrogato e sostituito ad opera dell'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004 (a sua volta oggetto di specifiche censure, che peraltro concernono profili diversi delle nuove disposizioni del suddetto art. 1-*sexies* rispetto alle ragioni di doglianza qui considerate: cfr., *infra*, paragrafi 29, 30 e 31), il quale, per la parte che qui rileva, individua le autorità competenti al rilascio dell'autorizzazione nel Ministero delle attività produttive, che provvede di concerto con il Ministero dell'ambiente, previa intesa con la Regione o le Regioni interessate, indicando inoltre il contenuto dell'autorizzazione, disciplinando il procedimento per il suo rilascio e fissando il termine entro il quale esso deve essere concluso.

L'introduzione della necessità dell'intesa con la Regione ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica, nonché la soppressione del rinvio ad un atto regolamentare

statale per la disciplina del procedimento e l'individuazione delle autorità competenti, sono tali da far venire meno le originarie ragioni di doglianza prospettate dalle ricorrenti in relazione alle disposizioni dell'art. 1-*sexies*, commi da 1 a 4, del decreto-legge n. 239 del 2003, nel testo risultante dalla conversione nella legge n. 290 del 2003.

Poiché la formulazione originaria delle disposizioni impugnate non è attualmente più in vigore, considerata la mancanza di atti applicativi nel periodo della loro vigenza, viene meno la necessità di una pronuncia di questa Corte.

11. – Similmente, deve essere dichiarata cessata la materia del contendere in relazione alle questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Trento avverso l'art. 1-*sexies*, comma 6, del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La disposizione, nel suo testo originario, prevedeva che lo Stato e le Regioni interessate stipulassero accordi di programma «con i quali sono definite le modalità organizzative e procedurali per l'acquisizione del parere regionale nell'ambito dei procedimenti autorizzativi delle opere inserite nel programma triennale di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e delle opere di rilevante importanza che interessano il territorio di più Regioni anche per quanto attiene al trasporto nazionale del gas naturale e degli oli minerali».

La successiva legge n. 239 del 2004, all'art. 1, comma 27, si è limitata ad introdurre una modifica non rilevante ai fini del presente giudizio, sopprimendo il riferimento al "trasporto nazionale del gas naturale e degli oli minerali" e così lasciando il comma 6 dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003 formalmente in vigore. Tuttavia, in ragione del fatto che la previsione del "parere regionale" per l'autorizzazione delle opere indicate dalla disposizione in esame è da considerare implicitamente abrogata dalla più generale previsione dell'«intesa con la Regione o le Regioni interessate» – di cui al già citato nuovo comma 1 dello stesso art. 1-*sexies* – per l'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica, si deve ritenere che la disposizione censurata sia rimasta priva di qualunque contenuto normativo.

Anche in questo caso, pertanto, in assenza di una qualche applicazione *medio tempore* della norma impugnata, occorre prendere atto del venir meno della necessità di una pronuncia di questa Corte.

12. – Prima di trattare il merito delle altre questioni sollevate dalle ricorrenti, si pone in via logicamente preliminare il problema di quali siano gli ambiti materiali individuati dal titolo V della Costituzione a cui possano essere ricondotte le disposizioni impugnate.

Non vi è dubbio che esse siano agevolmente riconducibili, almeno nella loro grande maggioranza, alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.; ciò è riconosciuto dallo stesso legislatore nazionale, che nell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito nella legge n. 290 del 2003, prevede anche alcuni poteri regionali relativi ai procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di reti energetiche di competenza regionale, nonché, soprattutto, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 239 del 2004, che qualifica espressamente come «principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, quelli posti dalla presente legge» (seppur poi riferendosi anche all'incidenza in alcuni ambiti di materie di competenza esclusiva statale).

D'altra parte, la prevalente riferibilità alla suddetta materia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. è confermata anche da quanto questa Corte ha espressamente affermato nella sentenza n. 6 del 2004, in relazione al decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), convertito nella legge 9 aprile 2002, n. 55, il cui oggetto appare riconducibile al medesimo ambito materiale cui affrisce la disciplina legislativa in esame, in quanto concernente la disciplina del procedimento amministrativo di modifica e ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione di energia elettrica, ed al quale, non a caso, espressamente rinvia l'art. 1-*sexies*, comma 8, del decreto-legge n. 239 del 2003.

Priva di fondamento deve ritenersi la pretesa delle ricorrenti di utilizzare come autonomo parametro del giudizio sulla legislazione in oggetto la competenza regionale o provinciale in tema di "governo del territorio" o di "urbanistica". Questa Corte ha ripetutamente affermato che la disciplina del governo del territorio deve essere considerata "ben più ampia" dei profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, in quanto «comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» e riconducibile, in definitiva, all'«insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio» (cfr. sentenze n. 196 del 2004, n. 362, n. 331, n. 307 e n. 303 del 2003). La competenza legislativa regionale in materia di "governo del territorio" ha dunque un ambito oggettivo assai esteso, ma non può arrivare a comprendere tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio.

L'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al "governo del territorio" e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati.

Non può, altresì, essere condivisa la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, specialmente nelle memorie precedenti alla sentenza n. 6 del 2004, volta a rivendicare in materia una esclusiva competenza legislativa dello Stato sulla base dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in quanto l'efficienza del sistema elettrico nazionale atterrebbe alla "sicurezza ed all'ordine pubblico", nonché sulla base dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto la continuità dell'erogazione di energia garantirebbe i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Come già chiarito nella citata sentenza n. 6 del 2004, relativa proprio alla produzione e distribuzione dell'energia, la materia "ordine pubblico e sicurezza" di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost. riguarda, per ormai costante giurisprudenza di questa Corte, solo gli

interventi finalizzati alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico (cfr. sentenze n. 407 del 2002, n. 6, n. 162, n. 428 del 2004 e n. 95 del 2005) e non certo la sicurezza tecnica o la sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia elettrica, mentre eventuali turbative dell'ordine pubblico in conseguenza di gravi disfunzioni del settore energetico potrebbero semmai legittimare l'esercizio da parte del Governo dei poteri di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

Del pari, improprio è il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., poiché il potere di predeterminare eventualmente – sulla base di apposite disposizioni di legge – i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni, non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni. In ogni caso, tale titolo di legittimazione può essere invocato solo «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione», mentre esso non è utilizzabile «al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali» (cfr., da ultimo, la sentenza n. 285 del 2005).

13. – Le considerazioni appena svolte consentono di affrontare, prima delle altre, le questioni sollevate dalla Regione Toscana con riferimento ad alcune disposizioni della legge n. 239 del 2004, in relazione alla asserita violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. (cfr. par. 1, *sub b*). La tesi della ricorrente è che il legislatore statale avrebbe illegittimamente disciplinato alcuni ambiti materiali che sarebbero da considerare estranei alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.; si tratterebbe, in particolare, della "distribuzione locale di energia", dello "stoccaggio del gas naturale in giacimento" e della "lavorazione e stoccaggio di oli minerali", che costituirebbero autonome materie affidate alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.

Tali questioni non sono fondate.

La tesi sostenuta nel ricorso, infatti, non può essere condivisa per due diversi ordini di motivi: in primo luogo, l'espressione utilizzata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. deve ritenersi corrispondere alla nozione di "settore energetico" di cui alla legge n. 239 del 2004, così come alla nozione di "politica energetica nazionale" utilizzata dal legislatore statale nell'art. 29 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che era esplicitamente comprensiva di "qualunque fonte di energia". Su questa premessa, la legge n. 239 del 2004, riordinando l'intero settore energetico e determinandone i principi fondamentali, si riferisce espressamente nell'art. 1, comma 2, lettere *a*), *b*) e *c*), anche alle attività relative agli oli minerali ed al gas naturale, nonché genericamente alla distribuzione dell'energia elettrica.

In secondo luogo, la "distribuzione locale dell'energia" è nozione utilizzata dalla normativa comunitaria e nazionale, ma solo come possibile articolazione a fini gestionali della rete di distribuzione nazionale (cfr. il d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 – "Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica"; si veda, altresì, il d.m. 25 giugno 1999 "Determinazione dell'ambito della rete elettrica di trasmissione nazionale"); per di più essa è determinata nella sua consistenza dagli organi e attraverso le procedure operanti a livello nazionale e comunque sottoposta alla legislazione nazionale e ad una normativa tecnica unitaria. Si tratta quindi di una nozione rilevante a livello amministrativo e gestionale, ma che non può legittimare l'individuazione di una autonoma materia legislativa sul piano del riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni.

14. – Deve a questo punto essere affrontato il problema relativo alla possibilità per la Provincia autonoma di Trento di rivendicare i poteri legislativi ed amministrativi nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" che il Titolo V della Costituzione riconosce alle Regioni ad autonomia ordinaria, sulla base di quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La Provincia autonoma di Trento, nel ricorso n. 2 del 2004, impugna alcune disposizioni della legge n. 290 del 2003, adducendo la violazione della «generale potestà legislativa concorrente, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. (che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 rende applicabile anche ad essa in quanto, come in questo caso, ne risultino forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già previste dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione)», nonché dell'autonomia amministrativa riconosciuta sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. e dei principi affermati nella sentenza di questa Corte n. 303 del 2003 in relazione all'allocazione di funzioni amministrative in capo allo Stato.

Analogamente la Provincia di Trento argomenta nel ricorso n. 109 del 2004, in riferimento ad alcune disposizioni della legge n. 239 del 2004, - e ciò malgrado che l'art. 1, comma 1, di questa legge faccia espressamente "salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano", - aggiungendo che esse «provvedono alle finalità della presente legge ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione». In realtà, a tale formula di salvaguardia non può che essere data una interpretazione conforme al sistema costituzionale, dovendosi ritenere che le competenze statutarie delle Regioni speciali e delle Province autonome restino ferme solo per le parti in cui dal Titolo V della Costituzione non possano essere ricavate forme e condizioni più ampie di autonomia.

Nel caso di specie, le competenze statutarie in materia di energia sono sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute in tale materia alle Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost. Non vi sono dubbi, pertanto, che la Provincia di Trento possa, sulla base dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, rivendicare una propria competenza legislativa concorrente nella materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" identica a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria (cfr. sentenza n. 8 del 2004), e quindi anche una potestà amministrativa più ampia – in quanto fondata sui principi dell'art. 118 Cost. – rispetto a quella ad essa spettante sulla sola base del d.P.R. n. 235 del 1977, quale integrato dal d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica) e dal d.lgs. 15 aprile 2003, n. 118 (Norme di attuazione dello statuto speciale della

Regione Trentino-Alto Adige che integrano e modificano disposizioni in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico).

15. – Il problema fondamentale che ricorre nel presente giudizio attiene alla relazione intercorrente fra le disposizioni impugnate ed i modelli di rapporto fra Stato e Regioni configurabili in base al Titolo V della Costituzione, nella conseguita consapevolezza – come visto al par. 12 – che la disciplina legislativa oggetto di censura è riferibile prevalentemente alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

Le norme legislative oggetto del presente giudizio sembrano essere il frutto, per ciò che riguarda il decreto-legge n. 239 del 2003 e la relativa legge di conversione n. 290 del 2003, di un intervento normativo originato da alcune urgenti necessità di sviluppo del sistema elettrico nazionale e di recupero di potenza, con una considerazione solo parziale del ruolo delle Regioni in materia, peraltro accresciuta nella fase della conversione in legge dell'originario decreto legge. La legge n. 239 del 2004 si configura, invece, come una legge di generale riordino dell'intero settore energetico, necessaria anche per dare attuazione allo stesso art. 117, terzo comma, Cost. in un settore in precedenza largamente di competenza statale (cfr., ad esempio, l'art. 29 del d.lgs. n. 112 del 1998) e con il quale si intersecano anche alcuni profili inerenti a materie di sicura competenza esclusiva statale (ciò è reso evidente altresì dalle numerose disposizioni della legge n. 239 del 2004 non impugnate dalle ricorrenti).

In tutte queste norme, per l'area appartenente alla competenza legislativa regionale di tipo concorrente, il legislatore statale dispone la "chiamata in sussidiarietà" di una buona parte delle funzioni amministrative concernenti il settore energetico, con l'attribuzione di rilevanti responsabilità ad organi statali e quindi con la parallela disciplina legislativa da parte dello Stato di settori che di norma dovrebbero essere di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.

D'altra parte, ciò emerge espressamente anche dallo stesso art. 1, comma 1, della legge n. 239 del 2004, il quale afferma che «gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale, sono elaborati e definiti dallo Stato che si avvale anche dei meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali previsti dalla presente legge».

Questa Corte, nella sentenza n. 6 del 2004, ha preso atto che in un segmento di questa materia si è già di recente intervenuti tramite il decreto-legge n. 7 del 2002, convertito in legge dalla legge n. 55 del 2002, in termini giustificabili dal punto di vista costituzionale solo per una allocazione in capo ad organi dello Stato di alcune funzioni amministrative relative alla ridefinizione in modo unitario ed a livello nazionale dei «procedimenti di modifica o di ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione dell'energia elettrica, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative».

In quella occasione la valutazione da parte di questa Corte della effettiva sussistenza dei presupposti che giustificassero la chiamata in sussidiarietà dell'amministrazione statale fu positiva, sulla base del riconoscimento della preminente esigenza di evitare il pericolo di interruzione della fornitura dell'energia elettrica a livello nazionale, attraverso una accentuata semplificazione del procedimento necessario per «la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore ai 300 MW termici» ed opere connesse.

Esigenze analoghe sono sicuramente individuabili anche per le impugnate disposizioni del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito nella legge n. 290 del 2003 (si veda, in particolare, l'art. 1-*sexies*, nella parte in cui si riferisce alla riforma e semplificazione del procedimento di «autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti, dei gasdotti, facenti parti delle reti nazionali di trasporto dell'energia»).

Quanto alla legge n. 239 del 2004, il riordino dell'intero settore energetico, mediante una legislazione di cornice, ma anche la nuova disciplina dei numerosi settori contermini di esclusiva competenza statale, appare caratterizzato, sul piano del modello organizzativo e gestionale, dalla attribuzione dei maggiori poteri amministrativi ad organi statali, in quanto evidentemente ritenuti gli unici a cui naturalmente non sfugge la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia e quindi idonei ad operare in modo adeguato per ridurre eventuali situazioni di gravi carenze a livello nazionale.

Se dunque non sembrano esservi problemi al fine di giustificare in linea generale disposizioni legislative come quelle in esame dal punto di vista della ragionevolezza della chiamata in sussidiarietà, in capo ad organi dello Stato, di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale, al fine di assicurare il loro indispensabile esercizio unitario, resta invece da verificare analiticamente se sussistano le altre condizioni che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato come necessarie perché possa essere costituzionalmente ammissibile un meccanismo istituzionale del genere, che oggettivamente incide in modo significativo sull'ambito dei poteri regionali.

In particolare, come questa Corte ha già chiarito nella sentenza n. 6 del 2004, è necessario che la legislazione «detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine»; inoltre, «essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate agli organi centrali». Infatti, nella perdurante assenza di ogni innovazione nei procedimenti legislativi statali diretta ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni, la legislazione statale che preveda e disciplini il conferimento delle funzioni amministrative a livello centrale nelle materie affidate alla potestà legislativa regionale «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» (sentenza n. 303 del 2003).

Ciò tanto più in riferimento ad una legislazione come quella oggetto del presente scrutinio, che spesso si riferisce alla dimensione "nazionale" (unilateralmente definita) di fenomeni od attrezzature, da cui sembra che spesso si vogliano escludere le Regioni, malgrado l'esplicito riferimento alla stessa dimensione "nazionale" che è contenuto nella denominazione della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

Dovendosi quindi individuare un organo adeguatamente rappresentativo delle Regioni, ma anche degli enti locali, a loro volta titolari di molteplici funzioni amministrative senza dubbio condizionate od incise dalle diverse politiche del settore energetico, emerge come naturale organo di riferimento la Conferenza unificata, di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali). D'altra parte, ad essa fa già riferimento la stessa legge n. 239 del 2004, allorché prevede in questa materia alcune forme di collaborazione di Regioni ed enti locali con lo Stato (limitandosi ai commi 7 ed 8 dell'art. 1 di questa legge, cfr., nel comma 7, le lettere *o*) e *p*); nel comma 8, la lettera *a*), punti 4 e 7, la lettera *b*), punti 2 e 4, la lettera *c*), punti 5 e 6).

16. – Sulla base delle premesse fin qui esposte, le rimanenti censure prospettate dalle ricorrenti possono essere esaminate nel merito, con riferimento alle singole disposizioni impugnate.

17 – La Regione Toscana impugna i commi 1 e 3 dell'art. 1 del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, nella parte in cui attribuiscono al Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente, la competenza ad autorizzare, al fine di garantire la sicurezza di funzionamento del sistema elettrico nazionale, l'esercizio temporaneo di singole centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 300 MW, anche in deroga sia ai normali valori delle emissioni in atmosfera e di qualità dell'aria, sia ai limiti di temperatura degli scarichi termici. Queste disposizioni, sul presupposto della loro riconducibilità alla materia di legislazione concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, attribuendo il potere di deroga dei limiti di emissione in atmosfera e degli scarichi termici allo Stato, priverebbero le Regioni della potestà di esercitare le proprie competenze legislative in materia.

Sarebbe altresì violato l'art. 118 Cost., sotto due profili: innanzitutto perché, trattandosi di materia rientrante nella competenza legislativa concorrente, spetterebbe alla Regione allocare l'esercizio delle funzioni amministrative, mentre le disposizioni impugnate operano esse stesse tale allocazione direttamente in capo all'amministrazione centrale. In secondo luogo, anche ove si ritenessero sussistenti esigenze unitarie tali da consentire l'attrazione delle funzioni in capo allo Stato, non sarebbe prevista alcuna forma di intesa, in violazione del principio di leale collaborazione.

Le questioni non sono fondate.

I previsti poteri di deroga temporanei ineriscono, contrariamente a quanto ritiene la ricorrente, alla materia della "tutela dell'ambiente" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., con la conseguenza che la loro previsione e la loro disciplina spettano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, senza che ricorra la necessità di quegli specifici meccanismi di collaborazione con le Regioni che questa Corte ha ritenuto indispensabili nelle ipotesi della "chiamata in sussidiarietà" cui si è fatto riferimento nel precedente par. 15. Quanto poi alla concreta allocazione in capo ad organi statali dei poteri di deroga contemplati dalle norme impugnate, va osservato che i citati poteri risultano indissolubilmente connessi con il potere principale attribuito al Ministro di autorizzare «l'esercizio temporaneo di singole centrali termoelettriche di potenza superiore a 300 MW» per le finalità di «garantire la sicurezza di funzionamento del sistema elettrico nazionale, assicurando la produzione in misura necessaria alla copertura del fabbisogno nazionale». Anche sulla base di quanto già rilevato nella sentenza n. 6 del 2004, risulta pertanto non implausibile l'attribuzione di tali poteri ad organi statali ad opera delle norme impugnate. Starà poi al normale ed opportuno coordinamento fra le diverse istituzioni che sono chiamate ad operare nei medesimi settori, pur nella diversità delle rispettive competenze, la creazione di idonei strumenti di reciproca informazione, in questo caso fra Ministero e Regione interessata.

18. – La Provincia autonoma di Trento impugna l'art. 1-ter, comma 2, del decreto-legge n. 239 del 2003, nel testo risultante dalla conversione nella legge n. 290 del 2003, il quale stabilisce che «il Ministro delle attività produttive emana gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e di gas naturale e approva i relativi piani di sviluppo predisposti, annualmente, dai gestori delle reti di trasporto». La ricorrente lamenta che la riserva allo Stato delle funzioni previste dalla disposizione censurata e, comunque, la mancata previsione di un'intesa con le Regioni o la Regione interessata violerebbero i principi di sussidiarietà e di proporzionalità di cui all'art. 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, dal momento che sarebbe necessario il rispetto quanto meno delle condizioni previste nella sentenza n. 303 del 2003 di questa Corte.

Successivamente alla proposizione del ricorso, la disposizione in esame è stata abrogata e sostituita ad opera dell'art. 1, comma 24, lettera *a*), della legge n. 239 del 2004, cosicché il testo attualmente vigente dell'art. 1-ter, comma 2, del decreto-legge n. 239 del 2003 dispone che «il Ministro delle attività produttive emana gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale e verifica la conformità dei piani di sviluppo predisposti, annualmente, dai gestori delle reti di trasporto con gli indirizzi medesimi».

Al di là del carattere satisfattivo o meno della sopravvenienza normativa rispetto alle pretese della ricorrente (la nuova disposizione è stata specificamente impugnata sia dalla Provincia di Trento, sia dalla Regione Toscana: cfr., *infra*, par. 28), appare determinante in questa sede il fatto che l'art. 1-ter, comma 2, del decreto-legge n. 239 del 2003, nel suo testo originario, risulta aver avuto una qualche

concreta applicazione nel periodo della sua vigenza, di talché questa Corte è chiamata a pronunciarsi sul merito delle censure prospettate.

Le questioni sono in parte fondate.

Sulla base di quanto argomentato ai paragrafi 12 e 15, non è dubbio che la disposizione impugnata intervenga nell'ambito della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", ma che, al tempo stesso, la "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato del potere di determinare gli indirizzi può essere giustificata sulla base della necessità che in questa materia sia assicurata una visione unitaria per l'intero territorio nazionale. Peraltro, la rilevanza del potere di emanazione degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e di gas naturale sulla materia energetica e la sua sicura indiretta incidenza sul territorio e quindi sui relativi poteri regionali, rende costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa in senso forte fra gli organi statali e il sistema delle autonomie territoriali rappresentato in sede di Conferenza unificata. Al contrario, l'attività di approvazione dei piani di sviluppo annuali dei gestori delle reti di trasporto, nel contesto della disposizione in esame, deve essere ritenuta necessariamente finalizzata a verificare la conformità dei suddetti piani agli indirizzi in materia, e dunque – risolvendosi sostanzialmente nell'esercizio di un potere di controllo, a limitata discrezionalità, che si esplica a valle dell'attività di selezione e disciplina degli interessi pubblici operata in sede di elaborazione congiunta tra Stato ed autonomie di quegli indirizzi – può ritenersene giustificata l'attribuzione al solo Ministro preposto alla gestione amministrativa del settore.

Va pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1-*ter*, comma 2, del decreto-legge n. 239 del 2003, nel testo risultante dalla conversione in legge operata dalla legge n. 290 del 2003, limitatamente alla mancata previsione che l'emanazione da parte del Ministro per le attività produttive degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale debba essere preceduta dall'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

19. – La Provincia di Trento impugna il comma 5 dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003, nel testo risultante dalla conversione nella legge n. 290 del 2003, nella parte in cui stabilisce che «le Regioni disciplinano i procedimenti di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di reti energetiche di competenza regionale in conformità ai principi e ai termini temporali di cui al presente articolo, prevedendo che, per le opere che ricadono nel territorio di più Regioni, le autorizzazioni siano rilasciate d'intesa tra le Regioni interessate». Secondo la ricorrente, tale previsione contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, e con l'art. 118 Cost., in quanto limiterebbe la competenza a disciplinare il potere autorizzatorio regionale alle reti di carattere non nazionale ed inoltre in quanto vincolerebbe le competenze regionali anche ai limiti temporali previsti dalla normativa statale e cioè a previsioni normative che non costituiscono principi fondamentali.

La disposizione in questione ha subito una parziale modifica ad opera dell'art. 1, comma 27, della legge n. 239 del 2004, che ha sostituito il riferimento alle "reti energetiche" con il più limitato riferimento alle "reti elettriche", ma tale modifica non è in grado di assumere alcun rilievo in ordine alla sostanza delle censure formulate nel ricorso.

Entrambi i profili di censura non sono fondati.

Quanto alla limitazione delle competenze regionali sui procedimenti autorizzatori alle reti di carattere non nazionale, valgono le considerazioni svolte nel precedente par. 15, dal momento che la "chiamata in sussidiarietà" in capo allo Stato dei poteri autorizzatori concernenti le reti nazionali è giustificata dalla sussistenza delle esigenze unitarie già evidenziate.

Quanto al secondo profilo, la previsione di un termine entro cui il procedimento deve concludersi può senz'altro qualificarsi come principio fondamentale della legislazione in materia, essendo espressione di una generale esigenza di speditezza volta a garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale il celere svolgimento del procedimento autorizzatorio (cfr. sentenza n. 336 del 2005).

20. – La Provincia di Trento impugna l'art. 1-*sexies*, comma 5, del decreto-legge n. 239 del 2003 anche specificamente nella parte in cui prevede che «in caso di inerzia o mancata definizione dell'intesa» (che deve intervenire fra le diverse Regioni interessate ad adottare le autorizzazioni alla costruzione ed esercizio delle reti di competenza regionale allorché le relative opere ricadono nel territorio di più Regioni), «lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione». In tal modo, secondo la ricorrente, si estenderebbe il potere sostitutivo statale al di là delle ipotesi previste dalla norma costituzionale.

La questione non è fondata.

Occorre considerare, anzitutto, che il secondo comma dell'art. 120 Cost. individua una serie di situazioni che legittimano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo per garantire taluni interessi essenziali, situazioni entro le quali potrebbe essere ricondotta – nell'ambito di specifici contesti definiti in via legislativa – la situazione di mancato conseguimento dell'intesa fra le Regioni cui si riferisce il comma 5 dell'art. 1-*sexies*. La disposizione censurata non pone un obbligo generalizzato di esercizio del potere governativo e proprio attraverso l'esplicito rinvio all'art. 120 Cost. non configura una autonoma e diversa fattispecie di potere sostitutivo. L'esercizio in concreto di tale potere dovrà dunque fondarsi su una specifica verifica della sussistenza dei presupposti sostanziali contemplati nella norma costituzionale, nonché sul rispetto delle condizioni procedurali previste dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

21. – La Regione Toscana impugna specificamente il comma 8 dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003, il quale prevede che «per la costruzione e l'esercizio di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici si applicano le disposizioni del decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2002, n. 55», per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. La disposizione censurata, secondo quanto affermato dalla ricorrente, detterebbe una disciplina puntuale e dettagliata dell'intera materia, così interferendo sulla potestà legislativa regionale. Essa, inoltre, violerebbe la competenza della Regione in materia

di "governo del territorio", dal momento che, nonostante che la costruzione di impianti di potenza superiore a 300 MW interferisca sull'assetto del territorio, non sarebbe salvaguardata la legislazione regionale in materia.

Tali questioni non sono fondate, per le ragioni illustrate nel precedente par. 15, nonché in relazione a quanto già deciso da questa Corte con la sentenza n. 6 del 2004.

22. – La Regione Toscana impugna l'art. 1, comma 4, lettera c), della legge n. 239 del 2004 il quale, nel prevedere che Stato e Regioni assicurano l'omogeneità delle modalità di fruizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia e dei criteri di formazione delle tariffe e dei prezzi conseguenti, stabilisce che essi garantiscono – tra l'altro – «l'assenza di oneri di qualsiasi specie che abbiano effetti economici diretti o indiretti ricadenti al di fuori dell'ambito territoriale delle autorità che li prevedono». La disposizione contrasterebbe con gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto la nozione di "effetto economico indiretto" sarebbe così ampia e vaga da impedire ogni politica regionale nel settore energetico; tale previsione, quindi, bloccherebbe o limiterebbe fortemente l'esercizio delle competenze legislative ed amministrative della Regione in materia di energia.

Le questioni non sono fondate.

Sul piano della potestà legislativa, la disposizione censurata (peraltro riferita sia allo Stato che alle Regioni) si configura senz'altro come un principio fondamentale di per sé non irragionevole, né tale da limitare in modo eccessivo i poteri del legislatore regionale.

Se dunque lo Stato ha legittimamente posto un principio fondamentale della materia, l'asserita illegittima limitazione dei poteri amministrativi della Regione potrebbe derivare soltanto da un illegittimo esercizio in concreto delle competenze amministrative spettanti agli organi dello Stato; quest'ultima evenienza, tuttavia, rappresenta un rischio al momento solo eventuale, e, nell'ipotesi che si concretizzasse in termini ritenuti contrastanti con le disposizioni costituzionali in tema di autonomia regionale, non mancherebbero alle Regioni interessate idonee forme di tutela, anche in sede giurisdizionale.

23. – La Regione Toscana impugna l'art. 1, comma 4, lettera f), della legge n. 239 del 2004, il quale, nel prevedere che Stato e Regioni assicurano l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, stabilisce che possano essere previste «eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale, qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti ed infrastrutture ad elevato impatto territoriale, con esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili». La ricorrente asserisce che l'ultima parte di tale disposizione lederebbe le competenze regionali di cui agli artt. 117 e 118 Cost. in materia di "governo del territorio", in quanto anche gli impianti alimentati da fonti rinnovabili potrebbero avere sul territorio una incidenza tale da giustificare la necessità di misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale.

La censura è fondata.

La disposizione in questione si risolve, infatti, nella imposizione al legislatore regionale di un divieto di prendere in considerazione una serie di differenziati impianti, infrastrutture ed attività per la produzione energetica, ai fini di valutare il loro impatto sull'ambiente e sul territorio regionale (che, in caso di loro concentrazione sul territorio, può anche essere considerevole) solo perché alimentati da fonti energetiche rinnovabili. Tale previsione eccede il potere statale di determinare soltanto i principi fondamentali della materia, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., determinando una irragionevole compressione della potestà regionale di apprezzamento dell'impatto che tali opere possono avere sul proprio territorio, in quanto individua puntualmente ed in modo analitico una categoria di fonti di energia rispetto alle quali sarebbe preclusa ogni valutazione da parte delle Regioni in sede di esercizio delle proprie competenze costituzionalmente garantite.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera f), della legge n. 239 del 2004, limitatamente alle parole «con esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili».

24. – La Regione Toscana impugna le lettere g) e h) dell'art. 1, comma 7, della legge n. 239 del 2004, che, nell'elencare i compiti e le funzioni amministrative spettanti allo Stato (il quale vi provvede «anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas»), indica la competenza in tema di «identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» e in tema di «programmazione di grandi reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti».

Tali disposizioni, secondo la prospettazione della ricorrente, violerebbero gli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, dal momento che escluderebbero «del tutto le Regioni dalla programmazione delle reti infrastrutturali energetiche di interesse nazionale e dalla loro articolazione territoriale», benché l'esercizio di tali funzioni incida sulle competenze regionali in materia di energia, nonché di governo del territorio, tutela della salute e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. Ciò avrebbe dovuto comportare, secondo quanto chiarito da questa Corte con le sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, la necessità della previsione di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni ovvero con la Conferenza unificata. D'altra parte, come si fa osservare nel ricorso, disposizioni di questo tipo sarebbero invece previste nella stessa legge n. 239 del 2004 all'art. 1, comma 8, lettera b), punto 2, in relazione alla rete nazionale dei gasdotti, e all'art. 1, comma 8, lettera c), punto 6, in relazione alla rete nazionale degli oleodotti.

La censura è fondata, in relazione alla mancata previsione di adeguate forme di leale collaborazione.

Se, come visto al par. 15, appare in generale giustificabile una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato dei fondamentali poteri amministrativi nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" che esigono una unitaria visione a livello nazionale ed un loro efficace coordinamento con gli altri connessi poteri in materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato (come quelli, ad esempio, previsti dallo stesso art. 1, comma 7, della legge n. 239 del 2004 e che non sono stati oggetto di impugnazione), appare peraltro costituzionalmente necessario che l'esercizio dei poteri che determinano le linee generali di sviluppo dell'articolazione

territoriale delle reti infrastrutturali energetiche nazionali, nonché la loro programmazione, venga ricondotto a moduli collaborativi con il sistema delle autonomie territoriali nella forma dell'intesa in senso forte fra gli organi statali e la Conferenza unificata.

Va pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, lettere *g)* e *h)*, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui non stabilisce che i poteri statali ivi previsti siano esercitati previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

25. – La Regione Toscana impugna anche la lettera *l)* dell'art. 1, comma 7, della legge n. 239 del 2004, che prevede la competenza dello Stato in tema di «individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici, ai sensi della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, al fine di garantire la sicurezza strategica, ivi inclusa quella degli approvvigionamenti energetici e del relativo utilizzo, il contenimento dei costi dell'approvvigionamento energetico del Paese, lo sviluppo delle tecnologie innovative per la generazione di energia elettrica e l'adeguamento della strategia nazionale a quella comunitaria per le infrastrutture energetiche».

Ad avviso della ricorrente sarebbero violati gli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, per la mancata previsione dell'intesa con le Regioni interessate che, invece, dovrebbe essere considerata necessaria secondo quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 303 del 2003.

La questione è fondata.

La disposizione impugnata si limita ad un generico richiamo alla disciplina contenuta nella legge n. 443 del 2001 e nel d.lgs. n. 190 del 2002, indicando peraltro finalità solo in parte coincidenti con quelle contenute nell'art. 1, comma 1, della suddetta legge n. 443 del 2001, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 13, comma 3, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti). Tale richiamo, nei termini in cui è formulato, non consente di ritenere che la previsione in questione salvaguardi l'indispensabile ruolo spettante alle autonomie regionali nell'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici necessari per garantire il soddisfacimento delle esigenze del settore energetico e, in particolare, che assicuri che anche tale individuazione sia effettuata d'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate, così come espressamente dispone il citato comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001 già scrutinato da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2003. La predisposizione di un programma di grandi infrastrutture per le finalità indicate dalla disposizione impugnata implica necessariamente una forte compressione delle competenze regionali non soltanto nel settore energetico ma anche nella materia del governo del territorio, di talché, come già sottolineato nel par. 15, è condizione imprescindibile per la legittimità costituzionale dell'attrazione in sussidiarietà a livello statale di tale funzione amministrativa, la previsione di un'intesa in senso forte con le Regioni nel cui territorio l'opera dovrà essere realizzata.

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, lettera *l)*, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui non prevede che l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici ivi contemplata avvenga d'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate.

26. – La Regione Toscana impugna l'art. 1, comma 8, lettera *a)*, punto 3, della legge n. 239 del 2004, il quale, nell'elencare i compiti e le funzioni amministrative di competenza dello Stato in particolare nel settore elettrico, gli attribuisce il potere di approvare gli «indirizzi di sviluppo della rete di trasmissione nazionale, considerati anche i piani regionali di sviluppo del servizio elettrico». Tale disposizione confliggerebbe con gli artt. 117 e 118 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, perché, stante la connessione e l'incidenza di questi poteri con molteplici materie di competenza legislativa concorrente, sarebbe stato necessario, in applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, prevedere che il loro esercizio avvenisse d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni ovvero con la Conferenza unificata.

La ricorrente censura altresì l'art. 1, comma 8, lettera *a)*, punto 7, il quale attribuisce allo Stato il compito di definire i «criteri generali per le nuove concessioni di distribuzione dell'energia elettrica e per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di generazione di energia elettrica di potenza termica superiore ai 300 MW, sentita la Conferenza unificata e tenuto conto delle linee generali dei piani energetici regionali». Tale disposizione, nella parte in cui si riferisce alla distribuzione nazionale dell'energia, prevedendo criteri statali per l'esercizio di funzioni amministrative attinenti a materie di competenza regionale, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., i quali non consentirebbero allo Stato «di dettare criteri per l'esercizio di funzioni amministrative che la legge regionale dovrebbe allocare e disciplinare». In ogni caso, l'illegittimità della disposizione impugnata conseguirebbe alla violazione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di un'intesa "forte" con la Conferenza Stato-Regioni.

Le questioni sono in parte fondate.

Sulla base di quanto in precedenza argomentato ai paragrafi 12 e 15, non vi è dubbio che le disposizioni impugnate ineriscano alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" e che la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato dei poteri amministrativi di determinazione delle linee generali di sviluppo della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica debba essere accompagnata dalla previsione di idonei moduli collaborativi nella forma dell'intesa in senso forte fra gli organi statali e la Conferenza unificata, rappresentativa dell'intera pluralità degli enti regionali e locali. Analogamente si deve ritenere per i poteri statali concernenti la determinazione dei criteri generali per le nuove concessioni di distribuzione dell'energia elettrica e per il rilascio delle autorizzazioni relative alle grandi centrali di produzione, per i quali non può essere ritenuto sufficiente il semplice parere della Conferenza unificata previsto dalla norma impugnata.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *a)*, punto 3, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui non prevede che i poteri statali ivi contemplati siano esercitati previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Deve inoltre essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), punto 7, della legge n. 239 del 2004 nella parte in cui prevede che la Conferenza unificata sia solo sentita e non debba, invece, essere coinvolta nella forma dell'intesa sui «criteri generali per le nuove concessioni di distribuzione dell'energia elettrica e per l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio degli impianti di generazione di energia elettrica di potenza termica superiore ai 300 MW».

27. – La Regione Toscana impugna l'art. 1, comma 8, lettera *b*), punto 3, della legge n. 239 del 2004, il quale prevede che lo Stato assuma le «determinazioni inerenti lo stoccaggio di gas naturale in giacimento». La disposizione censurata violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost. e il principio di leale collaborazione, in quanto l'attrazione in sussidiarietà di questa funzione in capo allo Stato non sarebbe accompagnata dalla previsione di un'intesa con le Regioni, benché l'esercizio delle funzioni previste comporti «pesanti ricadute sul territorio regionale».

La questione è fondata.

Sulla base di quanto in precedenza argomentato ai paragrafi 12 e 15, non vi è dubbio che si opera nell'ambito della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" e che la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato di un delicato potere amministrativo, per di più connesso con una molteplicità di altre funzioni regionali, quanto meno in tema di tutela della salute e di governo del territorio, deve essere accompagnato dalla previsione di un'intesa in senso forte fra gli organi statali e le Regioni e le Province autonome direttamente interessate.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *b*), punto 3, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui non prevede che il potere statale ivi contemplato sia esercitato previa intesa con le Regioni e le Province autonome direttamente interessate.

28. – La Regione Toscana e la Provincia autonoma di Trento impugnano entrambe l'art. 1, comma 24, lettera *a*), della legge n. 239 del 2004, che, sostituendo il comma 2 dell'art. 1-*ter* del decreto-legge n. 239 del 2003, quale modificato dalla legge di conversione n. 290 del 2003, ha mantenuto al Ministro delle attività produttive l'emanazione degli «indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale», disponendo inoltre che il Ministro «verifica la conformità dei piani di sviluppo predisposti, annualmente, dai gestori delle reti di trasporto con gli indirizzi medesimi».

Secondo la nuova formulazione, mentre è rimasto invariato il potere del Ministro di emanare gli indirizzi di sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e del gas, l'originario compito di approvazione dei piani di sviluppo predisposti dai gestori delle reti risulta sostituito con quello di semplice verifica della conformità di tali piani con gli indirizzi elaborati dal Ministero.

Queste disposizioni, ad avviso delle ricorrenti, violerebbero gli artt. 117 e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, dal momento che, ai fini dell'esercizio dei poteri ministeriali, non sarebbe prevista la necessità di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni o con la Conferenza unificata, oppure con la Regione interessata. La sola Provincia di Trento lamenta anche che la previsione dei poteri statali in questione violerebbe i principi di sussidiarietà e proporzionalità, per l'insussistenza delle esigenze unitarie che possono giustificare l'avocazione di funzioni amministrative da parte dello Stato.

Le questioni sono in parte fondate.

Come si è già chiarito nel par. 18 a proposito della formulazione originaria dell'art. 1-*ter*, comma 2, del decreto-legge n. 239 del 2003, sulla base di quanto argomentato ai paragrafi 12 e 15, non è dubbio che la disposizione impugnata intervenga nell'ambito della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", ma che, al tempo stesso, la "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato del potere di determinare gli indirizzi può essere giustificata sulla base della necessità che in questa materia sia assicurata una visione unitaria per l'intero territorio nazionale. Peraltro, la rilevanza del potere di emanazione degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale sulla materia energetica, nonché la sua sicura indiretta incidenza sul territorio e quindi sui relativi poteri regionali, rende costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa in senso forte fra gli organi statali e il sistema delle autonomie territoriali rappresentato in sede di Conferenza unificata. Al contrario, la mera attività di verifica della conformità dei piani di sviluppo annuali dei gestori delle reti di trasporto, in conformità agli indirizzi in materia, può essere esercitata dal solo Ministro preposto alla gestione amministrativa del settore, trattandosi dell'esercizio di un potere di controllo, a limitata discrezionalità, che si esplica a valle dell'attività di selezione e disciplina degli interessi pubblici operata in sede di elaborazione – congiunta tra Stato ed autonomie – di quegli indirizzi cui i suddetti piani debbono conformarsi.

Va pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 24, lettera *a*), della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui, sostituendo il comma 2 dell'art. 1-*ter* del decreto-legge n. 239 del 2003, non prevede che lo Stato emani gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

29. – La Regione Toscana e la Provincia autonoma di Trento impugnano, sotto diversi profili, l'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, che ha sostituito i commi da 1 a 4 dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 290 del 2003, introducendovi altresì i nuovi commi 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater*.

La Regione Toscana censura, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, il nuovo comma 1 dell'art. 1-*sexies*, poiché modificherebbe l'assetto delle competenze introdotto dal d.lgs. n. 112 del 1998, fondato sulla potenza degli impianti e sulla tensione delle reti di trasporto, sostituendolo con il criterio dell'appartenenza o meno degli impianti alla «rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica», così rimettendo alla discrezionalità del Ministro – cui l'art. 3 del d.lgs. n. 79 del 1999 affida l'individuazione dell'ambito di tale rete – la determinazione del confine fra la competenza regionale e quella statale, senza che sia previsto alcun coinvolgimento delle Regioni in questa fase.

La questione non è fondata.

Proprio l'adozione della legge n. 239 del 2004 ha provveduto a riordinare l'intero settore energetico ed al suo interno il settore elettrico, ivi compresi gli atti che determinano i confini delle diverse reti di interesse nazionale: in questo ambito, in particolare, rilevano le previsioni di cui all'art. 1, comma 7, lettere *g)*, *h)*, e *l)*, nonché, con specifico riguardo al settore elettrico, le previsioni di cui all'art. 1, comma 8, lettera *a)*, punto 3, disposizioni queste che, sulla base di quanto deciso in questa stessa pronuncia (cfr. i paragrafi 24, 25 e 26), contemplano tutte la presenza di adeguati strumenti di codecisione paritaria tra lo Stato e il sistema delle autonomie regionali.

30. – La Regione Toscana e la Provincia autonoma di Trento impugnano l'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004 anche nella parte in cui introduce il comma 4-*bis* dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003, disponendo che in caso di mancato conseguimento dell'intesa con la Regione o le Regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti, «lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione ed autorizza le opere di cui al comma 1, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per le attività produttive previo concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio». Questa disposizione, secondo la Regione Toscana, contrasterebbe con l'art. 120 Cost. e il principio di leale collaborazione, in quanto prevederebbe e disciplinerebbe una ipotesi di potere sostitutivo statale al di fuori dei presupposti costituzionali. Tale potere, inoltre, ad avviso della Provincia di Trento, non sarebbe attribuito al Governo nella sua collegialità e comunque – secondo entrambe le ricorrenti – sarebbe inadeguatamente definito da una semplice legge ordinaria. Ancora, le ricorrenti sostengono che i presupposti per il suo esercizio sarebbero individuati non solo nella paralisi procedimentale imputabile ad inerzia della Regione ma anche in ogni tipo di dissenso, anche pienamente motivato, con un conseguente declassamento dei rapporti fra Regioni e Stato dal livello delle intese in senso forte a quello delle intese in senso debole, come tali non idonee a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione. Infine, fa osservare la Provincia di Trento, oggetto della sostituzione sarebbe un atto di autonomia politica, come tale non sostituibile da un atto statale, con la conseguenza che una predeterminazione del genere farebbe venir meno la spinta a ricercare effettivamente l'intesa.

La censura è fondata.

Anche volendosi superare in via di interpretazione sistematica il rilievo fondato sulla apparente elusione della competenza esclusiva del Governo, nella sua collegialità, in tema di esercizio dei poteri sostitutivi, il secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere applicato ad ipotesi, come quella prevista dalla disciplina impugnata, nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale e nella perdurante assenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nell'ambito dei procedimenti legislativi dello Stato.

Nell'attuale situazione, infatti, come questa Corte ha più volte ribadito a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 (cfr., da ultimo, le sentenze n. 242 e n. 285 del 2005), tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese "in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale.

L'esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l'opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l'intesa, ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte. E nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni.

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui introduce il comma 4-*bis* nell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003.

31. – La Provincia autonoma di Trento impugna infine l'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, anche nella parte in cui introduce nell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003 il comma 4-*ter*, il quale stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 1-*sexies* «si applicano, su istanza del proponente, anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione eccetto i procedimenti per i quali sia completata la procedura di VIA, ovvero il relativo procedimento risulti in fase di conclusione». Questa disposizione violerebbe le competenze legislative e amministrative della ricorrente in materia di energia, in quanto, prevedendo che il soggetto che ha richiesto la autorizzazione possa chiedere di concludere il procedimento autorizzatorio secondo la normativa previgente, impedirebbe l'esercizio delle nuove funzioni spettanti a Regioni e Province autonome relativamente ad alcune procedure in corso ed altererebbe le regole sulla successione delle leggi nel tempo.

La censura non è fondata.

La disposizione impugnata contiene una normale disciplina transitoria, che regola in modo non irragionevole i procedimenti già iniziati sotto il regime giuridico precedente, salvo quelli che ormai si trovano in una fase particolarmente avanzata, evidentemente al fine di estendere il regime generale di semplificazione dei procedimenti autorizzatori introdotto dalle nuove disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dello stesso art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003, che la stessa ricorrente riconosce conformi, nel testo attuale, alle proprie attribuzioni costituzionali.

32. – La Regione Toscana impugna l'art. 1, comma 33, della legge n. 239 del 2004, il quale prevede che «sono fatte salve le concessioni di distribuzione di energia elettrica in essere, ivi compresa, per quanto riguarda l'attività di distribuzione, la concessione di cui all'art. 14, comma 1, del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359», aggiungendo che «il Ministro delle attività produttive, sentita l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, anche al fine di garantire la parità di condizioni, può proporre modifiche e variazioni delle clausole contenute nelle relative convenzioni». La ricorrente lamenta la lesione degli artt. 117 e 118 Cost., asserendo che la disposizione impugnata limiterebbe i poteri regionali relativi ai rapporti in atto con le imprese di distribuzione, attribuendo unicamente al Ministro il potere di apportare modifiche alle relative convenzioni. Pertanto, «il congelamento delle concessioni in essere», insieme con la riserva di poteri al Ministro, determinerebbe di fatto «l'annullamento delle potestà regionali sino al 2030». In subordine, anche ammettendosi la legittimità costituzionale della "chiamata in sussidiarietà" di questo potere, secondo la ricorrente sarebbe violato il principio di leale collaborazione, non essendo prevista alcuna forma di intesa con la Regione interessata.

Le questioni non sono fondate.

Le doglianze della Regione, espresse in termini estremamente sintetici, si rivolgono alla contestazione di una norma transitoria relativa alla mera gestione della fase di passaggio dal precedente regime all'attuale, norma che non risulta di per sé irragionevole. Infatti, a prescindere dal fatto che le concessioni di distribuzione di energia elettrica cui si riferisce la disposizione censurata sono relative ad ambiti territoriali largamente eccedenti quelli delle singole Regioni, la norma in questione mira semplicemente a garantire la certezza dei rapporti giuridici già instaurati dai concessionari dell'attività di distribuzione dell'energia. Le eventuali modifiche alle clausole delle convenzioni esistenti sono oggetto soltanto di un potere di "proposta" da parte del Ministro e di un potere consultivo dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dovendo pertanto incontrare, per divenire effettive, il necessario consenso delle parti titolari del rapporto. Non v'è dunque alcuna ragione di ritenere che tali poteri debbano necessariamente essere esercitati previa intesa con la Regione interessata.

33. – La Regione Toscana impugna i commi 56, 57 e 58 dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004, che disciplinano le attività di lavorazione e stoccaggio di oli minerali. In particolare, il comma 56 individua le attività soggette ad autorizzazione di competenza delle Regioni, indicandole nella installazione ed esercizio di nuovi impianti, nella dismissione di stabilimenti, nella variazione della capacità complessiva di lavorazione, nonché nella variazione di oltre il 30 per cento della capacità complessiva autorizzata di stoccaggio. Il comma 57 indica i parametri alla stregua dei quali va esercitato il potere autorizzatorio, mentre il comma 58 espressamente esclude la necessità di autorizzazione per le modifiche degli stabilimenti di lavorazione o dei depositi di oli minerali che non incidano sulla capacità complessiva di lavorazione o non determinino una variazione della capacità di stoccaggio superiore a quella indicata nel comma 56, lettera d).

Ad avviso della ricorrente, tali disposizioni violerebbero gli artt. 117 e 118 Cost. sotto diversi profili.

La Regione, ammettendo che la disciplina intervenga in una materia di competenza concorrente, lamenta che allo Stato spetterebbe determinare i soli principi fondamentali, fra i quali non rientrerebbe la delimitazione delle attività da sottoporre ad autorizzazione, operata senza lasciare alle amministrazioni regionali alcun margine di valutazione. L'invasività delle norme censurate si desumerebbe anche dal contenuto illogico di talune disposizioni, ed in particolare dalla previsione che individua l'entità della variazione della capacità complessiva di stoccaggio dello stabilimento oltre la quale si richiede come necessario il rilascio dell'autorizzazione. Sarebbero invece le Regioni, in quanto dotate di una maggiore conoscenza delle peculiari situazioni territoriali, i soggetti competenti a valutare l'incidenza della variazione e la conseguente necessità dell'autorizzazione.

In termini più specifici, con riferimento al comma 57, la ricorrente censura il mancato richiamo al rispetto delle disposizioni in materia di governo del territorio e, con riferimento al comma 58, la circostanza che siano previste come attività libere tutte le modifiche degli oleodotti senza specificazioni né limiti, così consentendo, ad esempio, anche la modifica del relativo tracciato.

Tali questioni non sono fondate.

L'individuazione delle attività soggette ad autorizzazione costituisce senz'altro una disciplina qualificabile come principio fondamentale della materia, dal momento che attraverso di essa viene stabilito quando si renda necessaria la sottoposizione al peculiare regime amministrativo relativo agli stabilimenti di lavorazione e stoccaggio degli oli minerali: tale scelta, come è evidente, dipende anche da variabili e parametri tendenzialmente insensibili alla specificità territoriale, in quanto legati alla obiettiva rilevanza – non frazionabile geograficamente – di tali attività rispetto agli interessi pubblici che ne impediscono uno svolgimento liberalizzato. In quest'ottica, la stessa soglia quantitativa, individuata in relazione alla complessiva capacità di stoccaggio, non appare irragionevole rispetto al bilanciamento fra i diversi interessi in gioco.

Quanto alle specifiche censure concernenti le previsioni di cui ai commi 57 e 58, occorre prendere atto della ineludibilità dell'evidente impatto sul territorio di molte delle scelte che caratterizzano il settore delle politiche riconducibili alla materia dell'energia (che, una volta completati i relativi procedimenti, per quanto si è rilevato nel precedente par. 15, sicuramente si impongono rispetto agli atti di gestione del territorio). Tali conseguenze, tuttavia, debbono ritenersi adeguatamente bilanciate dal doveroso coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali all'interno dei processi decisionali di elaborazione e realizzazione delle politiche energetiche; nello specifico settore delle disposizioni qui censurate, si può richiamare, in proposito, quanto prevede la stessa legge n. 239 del 2004 all'art. 1, comma 8, lettera c), punti 5 e 6, in relazione all'individuazione «di criteri e modalità per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione ed all'esercizio degli impianti di lavorazione e di stoccaggio di oli minerali», nonché all'individuazione «della rete nazionale di oleodotti».

34. – La Regione Toscana impugna i commi 77, 78, 79, 80, 81, 82 e 83 dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004, che prevedono il procedimento di rilascio del permesso di ricerca e della concessione degli idrocarburi. Tali disposizioni, in particolare, stabiliscono che i suddetti provvedimenti costituiscono titolo per la costruzione degli impianti e delle opere necessarie, sostituiscono ad ogni effetto autorizzazioni, permessi, concessioni ed atti di assenso comunque denominati e, qualora le opere comportino variazioni agli strumenti

urbanistici, producono l'effetto della variante; prevedono, altresì, che il rilascio del permesso e della concessione avvenga in seguito a un procedimento unico, nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); fissano, inoltre, i termini entro cui deve concludersi l'attività istruttoria.

La ricorrente sostiene che sarebbero violati gli artt. 117 e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, dal momento che il mancato richiamo dell'intesa con le Regioni interessate, pur prevista dall'art. 1, comma 7, lettera *n*), della stessa legge n. 239 del 2004, per l'adozione delle «determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria» relative alla terraferma, determinerebbe la lesione delle proprie competenze in materia di energia e di governo del territorio. La censura non è fondata.

La stessa ricorrente rileva che le disposizioni impugnate non escludono espressamente l'applicabilità di quanto previsto all'art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge n. 239 del 2004, ed in particolare la necessità dell'intesa della Regione interessata. Tuttavia, la Regione Toscana sostiene che il mancato richiamo dell'intesa potrebbe essere interpretato come espressione della volontà del legislatore di disciplinare il settore in modo diverso. In particolare, la norma non chiarirebbe le modalità con cui dovrebbe essere acquisita l'intesa, e non chiarirebbe se l'intesa debba essere acquisita in sede di conferenza di servizi, né quali siano le conseguenze del suo mancato raggiungimento.

L'interpretazione prospettata dalla ricorrente appare peraltro errata, poiché essa condurrebbe anche a negare irragionevolmente lo stesso potere ministeriale di autorizzazione in questo specifico settore. D'altra parte, per quanto concerne il rapporto tra intesa e richiamo delle norme sul procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241 del 1990, ed in particolare alla conferenza di servizi, occorre osservare che lo stesso art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003 – come modificato dall'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004 – stabilisce che l'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica sia rilasciata dal Ministro delle attività produttive d'intesa con la Regione interessata, e dispone che il relativo procedimento si svolga «nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241». Analoga previsione è contenuta anche nell'art. 1, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 7 del 2002, convertito nella legge n. 55 del 2002. Pertanto, i commi impugnati devono essere interpretati come semplicemente specificativi delle caratteristiche della fase istruttoria e degli effetti della autorizzazione – che resta peraltro disciplinata dall'art. 1, comma 7, lettera *n*), della stessa legge n. 239 del 2004, il quale prevede la necessità dell'intesa con le Regioni interessate – con la conseguente assenza delle lamentate lesioni delle competenze regionali.

35. – La Regione Toscana impugna l'art. 1, comma 84, della legge n. 239 del 2004, il quale prevede che la misura massima del «contributo compensativo per il mancato uso alternativo del territorio», che può essere stabilito «a seguito di specifici accordi tra la Regione e gli enti locali interessati ed i titolari di concessioni di coltivazione di idrocarburi in terraferma non ancora entrate in produzione», non possa «eccedere il valore complessivo del quindici per cento di quanto comunque spettante alla Regione e agli enti locali per le aliquote di prodotto della coltivazione»; inoltre prevede che «la mancata sottoscrizione degli accordi non costituisce motivo per la sospensione dei lavori necessari per la messa in produzione dei giacimenti di idrocarburi o per il rinvio dell'inizio della coltivazione».

La ricorrente ritiene che queste disposizioni violino gli artt. 117 e 118 Cost., dal momento che inciderebbero, con disposizioni di dettaglio, in materia sia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", sia di "governo del territorio", di competenza legislativa concorrente, così impedendo alla legge regionale di disciplinare il contributo compensativo e gli effetti della mancata sottoscrizione degli accordi. Tale sottoscrizione, infatti, sarebbe rimessa alla buona volontà dei titolari delle concessioni, senza che la Regione disponga di strumenti efficaci per addivenire a detta sottoscrizione.

La censura è solo parzialmente fondata.

La determinazione dell'ammontare massimo del contributo compensativo può essere agevolmente ricondotta ad una normativa di principio, necessaria anche al fine di garantire sull'intero territorio nazionale una relativa uniformità dei costi per le imprese di coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma.

Al contrario, la determinazione nella legge statale delle conseguenze della mancata sottoscrizione degli accordi e, in particolare, l'esclusione che quest'ultima possa fondare la sospensione dei lavori necessari per la messa in produzione dei giacimenti o per il rinvio dell'inizio della coltivazione, restringe impropriamente la discrezionalità legislativa regionale attraverso la previsione di una normativa che non può in alcun modo essere qualificata come principio fondamentale.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 84, della legge n. 239 del 2004, limitatamente all'ultimo periodo.

36. – La Regione Toscana impugna infine l'art. 1, comma 121, della legge n. 239 del 2004, il quale delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia, ai sensi e secondo i principi e criteri di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni. Questa disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto lo Stato potrebbe esercitare competenze legislative in materia di energia solo dettando principi fondamentali, ovvero mediante la redazione di testi unici meramente ricognitivi.

La questione non è fondata.

I principi e criteri direttivi della delega legislativa contenuta nella disposizione impugnata non appaiono di per sé contrastanti con i limiti posti dall'art. 117, terzo comma, Cost., alla legislazione statale nell'ambito delle materie attribuite alla potestà concorrente: al di là del fatto che il rispetto delle disposizioni costituzionali non deve essere necessariamente espresso, nella lettera *b*) del comma 121 si afferma esplicitamente la necessità del «rispetto delle competenze conferite alle amministrazioni centrali e regionali» (facendosi così anche intendere il necessario rispetto della normativa precedentemente vigente). Al tempo stesso, i criteri direttivi contenuti nel comma 121,

attengono non solo al settore energetico, ma anche a materie di sicura competenza esclusiva dello Stato (cfr., in particolare, le lettere *a* e *b*).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*ter*, comma 2, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), quale convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, nella parte in cui non dispone che il potere del Ministro delle attività produttive di emanare «gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale» sia esercitato d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera *f*), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), limitatamente alle parole «con esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili»;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, lettera *g*), della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui non prevede che «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» da parte dello Stato avvenga d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, lettera *h*), della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui non prevede che «la programmazione di grandi reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» da parte dello Stato avvenga d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281;

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, lettera *i*), della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui non prevede che «l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici» da parte dello Stato avvenga d'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate;

6) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), punto 3, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui non prevede che «l'approvazione degli indirizzi di sviluppo della rete di trasmissione nazionale» da parte dello Stato avvenga d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281;

7) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), punto 7, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui prevede che «la definizione dei criteri generali per le nuove concessioni di distribuzione dell'energia elettrica e per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di generazione di energia elettrica di potenza termica superiore ai 300 MW» da parte dello Stato debba avvenire «sentita la Conferenza unificata», anziché «previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281»;

8) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *b*), punto 3, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui non prevede che «le determinazioni inerenti lo stoccaggio di gas naturale in giacimento» siano assunte dallo Stato d'intesa con le Regioni e le Province autonome direttamente interessate;

9) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 24, lettera *a*), della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui, sostituendo il comma 2 dell'art. 1-*ter* del decreto-legge n. 239 del 2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, non dispone che il potere del Ministro delle attività produttive di emanare «gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale» sia esercitato d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281;

10) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui introduce il comma 4-*bis* nell'art. 1-*sexies*, del decreto-legge n. 239 del 2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003;

11) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 84, della legge n. 239 del 2004, limitatamente alle parole «la mancata sottoscrizione degli accordi non costituisce motivo per la sospensione dei lavori necessari per la messa in produzione dei giacimenti di idrocarburi o per il rinvio dell'inizio della coltivazione»;

12) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera *c*), della legge n. 239 del 2004, sollevata dalla Regione Toscana, in relazione all'art. 119 Cost., con il ricorso n. 107 del 2004;

13) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*sexies*, comma 5, del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, sollevata dalla Provincia autonoma di Trento, in relazione agli artt. 8 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché in relazione al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), e al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), con il ricorso indicato in epigrafe;

- 14) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-*sexies*, comma 2, del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, sollevate dalla Provincia autonoma di Trento, in relazione agli artt. 95, terzo comma, e 97, primo e secondo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;
- 15) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera *h*), della legge n. 239 del 2004, sollevate dalla Regione Toscana, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;
- 16) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 121, della legge n. 239 del 2004, sollevata dalla Regione Toscana, in relazione all'art. 76 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;
- 17) *dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 1-*sexies*, commi 1, 2, 3 e 4 del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, sollevate dalla Regione Toscana e dalla Provincia autonoma di Trento in relazione agli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118 Cost. con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 18) *dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 1-*sexies*, comma 6, del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, sollevate dalla Provincia autonoma di Trento in relazione agli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118 Cost. con il ricorso indicato in epigrafe;
- 19) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, del decreto-legge n. 239 del 2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, sollevate dalla Regione Toscana, in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 20) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-*sexies*, commi 5 e 8, del decreto-legge n. 239 del 2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003, sollevate dalla Regione Toscana e dalla Provincia autonoma di Trento, in relazione agli artt. 117, 118 e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;
- 21) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera *c*); comma 8, lettera *a*), punto 7; comma 8, lettera *b*), punto 3; comma 33; commi 56, 57 e 58, della legge n. 239 del 2004, sollevate dalla Regione Toscana, in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.
- 22) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera *c*); comma 26, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 239 del 2003, introducendovi altresì il comma 4-*ter*; comma 33; commi 56, 57, 58, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83 e 121, della legge n. 239 del 2004, sollevate dalla Regione Toscana e dalla Provincia autonoma di Trento, in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 ottobre 2005.

*Allegato:* Ordinanza letta all'udienza del 24 maggio 2005

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Considerato* che il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione, è configurato come svolgentesi esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale; che pertanto, alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte non è ammesso l'intervento in tali giudizi di soggetti privi di potere legislativo

P.Q.M.

*dichiara* inammissibili gli interventi spiegati nei giudizi da Enel s.p.a..

*Firmato:* Piero Alberto Capotosti, Presidente

**POTESTA' LEGISLATIVA RESIDUALE O ESCLUSIVA DELLA REGIONE**

*(Art. 117 Costituzione, comma IV)*

**AGRICOLTURA**

sentenza n. 272

sentenza n. 324

**ORDINAMENTO REGIONALE E ORGANIZZAZIONE**

sentenza n. 449

sentenza n. 462

**COMUNITA' MONTANE**

sentenza n. 456



## AGRICOLTURA

**La Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima la norma che assegna al Ministero delle Politiche Agricole (senza alcuna deliberazione del Consiglio dei Ministri) le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di quote latte, nonché le azioni sostitutive**

NUMERO SCHEDA: 6403

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: articolo 1, comma 2, del decreto legge n. 11 del 31 gennaio 1997

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 07/07/2005

NUM. ATTO: 272

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

Con sentenza n. 272 del 7 luglio 2005 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 1, comma 2, del decreto legge n. 11 del 31 gennaio 1997, che disciplina le misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario.

La norma impugnata, nel testo introdotto dalla legge di conversione n. 81 del 1997, dispone che al ministero delle Risorse agricole rimangano assegnate le funzioni di indirizzo e coordinamento, nonché le azioni sostitutive nel caso di eventuale inadempienza delle regioni e Province autonome.

Secondo la ricorrente (Regione Lombardia), detta disposizione si porrebbe in contrasto con gli articoli 5, 115, 117 e 118 della Costituzione (anche in riferimento agli articoli 3, comma 1, della legge n. 382 del 1975, 4, comma 1, del d.P.R. n. 616 del 1977 e 2, comma 3, lettera d) della legge n. 400 del 1988) in quanto la funzione di indirizzo e coordinamento viene attribuita al Ministero e non al Consiglio dei ministri e non è prevista alcuna garanzia sostanziale e procedimentale per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

La Corte, nel dichiarare fondata la questione, ha osservato, a fondamento dell'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, del decreto legge n. 11 del 31 gennaio 1997 quanto segue:

1) In relazione al potere statale di indirizzo e coordinamento, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere necessario che l'esercizio della funzione trovi svolgimento attraverso atti collegiali del Governo e cioè attraverso una deliberazione del Consiglio dei ministri (si segnalano, in tal senso, le sentenze n. 314 del 2001 e n. 381 del 1996). Tale requisito formale è richiesto in quanto la deliberazione del Consiglio dei ministri esprime «l'assunzione di responsabilità a livello dell'organo chiamato a delineare, sotto la direzione del Presidente del Consiglio, la "politica generale del Governo" (articolo 95 della Costituzione), in ordine alla esigenza di indirizzare e coordinare l'attività delle Regioni in vista di interessi unitari individuati dalla legge della Repubblica» (sentenza n. 408 del 1998).

2) In relazione al potere sostitutivo, la Corte ha da sempre ritenuto che la legittimità costituzionale di ogni forma di controllo sostitutivo deve essere assistita da garanzie sostanziali e procedurali. La norma impugnata, pur limitandosi a prevedere in via generale un potere di sostituzione senza disciplinare specifiche ipotesi in cui il potere stesso possa essere esercitato, deve ritenersi, per gli aspetti regolamentati, non conforme ai requisiti costituzionali nella parte in cui, individuando l'organo competente in un singolo Ministro, non prevede la deliberazione del Consiglio dei ministri.

Si segnala, infine, che la sentenza appare particolarmente lunga, in quanto la stessa affronta, oltre alla questione sopra esposta e dichiarata fondata (paragrafo 17 del "Considerato in diritto"), varie questioni di legittimità costituzionale sollevate con distinti ricorsi dalle regioni Lombardia, Veneto e Sicilia, riuniti e trattati congiuntamente in quanto riguardanti diverse disposizioni di legge, ma tutte attinenti al regime delle quote latte.

Tali ulteriori questioni vengono dichiarate non fondate, inammissibili oppure in relazione alle medesime viene dichiarata cessata la materia del contendere o i giudizi originati dai ricorsi dichiarati estinti per rinuncia.

Prima di procedere alla disamina delle varie questioni, la Corte ritiene opportuno premettere alcune considerazioni di ordine generale in relazione alle ragioni che hanno condotto all'emanazione della disciplina concernente il settore delle quote latte le cui disposizioni sono state impugnate.

Disciplina, quella delle quote latte, che la Corte ribadisce rientrare nell'ambito della materia dell'agricoltura e non in quella di regolazione dei mercati.

Si allega il testo della sentenza.

SENTENZA N. 272  
ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 01, commi 1 e 2, art. 1 commi da 1 a 20 e da 28 a 44, artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8 nonché dell'intero decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 11 (Misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura), anche come convertito con modificazioni nella legge 28 marzo 1997, n. 81 (ric. numeri 25, 26, 36 e 37 del 1997); dell'art. 1, commi 1, 3 e 4 nonché dell'intero decreto-legge 7 maggio 1997, n. 118 (Disposizioni urgenti in materia di quote latte) (ric. n. 41 del 1997); dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 3-*bis* e 4-*bis*, art. 2, commi 1, lettera *c*) e lettera *d*), 2, 3 lettera *c*), 4, 5, 6, 8, 8-*bis*, 9 e 10, art. 3, commi 1 e 1-*bis*, art. 4, art. 4-*bis*, art. 5, nonché dell'intero decreto-legge 1° dicembre 1997, n. 411 (Misure urgenti per gli accertamenti in materia di produzione lattiera), anche come convertito con modificazioni nella legge 27 gennaio 1998, n. 5 (ric. numeri 3, 4, 16, 18 e 19 del 1998); dell'art. 1, comma 1, nonché dell'intero decreto-legge 15 giugno 1998 n. 182 (Modifiche alla normativa in materia di accertamenti sulla produzione lattiera e disposizioni sull'igiene dei prodotti alimentari), come convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 1998, n. 276 (ric. n. 38 del 1998); dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 3-*bis*, 3-*ter*, 4, 4-*bis*, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 21-*bis*, 21-*ter* nonché dell'intero decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43 (Disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario), anche come convertito con modificazioni nella legge 27 aprile 1999, n. 118 (ric. numeri 14, 15, 18 e 19 del 1999); dell'art. 1, commi 1, 1-*bis*, 2, 3, 3-*bis*, 4, 5, 6, 7, 7-*bis*, 8, 8-*bis*, 8-*ter*, e dell'intero decreto-legge 4 febbraio 2000, n. 8 (Disposizioni urgenti per la ripartizione dell'aumento comunitario del quantitativo globale di latte e per la regolazione provvisoria del settore lattiero-caseario), anche come convertito con modificazioni nella legge 7 aprile 2000, n. 79 (ric. numeri 10 e 14 del 2000), promossi con ricorsi delle Regioni Lombardia (ric. numeri 25 e 36 del 1997; 4 e 18 del 1998; 14 e 18 del 1999), Veneto (ric. numeri 26, 37 e 41 del 1997; 3, 19, 38 del 1998; 15 e 19 del 1999; 10 e 14 del 2000) e Sicilia (ric. n. 16 del 1998), rispettivamente notificati il 3 marzo, il 24 aprile, il 6 giugno, il 29 dicembre 1997 e il 30 dicembre 1997, il 27 febbraio e il 9 settembre 1998, il 31 marzo e il 31 maggio 1999, il 7 marzo e il 5 maggio 2000, depositati in Cancelleria il 12 marzo, il 30 aprile, il 13 giugno 1997, l'8 gennaio, il 3 marzo, il 9 marzo 1998, il 16 settembre 1998, il 9 aprile e il 9 giugno 1999, il 17 marzo e il 15 maggio 2000, ed iscritti ai numeri 25, 26, 36, 37 e 41 del registro ricorsi 1997, ai numeri 3, 4, 16, 18, 19 e 38 del registro ricorsi 1998, ai numeri 14, 15, 18 e 19 del registro ricorsi 1999 ed ai numeri 10 e 14 del registro ricorsi 2000.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 3 maggio 2005 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

*uditi* l'avvocato Giuseppe Ferrari per le Regioni Lombardia e Veneto, l'avvocato Giovanni Carapezza Figlia per la Regione Siciliana e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.— La Regione Lombardia (ric. numeri 25 e 36 del 1997) e la Regione Veneto (ric. numeri 26 e 37 del 1997) hanno proposto questione di legittimità costituzionale del decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 11 (Misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 1997, n. 81, censurandone ora l'intero testo, ora talune specifiche disposizioni.

1.1.— In particolare, la Regione Lombardia (ric. n. 25 del 1997), ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 del testo originario del decreto-legge n. 11 del 1997.

L'art. 7 istituisce una Commissione governativa di indagine in materia di quote latte. La ricorrente ne contesta la legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 5, 11, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 66 e seguenti del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1, della legge 22 luglio 1975, n. 382), in quanto non è prevista la partecipazione alla Commissione governativa di alcun rappresentante regionale. La violazione delle attribuzioni regionali sarebbe evidente, secondo la ricorrente, considerato che tra i compiti della Commissione governativa vi è quello di «accertare le modalità della gestione delle quote (...) e l'efficienza dei controlli svolti dalle amministrazioni competenti» (comma 1), tra le quali sono senz'altro ricomprese le Regioni. Ai sensi, infatti, dell'art. 2, commi 6-8, della legge 26 novembre 1992, n. 468 (Misure urgenti nel settore lattiero-caseario), alle stesse spetta il compito di vigilare sulla effettiva produzione dei singoli produttori e di comunicare all'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), per l'aggiornamento del bollettino, le eventuali situazioni di quota assegnata superiore a quella effettiva, risultando, in sostanza, le Regioni i soggetti costituzionalmente competenti a governare la materia delle quote latte.

Ciò premesso, secondo la ricorrente verrebbero violati gli indicati parametri costituzionali, sia per quel che riguarda le attribuzioni regionali in materia di produzione lattiera, sia per quel che riguarda le previsioni, anche di origine comunitaria, relative alla efficiente amministrazione del settore, posto che non potrebbe certamente presentare tale connotato un organo di indagine di cui fanno parte rappresentanti di uno solo dei soggetti aventi competenza in materia. Illegittima sarebbe, poi, la mancanza di qualsiasi raccordo con

le amministrazioni regionali, in quanto la Commissione governativa è abilitata ad accedere a tutti gli uffici ed archivi pubblici (art. 7, comma 3).

L'art. 8 del decreto-legge n. 11 del 1997 detta norme in materia di identificazione e registrazione degli animali (anagrafe del bestiame), anche in applicazione del d.P.R. 30 aprile 1996, n. 317 (Regolamento recante norme per l'attuazione della direttiva 92/102/CEE relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali). In particolare, la disposizione censurata prevede che alla banca dati relativa alla identificazione e registrazione degli animali (art. 8, comma 1) siano interconnessi il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali e l'AIMA, limitando agli altri soggetti interessati, e tra questi alle Regioni, la possibilità di accedervi solo «secondo modalità da stabilirsi con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali» (comma 3). Tale disposizione sarebbe, ad avviso della ricorrente, illegittima per violazione degli artt. 3, 5, 11, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, anche in riferimento al principio di leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni, e all'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), nonché agli artt. 66 e seguenti del d.P.R. n. 616 del 1977. La ricorrente lamenta, infatti, dal punto di vista procedimentale, la omessa previsione di qualsiasi consultazione della Conferenza Stato-Regioni, che, in base ai principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 520 del 1995, sarebbe stata invece necessaria.

Quanto ai profili sostanziali, la ricorrente deduce la violazione delle proprie attribuzioni in materia di zootecnia e di produzione lattiero-casearia, dal momento che, mentre le disposizioni costituzionali assegnano alle Regioni il governo del settore, l'accesso alla banca dati, indispensabile per l'esercizio di tali funzioni, è solo eventuale e per di più subordinato ad una determinazione ministeriale; e ciò nonostante la prevista articolazione della banca dati su tre livelli, locale, regionale e nazionale, e nonostante il riconoscimento dell'importanza del ruolo delle Regioni nella stessa raccolta dei dati utili per la gestione del settore, atteso che nelle more della realizzazione del sistema informativo gli elementi di conoscenza necessari sono reperiti dall'AIMA d'intesa con le Regioni.

L'incoerenza e l'irrazionalità di siffatte previsioni determinerebbero, quindi, anche la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, infine, darebbe causa, non solo alla lesione dell'autonomia regionale, ma anche alla violazione del principio di buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa e di quello secondo cui l'iniziativa privata può essere guidata e controllata solo per perseguire finalità di utilità sociale, con conseguente violazione dell'art. 11 della Costituzione, atteso che efficienza e coerenza delle scelte di governo della produzione lattiero-casearia sono valori propri dell'ordinamento comunitario, che lo Stato italiano è tenuto a salvaguardare.

1.2.— Il medesimo decreto-legge n. 11 del 1997 (sempre nel suo testo originario) è impugnato, nella sua interezza e specificamente, quanto agli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 7 e 8, anche dalla Regione Veneto (ric. n. 26 del 1997).

La ricorrente contesta, innanzitutto, la legittimità costituzionale dell'intero decreto per violazione degli artt. 5, 77, 115, 117 e 118 della Costituzione.

Ad avviso della Regione Veneto, infatti, pur se in ipotesi potrebbe riconoscersi nell'intervento normativo censurato il carattere dell'urgenza, risultando esso adottato per fronteggiare la protesta degli allevatori chiamati a pagare il cosiddetto superprelievo, siffatta situazione di urgenza dovrebbe ritenersi autoprodotta, rinvenendo la protesta degli allevatori le proprie ragioni nella inadeguatezza delle scelte di governo del settore e nella inefficienza dell'amministrazione dello Stato.

La medesima Regione dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'intero decreto-legge per violazione degli artt. 5, 11, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione al principio di leale cooperazione e all'art. 12 della legge n. 400 del 1988. Benché, infatti, questa Corte abbia già affermato che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome debba essere sempre coinvolta nella determinazione dei criteri generali della disciplina del settore lattiero-caseario (sentenza n. 520 del 1995), ciò non sarebbe affatto avvenuto nel caso in esame, con conseguente violazione anche del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di quello secondo cui l'iniziativa economica privata può essere guidata e controllata solo per fini di utilità sociale, e dell'art. 11 della Costituzione, posto che l'efficienza e la coerenza delle scelte di governo della produzione lattiero-casearia sono valori propri dell'ordinamento comunitario, che lo Stato italiano è tenuto a salvaguardare.

La violazione del medesimo principio viene in particolare dedotta dalla ricorrente per quanto riguarda gli artt. 1, 2 e 8 del decreto-legge impugnato.

La omessa previsione di alcuna consultazione delle Regioni nella fase attuativa della disciplina determinerebbe, poi, ad avviso della ricorrente, la violazione delle norme costituzionali attributive di competenza regionale in materia; l'art. 1, infatti, comprometterebbe ogni possibilità del governo del settore; l'art. 2, a sua volta, relegherebbe le Regioni al ruolo di ufficio periferico dell'amministrazione statale; l'art. 8, infine, estrometterebbe le Regioni, che, prima ancora dello Stato, sono i soggetti titolari della potestà legislativa e amministrativa in materia di zootecnia, dall'accesso ad uno strumento importante per il governo del settore.

Sul punto, la Regione Veneto svolge, inoltre, censure identiche a quelle proposte dalla Regione Lombardia, anche per quel che riguarda la violazione dell'art. 3 della Costituzione per incoerenza e irrazionalità della disciplina.

Oggetto di specifica censura sono poi gli artt. 4, 5 e 7 del decreto-legge n. 11 del 1997, dei quali la ricorrente eccepisce la illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 5, 11, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, anche in riferimento agli artt. 66 e segg. del d.P.R. n. 616 del 1977.

L'art. 4, in particolare, sarebbe illegittimo per violazione delle competenze regionali, per contrasto con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa e con gli artt. 11 e 41 della Costituzione, secondo quanto già specificato in precedenza.

L'art. 5, a sua volta, detta regole per l'assegnazione di quote ai giovani produttori così analitiche da espropriare le Regioni, ad avviso della ricorrente, di qualunque potere decisionale in materia di riassegnazione delle quote; e si tratterebbe di un potere indispensabile per un coerente ed efficiente governo del settore in relazione alle esigenze specifiche del territorio. Di qui la denunciata violazione di tutti gli indicati parametri.

L'art. 7, infine, istituisce una Commissione governativa di indagine in materia di quote latte e, ad avviso della ricorrente, sarebbe illegittimo per le medesime ragioni fatte valere dalla Regione Lombardia (ric. n. 25 del 1997).

1.3.— Con ulteriore ricorso (ric. n. 36 del 1997), la Regione Lombardia propone questione di legittimità costituzionale anche della legge 28 marzo 1997, n. 81, che ha convertito – con modificazioni – il decreto-legge n. 11 del 1997, iniziativa che concerne specificamente gli artt. 01, commi 1 e 2, e 1, commi da 36 a 44, inseriti nel testo del citato decreto-legge.

La disposizione di cui all'art. 01, per la parte interessata dal ricorso regionale, stabilisce, al comma 1, che, a decorrere dal periodo di applicazione 1997-1998, le funzioni amministrative relative all'attuazione della normativa comunitaria in materia di quote latte siano svolte dalle Regioni e dalle Province autonome; che, in attesa della riforma organica del settore, siano fatti salvi i compiti svolti dall'AIMA in materia di aggiornamento del bollettino 1997-1998, di riserva nazionale, di compensazione nazionale e di programmi volontari di abbandono; che l'AIMA concorra con le Regioni per gli altri adempimenti dello Stato nei confronti dell'Unione europea nel settore lattiero-caseario. Al comma 2, il medesimo articolo prevede che le funzioni di indirizzo e coordinamento e i poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni spettino al Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali. L'art. 1, comma 42, modificando quanto stabilito dall'art. 8 del decreto, prevede poi che le Regioni si avvalgano della banca dati per la registrazione e l'identificazione dei bovini da allevamento.

La ricorrente, oltre a ribadire le censure già proposte nei confronti delle disposizioni del decreto-legge, trasfuse con alcune modificazioni nell'art. 1, commi da 36 a 44, della legge n. 81 del 1997, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 01, comma 1, deducendo la violazione degli artt. 5, 11, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione anche in riferimento al principio di leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni.

L'assetto delle competenze disegnato dalla normativa censurata, invero, ad avviso della Regione Lombardia, solo formalmente riconoscerebbe le attribuzioni regionali in materia, ma nella sostanza farebbe salve le prerogative dell'AIMA, non solo per quel che riguarda la pubblicazione del bollettino per il periodo 1997-1998 (sulla base di atti normativi oggetto di specifiche censure dinanzi a questa Corte), ma anche, e a regime, per quel che riguarda la gestione della riserva nazionale, della compensazione nazionale e dei programmi volontari di abbandono.

Alle Regioni, viceversa, verrebbero riservati compiti non decisionali, ma attribuzioni meramente burocratiche, con particolare riguardo alle sanzioni. In sostanza, anche le disposizioni di cui all'art. 01, comma 1, impedendo alle Regioni l'efficiente governo del settore, violerebbero i parametri indicati per le medesime ragioni esposte nel ricorso avverso il decreto-legge.

Gli artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione – anche in riferimento agli artt. 3, comma 1, della legge 22 luglio 1975, n. 382 (Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione), 4, comma 1, del d.P.R. n. 616 del 1977, 2, comma 3, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400 – sarebbero violati, ad avviso della ricorrente, anche dalla disposizione di cui all'art. 01, comma 2, dal momento che la funzione di indirizzo e coordinamento viene attribuita al Ministro e non al Consiglio dei ministri e che, in contrasto con quanto affermato da questa Corte (sentenza n. 116 del 1994), non viene prevista alcuna garanzia sostanziale e procedimentale per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

1.4.— Anche la Regione Veneto (ric. n. 37 del 1997) impugna la legge n. 81 del 1997, nella parte in cui converte, con modificazioni, il decreto-legge n. 11 del 1997, censurando segnatamente gli artt. 01, commi 1 e 2, e l'art. 1, commi da 1 a 20 e da 28 a 44.

La ricorrente ripropone, innanzitutto, le censure di tipo formale e procedimentale già sollevate nei confronti del decreto-legge nella sua interezza e delle disposizioni specificamente indicate.

In particolare, la Regione Veneto rinnova, nei confronti dell'art. 1, commi da 1 a 20 e da 28 a 44, la censura concernente la dedotta violazione degli artt. 5, 77, 115, 117 e 118 della Costituzione, rilevando – sulla scorta di quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 360 del 1996 – come l'intervenuta conversione del decreto non possa sanare il vizio di difetto della straordinarietà che già affliggeva il decreto al momento della sua adozione.

Nei confronti delle medesime disposizioni, la Regione Veneto prospetta nuovamente la violazione degli artt. 5, 11, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in riferimento al principio di leale cooperazione e all'art. 12 della legge n. 400 del 1988, rilevando come neanche in occasione della legge di conversione sia stata consultata la Conferenza Stato -Regioni e sviluppando argomentazioni identiche a quelle svolte nel ricorso avverso il decreto-legge.

Quanto all'art. 01, commi 1 e 2, la ricorrente propone le medesime censure, sia per i parametri che per le argomentazioni, mosse dalla Regione Lombardia nel ricorso n. 36 del 1997.

Specifiche censure vengono proposte dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 1, commi 3, 17 e 35 del decreto-legge n. 11 del 1997, nel testo risultante dalla legge di conversione.

La Regione ripropone, per il resto, nei confronti dell'art. 1, commi da 1 a 20 e da 28 a 44, le censure già sollevate nei confronti delle corrispondenti disposizioni del decreto-legge convertito dalla legge n. 81 del 1997.

2.— La sola Regione Veneto (ric. n. 41 del 1997) ha, invece, proposto questione di legittimità costituzionale del decreto-legge 7 maggio 1997, n. 118 (Disposizioni urgenti in materia di quote latte), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 1997, n. 204, impugnando il testo originario di tale decreto-legge, sia nel suo insieme, sia quanto all'art. 1, commi 1, 3 e 4.

La ricorrente lamenta in primo luogo la violazione degli artt. 5, 77, 115, 117 e 118 della Costituzione, sostenendo, sulla base delle argomentazioni già svolte nei precedenti ricorsi, che anche il decreto-legge *de quo* sarebbe stato adottato in assenza del requisito della straordinarietà.

Ancora, la ricorrente contesta la legittimità costituzionale del decreto nella sua interezza per violazione degli artt. 5, 11, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, anche in riferimento al principio di leale cooperazione fra lo Stato e le Regioni e all'art. 12 della legge n. 400 del 1988, rilevando come neanche in occasione della adozione di questo decreto sia stata consultata la Conferenza Stato-Regioni, mentre ciò, in considerazione delle ragioni già esposte nei precedenti ricorsi, sarebbe stato necessario e indispensabile.

La Regione Veneto censura poi le disposizioni di cui all'art. 1, commi 1 e 4, deducendone il contrasto con gli artt. 3, 5, 11, 47 (*recte* 41), 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, anche in riferimento agli artt. 66 e segg. del d.P.R. n. 616 del 1977. La ricorrente afferma che le ragioni della illegittimità delle disposizioni concernenti la istituzione della Commissione governativa, già esposte nei

precedenti ricorsi e consistenti nella assenza di alcun rappresentante delle Regioni nella Commissione stessa, risultano aggravate dalla disciplina introdotta dal decreto-legge n. 118 del 1997, dal momento che l'art. 1, comma 4, attribuisce alla Commissione stessa il compito di disporre le opportune verifiche, in caso di mancata sottoscrizione da parte dei produttori delle richieste dichiarazioni, e quindi un compito di amministrazione attiva della produzione lattiera.

Un'ultima censura concerne il comma 3 dell'art. 1, che, ad avviso della ricorrente, sarebbe anch'esso illegittimo per violazione degli artt. 3, 5, 11, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione anche in riferimento agli artt. 66 e segg. del d.P.R. n. 616 del 1977. La conferma dei compiti dell'AIMA in ordine alla rettifica degli elenchi dei produttori assoggettati al prelievo supplementare sulla base delle risultanze della Commissione di indagine, invero, non farebbe altro, secondo la ricorrente, che reiterare la già denunciata violazione delle competenze regionali, tanto più che l'AIMA avrebbe dato prova di grande inefficienza ed avrebbe dato luogo, con il suo operato, all'imponente contenzioso che oppone lo Stato alle Regioni in materia di produzione lattiera.

3.— Le medesime Regioni Veneto (ric. numeri 3 e 19 del 1998) e Lombardia (ric. numeri 4 e 18 del 1998), nonché la Regione Siciliana (ric. n. 16 del 1998), hanno impugnato anche il decreto-legge 1° dicembre 1997, n. 411 (Misure urgenti per gli accertamenti in materia di produzione lattiera), convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 1998, n. 5.

3.1.— Le Regioni Veneto (ric. n. 3 del 1998) e Lombardia (ric. n. 4 del 1998), in particolare, dopo aver ricostruito la vicenda normativa in materia di quote latte ed avere dato atto dei risultati a cui è pervenuta la Commissione governativa di indagine, svolgono identiche censure in relazione al testo originario (anteriore, cioè, alle modificazioni apportate dalla legge di conversione) del decreto-legge suddetto.

Esse deducono, innanzitutto, la violazione degli artt. 5, 77, 115, 117 e 118 della Costituzione, sostenendo – sulla base delle medesime argomentazioni già svolte nei precedenti ricorsi, aventi ad oggetto il decreto-legge n. 11 del 1997 – che anche il decreto-legge n. 411 del 1997 sarebbe stato adottato in assenza del requisito della straordinarietà.

Con un altro motivo di ricorso contestano la legittimità dell'intero decreto-legge per violazione degli artt. 5, 11, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, anche in riferimento al principio di leale cooperazione e all'art. 12 della legge n. 400 del 1988. Anche in questo caso le argomentazioni sono identiche a quelle proposte da entrambe le ricorrenti nei confronti del decreto-legge n. 11 del 1997, incentrandosi sulla omessa consultazione della Conferenza Stato-Regioni prima della approvazione del decreto.

Le ricorrenti contestano, quindi, specificamente la legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 411 del 1997.

L'art. 4 dispone, per il periodo 1997-1998, che l'AIMA proceda all'aggiornamento dell'elenco dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti con la comunicazione individuale prevista dall'art. 2, comma 5 (comunicazione a mezzo lettera raccomandata con ricevuta di ritorno da effettuarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge); i medesimi elenchi devono essere comunicati anche alle Regioni e alle Province autonome. Lo stesso articolo dispone che tali accertamenti sostituiscono ad ogni effetto i bollettini pubblicati precedentemente e che ai fini delle trattenute e del versamento del prelievo supplementare gli acquirenti, per il futuro, sono tenuti a considerare esclusivamente le quote risultanti da tale elenco. Ed ancora, l'art. 4, al comma 2, detta le modalità con le quali devono essere redatte le dichiarazioni che gli acquirenti sono tenuti a trasmettere, mentre il successivo comma 3 prevede che i quantitativi di latte consegnati agli acquirenti non riconosciuti o il cui riconoscimento sia revocato dalle Regioni o Province autonome siano sottoposti a prelievo definitivo per l'intero ammontare. Il comma 4 stabilisce che, salve le sanzioni previste dalla legge a carico dell'acquirente, siano assoggettati a prelievo definitivo per l'intero ammontare i quantitativi di latte che risultano da modelli di dichiarazione pervenuti all'AIMA oltre il termine del 15 maggio. L'art. 5, a sua volta, in deroga a quanto disposto dall'art. 01 del decreto-legge n. 11 del 1997, convertito dalla legge n. 81 del 1997, attribuisce all'AIMA per il periodo 1998-1999 la competenza in ordine alla redazione degli elenchi dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti per il periodo 1998-1999; anche tali elenchi devono essere trasmessi alle Regioni e Province autonome e comunicati individualmente agli interessati entro il termine stabilito dall'art. 3, comma 1, del medesimo decreto.

In relazione a tale disciplina, le ricorrenti deducono la violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, anche in riferimento alle già menzionate leggi n. 81 del 1997 e n. 204 del 1997, al decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'amministrazione centrale) e alla relativa legge di delegazione 4 dicembre 1993, n. 491, *recte*: legge 15 marzo 1997, n. 59, recante «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

Le disposizioni in questione, infatti, ad avviso delle ricorrenti, rappresenterebbero un arretramento rispetto alla disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di quote latte, che aveva comunque limitato le funzioni dell'AIMA ai periodi precedenti al 1997-1998 (oggetto di specifica regolamentazione ad opera di altre disposizioni contenute nel medesimo decreto-legge n. 411 del 1998). Inoltre, le Regioni rilevano che il d.lgs. n. 143 del 1997 ha riorganizzato l'amministrazione centrale di settore ed ha conferito ulteriori funzioni alle Regioni, riservando al Ministero per le politiche agricole (e comunque non all'AIMA) solo attribuzioni di carattere generale e di coordinamento nazionale che non sembrerebbero comprendere la produzione del latte, ma al più l'importazione e l'esportazione di prodotti agricoli ed alimentari (artt. 2, commi 1 e 2, e 4). Le disposizioni relative al periodo 1997-1998 sarebbero poi illegittime perché chiaramente retroattive: esse, infatti, intervengono a campagna quasi ultimata, disponendo l'adozione di un nuovo elenco dei produttori e delle quote ad essi spettanti, sostitutivo ad ogni effetto dei precedenti bollettini, e per di più suscettibile di ulteriori variazioni a seguito dei ricorsi di riesame disciplinati dall'art. 2 del medesimo decreto-legge. Le Regioni verrebbero quindi private di ogni capacità di programmazione e di intervento in una materia che espressamente rientra nelle loro competenze, e relegate ad un ruolo meramente esecutivo in un quadro procedurale confuso e contraddittorio.

Oggetto di specifica censura sono le disposizioni contenute nell'art. 1 del decreto-legge n. 411 del 1997. Il comma 1 stabilisce che, in attesa degli accertamenti di cui all'art. 2, gli importi trattenuti dagli acquirenti a titolo di prelievo supplementare per il periodo di produzione lattiera 1996-1997 devono essere, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, restituiti ai produttori con gli interessi maturati, nella misura dell'80 per cento degli importi predetti, dandone comunicazione all'AIMA e al Ministero del

tesoro. Le garanzie fideiussorie surrogatorie devono essere liberate nella medesima percentuale, ma resta fermo l'obbligo dei produttori al pagamento del prelievo supplementare, ove questo risulti comunque dovuto dopo l'effettuazione della compensazione nazionale. Il comma 2 dispone che le restituzioni, di cui al comma 1, sono ridotte alla misura del 20 per cento nei confronti dei produttori che non hanno sottoscritto i modelli L1 senza presentare dichiarazione di contestazione, oppure che hanno sottoscritto modelli L1 privi della indicazione dei capi bovini da latte detenuti in stalla e che risultano tali anche dalla rilevazione straordinaria effettuata ai sensi del decreto-legge 19 maggio 1997, n. 130 (Disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale, nonché interventi in materia di protezione civile, ambiente e agricoltura), convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 1997, n. 228, o risultano non incrociabili con la rilevazione stessa. Il comma 3 stabilisce che, limitatamente al periodo 1997-1998 e in deroga a quanto disposto dall'art. 5, commi 3 e 4, della legge n. 468 del 1992, gli acquirenti di latte bovino trattengano il 30 per cento del prelievo supplementare relativo alla parte di quota B ridotta al produttore dall'art. 2 del decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727 (Norme per l'avvio degli interventi programmati in agricoltura e per il rientro della produzione lattiera nella quota comunitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 1995, n. 46; le somme trattenute in eccesso rispetto a quanto dovuto sono, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, restituite ai produttori con gli interessi legali maturati. Per le consegne che oltrepassano il suddetto ammontare, l'acquirente è tenuto a trattenere il prelievo supplementare in misura intera. Resta fermo l'obbligo dei produttori al pagamento del prelievo supplementare ove questo risulti comunque dovuto dopo l'effettuazione della compensazione nazionale; a tal fine gli acquirenti sono autorizzati a trattenere nel periodo 1998-1999, con gli interessi legali maturati, le somme relative al periodo 1997-1998 non versate. Il comma 4, infine, dispone che le somme dovute a titolo di prelievo supplementare per il periodo 1996-1997 siano recuperate, con gli interessi legali maturati, su quelle trattenute per i periodi 1995-1996 e 1997-1998, ovvero, in caso di insufficienza, sulle consegne relative al periodo 1998-1999. In tal caso gli acquirenti sono tenuti al relativo immediato versamento; qualora non sia possibile eseguire tale recupero, o questo sia insufficiente, si procede all'iscrizione a ruolo del debito residuo di ciascun produttore secondo modalità previste dalla legislazione tributaria.

In relazione a tale disciplina, le ricorrenti deducono la violazione degli artt. 3, 97, 41, 5, 115, 117 e 118 della Costituzione. Un primo rilievo si incentra sulle macroscopiche disparità di trattamento alle quali la disciplina censurata darebbe luogo. La restituzione, osservano le ricorrenti, viene limitata ad una sola stagione e ad una quota del prelievo benché la situazione di fatto, rappresentata dalla ignoranza dei dati, sia identica per il periodo 1995-1996, per il quale nessuna restituzione è prevista. Irragionevolmente poi, aggiungono le ricorrenti, la restituzione verrebbe limitata ad una percentuale. Ma le competenze regionali sarebbero lese perché le Regioni dovrebbero operare in una situazione caratterizzata, per il futuro, dalla riapparizione dell'AIMA e segnata, per il passato, da operazioni illogiche e tali da sconvolgere il mercato di settore, senza esservi state in alcun modo coinvolte e in un contesto in cui i dati sono stati presuntivamente e figurativamente raccolti dall'AIMA.

Oggetto di censura sono poi i commi 5, 6, 8, 9 e 10 dell'art. 2 del decreto-legge n. 411 del 1997. Il comma 5 dispone che l'AIMA comunichi ai produttori, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, i quantitativi di riferimento individuali assegnati ed i quantitativi di latte commercializzato, accertati ai sensi dei precedenti commi 1-3; gli interessati possono presentare, a pena di decadenza, ricorso di riesame entro quindici giorni dalla data di ricezione della suddetta comunicazione, utilizzando l'apposito modulo predisposto dall'azienda e fornendo le necessarie prove documentali. Il comma 6 stabilisce, poi, che i ricorsi di riesame siano presentati alle Regioni e Province autonome ove è ubicata l'azienda del produttore ricorrente e contemporaneamente all'AIMA. Le Regioni e Province autonome, previa convocazione delle parti interessate, provvedono all'istruttoria degli stessi e alla relativa decisione motivata, dandone comunicazione all'AIMA e all'interessato, secondo le modalità stabilite con il decreto di cui al comma 10. Il comma 8 prevede che per l'istruttoria e la decisione dei ricorsi di riesame sia fissato il termine perentorio di sessanta giorni a decorrere dalla scadenza di quello previsto per la presentazione dei ricorsi di riesame di cui al comma 5. Nello stesso termine perentorio le decisioni devono essere fatte pervenire all'AIMA, pena, altrimenti, la loro irricevibilità, salva la responsabilità civile, penale, amministrativa e disciplinare degli autori del ritardo o dell'omissione. Il comma 9 dispone che qualora l'esito dei ricorsi di riesame comporti una conferma dei quantitativi di riferimento individuali assegnati dall'AIMA, o dei quantitativi di latte commercializzato accertati dall'AIMA, i costi degli accertamenti, nella misura determinata da ciascuna Regione o Provincia autonoma, siano a carico del produttore ricorrente. Il comma 10, infine, dispone che con apposito decreto del Ministro delle politiche agricole, da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, siano disciplinate le modalità per l'istruttoria dei ricorsi di riesame.

In relazione a tale disciplina le ricorrenti denunciano la violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione. Il sistema dei ricorsi di riesame sarebbe, infatti, assoggettato a termini iugulatori ed irrisori per le Regioni, le quali verrebbero comunque relegate ad un ruolo di mero supporto dell'azione statale. Per di più, solo il rispetto dei termini ridottissimi previsti per l'istruttoria e la decisione dei ricorsi sarebbe assistito da gravi sanzioni, mentre nulla sarebbe previsto per il mancato rispetto di quelli stabiliti per l'azione dell'AIMA. In sostanza, ad avviso delle ricorrenti, la previsione di un termine di sessanta giorni per l'istruttoria e la decisione dei ricorsi, decorrente dalla scadenza del termine di quindici giorni dalla comunicazione da parte dell'AIMA ai produttori dei rispettivi dati, sarebbe irragionevole e lesiva delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni in materia, anche perché esse non potrebbero neanche valutare la ricevibilità dei ricorsi non potendo conoscere la data della comunicazione.

La violazione dei medesimi parametri è denunciata anche per quel che riguarda l'art. 2, commi 1, lettera d), 2, 3, lettera c), e 4 del decreto-legge n. 411 del 1997.

Il comma 1 dispone che l'AIMA – sulla base della relazione della Commissione governativa di indagine, delle risultanze della rilevazione straordinaria dei capi bovini da latte, delle dichiarazioni di contestazione di cui al decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali 15 maggio 1997, dei controlli effettuati e già comunicati dalle Regioni e Province autonome, degli altri elementi in suo possesso e dell'attività del comitato di coordinamento delle iniziative in materia di gestione delle quote latte, di cui al decreto del Ministro per le politiche agricole del 16 settembre 1997, nonché dei modelli L1 pervenuti entro la data di entrata in vigore

del presente decreto – determini gli effettivi quantitativi di latte commercializzato nei periodi 1995-1996 e 1996-1997, con particolare riguardo ai seguenti casi: a) modelli L1 non firmati dagli acquirenti o dai produttori o con firme apocrife; b) modelli L1 privi dell'indicazione dei capi bovini da latte detenuti in stalla o con l'indicazione di capi «zero»; c) modelli L1 con quantità di latte commercializzato non compatibile con la consistenza di stalla accertata in base alla predetta rilevazione straordinaria, tenuto conto della media provinciale per capo elaborata dall'associazione italiana allevatori, con una tolleranza pari al 20 per cento; d) contratti di circolazione delle quote latte, quali in particolare le soccide, i comodati di stalla, gli affitti di azienda di durata inferiore a sei mesi, tenuto conto delle risultanze dell'esame effettuato ai sensi del comma 2; e) modelli L1 con codici fiscali errati o partite IVA inesistenti o errate, aziende agricole titolari di quota senza vacche, modelli L1 di aziende agricole destinatarie di premi per vacche nutrici o per l'abbattimento delle vacche.

Il comma 2 dispone che i contratti di cui al comma 1, lettera *d*), devono essere fatti pervenire in copia autenticata dagli acquirenti all'AIMA, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, a pena di revoca del riconoscimento previsto dall'art. 23 del d.P.R. 23 dicembre 1993, n. 569 (Regolamento di esecuzione della legge 26 novembre 1992, n. 468, concernente misure urgenti nel settore lattiero-caseario). Con decreto del Ministro per le politiche agricole è istituita un'apposita Commissione, composta da cinque membri, per l'esame dei suddetti contratti e di quelli risultanti dalla relazione della Commissione governativa di indagine sulle quote latte. I quantitativi di latte commercializzati mediante i suddetti contratti sono imputati, a tutti gli effetti, al produttore proprietario del bestiame, qualora ne sia dichiarata, a seguito di tale esame, la natura fittizia o comunque illecita. I risultati dell'esame della Commissione devono essere comunicati all'AIMA entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine di cui al primo periodo. Per gli accertamenti necessari si applicano le disposizioni di cui al comma 7.

Il comma 3, a sua volta, stabilisce che l'AIMA aggiorni i quantitativi di riferimento dei singoli produttori per i periodi di cui al comma 1 e per il 1997-1998, tenendo conto: a) dell'accoglimento delle istanze di riesame presentate, entro il 30 settembre 1997, dalle Regioni e dalle Province autonome concernenti cambi di titolarità di aziende e modifiche anagrafiche, mancata o errata indicazione di un contratto di acquisto o di affitto di azienda con quota valido a partire dal periodo 1995-1996, mancata o errata indicazione di un contratto di acquisto o di affitto di sola quota a partire dal medesimo periodo; b) degli azzeramenti di doppie quote, delle revoche e delle riduzioni di quote formalmente disposti dalle Regioni e dalle Province autonome e pervenuti all'AIMA entro la data di entrata in vigore del decreto; c) dei trasferimenti di quote e cambi di titolarità conformi alla normativa vigente per i periodi 1995-1996, 1996-1997 e 1997-1998, comunicati dalle Regioni e dalle Province autonome e pervenuti all'AIMA entro il 15 novembre 1997; d) della correzione, in base alle effettive risultanze del censimento del 1993-1994, delle assegnazioni di quote, a suo tempo effettuate, sentite le Regioni e le Province autonome, salvi i successivi aggiornamenti.

Il comma 4, infine, stabilisce che i termini indicati nel comma precedente sono perentori e che gli atti non conformi alle vigenti disposizioni non sono presi in considerazione.

Della disciplina ora riferita, le ricorrenti contestano, innanzitutto, la disposizione di cui al comma 3, rilevando come, mentre la previsione della revoca del riconoscimento di cui all'art. 23 del d.P.R. n. 569 del 1993 è di competenza regionale, l'accertamento del rispetto, da parte dell'acquirente, dei termini per l'invio dei contratti di circolazione sia demandato all'AIMA. Irragionevolmente e in modo lesivo delle attribuzioni regionali (l'art. 8 della legge n. 468 del 1992 demanda, infatti, alle Regioni le competenze all'accertamento e al controllo sugli acquirenti), quindi, si sarebbe affidato alle Regioni il compito di infliggere una sanzione e sarebbero state ampliate le competenze dello Stato e per esso dell'AIMA, in contrasto con le esplicite ripartizioni di competenze contenute nelle leggi nn. 81 e 204 del 1997 e nel d.lgs. n. 493 del 1997.

Quanto al comma 2, le ricorrenti deducono che esso introdurrebbe retroattivamente una previsione di carattere sanzionatorio nei riguardi di contratti di circolazione delle quote di durata inferiore a sei mesi, sul presupposto della illiceità degli stessi; peraltro, il codice civile, e la legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari), non disporrebbero nulla in proposito né per le annate cui si riferisce la disposizione censurata né a tutt'oggi. In sostanza, le ricorrenti denunciano la retroattività di tale previsione e, in ogni caso, il fatto che l'esame dei contratti indicati sia demandato all'AIMA e a una Commissione di istituzione ministeriale, con integrale elusione delle competenze regionali in materia. Di qui la violazione anche delle competenze programmatiche e di governo della materia attribuite costituzionalmente alle Regioni.

Illegittima sarebbe poi la disposizione del comma 3, lettera *c*) dell'art. 2, in quanto anche per la campagna 1997-1998, a partire dalla quale avrebbe dovuto operare il trasferimento di tutte le funzioni in materia alle Regioni, stabilisce che queste ultime debbano comunicare all'AIMA i trasferimenti di quota e i cambi di titolarità, facendoli pervenire a quest'ultima entro il 15 novembre 1997. La introduzione di siffatti oneri di comunicazione, peraltro, avrebbe efficacia retroattiva, in quanto la campagna 1997 è, alla data di entrata in vigore del decreto-legge, in corso e l'art. 21 del d.P.R. n. 569 del 1993 stabiliva che la comunicazione dovesse essere effettuata entro i quindici giorni successivi alla conclusione della campagna. Irragionevolmente, poi, la disposizione censurata individuierebbe la data in cui la comunicazione perviene all'AIMA anziché quella in cui la comunicazione viene spedita.

Oggetto di specifica censura è, infine, l'art. 3, comma 1, del quale la ricorrente denuncia il contrasto con gli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione. Tale disposizione stabilisce che anche ai fini dell'attuazione dell'art. 1, comma 35, del decreto-legge n. 11 del 1997, convertito dalla legge n. 81 del 1997, e successive modificazioni, l'AIMA entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 8 dell'art. 2, effettua a rettifica della compensazione nazionale per il periodo 1995-1996 la compensazione nazionale per il periodo 1996-1997, sulla base dei modelli L1 pervenuti all'AIMA entro la data di entrata in vigore del decreto-legge, nonché degli accertamenti compiuti e delle decisioni dei ricorsi di riesame di cui all'art. 2.

Tale disposizione, ad avviso delle ricorrenti, confermerebbe implicitamente modalità e criteri adottati per la compensazione nazionale previsti dal decreto-legge 8 agosto 1996, n. 440 (Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale) e dai successivi di analogo contenuto, oggetto di impugnazione dinanzi a questa Corte. Le Regioni ribadiscono che lo stravolgimento dei meccanismi e delle modalità della compensazione, avvenuto a campagna già conclusa, sarebbe contrario alla normativa comunitaria e all'ordine costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni. La eliminazione del

livello provinciale di compensazione, non sostituito da alcuna istanza regionale, inoltre, arrecherebbe un più grave pregiudizio non solo agli interessi degli agricoltori operanti nel territorio regionale, ma all'interesse della stessa Regione all'esercizio delle proprie potestà programmatiche.

3.2.— La Regione Siciliana (ric. n. 16 del 1998) censura l'art. 2, commi 6 e 8, del medesimo decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998.

Le disposizioni censurate concernono, rispettivamente, l'attribuzione alle Regioni e alle Province autonome della competenza alla istruttoria e alla decisione dei ricorsi di riesame nei confronti delle determinazioni dell'AIMA in ordine ai quantitativi di riferimento assegnati, e la fissazione dei termini entro i quali le Regioni e le Province autonome devono pervenire alla decisione.

La ricorrente lamenta, in primo luogo, la violazione delle proprie competenze esclusive nella materia – che rappresenta una submateria di quella (agricoltura e foreste) contemplata dalla lettera *a*) dell'art. 14 dello statuto speciale (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) – costituita dall'incremento della produzione agricola ed industriale, valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali, prevista dall'art. 14, lettera *e*), dello statuto speciale, come attuato dal decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 789 (Esercizio nella Regione Siciliana delle attribuzioni del Ministero dell'agricoltura e delle foreste), modificato dal d.P.R. 24 marzo 1981, n. 218 (Modificazioni ed integrazioni al decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 789, recante esercizio nella Regione siciliana delle attribuzioni del Ministero dell'agricoltura e delle foreste).

In particolare, la ricorrente rileva che le norme di attuazione hanno trasferito alla Regione, tra l'altro, le attribuzioni concernenti l'attuazione degli interventi per la regolazione dei mercati, già esercitata dall'amministrazione statale in Sicilia, che non siano attribuiti all'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo in seno alla Comunità economica europea. Ad avviso della ricorrente, pertanto, sarebbe costituzionalmente illegittima l'attribuzione ad essa, con legge ordinaria, di funzioni relative ad interventi riservati all'AIMA e in quanto tali esclusi dal trasferimento di funzioni delineato dalle norme di attuazione.

In secondo luogo, la ricorrente deduce, oltre alla violazione dell'art. 14, lettera *e*), dello statuto speciale, anche la violazione dell'art. 97, primo comma, della Costituzione, rilevando come la previsione di un ricorso atipico, assimilabile ad un ricorso in opposizione anomalo, la cui cognizione è attribuita ad un soggetto ( la Regione ) che non è neanche posto in condizione di conoscere il momento della decorrenza del termine entro il quale il ricorso deve essere istruito e deciso, e dal cui mancato rispetto possono derivare sanzioni, dimostri chiaramente l'arbitrario intento dello Stato di far ricadere sulle Regioni l'inefficienza dell'AIMA.

La previsione, poi, di forme di responsabilità civile, penale, amministrativa e disciplinare per gli autori dell'omissione della decisione o del ritardo nell'invio della stessa, ad avviso della ricorrente, contrasterebbe anche con l'art. 14, lettera *p*), dello statuto, che attribuisce alla Regione competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali, dal momento che l'attuazione delle disposizioni censurate non potrebbe non comportare un significativo aggravio dei compiti dell'assessorato regionale dell'agricoltura e delle foreste, anche sotto il profilo economico. Se è vero, prosegue la Regione, che lo Stato ha la facoltà di avvalersi degli uffici regionali nell'ambito della cooperazione che deve contrassegnare i rapporti tra Stato e Regione, è pur vero che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, ciò potrebbe avvenire solo quando l'avvalimento non comporti alterazioni significative nella organizzazione degli uffici o turbamenti sostanziali nella normale attività degli uffici stessi; turbamenti innegabili nel caso in esame in considerazione del carattere iugulatorio delle disposizioni censurate.

Senza contare, infine, che la previsione di suddetta forma di responsabilità inciderebbe sullo statuto giuridico dei dipendenti dell'amministrazione regionale, la cui disciplina – ai sensi della lettera *q*) dell'art. 14 dello statuto – è riservata alla competenza legislativa esclusiva della Regione.

3.3.— Le Regioni Lombardia (ric. n. 18 del 1998) e Veneto (ric. n. 19 del 1998) hanno impugnato anche la legge n. 5 del 1998, di conversione del decreto-legge n. 411 del 1997.

Le ricorrenti, nel ribadire tutte le questioni di legittimità costituzionale già sollevate nei confronti del decreto-legge, da trasferire sulle disposizioni risultanti a seguito della legge di conversione, e pur dando atto che quest'ultima indubbiamente migliora la disciplina posta dal decreto-legge, contestano, tuttavia, la legittimità costituzionale di alcune delle modificazioni introdotte in sede di conversione.

Una prima censura riguarda l'art. 1, comma 3, primo periodo, nella parte in cui prevede la restituzione, ai produttori titolari esclusivamente di quota A, di un importo relativo agli esuberi limitatamente al 10 per cento della stessa quota. Tale disposizione contrasterebbe, ad avviso delle ricorrenti, con gli artt. 3, 5, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione in quanto la fissazione in misura del solo 10 per cento della restituzione degli importi sarebbe arbitraria e priva di ragionevole correlazione con quello che avrebbe dovuto essere l'intento del legislatore statale, che è quello di rimediare alle passate omissioni ed irregolarità. Per di più, le Regioni sono completamente estromesse dalla effettuazione delle restituzioni.

Una seconda censura riguarda l'art. 1, comma 3, secondo periodo, e il nuovo comma 3-*bis*, nella parte in cui stabiliscono che i termini ivi previsti decorrano dall'entrata in vigore della legge di conversione anziché da una data precedente. Tali disposizioni contrasterebbero con gli artt. 3, 5, 77, 115, 117 e 118 della Costituzione, dal momento che il legislatore statale non avrebbe sviluppato sino alle sue coerenti conseguenze i presupposti di necessità ed urgenza dell'intervento normativo, a suo tempo affermati dal Governo in sede di decretazione d'urgenza.

Un'altra censura concerne l'art. 1, comma 4-*bis*, sempre introdotto in sede di conversione, il quale, nel prevedere che la validità delle garanzie fideiussorie, surrogatorie del prelievo, prestate per conto dei produttori per il periodo 1995-1996, è, a richiesta, prorogata, alle medesime condizioni pattuite, sino al 31 maggio 1998, salvo che siano intervenute rilevanti modificazioni nella situazione patrimoniale dell'obbligato principale, violerebbe gli artt. 3, 5, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione. La limitazione al 31 maggio 1998 della efficacia delle garanzie sarebbe infatti, ad avviso delle ricorrenti, lesiva delle attribuzioni regionali, poiché incide sui calcoli economici dei produttori, impedendo loro di effettuare una corretta programmazione aziendale e alle Regioni di programmare la disciplina della materia.

I medesimi parametri sarebbero violati, per le ricorrenti, anche dall'art. 2, comma 1, lettera c). L'art. 2, comma 1, disciplina l'accertamento della produzione lattiera per i periodi 1995-1996 e 1996-1997, stabilendo che l'AIMA debba avere particolare riguardo a vari casi, tra i quali quello di cui alla lettera c) (modelli L1 con quantitativi di latte commercializzato non compatibile con la consistenza di stalla accertata in base alla rilevazione straordinaria, tenuto conto della media provinciale accertata dall'Associazione italiana allevatori, con una tolleranza in misura del 20 per cento). La modificazione introdotta in sede di conversione e censurata dalle ricorrenti attribuisce rilievo alla fattispecie qualora la produzione dichiarata superi la media nazionale del 20 per cento, ferma ogni altra responsabilità anche penale del produttore e dell'acquirente. Ad avviso delle ricorrenti, la quantificazione del 20 per cento sarebbe arbitraria perché stabilita in misura fissa per ogni parte del territorio nazionale, senza alcuna considerazione delle diverse realtà regionali e senza che sia previsto alcun intervento delle Regioni, che sole potrebbero definire le esigenze della locale realtà produttiva.

Illegittimo sarebbe altresì, in riferimento ai parametri dianzi indicati, anche l'art. 2, comma 1, lettera d), il quale dispone che l'AIMA debba avere riguardo ai contratti di circolazione delle quote latte, rientranti nelle tipologie individuate come anomale dalla Commissione governativa di indagine, quali in particolare le soccide, i comodati di stalla, gli affitti di azienda di durata inferiore a sei mesi. La illegittimità consisterebbe, ad avviso delle ricorrenti, nel fatto che il legislatore statale, in questo caso, avrebbe rinunciato ad esercitare una competenza propria e che dovrebbe esercitare per evidenti ragioni di certezza ed uniformità, in stretto raccordo con le Regioni, ed avrebbe demandato la competenza ad un organo amministrativo, senza peraltro definire i criteri in base ai quali questo avrebbe dovuto operare; il tutto, poi, sarebbe aggravato dal rilievo che l'anomalia delle tipologie contrattuali viene definita *ex post* con il conseguente inevitabile pregiudizio delle prerogative programmatiche dei singoli produttori e delle Regioni.

Le ricorrenti contestano, poi, la legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, penultimo periodo (la Commissione può comunque esaminare i contratti alla stessa pervenuti prima della suddetta comunicazione), deducendone la oscurità, in violazione dei principi di ragionevolezza della normazione e di buon andamento dell'amministrazione in una materia di sicura competenza regionale, e dell'art. 2, comma 3, lettera c), il quale dispone che nell'aggiornamento dei quantitativi di riferimento l'AIMA debba tenere conto dei trasferimenti delle quote e dei cambi di titolarità conformi alla normativa vigente per i periodi 1995-1996, 1996-1997 e 1997-1998, comunicati dalle Regioni entro il 15 novembre 1997, tenendo conto che i quantitativi trasferiti mediante contratti di sola quota con validità per i periodi 1997-1998 e successivi non sono assoggettati ad alcuna riduzione percentuale. In relazione a quest'ultima disposizione, le ricorrenti si limitano a ribadire le censure già proposte nei confronti del decreto-legge (l'intervento dell'AIMA nella stagione produttiva in atto sarebbe illegittimo perché lo stesso legislatore statale aveva trasferito, a far data dal periodo 1997-1998, tutte le funzioni amministrative alle Regioni; ogni intervento sulla stagione in corso, inoltre, avrebbe inevitabilmente efficacia retroattiva, con conseguente stravolgimento della programmazione dell'attività dei produttori e della potestà programmatica regionale).

Nei confronti delle modificazioni introdotte ai commi 6 e 8 dell'art. 2, relativi, rispettivamente, alla convocazione del produttore che abbia attivato il ricorso di riesame ed eventualmente dell'acquirente in contraddittorio, e alla responsabilità di chi ometta l'istruttoria o ritardi la decisione dei ricorsi di riesame, le ricorrenti deducono la violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, rilevando come esse accollino alle Regioni ulteriori responsabilità, in un contesto nel quale esse sono per tutto il resto sistematicamente aggirate, in assenza oltretutto di qualunque copertura finanziaria dei nuovi oneri.

Oggetto di censura è anche il comma 8-*bis* dell'art. 2, introdotto in sede di conversione, il quale dispone che in caso di inadempimento dei termini per la definizione dei ricorsi di riesame stabiliti dal comma 8, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le politiche agricole, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, adotti i provvedimenti necessari. Ad avviso delle ricorrenti, tale disposizione violerebbe i parametri da ultimo indicati, in quanto accollerebbe alla Regione gravi responsabilità sanzionando in forma istituzionale, con la perdita delle proprie competenze, l'eventuale impossibilità di ottemperare in termini strettissimi ad obblighi verosimilmente non ottemperabili per effetto di pregresse omissioni ad essa non imputabili.

Le ricorrenti censurano poi l'art. 3, comma 1, il quale «demanda (...) all'AIMA di optare, per il solo periodo 1995-1996, fra due metodi di compensazione: quello di cui alla legge 20 dicembre 1996, n. 642 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 552, recante interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996) ovvero, quello previgente», indicando quale criterio direttivo quello della scelta meno onerosa per il singolo produttore che costituisce la base del prelievo supplementare. Tale disposizione violerebbe, ad avviso delle Regioni, gli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto le medesime sarebbero estromesse dal procedimento e non poste in condizione di poter prevedere l'esito dell'operazione da compiersi ad opera dell'AIMA, con evidenti conseguenze negative sulla capacità programmatica di settore. Illegittima sarebbe altresì la previsione della comunicazione *ex post* all'Unione europea della produzione relativa a stagioni da tempo concluse.

Analoghe censure le ricorrenti rivolgono agli artt. 4, comma 2, ultimi periodi (relativi alla mancata sottoscrizione, da parte del produttore, delle dichiarazioni da trasmettere all'AIMA per le operazioni di compensazione per il periodo 1997-1998), e 5, comma 1 (attribuzione all'AIMA delle funzioni relative all'aggiornamento degli elenchi dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti, anche per il periodo 1998-1999), del decreto-legge n. 411 del 1997. Tali disposizioni, infatti, ad avviso delle ricorrenti, confermerebbero l'AIMA nel suo ruolo di gestione delle procedure di settore nonostante le stesse rientrino tra le attribuzioni regionali.

Un'ultima censura concerne il nuovo art. 4-*bis*, introdotto dalla legge di conversione, il quale istituisce una Commissione di garanzia con il compito di verificare la conformità alla vigente legislazione delle procedure e delle operazioni effettuate per la determinazione della quantità di latte prodotta e commercializzata nei periodi 1995-1996, 1996-1997, e per l'aggiornamento dei quantitativi di riferimento spettanti ai produttori per i periodi previsti nel decreto. In relazione a questo articolo, le ricorrenti deducono la violazione degli artt. 3, 5, 11, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto della Commissione non farebbe parte alcun rappresentante regionale e non sarebbe comunque prevista alcuna forma di coordinamento con le Regioni. La negazione di qualsiasi ruolo a queste ultime sarebbe poi resa evidente dal rilievo che i risultati delle verifiche compiute devono essere comunicati

all'AIMA e al Ministro per le politiche agricole e non anche alle Regioni, ancorché le verifiche vertano su materie di indubbia competenza regionale.

4.— La sola Regione Veneto (ric. n. 38 del 1998) propone varie questioni di legittimità costituzionale nei confronti della legge 3 agosto 1998, n. 276, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 15 giugno 1998, n. 182, recante «Modifiche alla normativa in materia di accertamenti sulla produzione lattiera e disposizioni sull'igiene dei prodotti alimentari».

Due questioni concernono la legge nel suo complesso.

Con la prima, la ricorrente espone – con argomentazioni analoghe a quelle già sviluppate nei precedenti ricorsi di cui si è già dato atto (ric. numeri 26, 37 e 41 del 1997; 3 e 19 del 1998) – la violazione degli artt. 5, 77, 115, 117 e 118 della Costituzione, deducendo che l'adozione del decreto-legge, poi convertito, sarebbe avvenuta in assenza dei requisiti di straordinarietà stabiliti dall'art. 77 della Costituzione.

Con la seconda, la Regione Veneto contesta la violazione degli artt. 5, 11, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, anche in riferimento al principio di leale cooperazione, nonché tanto all'art. 12 della legge n. 400 del 1988, quanto all'art. 2, commi 1, 3 e 5, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali). La ricorrente rileva, infatti, che né in occasione dell'approvazione della legge, né prima, in occasione dell'adozione del decreto-legge, risulta essere stata consultata la Conferenza Stato-Regioni, in contrasto con quanto affermato nella sentenza n. 520 del 1995.

Quanto al merito della disciplina posta dalla legge n. 276 del 1998, la Regione Veneto contesta, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, nella parte in cui sostituendo il comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge n. 182 del 1998, dispone la sostituzione dell'art. 2, comma 8, del decreto-legge n. 411 del 1997.

La Regione rinnova anche nei confronti della nuova normativa tutte le censure già fatte valere in relazione all'art. 2, comma 8, del decreto-legge n. 411 del 1997, rilevando che il termine da esso previsto, benché elevato di venti giorni, è ugualmente insufficiente alla definizione di un numero imprecisato di ricorsi, che devono essere redatti sulla base di moduli definiti dal Ministro. Inoltre, rimangono ferme le conseguenze sanzionatorie per il mancato rispetto del termine, la cui decorrenza continua a non essere conoscibile da parte delle Regioni (il termine decorre dalla scadenza del quindicesimo giorno dalla comunicazione da parte dell'AIMA ai singoli produttori da effettuarsi con raccomandata con avviso di ricevimento), con conseguente impossibilità di valutare la stessa ricevibilità del ricorso. In ciò, ad avviso della ricorrente, dovrebbe ravvisarsi una violazione delle proprie competenze, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di quello di leale cooperazione tra Stato e Regioni.

Quanto alla previsione della certificazione da parte dell'AIMA, la ricorrente ne deduce la illegittimità perché comporterebbe la vanificazione anche di quelle sole funzioni che in una materia di competenza regionale vengono attribuite alle Regioni stesse.

Un'altra questione concerne la legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 5, 117 e 118 della Costituzione, anche in riferimento alla legge n. 81 del 1997, alla legge n. 204 del 1997 e al d.lgs. n. 143 del 1997, dell'art. 1, comma 1, della legge n. 276 del 1998, nella parte in cui modifica il comma 1-*bis* dell'art. 5 del decreto-legge n. 411 del 1997, introdotto dal decreto-legge n. 182 del 1998.

La ricorrente contesta la legittimità costituzionale di tale disciplina, sia perché essa presupporrebbe il mantenimento in capo all'AIMA di poteri di aggiornamento degli elenchi incompatibili con l'attribuzione alle Regioni della materia in questione, sia perché essa violerebbe il canone di coerenza e ragionevolezza della legislazione, in quanto il mantenimento in capo all'AIMA di tali poteri sarebbe disarmonico rispetto agli indirizzi che lo stesso legislatore statale ha tracciato con le leggi n. 81 del 1997 e n. 5 del 1998 e con il d.lgs. n. 143 del 1997, e in quanto relegherebbe ancora una volta le Regioni in un ruolo marginale nell'ambito di un quadro procedurale confuso e contraddittorio.

5.— Le Regioni Lombardia (ric. nn. 14 e 18 del 1999) e Veneto (ric. nn. 15 e 19 del 1999) censurano anche il decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43 (Disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario), rispettivamente tanto nel suo testo originario, quanto in quello emendato dalla legge di conversione 27 aprile 1999, n. 118.

5.1.— In particolare, la Regione Lombardia (ric. n. 14 del 1999) – premessa una dettagliata ricostruzione delle vicende normative in materia di quote latte, e rammentato che con la sentenza n. 398 del 1998 questa Corte ha definitivamente chiarito che la regolamentazione della produzione lattiera appartiene alla materia dell'agricoltura, di dichiarata competenza regionale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione (come del resto confermato dal d.lgs. n. 143 del 1997) – trae da ciò la conseguenza che, negli indirizzi generali di politica agricola (sia pure rimessi all'elaborazione statale per garantirne la coerenza con i principi comunitari), le Regioni siano necessariamente coinvolte, in quanto titolari, appunto, delle relative competenze. Tale coinvolgimento richiederebbe – in termini generali, ma ancor prima sulla base dell'espresso disposto dell'art. 2, comma 1, del citato d.lgs. n. 143 del 1997 – il raggiungimento di una vera e propria intesa tra Stato e Regioni, in sede di Conferenza permanente, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, e non certo la mera consultazione delle Regioni, inidonea a garantire la reale partecipazione delle stesse al procedimento decisionale.

Ciò premesso, la ricorrente deduce, innanzitutto, la violazione degli artt. 3, 5, 77, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, sostenendo, in base ad argomentazioni analoghe a quelle svolte nei precedenti ricorsi di cui si è detto, che anche il decreto-legge n. 43 del 1999 sarebbe stato adottato in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza.

Anche se la valutazione in ordine alla sussistenza di detti presupposti potrebbe compiersi in termini, non di certezza, ma di mera plausibilità (sentenza n. 398 del 1998), tuttavia, ad avviso della ricorrente, il decreto impugnato costituirebbe un semplice espediente, resosi "necessario" unicamente per superare la forte e generalizzata opposizione mossa dalle Regioni nei confronti del disegno di legge approvato nella seduta del Consiglio dei ministri del 12 febbraio 1999 e sottoposto all'attenzione dei rappresentanti regionali in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni del 24 febbraio 1999. Proprio il parere negativo opposto dalle Regioni in quella sede sul disegno di legge avrebbe indotto il Governo a trasfondere parte del testo del disegno di legge

originario nel decreto impugnato, sia pure in assenza di una reale – o plausibile – situazione di straordinarietà, necessità od urgenza, come dimostrato anche dal fatto che il decreto, da un lato, si limita a ripetere disposizioni della legge n. 5 del 1998 e, dall'altro, disciplina anche campagne lattiere già concluse.

L'intero decreto-legge viene censurato anche in riferimento al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e all'art. 2 del d.lgs. n. 143 del 1997.

La ricorrente ricorda che l'articolo da ultimo citato, nel conferire alle Regioni tutte le funzioni amministrative in materia di agricoltura, prescrive che i compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola in coerenza con la politica comunitaria debbano essere esercitati dal Ministero per le politiche agricole d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni (art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997). Poiché il settore lattiero-caseario rientra nelle materie di competenza regionale (sentenza n. 398 del 1998) e poiché la regolamentazione del sistema delle quote latte necessita di indirizzi generali ed uniformi – nonché conformi ai principi comunitari – dettati per tutto il territorio nazionale, il principio di leale collaborazione imporrebbe il raccordo tra Stato e Regioni nelle forme dell'intesa, per assicurare la maggiore partecipazione possibile di queste ultime nell'elaborazione delle stesse linee guida.

A conferma di tale conclusione la Regione Lombardia richiama la sentenza n. 398 del 1998, nella quale questa Corte avrebbe affermato che l'intesa tra Stato e Regioni di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997 può essere sostituita dalla mera consultazione solo nel caso in cui non si tratti di elaborare linee generali di politica agricola, bensì di opporsi all'adempimento di precisi obblighi impartiti dagli organi comunitari.

Viceversa, il decreto censurato sarebbe nato come stralcio di un più ampio disegno di legge, in ordine al quale, invocando l'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 281 del 1997, il Governo ha attivato un meccanismo di consultazione successiva delle Regioni, salvo poi, a fronte dell'opposizione della maggioranza dei rappresentanti regionali nella seduta della Conferenza permanente del 24 febbraio 1999, abbandonare l'iniziale intento e trasfondere parte del testo originario nel decreto-legge impugnato, a ciò ritenendosi legittimato in forza di un presunto parere favorevole, comunque successivo, espresso dalla Conferenza nella stessa seduta. Secondo la ricorrente, l'assenso manifestato dalle Regioni in tale sede avrebbe riguardato unicamente l'operazione di trasposizione dell'art. 1 dell'originario disegno di legge in un decreto-legge, e non certo i contenuti dello stesso articolo.

La Regione Lombardia contesta quindi specificamente la legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 14, del decreto-legge n. 43 del 1999.

Il comma 2 dell'art. 1 impone alle Regioni e alle Province autonome, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, di comunicare all'AIMA gli errori intervenuti nelle operazioni di riesame di cui al decreto-legge n. 411 del 1997 e le relative correzioni, sulla base delle risultanze della relazione finale della Commissione di garanzia quote latte. L'AIMA ha poi il compito di recepire tali correzioni, che vanno quindi comunicate agli interessati, ad opera delle Regioni.

Il comma 14 dello stesso art. 1 dispone che ogni ulteriore questione relativa alle operazioni di riesame, non risolta ai sensi del citato comma 2, sarà definita, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, con uno o più decreti del Ministro per le politiche agricole, adottati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni.

In relazione a tale disciplina la ricorrente deduce la violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione. Le disposizioni censurate, infatti, si limiterebbero ad attribuire alle Regioni compiti meramente esecutivi, nell'espletamento dei quali, per altro, esse non potrebbero agire autonomamente, ma sulla scorta di attività e indicazioni di organi di derivazione statale. La sovrapposizione delle competenze statali a quelle regionali frustrerebbe le prerogative costituzionalmente garantite in capo alle Regioni e impedirebbe la realizzazione dei principi costituzionali di buon andamento nella gestione complessiva del sistema. La normativa impugnata sarebbe inoltre viziata di interna irrazionalità in violazione dell'art. 3 della Costituzione e contrasterebbe con l'art. 5 della Costituzione, in quanto tale irrazionalità ostacolerebbe il doveroso decentramento delle competenze. Nel ricorso si sottolinea anche l'onerosità degli oneri attribuiti alle Regioni, per la ristrettezza dei termini perentori, e la scarsa chiarezza della disposizione di cui al comma 14 dell'art. 1, che sarebbe altresì in contrasto con i principi di decentramento amministrativo e di autonomia finanziaria.

Oggetto di specifica censura sono anche i commi 3 e 4 dell'art. 1 del decreto-legge n. 43 del 1999 in riferimento agli artt. 3, 5, 117 e 118 della Costituzione.

Il comma 3 dell'art. 1 demanda all'AIMA – entro trenta giorni dal termine fissato al comma 1 ai fini della effettuazione della compensazione per le annate 1995-1996 e 1996-1997 (ovvero entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto impugnato) – l'aggiornamento dei quantitativi individuali per il periodo 1997-1998, già accertati ai sensi del decreto-legge n. 411 del 1997, sulla base dei mutamenti di titolarità e delle informazioni relative ai contratti ed alle mobilità fornite dalle Regioni e Province autonome (lettera *a*), nonché la comunicazione ai singoli produttori dei quantitativi individuali sopracitati delle produzioni commercializzate per il periodo 1997-1998 risultanti dai modelli L1 pervenuti all'AIMA e delle anomalie in essi riscontrate (lettera *b*).

Il successivo comma 4 stabilisce che l'AIMA, per mezzo della stessa comunicazione di cui al comma 3, lettera *b*), provveda all'aggiornamento definitivo dei quantitativi individuali per il periodo 1998-1999, che costituiranno anche attribuzione provvisoria per il periodo 1999-2000.

In riferimento a tale disciplina, la ricorrente contesta l'attribuzione in capo all'AIMA dei poteri di aggiornamento dei quantitativi individuali di riferimento in evidente spregio delle competenze regionali. L'aggiornamento *de quo*, inoltre, comporterebbe l'attribuzione in termini retroattivi dei quantitativi individuali di riferimento ad annate già da tempo concluse, a danno dei singoli produttori e in violazione dei poteri programmatici delle Regioni in un settore di loro competenza.

Premesso che la precisa scansione temporale, prevista a livello comunitario ai fini della pubblicazione dei quantitativi di riferimento, risponde all'esigenza di garantire una gestione corretta e programmata della produzione lattiera, che deve essere calibrata su una certa periodizzazione delle campagne di produzione, la ricorrente rileva che sconvolgimenti a posteriori della

disciplina di settore, come quello determinato dalle disposizioni impugnate, sarebbero radicalmente contrari, oltre che alla normativa comunitaria anche all'ordine costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni.

Le Regioni verrebbero totalmente spossessate delle loro attribuzioni programmatiche dagli effetti retroattivi delle disposizioni censurate, che determinerebbero conseguenze incontrollabili sia per i produttori che per l'ente territoriale preposto al governo del settore.

La violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione è denunciata dalla ricorrente per quel che riguarda l'art. 1, commi 5, 10 e 19, del decreto-legge n. 43 del 1999.

Il comma 5 del citato art. 1 prevede che, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, il Ministro per le politiche agricole, con proprio decreto, detti le modalità procedurali per addivenire alle determinazioni definitive dei dati di cui ai commi 3 e 4 sopra citati da parte delle Regioni e Province autonome. Ai sensi del successivo comma 10, con il medesimo decreto devono essere dettate le disposizioni relative alla comunicazione individuale ai produttori dei dati afferenti anche alla campagna 1998-1999. A seguito delle operazioni di compensazione di cui al comma 10, il prelievo dovuto per il periodo 1998-1999 deve essere versato dagli acquirenti, a norma del comma 19, entro il termine di venti giorni dal ricevimento della comunicazione da parte dell'AIMA.

Ad avviso della Regione Lombardia, sarebbe evidente l'incongruità di tali disposizioni che, se da un lato, vedono le Regioni investite del compito di pervenire a determinazioni di carattere presuntivamente definitivo, dall'altro negano loro il potere di stabilire le modalità procedurali per addivenire a tali determinazioni.

La violazione dei medesimi parametri è denunciata dalla ricorrente anche in riferimento alla disciplina delle operazioni di compensazione stabilita dall'art. 1, commi 1, 7, 8, 9 e 12, del decreto-legge n. 43 del 1999.

Le disposizioni impugnate attribuiscono all'AIMA le competenze in ordine all'effettuazione di tali operazioni – i cui risultati acquistano dichiarato carattere di definitività ai sensi del comma 12 – sia in riferimento alle annate 1995-1996 e 1996-1997 (comma 1) che in riferimento alle annate 1997-1998 e 1998-1999 (commi 7 e 9) e riproducono gli stessi criteri di compensazione di cui al decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 552 (Interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996), alla relativa legge di conversione 20 dicembre 1996 n. 642, ed alla legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), mantenendo il medesimo ordine di priorità (comma 8), salvo che per le annate 1997-1998 e 1998-1999, per le quali, in deroga ai suaccennati criteri ed al loro ordine, si istituisce una priorità assoluta in favore delle Regioni terremotate Marche ed Umbria (comma 9).

La ricorrente richiama la sentenza n. 398 del 1998 di questa Corte, in base alla quale i criteri di compensazione non possono essere stabiliti se non dopo aver acquisito in maniera formale il parere delle Regioni e delle Province autonome espresso nella sede appropriata, e sottolinea che nel caso *de quo* le Regioni sarebbero state consultate soltanto in via successiva e comunque con modalità non appropriate.

Inoltre – osserva ancora la Regione Lombardia – il Governo avrebbe confermato in capo all'AIMA la titolarità delle competenze in materia di compensazione, mentre, ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, tali competenze dovrebbero essere riconosciute in capo alle Regioni, come dimostrato dalle conclusioni alle quali questa Corte è pervenuta nella citata sentenza in materia di riassegnazione delle quote confluite nella riserva nazionale.

Il criterio di priorità stabilito per le operazioni di compensazione in riferimento alle annate 1997-1998 e 1998-1999 in favore delle Regioni Marche ed Umbria (comma 9) sarebbe discriminatorio nei confronti di altre Regioni in cui ugualmente si sono verificate calamità naturali.

Secondo l'interpretazione della ricorrente, il decreto impugnato prevederebbe anche in riferimento all'annata 1995-1996 l'effettuazione delle operazioni di compensazione a livello nazionale, e ciò benché il decreto-legge n. 411 del 1997 e la relativa legge di conversione avessero stabilito di applicare le modalità di compensazione meno onerose per il produttore, fossero quelle introdotte nel 1996 ovvero quelle precedentemente in vigore. La confermata soppressione del livello provinciale di compensazione non solo ignorerebbe il governo regionale, ma recherebbe ancor più grave pregiudizio agli agricoltori della Regione ricorrente e, quindi, al suo stesso interesse ad esercitare le proprie potestà programmatiche del settore.

Oggetto di censura è altresì il comma 15 dell'art. 1 del decreto-legge n. 43 del 1999, per contrasto con gli artt. 3, 81, 97, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Il comma 15 stabilisce che, qualora le somme trattenute dall'acquirente a titolo di prelievo per i periodi 1995-1996 e 1996-1997 non siano sufficienti a coprire il prelievo complessivamente dovuto, il produttore debba corrispondere all'acquirente la differenza entro il quinto giorno antecedente la scadenza del termine per il versamento degli importi trattenuti dall'acquirente stesso; in difetto, si prevede che le Regioni, su comunicazione dell'acquirente e previa intimazione al pagamento, effettuino la riscossione coattiva del debito residuo mediante ruolo.

L'attribuzione alle Regioni di tale competenza, configgerebbe, oltre che con i poteri di autorganizzazione ad esse riconosciuti dall'art. 115 della Costituzione, con il principio di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 e con l'obbligo in capo allo Stato di copertura delle relative spese di cui all'art. 81 della Costituzione.

Essendo gli introiti *de quibus* destinati alle casse dello Stato, sarebbe illogico ed ingiustificato, e quindi contrario ai principi di ragionevolezza e buon andamento ed economicità nell'agire amministrativo, attribuire l'onere della relativa riscossione ad enti autonomi, quali le Regioni.

Il sostanziale avvalimento di uffici regionali da parte dello Stato non si accompagnerebbe, inoltre, alla necessaria copertura finanziaria.

La ricorrente censura l'art. 1, comma 20, del decreto-legge n. 43 del 1999 per violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione.

Detta disposizione, con effetto a decorrere dal 1996-1997, fissa il termine per la stipula dei contratti di affitto e vendita di quota senza trasferimento di azienda al 31 dicembre di ciascun anno, fatti salvi gli accertamenti eseguiti ai sensi del decreto-legge n. 411 del 1997.

Ad avviso della Regione Lombardia, la norma impugnata sarebbe illegittima per la retroattività degli effetti che essa produce, che andrebbero a ripercuotersi su annate già concluse.

Sarebbe poi stata ignorata la sentenza n. 398 del 1998 di questa Corte, che, affrontando il tema dell'affitto e vendita di quote latte, ha stabilito che lo spostamento del termine di efficacia dei contratti *de quibus* non può legittimamente avvenire senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni, dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 173, della legge n. 662 del 1996: con il comma in oggetto il Governo avrebbe, infatti, reintrodotto una disposizione sostanzialmente riproduttiva di quella dichiarata incostituzionale.

Oggetto ulteriore di censura, per asserita violazione dei medesimi parametri, è l'art. 1, comma 21, del decreto-legge n. 43 del 1999, che stabilisce che la ripartizione delle quote confluite nella riserva nazionale avvenga in relazione alla produzione regionale media commercializzata accertata per i periodi 1995-1996 e 1996-1997. Si prevede inoltre che l'assegnazione da parte delle singole Regioni ai produttori segua criteri di priorità deliberati dagli stessi enti, ma che comunque *in primis* avvenga a favore dei produttori che hanno subito le riduzioni di cui alla legge 24 febbraio 1995, n. 46, di conversione del decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727.

Il criterio di ripartizione, secondo la ricorrente, sarebbe irragionevole, in quanto non terrebbe conto del fatto che le Regioni a maggiore vocazione produttiva hanno subito nella annate considerate drastiche riduzioni di produzione sia per i tagli operati sia per i criteri di priorità seguiti nella compensazione.

Questa Corte, inoltre, con la sentenza n. 398 del 1998 avrebbe stabilito l'esclusiva competenza regionale in ordine alla scelta dei criteri di assegnazione ai singoli produttori: l'imposizione di un criterio prioritario contenuta nella norma impugnata contravverrebbe alla pronuncia di questa Corte e, in ogni caso, limiterebbe fortemente i poteri programmatori costituzionalmente riconosciuti alle Regioni.

Viene denunciato anche l'art. 1, commi 11 e 13, del decreto-legge n. 43 del 1999 per violazione degli artt. 3, 5, 24, 97, 113, 117 e 118 della Costituzione.

Il comma 11 stabilisce che l'AIMA, ai fini dello svolgimento delle operazioni di compensazione, prenda in considerazione esclusivamente i provvedimenti giurisdizionali, cautelari o non definitivi, contenenti dati quantitativi e notificati entro il trentesimo giorno antecedente la scadenza del termine per l'effettuazione delle compensazioni; in assenza delle predette indicazioni quantitative, l'AIMA è tenuta ad utilizzare i dati accertati dalle Regioni o dalle Province autonome sulla base del decreto-legge n. 411 del 1997.

Il comma 13 stabilisce che le decisioni amministrative o giurisdizionali notificate oltre il termine di cui al comma 11 non producono effetto sui dati complessivi delle compensazioni, che restano fermi nei confronti dei produttori estranei ai procedimenti nei quali le decisioni sono state emesse.

Ad avviso della ricorrente, il comma 11 introdurrebbe una penalizzante ed ingiustificata limitazione degli effetti dei provvedimenti giurisdizionali ottenuti dai produttori dopo anni di contenzioso in ordine alla consistenza della quota individuale di riferimento.

La limitazione *de qua*, oltre a confliggere in via indiretta con il diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione, e con il divieto di esclusione o limitazione della tutela giurisdizionale di cui all'art. 113 della Costituzione, vanificherebbe gli effetti di pronunce giurisdizionali, minando qualsivoglia iniziativa programmatica del settore di competenza regionale.

Tale limitazione sarebbe oltre tutto irragionevole ed arbitraria, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto la mancata indicazione dei dati quantitativi non esclude il riconoscimento giurisdizionale del diritto alla produzione né la possibilità di quantificarne l'oggetto. Ne verrebbero altresì stravolti gli accertamenti che le Regioni hanno precedentemente compiuto anche sulla base dei provvedimenti giurisdizionali, a grave e ulteriore danno dei poteri programmatori e di controllo costituzionalmente garantiti alle medesime Regioni dagli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La formulazione del comma 13 sarebbe di difficile comprensione in ordine al reale ambito di efficacia dei provvedimenti amministrativi e giurisdizionali notificati oltre il termine di cui al comma 11. In particolare sarebbe incomprensibile il riferimento ai produttori «estranei ai procedimenti nei quali sono state emesse» le decisioni, in quanto tali decisioni possono, ovviamente, avere effetto unicamente nei confronti delle parti in causa.

L'ultima censura riguarda i commi 17 e 18 dell'art. 1 del decreto-legge n. 43 del 1999, che prevedono, rispettivamente con riferimento alle annate 1995-1996, 1996-1997 e 1997-1998, un procedimento di verifica rivolto alla comparazione dei dati dichiarati nei modelli L1 con quelli risultanti dagli accertamenti effettuati ai sensi del decreto-legge n. 411 del 1997 e alla eventuale rettifica dei primi sulla scorta dei secondi. Tale rettifica determina la non applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'art. 11 della legge n. 468 del 1992 e la non punibilità degli eventuali reati di falso commessi nella dichiarazione di commercializzazione che risulti difforme da quella accertata, nonché dei connessi reati di cui all'art. 640-*bis* del codice penale e all'art. 2621 del codice civile, commessi ai fini di cui all'art. 61, numero 2, del codice penale.

Tale disciplina, ad avviso della ricorrente, violerebbe gli artt. 3, 24, 117 e 118 della Costituzione. In particolare, il contrasto con l'art. 3 della Costituzione e in via indiretta con l'art. 24 della Costituzione deriverebbe dal fatto che le disposizioni censurate ignorerebbero totalmente la posizione dei produttori che non hanno proposto ricorso di riesame ovvero hanno proposto ricorsi irricevibili, con ciò escludendoli *in toto* dalla possibilità di sanare eventuali pregresse irregolarità delle dichiarazioni di commercializzazione, e dunque imponendo una discriminatoria ed irragionevole limitazione al diritto di difesa.

L'attribuzione dei procedimenti di "sanatoria" alla competenza dell'AIMA, sulla scorta di dati risultanti da accertamenti compiuti dalle Regioni, impedirebbe l'attuazione di una seria politica programmatica a livello regionale, con violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

5.2.— Censure identiche a quelle proposte dalla Regione Lombardia, di cui al punto che precede, sono svolte anche dalla Regione Veneto (ric. n. 15 del 1999) in merito alla legittimità costituzionale del decreto-legge n. 43 del 1999.

5.3.— La Regione Lombardia (ric. n. 18 del 1999) propone, inoltre, varie questioni di legittimità costituzionale anche nei confronti della legge 27 aprile 1999, n. 118, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 43 del 1999.

La ricorrente, dopo avere premesso che le censure già formulate nel suo precedente ricorso nei confronti del decreto-legge suddetto devono intendersi trasferite sulla legge di conversione, solleva una prima questione di costituzionalità su tale legge nella sua interezza per violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, anche in riferimento al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e all'art. 2 del d.lgs. n. 143 del 1997.

Sul punto la Regione Lombardia ripropone argomentazioni già svolte nel precedente ricorso relativo al decreto-legge n. 43 del 1999, di cui si è già dato conto, e rileva che la violazione delle prerogative regionali sarebbe ulteriormente aggravata dal fatto che, pur avendo il Governo dichiarato di agire *ex art. 2*, comma 5, del d.lgs. n. 281 del 1997, non sarebbe stata neppure rispettata la prescrizione relativa all'esame del parere successivo della Conferenza permanente in sede di discussione parlamentare della censurata legge di conversione. Dai lavori preparatori, infatti, non emergerebbe né l'esame né, tanto meno, l'adeguamento al parere negativo reso dai rappresentanti regionali, in sede di Conferenza permanente del 24 febbraio 1999, sui contenuti della riforma.

La legge impugnata, pertanto, non solo non sarebbe stata preceduta dalla prescritta intesa con le Regioni, ma neppure da un'adeguata considerazione del parere successivo reso dai rappresentanti regionali, e ciò tanto in sede di adozione del decreto-legge quanto in sede di sua conversione in legge.

La ricorrente denuncia l'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 43 del 1999, come modificato dalla legge di conversione n. 118 del 1999, per violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione.

La disposizione impone alle Regioni e alle Province autonome di tenere in considerazione – in sede di motivata comunicazione all'AIMA degli errori intervenuti nelle operazioni di riesame di cui al decreto-legge n. 411 del 1997 e delle relative correzioni – le tipologie individuate nella relazione finale della Commissione di garanzia quote latte.

Tale limitazione, ad avviso della Regione Lombardia, renderebbe ancor più marginale il ruolo svolto dalle Regioni, costrette ad integrare o correggere le operazioni di riesame da loro stesse precedentemente eseguite sulla scorta di precisi parametri imposti da un organo (la Commissione di garanzia) di derivazione statale e privo della partecipazione di alcun membro rappresentativo degli interessi regionali.

La disposizione censurata violerebbe altresì gli artt. 3 e 5 della Costituzione, in quanto sovrapporrebbe le valutazioni di un organo istituito ai soli fini del generico controllo di legalità delle operazioni di riesame alle decisioni assunte dalle Regioni per le singole fattispecie esaminate a seguito di adeguata istruttoria. L'interna irragionevolezza di questa scelta ostacolerebbe la doverosa decentralizzazione delle competenze, e con essa le prerogative regionali costituzionalmente garantite in materia dagli artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione.

La violazione dei parametri costituzionali prima indicati è denunciata dalla ricorrente anche in riferimento all'art. 1, commi 3, lettera *b*), 3-*bis* e 3-*ter* dell'emendato testo del decreto-legge n. 43 del 1999.

Nell'ambito delle operazioni, di competenza dell'AIMA, di aggiornamento dei quantitativi individuali per il periodo 1997-1998 e di comunicazione individuale ai produttori dei quantitativi delle produzioni commercializzate per lo stesso periodo e delle anomalie riscontrate, la legge impugnata aggiunge che occorre tener conto anche delle risultanze dei ricorsi relativamente al numero dei capi accertati (art. 1, comma 3, lettera *b*).

Ad avviso della Regione Lombardia, il richiamo delle decisioni *de quibus* con riferimento alla sola tipologia del numero dei capi accertati introdurrebbe una illogica e fuorviante discriminazione tra queste decisioni e quelle assunte dalle Regioni in ordine a tutte le molteplici fattispecie concrete esaminate ai fini dell'aggiornamento "definitivo" dei quantitativi individuali ad opera dell'AIMA, in evidente spregio delle prerogative costituzionalmente garantite alle Regioni.

Il successivo comma 3-*bis* dell'art. 1 prevede che l'acquirente, al quale il produttore è tenuto a trasmettere copia della comunicazione di cui trattasi, si avvalga delle risultanze della stessa ai fini del prelievo supplementare.

Il comma 3-*ter* dello stesso articolo, parimenti introdotto dalla legge di conversione, impone alle Regioni l'onere della comunicazione dei dati di cui alla citata lettera *b*) del precedente comma 3 agli acquirenti, alle loro organizzazioni, nonché alle associazioni di produttori.

Queste disposizioni, facendo riferimento a comunicazioni che conterrebbero dati viziati dalla limitazione ai soli ricorsi in materia di numeri di capi accertati già contestata in riferimento al comma 3, lettera *b*) dell'art. 1, sarebbero affette dagli stessi vizi già rilevati dalla ricorrente a proposito di questa norma. A ciò dovrebbe aggiungersi l'ulteriore vizio derivante dal fatto che le Regioni sarebbero ancora una volta relegate ad un ruolo meramente esecutivo, con aggravio di incumbenti complessi ed onerosi, in violazione degli artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione.

Gli stessi parametri costituzionali sono invocati dalla ricorrente nei confronti dell'art. 1, comma 4-*bis*.

Tale disposizione, introdotta dalla legge di conversione, prevede che, in attesa dell'aggiornamento definitivo dei quantitativi individuali di riferimento per il periodo 1998-1999 (che varrà anche come attribuzione provvisoria per il periodo 1999-2000), le Regioni e le Province autonome sono autorizzate a rilasciare certificazioni provvisorie dei trasferimenti di azienda con quota o di sola quota che abbiano efficacia per il periodo 1999-2000, a condizione che tali trasferimenti riguardino aziende con quote o solo quote, i cui dati siano stati regolarmente verificati ed accertati ai sensi della normativa vigente.

La censura mossa a questa norma si incentra sulla considerazione che la facoltà attribuita alle Regioni di rilasciare attestazioni provvisorie non può non essere esercitata che sulla base di dati provvisori e per ciò stesso dichiaratamente modificabili: ciò determinerebbe l'alterazione del quadro complessivo a pregiudizio delle Regioni che, come la Lombardia, intendendo attuare una reale e razionale programmazione del settore, non si avvarranno di tale facoltà.

Oggetto di censura sono altresì le operazioni di compensazione previste dall'art. 1, commi 1, 6, 7, 8 e 21-*ter* del decreto-legge n. 43 del 1999 per violazione degli artt. 3, 5, 77, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione.

Il comma 1 dell'art. 1, nel testo modificato in sede di conversione, prevede che per il solo periodo 1995-1996, l'AIMA, nella esecuzione della rettifica di cui all'art. 3 del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito dalla legge n. 5 del 1998, e successive modificazioni, non applichi le riduzioni della quota B in ottemperanza alle sentenze concernenti la illegittimità delle stesse riduzioni.

La ricorrente rileva che tale determinazione è in contrasto con quanto precedentemente stabilito dal decreto-legge n. 411 del 1997 e dalla relativa legge di conversione n. 5 del 1998, che – anche sulla base delle risultanze delle indagini compiute dalla Commissione governativa istituita con decreto-legge n. 11 del 1997 – imponevano in via generale di applicare le modalità di compensazione meno onerose per il produttore, fossero quelle introdotte nel 1996 ovvero quelle precedentemente in vigore; e ciò a parziale soddisfazione delle ragioni di contrasto con il principio del legittimo affidamento dell'applicazione in termini retroattivi del nuovo metodo di compensazione per l'annata 1995-1996.

La disposizione impugnata, prevedendo la non applicazione delle riduzioni della quota B solo nel caso in cui l'illegittimità della riduzione sia stata giuridicamente accertata con sentenza, disconoscerebbe i principi prima riconosciuti, seppure in modo imperfetto, in ordine alla generalizzata illegittimità del taglio e del metodo di compensazione nazionale introdotto a partire dall'annata 1995-1996, a campagna già inoltrata, per retroattività.

Il censurato comma 6 dell'art. 1 impone alle Regioni, ai fini dell'applicazione da parte dell'AIMA dei criteri di priorità per la compensazione nazionale di cui al comma 8, di comunicare le informazioni relative alla esatta ubicazione delle aziende site in Comuni parzialmente delimitati ai sensi dell'art. 3, paragrafi 3, 4 e 5, della direttiva 75/268 CEE del Consiglio del 28 aprile 1975, sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate, ma solo con effetto a decorrere dal periodo 1998-1999.

Tale disposizione, secondo la ricorrente, violerebbe le prerogative regionali non solo in materia di agricoltura, ma anche di controllo del territorio.

Il comma 7 dell'art. 1 prevede che l'AIMA effettui la compensazione sulla base di dati certi per il periodo 1997-1998 entro 30 giorni dalle determinazioni definitive di cui al comma 5 da parte delle Regioni e Province autonome, e comunque entro e non oltre il 30 settembre 1999 (non più il 15 settembre, previsto nel testo originario).

La previsione dello slittamento del termine dimostrerebbe l'inesistenza dei presupposti della necessità ed urgenza a suo tempo affermati dal Governo in sede di decretazione d'urgenza.

Inoltre il legislatore non definirebbe su che basi i dati sui quali effettuare la compensazione debbano intendersi "certi", né avrebbe assicurato il coinvolgimento delle Regioni nella elaborazione dei suddetti dati e nella stessa definizione dei parametri sulla scorta dei quali ne dovrebbe essere assicurata la certezza.

La legge di conversione ha poi modificato il comma 8 dell'art. 1, stabilendo, alla lettera e), che la compensazione è effettuata in favore di tutti gli altri produttori e così introducendo un ulteriore criterio di priorità.

Sul punto la Regione Lombardia ribadisce che i suddetti criteri avrebbero dovuto essere determinati d'intesa con le Regioni (eccezione già esaurientemente esposta in sede di impugnazione del decreto-legge ora convertito). Rileva altresì l'evidente illogicità di detta disposizione, poiché non si comprenderebbe come i produttori sprovvisti di quota possano risentire di effetto alcuno o essere coinvolti dalle operazioni di compensazione.

Il comma 21-*ter*, nello stabilire che, in attesa della riforma del settore, i criteri e l'ordine di priorità previsti dal comma 8 si applicano anche per l'effettuazione della compensazione nazionale per il periodo 1999-2000 e che a tale periodo si applicano anche le disposizioni previste dal comma 10, muterebbe dalle precedenti disposizioni ivi richiamate i vizi di illegittimità costituzionale già rilevati e confermerebbe l'originaria insussistenza delle ragioni di necessità ed urgenza sottese alla riforma.

La Regione Lombardia denuncia anche l'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 43 del 1999 per violazione degli artt. 3, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione.

In sede di conversione è stato modificato il comma 11 del decreto-legge relativo agli effetti dei provvedimenti giurisdizionali sulle operazioni di compensazione, nel senso della rideterminazione, ad opera dell'AIMA, dei dati quantitativi che devono essere posti a base delle operazioni in questione, nel caso di ordinanze giurisdizionali anche non definitive, che hanno fatto obbligo agli acquirenti di restituire ai produttori gli importi trattenuti a titolo di anticipo per gli eventuali prelievi supplementari dovuti.

L'aver rimesso all'AIMA la rideterminazione dei predetti dati quantitativi, secondo la ricorrente, non solo introdurrebbe una surrettizia limitazione degli effetti dei provvedimenti giurisdizionali ottenuti dai produttori in tema di quote latte, ma scavalcerebbe le pur limitate prerogative decisionali prima riconosciute alle Regioni, privandole di ogni potere di programmazione e controllo del settore, e risulterebbe irragionevole ed arbitraria.

La Regione Lombardia deduce poi la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 17, del decreto-legge n. 43 del 1999 per violazione degli artt. 3, 115, 117 e 118 della Costituzione.

Il comma 17 dell'art. 1, nella parte modificata dalla legge censurata, prevede che, ove nei trenta giorni successivi alla ricezione dell'elaborato di verifica delle dichiarazioni di commercializzazione per i periodi 1995-1996 e 1996-1997, inviato dall'AIMA, l'acquirente confermi le singole posizioni accertate (apponendo per ognuno il timbro e la firma per accettazione del legale rappresentante dell'azienda) e provveda a restituire all'AIMA, con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, e alle Regioni e Province autonome, l'elaborato stesso (che vale a tutti gli effetti come rettifica dei modelli L1 a suo tempo inviati), la rettifica determina la non applicazione della revoca del riconoscimento prevista dall'art. 23 del d.P.R. 23 dicembre 1993, n. 569, e delle altre sanzioni amministrative previste, a carico dell'acquirente, dall'art. 11 della legge 26 novembre 1992, n. 468. Il comma suddetto prevede, inoltre, che in ogni caso gli accertamenti effettuati e le decisioni dei ricorsi di riesame costituiscono, a tutti gli effetti, modifica delle risultanze dei modelli L1 a suo tempo inviati, ferme le procedure sanzionatorie previste dalla legge.

Le modificazioni apportate dalla legge di conversione non avrebbero, secondo la ricorrente, ovviato alle illegittimità già rilevate nel ricorso sul decreto-legge convertito (di cui si è già dato conto), in riferimento al totale disinteresse nei confronti dei produttori che non

hanno proposto ricorso di riesame ovvero hanno proposto ricorsi irricevibili, esclusi totalmente dalla possibilità di sanare eventuali pregresse irregolarità delle dichiarazioni di commercializzazione.

Un'ultima censura concerne i commi 21 e 21-*bis* dell'art. 1 del decreto-legge n. 43 del 1999, dei quali la Regione Lombardia contesta la legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione.

Il comma 21 del citato art. 1, così come modificato dalla legge di conversione, stabilisce che le quote confluite nella riserva nazionale sono ripartite tra le Regioni e le Province autonome, ai fini dell'assegnazione ai produttori titolari di quota, in misura proporzionale ai quantitativi individuali di riferimento allocati presso ciascuna Regione e Provincia autonoma accertati per i periodi 1995-1996 e 1996-1997 e che tale principio si applica anche per il periodo 1999-2000.

Il comma 21-*bis* del medesimo articolo, introdotto dalla legge di conversione, stabilisce che in nessun caso possono beneficiare delle riassegnazioni i produttori che nel corso dei periodi 1997-1998 e 1998-1999 hanno venduto ovvero affittato, in tutto o in parte, le quote di cui erano titolari.

Ad avviso della ricorrente, le innovazioni introdotte dalla legge di conversione avrebbero aggravato le illegittimità già denunciate nei confronti del decreto-legge n. 43 del 1999.

In particolare, il criterio di ripartizione tra le Regioni della riserva nazionale da parte dello Stato sulla base non più della produzione media, ma delle quote individuali allocate in ciascuna Regione, risulterebbe ulteriormente irragionevole rispetto al precedente, in quanto non terrebbe conto del fatto che le Regioni a maggiore vocazione produttiva hanno subito, nelle annate considerate, drastiche riduzioni della produzione in ragione dei tagli operati sui quantitativi individuali allocati nelle Regioni stesse a partire dal 1994 e dei criteri di priorità seguiti nelle operazioni di compensazione.

Infine, come già rilevato in sede di ricorso sul decreto-legge n. 43 del 1999, il legislatore continuerebbe ad ignorare la sentenza n. 398 del 1998 di questa Corte, che stabiliva l'esclusiva competenza regionale in ordine alla scelta dei criteri di assegnazione ai singoli produttori. La limitazione introdotta con il comma 21-*bis* dell'art. 1, che esclude un'intera categoria di produttori dalla riassegnazione, contrasterebbe con gli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione e con gli stessi principi costituzionali recentemente affermati da questa Corte.

5.4.— Censure identiche a quelle riportate al punto che precede proposte dalla Regione Lombardia, in ordine alla legittimità costituzionale della suddetta legge n. 118 del 1999, sono svolte anche dalla Regione Veneto (ric. n. 19 del 1999).

6.— Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, allo stato degli atti e con riserva di successive difese, che i ricorsi siano dichiarati inammissibili o comunque infondati.

7.— In prossimità dell'udienza del 26 ottobre del 1999 (originariamente fissata per la discussione dei ricorsi summenzionati), hanno depositato memorie le Regioni Veneto e Lombardia ed il Presidente del Consiglio dei ministri.

7.1.— Le Regioni Veneto e Lombardia, con due memorie di contenuto identico, dopo una dettagliata ricostruzione degli interventi normativi succedutisi nel settore lattiero-caseario e della giurisprudenza costituzionale in materia, hanno svolto una serie di ulteriori precisazioni.

In relazione alla lamentata violazione dell'art. 77 della Costituzione, le ricorrenti non ignorano che, proprio con riferimento al settore di cui è causa, questa Corte ha affermato che «i limiti imposti in sede comunitaria ai quantitativi nazionali di produzione lattiera e l'esigenza di introdurre misure intese al contenimento di questa rendono non manifestamente implausibile la valutazione governativa, posta a base degli interventi, in ordine al ricorso alla decretazione d'urgenza» (sentenza n. 398 del 1998).

Tuttavia, ad avviso delle Regioni Lombardia e Veneto, i provvedimenti legislativi in esame, a differenza dei precedenti, non sarebbero diretti al contenimento della produzione interna e all'adempimento degli obblighi comunitari con riferimento alla introduzione della compensazione a livello nazionale (già assicurata per mezzo degli interventi del 1996), ma al riordino del settore.

Le ricorrenti rilevano poi che tutti i provvedimenti legislativi impugnati detterebbero una serie di disposizioni retroattive incompatibili, per la loro stessa struttura normativa, con l'idea dell'urgenza (non autoprodotta) che è sottesa alla logica dell'art. 77 della Costituzione. Mancherebbe, comunque, il requisito della straordinarietà, posto che nel settore lattiero-caseario l'eccezione sarebbe divenuta la regola, con conseguente incertezza ed instabilità dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini e tra Stato e Regioni.

Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, secondo le Regioni Lombardia e Veneto questa Corte avrebbe statuito che il settore lattiero-caseario rientra nelle materie di competenza regionale e che, dunque, anche alla luce del d.lgs. n. 143 del 1997, l'elaborazione delle linee di politica agricola deve essere effettuata d'intesa con la Conferenza permanente; l'intesa – secondo l'interpretazione che le ricorrenti danno della sentenza n. 398 del 1998 di questa Corte – potrebbe essere sostituita dalla mera consultazione solo nel caso in cui non si tratti di elaborare linee generali di politica agricola, ma di opporsi all'adempimento di precisi obblighi che gli organi comunitari abbiano impartito in ragione della non corretta attuazione di un dettame precedentemente imposto in via generale.

Nessuna partecipazione, viceversa, sarebbe stata assicurata alle Regioni in sede di elaborazione normativa dei criteri di compensazione e loro ordine di priorità, né in sede di determinazione dei procedimenti di riassegnazione delle quote confluite in riserva nazionale, né, infine, in sede di previsione di piani di abbandono della produzione, e ciò in aperta violazione, oltre che dei principi già esposti, anche di quanto espressamente stabilito da questa Corte nella sentenza n. 398 del 1998.

Nessuna partecipazione sarebbe poi stata di fatto riconosciuta alle Regioni in termini di esecuzione di funzioni amministrative, che sono loro attribuite nell'ambito del settore lattiero-caseario dalla Costituzione e confermate, da ultimo, dal d.lgs. n. 143 del 1997 e dalla recente giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 398 del 1998 e n. 520 del 1995).

Le Regioni, per il resto ribadiscono e precisano le specifiche censure indirizzate avverso le singole disposizioni contenute negli atti legislativi impugnati.

7.2.— Nella propria memoria (unica per tutti i ricorsi sopra menzionati, nella prospettiva della loro unitaria trattazione) l'Avvocatura generale dello Stato premette che se è vero quanto riconosciuto dalla Corte nella sentenza n. 398 del 1998, e cioè che la materia

dell'agricoltura non è attratta da quella della regolazione dei mercati ed è di competenza regionale, tuttavia tale affermazione non porta a disconoscere la necessità di quelle funzioni centrali occorrenti per l'attuazione, in maniera organica ed uniforme su tutto il territorio nazionale, della normativa comunitaria di regolazione del settore a livello nazionale, violandosi altrimenti gli obblighi dello Stato italiano nei confronti della Comunità europea.

Dopo questa preliminare precisazione, l'Avvocatura procede ad una trattazione separata delle questioni prospettate dalle ricorrenti, unificandole per provvedimenti normativi impugnati e per gruppi di censure.

In particolare, quanto alla dedotta mancanza dei presupposti per la decretazione d'urgenza, la difesa erariale rileva che il primo degli impugnati decreti-legge (il n. 11 del 1997) è stato adottato a seguito dell'acuirsi della crisi del settore zootecnico per il contemporaneo operare degli effetti negativi della BSE (Encefalopatia spongiforme bovina) e del fenomeno delle eccedenze produttive di latte, anche al fine di far rientrare la protesta degli allevatori sfociata in clamorose iniziative.

Le misure contenute nel decreto-legge (finanziamenti agevolati; premi per la perdita di reddito e per l'abbandono definitivo della produzione; anagrafe del bestiame; Commissione governativa di indagine; sgravi contributivi; conservazione di stanziamenti in bilancio; finanziamento delle misure di accompagnamento della PAC) sarebbero state "assolutamente urgenti" ed indifferibili per un serie di motivi, che l'Avvocatura individua: nella situazione che si era venuta a creare, nell'esigenza di erogare gli aiuti entro il 1° luglio 1997, nella scadenza al 31 gennaio del termine per il pagamento del prelievo (art. 3 decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 552, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 642, recante «Interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996»), nella presenza di altre scadenze temporali (per la conservazione in bilancio degli stanziamenti per il 1996, per il pagamento delle rate di contributi, per il completamento dei pagamenti delle misure di accompagnamento), e, in riferimento all'anagrafe del bestiame, nella sua previsione ad opera della normativa comunitaria.

Le suddette ragioni renderebbero «non manifestamente implausibile la valutazione governativa posta a base degli interventi in ordine al ricorso alla decretazione d'urgenza» (sentenza n. 398 del 1998).

Considerazioni analoghe sono svolte con riferimento alla medesima censura riproposta anche in riferimento agli altri decreti-legge censurati (ed alle relative leggi di conversione).

Quanto, invece, alla pretesa illegittima istituzione di apposita commissione governativa di indagine, l'Avvocatura rileva che la stessa è stata nominata dal Presidente del Consiglio dei ministri e non ha incluso nel suo seno rappresentanti del Ministero o delle Regioni (la norma parla genericamente di «magistrati, funzionari ed esperti della materia»), in quanto si tratterebbe di un organo *super partes*, senza poteri amministrativi e gestionali, incaricato solo di accertare come sia avvenuta la gestione delle quote, se vi siano state e da parte di chi irregolarità, come abbiano funzionato i controlli: «proprio per questa funzione» sarebbe «da escludere la necessità della presenza di rappresentanti delle amministrazioni (statali o locali) competenti».

In relazione, invece, alla ipotizzata violazione del principio di leale collaborazione, sotto il profilo della mancata acquisizione del parere della Conferenza permanente Stato-Regioni prima dell'emissione della normativa censurata, la difesa erariale precisa preliminarmente che una parte di tale normativa non investirebbe materie di competenza regionale.

Si osserva, poi, come le censure avanzate siano, in ogni caso, infondate anche in riferimento ai principi stabiliti dalla Corte nelle sentenze n. 398 del 1998 e n. 520 del 1995, non essendosi ritenuto necessario l'intervento della Conferenza permanente Stato-Regioni se non nell'adozione di criteri generali, mentre in riferimento a disposizioni di carattere puntuale ed urgente la partecipazione regionale può essere salvaguardata anche nella forma di richiesta di parere.

Sono, infine, svolte dall'Avvocatura difese specifiche in relazione alle censure più analitiche proposte dalle ricorrenti su disposizioni *ad hoc* degli impugnati testi di legge, ponendosi, peraltro, in luce come le stesse appaiano «superate, infondate e non condivise da tutte le altre Regioni, che infatti hanno concordato le suddette disposizioni nelle previste sedi istituzionali, in un clima di reale e reciproca collaborazione».

8.— Svoltasi l'udienza pubblica di discussione in data 26 ottobre 1999, all'esito della stessa questa Corte ha emanato, in data 15 dicembre 1999, ordinanza istruttoria con la quale veniva disposta l'acquisizione dei seguenti elementi di conoscenza: 1) verbali delle riunioni tenute, a far data dal 1° dicembre 1996, dal Comitato permanente delle politiche agroalimentari e forestali, prima, e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni e Province autonome, dopo, nelle quali sia stata trattata la materia delle quote latte (e relativi allegati riferentisi alla stessa materia); 2) relazione finale della Commissione di garanzia quote latte, istituita dall'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 5 del 1998; 3) prospetto delle date di emissione dei bollettini AIMA in riferimento alle campagne lattiero-casearie 1995-1996, 1996-1997, 1997-1998; 4) quadro del contenzioso civile e amministrativo in corso, in relazione alla determinazione delle quote latte individuali e alle compensazioni effettuate dall'AIMA (oggi AGEA).

9.— Acquisiti i suddetti elementi di conoscenza, veniva fissata per il giorno 23 ottobre 2001 una nuova udienza pubblica di discussione, destinata alla trattazione, oltre che dei ricorsi suddetti, anche dei due ulteriori proposti dalla Regione Veneto (ric. nn. 10 e 14 del 2000) contro il decreto-legge 4 febbraio 2000, n. 8 (Disposizioni urgenti per la ripartizione dell'aumento comunitario del quantitativo globale di latte e per la regolazione provvisoria del settore lattiero-caseario) e la relativa legge di conversione 7 aprile 2000, n. 79.

9.1.— Con la prima di tali iniziative la Regione Veneto, come osservato, ha investito il decreto-legge n. 8 del 2000, censurato nella sua interezza e con specifico riguardo all'art. 1, commi da 1 a 8, per contrasto con gli artt. 3, 5, 11, 77, 81, 97, 115, 117, 118, 119 della Costituzione e con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

Con il secondo ricorso, invece, è stata impugnata anche la legge di conversione n. 79 del 2000. La ricorrente, dopo avere premesso che le censure già formulate nei confronti del decreto-legge n. 8 del 2000 devono considerarsi trasferite sulla legge di conversione, solleva ulteriori censure sulle modifiche introdotte in sede di conversione.

9.2.— Si è costituito – nei giudizi originati dai ricorsi nn. 10 e 14 del 2000 – il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che anche le questioni oggetto degli stessi siano dichiarate infondate.

Con riferimento alla impugnazione dell'intero testo normativo, e segnatamente alla denunciata carenza, nel decreto-legge, dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, la difesa erariale osserva che la censura non è stata riproposta nei confronti della legge di conversione, sicché dovrebbe ritenersi superata a seguito della avvenuta approvazione di tale legge.

In replica alle censure che lamentano il mancato coinvolgimento delle Regioni nell'adozione della normativa oggetto di impugnazione, l'Avvocatura rileva che il testo del decreto-legge è stato sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni, che si è espressa all'unanimità in senso favorevole, e che comunque non vi sarebbe alcuna necessità di indicare, nel testo della legge di conversione, che di tale parere si è tenuto conto nell'*iter* parlamentare di approvazione.

Quanto alla pretesa violazione del principio di leale collaborazione, per avere il Governo proceduto a forme di mera consultazione delle Regioni, secondo la difesa dello Stato sarebbe da escludere la previsione di una intesa sulla emanazione di provvedimenti legislativi, in quanto essa implicherebbe una cogestione dell'iniziativa legislativa, che spetta costituzionalmente al Governo. La previsione dell'intesa di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 281 del 1997 – si aggiunge – si riferirebbe all'attività amministrativa di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola da parte del Ministero delle politiche agricole e forestali, non all'attività del Governo, come avrebbe chiarito questa Corte nella sentenza n. 398 del 1998.

Specifiche difese, infine, sono svolte in relazione a ciascuna delle ulteriori censure che investono ogni singola norma impugnata del decreto-legge n. 8 del 2000 e della relativa legge di conversione n. 79 del 2000.

10.— In prossimità anche dell'udienza pubblica del 23 ottobre hanno depositato nuove memorie sia le Regioni Lombardia e Veneto, sia l'Avvocatura generale dello Stato.

10.1.— Le predette ricorrenti, in particolare, sottolineano che le intese e i pareri favorevoli dati come raggiunti, a quanto emergerebbe, in realtà, dalla documentazione prodotta in seguito all'ordinanza istruttoria, non avrebbero garantito il coinvolgimento regionale, perché successivi alla elaborazione della normativa in discussione e quindi condizionati dalla urgenza di provvedere "autoprodotta" dallo Stato, rivelandosi perciò inadeguati a costituire strumenti di coinvolgimento delle Regioni, con violazione del principio di leale collaborazione e della sentenza n. 398 del 1998. Con tale pronuncia questa Corte avrebbe chiarito che, dovendo ascrivere la produzione lattiera alla materia dell'agricoltura, di competenza regionale, il raccordo tra Stato e Regioni, per essere rispettoso del principio di leale collaborazione, dovrebbe svolgersi nelle forme della intesa preventiva, sia a livello di produzione normativa, sia a livello di determinazione degli indirizzi generali di politica agricola.

Nel merito, invece, le Regioni ribadiscono le censure già proposte.

10.2.— La difesa erariale, per parte sua, prima di entrare nel merito delle questioni, ha preliminarmente rilevato che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con decisione del 26 maggio 2000, ha chiesto alla Corte di giustizia delle Comunità europee di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla interpretazione di disposizioni dei regolamenti CEE n. 3950/92 e n. 536/93, entrambi in tema di prelievo supplementare sulla produzione di latte, in riferimento all'art. 33 del trattato CE, e che in relazione a tale causa, iscritta con il numero C-231/00 del ruolo, è già esaurita la fase scritta e si attende la fissazione della udienza orale, che, per la rilevanza delle questioni trattate, il Governo italiano ha espressamente sollecitato.

Su tali premesse l'Avvocatura generale dello Stato ha sottolineato l'opportunità di conoscere preventivamente il punto di vista del giudice comunitario sulla legittimità e sulla portata della normativa europea, per la cui attuazione è stata adottata la disciplina nazionale contestata nel presente giudizio.

Ha riproposto, infine, le difese già svolte nei suoi precedenti scritti.

11.— Celebrata l'udienza del 23 ottobre 2001, all'esito della stessa questa Corte disponeva rinvio a nuovo ruolo di tutti i ricorsi suddetti, per consentire alle parti di svolgere le proprie difese anche in relazione alla sopravvenienza della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

12.— In prossimità dell'udienza del 3 maggio 2005, con due memorie depositate, rispettivamente, la prima il 19 aprile 2005, la seconda il successivo giorno 20, la Regione Siciliana e la Regione Lombardia hanno riproposto le proprie censure, mentre l'Avvocatura generale dello Stato ha ribadito le proprie difese.

12.1.— In particolare, la Regione Siciliana evidenzia che le «disposizioni censurate» – art. 2, commi 6 e 8, del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998 – imputano «alla Regione puntuali competenze amministrative istruttorie e decisionali», nonché «disciplinano le relative modalità di attuazione e le connesse responsabilità». In tal modo, prosegue la ricorrente, si realizza «un trasferimento di funzioni», il quale «avrebbe imposto l'emanazione di norme di attuazione da adottarsi nel rispetto della peculiare procedura concertativa sancita dall'art. 43 dello Statuto regionale».

La Regione Siciliana, pertanto, seppur «assolutamente consapevole» della circostanza che le disposizioni impuginate siano dirette a superare la censura – ritenuta, oltretutto, fondata dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 520 del 1995) – «in ordine alla previgente disciplina», non prevedendo quest'ultima «la partecipazione delle Regioni territorialmente competenti nella procedura di riduzione delle quote individuali spettanti ai produttori di latte bovino», rileva come il soddisfacimento di tale necessità dovesse, comunque, avvenire «nel rispetto della sancita procedura rinforzata» alla quale si è fatto sopra cenno.

Precisa, infine, la ricorrente come l'avvenuta abrogazione dell'intero decreto-legge n. 411 del 1997 – ad opera dell'art. 10, comma 47, lettera n), del decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49 (Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2003, n. 119 – lasci, in ogni caso, «sussistere l'oggetto del giudizio».

Poiché, infatti, «l'avvenuta abrogazione, in quanto operativa *ex nunc*, non ha eliminato gli effetti già prodotti dalle censurate disposizioni», né può «considerarsi soddisfacitiva delle pretese della ricorrente», mancherebbero entrambe le condizioni individuate come necessarie dalla giurisprudenza della Corte (è menzionata l'ordinanza n. 137 del 2004) perché possa dichiararsi l'intervenuta cessazione della materia del contendere.

12.2.— Ripropone le doglianze già formulate nei propri ricorsi anche la Regione Lombardia.

In via preliminare essa rileva che il quadro normativo vigente nella materia *de qua* risulta «complessivamente e sostanzialmente riformato» dal già menzionato decreto-legge n. 49 del 2003 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 119 del 2003). Tale decreto, si osserva, avrebbe dato «finalmente attuazione» ai principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale (è richiamata la sentenza n. 398 del 1998), riconoscendo – sul presupposto che gli interventi relativi al settore lattiero-caseario siano da ricondurre alla competenza regionale in materia di agricoltura – che gli «adempimenti relativi al regime comunitario del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (...) sono di competenza delle Regioni e Province autonome».

Conseguentemente, quindi, l'attuale disciplina affida alle Regioni e Province autonome «veri e propri compiti di gestione del mercato», sicché deve concludersi come «le norme attualmente regolanti il settore (...) soddisfino, complessivamente, le doglianze prospettate dalla Regione con i ricorsi di cui all'oggetto».

Ciò non toglie, però, che debba ritenersi egualmente persistente – prosegue la ricorrente – l'interesse «alla definizione delle controversie nel merito». La declaratoria di cessazione della materia del contendere esige, difatti, non solo che sia «accertata la pertinenza della norma sopravvenuta rispetto all'oggetto dei ricorsi» (nonché «verificato l'eventuale espletamento di un'effettiva innovatività» di tale norma rispetto alle disposizioni vigenti al momento della proposizione del ricorso), ma anche che si riscontri «l'eventuale "carattere soddisfacente o meno rispetto alle censure fatte valere nell'atto introduttivo del giudizio"».

Infine, ulteriore presupposto, «perché possa determinarsi la cessazione della materia del contendere a seguito di *ius superveniens*», è costituito dalla «mancata attuazione *medio tempore* delle disposizioni censurate», circostanza da escludere nel caso di specie, giacché le norme censurate, oltre ad aver ricevuto applicazione, «vincolano tuttora per le pregresse fattispecie l'attività giurisdizionale, arrecando alla ricorrente rilevanti e perduranti effetti lesivi».

Si deduce, difatti, in particolare che «per le campagne da 1995-1996 a 1998-1999», in applicazione degli impugnati decreti-legge, l'AIMA ha «complessivamente provveduto in via esclusiva ad individuare le procedure per l'accertamento della produzione nazionale (per il tramite di una Commissione governativa appositamente nominata), ad assegnare ai produttori i quantitativi individuali di produzione e ad aggiornare gli elenchi dei produttori titolari di quota», e che la stessa, inoltre, «ha dato corso alle operazioni di compensazione per le campagne 1995-1996 e 1996-1997 e ha gestito i programmi di abbandono». Per contro alle Regioni «sono stati, invece, demandati compiti meramente esecutivi», compreso quello «faticosissimo ed onerosissimo» costituito dalla «definizione dei giudizi di riesame azionati dai produttori».

Ne consegue, quindi, che «non solo le Regioni sono state espropriate dei rilevanti compiti riservati all'ex AIMA nella materia in questione», ma anche che le stesse «si sono viste irragionevolmente gravate proprio del contenzioso indotto dall'assolvimento dell'attività altrui».

Siffatta situazione sarebbe stata, infine, aggravata dagli ulteriori interventi normativi realizzati nel settore *de quo*, costituiti dal decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43, convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 1999, n. 118, nonché dal decreto-legge 4 febbraio 2000, n. 8, convertito, con modificazioni, nella legge 7 aprile 2000, n. 79.

Ciò premesso in termini generali, quanto al merito delle censure la Regione Lombardia «insiste nel sottolineare che l'esclusiva attribuzione in capo all'AIMA delle competenze relative all'effettuazione delle suddette operazioni», oltre a confliggere con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, contravviene ai principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale con le sentenze n. 398 del 1998 e n. 520 del 1995, che riconoscono espressamente la «appartenenza del settore lattiero-caseario alla materia dell'agricoltura, di competenza delle Regioni». Contesta, inoltre, la ricorrente «gli stessi criteri di compensazione», segnatamente «nella parte in cui assicurano la totale compensazione ai produttori operanti nelle aree svantaggiate», giacché essi comporterebbero «una indiscutibile disparità di trattamento nei confronti degli operatori delle Regioni a maggiore vocazione produttiva, quale è la Lombardia».

Viene ribadita, inoltre, la denunciata violazione del principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Da un lato, difatti, si evidenzia che l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, «prevede che i compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, in coerenza con la politica comunitaria, siano esercitati dal Ministro per le Politiche Agricole d'intesa con la Conferenza Permanente per i rapporti tra Stato e Regioni». Dall'altro, invece, si sottolinea come «la regolamentazione del sistema delle quote latte» necessiti di «indirizzi generali ed uniformi», ciò che «implica il raccordo tra Stato e Regioni nelle forme dell'intesa», *ex art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*.

Siffatta intesa, in particolare, presuppone «una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto», evenienza nel caso di specie «sempre costantemente e *a priori* mancata», come risulterebbe «*per tabulas* dalla documentazione depositata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in ottemperanza all'ordinanza istruttoria» emessa dalla Corte. Ed infatti, quanto al decreto-legge n. 11 del 1997, lo stesso sarebbe stato «semplicemente illustrato nei suoi contenuti al Comitato permanente in occasione della seduta del 15 gennaio 1997», come del resto in occasione della successiva seduta del 5 febbraio 1997, essendo stato il decreto «già adottato il 31 gennaio precedente». Né tali vizi sarebbero stati sanati in sede di conversione in legge del decreto, giacché la legge «non teneva conto del dichiarato dissenso manifestato dalle Regioni».

Non diversamente, anche per il decreto-legge n. 411 del 1997, «il prescritto coinvolgimento regionale si è in realtà tradotto in una semplice informativa del Ministro sul testo già adottato il 1° dicembre».

Infine, la Regione Lombardia, nell'insistere in merito «alla lamentata violazione dell'art. 77 Cost.», pur prendendo atto «del giudizio di non implausibilità del ricorso alla decretazione d'urgenza» (formulato dalla Corte con la sentenza n. 398 del 1998), sottolinea come lo stesso non possa essere riproposto nel caso di specie. Ricorrerebbe, difatti, nell'ipotesi in esame una situazione differente da quella oggetto della citata sentenza, «perché i provvedimenti legislativi qui considerati, diversamente dai precedenti, non sono affatto diretti al contenimento della produzione interna secondo i precetti comunitari, ma al riordino del settore».

12.3.— Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una ulteriore memoria difensiva.

Nella stessa la difesa erariale prende atto, innanzitutto, della «preannunciata rinuncia» alle impugnazioni proposta dalla Regione Veneto.

Di seguito essa dà atto delle sopravvenienze normative intervenute nella materia *de qua*, costituite, oltre che dal già menzionato decreto-legge n. 49 del 2003 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 119 del 2003), dal decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali del 30 luglio 2003 (Disposizioni per il versamento del prelievo supplementare, dovuto e non versato per i periodi dal 1995/1996 al 2001/2002 di cui all'art. 10, comma 34, della legge n. 119 del 2003).

La nuova normativa – si sottolinea – ha stabilito che «gli adempimenti relativi al regime comunitario del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari (...) sono di competenza delle Regioni e delle Province autonome alle quali spettano anche le funzioni di controllo relative all'applicazione del regime medesimo». L'art. 10, comma 47, del citato decreto-legge n. 49 del 2003, ha, inoltre, previsto l'abrogazione di «tutte le norme oggetto dei vari giudizi di costituzionalità».

Completa, infine, il mutato quadro di riferimento la sopravvenienza della «attesa statuizione della Corte di giustizia delle Comunità europee, chiamata dal TAR Lazio a pronunciarsi» – come segnalato dall'Avvocatura generale dello Stato nei precedenti atti defensionali – «su quesiti riguardanti, in sostanza, se ed in quali limiti dovessero pagare il prelievo supplementare» i produttori di latte che avessero superato il tetto individuale di produzione. Orbene, la Corte di giustizia, con tre sentenze di pressoché identico contenuto (pronunciate il 25 marzo 2004, rispettivamente, nelle cause riunite C-231/00, C-303/00 e C-451/00, nonché nelle cause riunite da C-480/00 a C-481/00, C-484/00, da C-489/00 a C-491/00, da C-497/00 a C-499/00, ed infine nella causa C-495/00), ha, in primo luogo, individuato l'esatta interpretazione delle norme comunitarie che costituiscono il suddetto prelievo supplementare e che stabiliscono le sue modalità di applicazione.

Le stesse, si è affermato, vanno interpretate nel senso di non impedire «che a seguito di controlli uno Stato membro rettifichi i quantitativi di riferimento individuali attribuiti ad ogni produttore e conseguentemente ricalcoli, a seguito di riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati, i prelievi supplementari dovuti, successivamente al termine di scadenza del pagamento per la campagna lattiera interessata». Si è, inoltre, riconosciuto che le predette norme comunitarie debbono essere intese «nel senso che l'assegnazione iniziale dei quantitativi di riferimento individuali» (nonché ogni loro «modificazione successiva») vadano «comunicate ai produttori interessati dalle autorità nazionali competenti».

Circa, poi, quello che appariva «il punto principale di contrasto» (concernente «i modi e i tempi» della comunicazione suddetta), la Corte di giustizia ha recepito l'opzione ermeneutica proposta dal Governo italiano, affermando che «è sufficiente una pubblicità secondo le norme del diritto interno, purché sia adeguata» (e cioè idonea a porre «in grado gli interessati di conoscere la portata dei loro diritti e dei loro obblighi»), in particolare precisando – con ciò disattendendo le doglianze in proposito formulate dalle aziende produttrici ricorrenti, le quali ipotizzavano una «violazione dei principi generali di proporzionalità e di tutela del legittimo affidamento» – che «non è escluso che una comunicazione dei quantitativi di riferimento individuali a mezzo di una pubblicazione in bollettini, quale quella controversa nella causa principale, possa soddisfare tale condizione».

Alla luce, dunque, di tale mutato quadro normativo e giurisprudenziale, la difesa erariale ha concluso nel senso che «è da ritenere che, sostanzialmente, sia venuta a cadere la materia del contendere».

Solo, pertanto, nell'eventualità che le ricorrenti non rinuncianti ipotizzino un «eventuale residuo interesse» alla definizione dei rimanenti giudizi, l'Avvocatura generale dello Stato si riporta integralmente alle difese già svolte.

13.— Con atti del 16 marzo 2005, la Regione Veneto ha rinunciato a tutti i ricorsi da essa precedentemente proposti (ric. numeri 26, 37 e 41 del 1997; 3, 19 e 38 del 1998; 15 e 19 del 1999; 10 e 14 del 2000), rinuncia che segue a quella operata dalla Regione Lombardia con deliberazione del 14 marzo 1997, limitatamente, però, all'impugnazione dell'art. 7 del decreto-legge n. 11 del 1997. Tali rinunce sono state accettate, per il Presidente del Consiglio dei ministri, dall'Avvocatura Generale dello Stato.

#### *Considerato in diritto*

1.- Le Regioni Lombardia e Veneto e la Regione Siciliana, con distinti ricorsi (rispettivamente iscritti, nel registro ricorsi, per la Regione Lombardia ai numeri 25 e 36 del 1997; 4 e 18 del 1998; 14 e 18 del 1999; per la Regione Veneto ai numeri 26, 37 e 41 del 1997; 3, 19 e 38 del 1998; 15 e 19 del 1999; 10 e 14 del 2000; per la Regione Siciliana al n. 16 del 1998), hanno proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni, concernenti tutte il regime delle quote latte, contenute nei seguenti testi normativi: decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 11 (Misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 1997, n. 81; decreto-legge 19 maggio 1997, n. 130 (Disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale, nonché interventi in materia di protezione civile, ambiente e agricoltura), convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 1997, n. 228; decreto-legge 7 maggio 1997, n. 118 (Disposizioni urgenti in materia di quote latte), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 1997, n. 204; decreto-legge 1° dicembre 1997, n. 411 (Misure urgenti per gli accertamenti in materia di produzione lattiera), convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 1998, n. 5; legge 3 agosto 1998, n. 276 recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 giugno 1998, n. 182 (Modifiche alla normativa in materia di accertamenti sulla produzione lattiera e disposizioni sull'igiene dei prodotti alimentari); decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43 (Disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 1999, n. 118; decreto-legge 4 febbraio 2000, n. 8 (Disposizioni urgenti per la ripartizione dell'aumento comunitario del quantitativo globale di latte e per la regolazione provvisoria del settore lattiero-caseario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 aprile 2000, n. 79.

Considerata la sostanziale analogia dell'oggetto, i ricorsi possono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

1.1.- La Corte, all'esito dell'udienza pubblica del 26 ottobre 1999, ha emanato, in data 15 dicembre 1999, ordinanza istruttoria con la quale ha disposto l'acquisizione dei seguenti elementi di conoscenza:

1) verbali delle riunioni tenute, a far data dal 1° dicembre 1996, dal Comitato permanente delle politiche agroalimentari e forestali, prima, e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni e Province autonome, dopo, nelle quali sia stata trattata la materia delle quote latte (e relativi allegati riferentisi alla stessa materia);

2) relazione finale della Commissione di garanzia quote latte, istituita dall'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998;

3) prospetto delle date di emissione dei bollettini dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) in riferimento alle campagne lattiero-casearie 1995-1996, 1996-1997, 1997-1998;

4) quadro del contenzioso civile e amministrativo in corso, in relazione alla determinazione delle quote latte individuali e alle compensazioni effettuate dall'AIMA (oggi, Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA).

1.2.- Successivamente, all'udienza del 23 ottobre 2001, per consentire la discussione congiunta degli ulteriori ricorsi proposti dalla Regione Veneto in via principale, iscritti ai numeri 10 e 14 del registro ricorsi del 2000, si procedeva al rinvio a nuovo ruolo di tutti i ricorsi al fine di permettere alle parti di svolgere le proprie difese anche in relazione alla disciplina contenuta nella legge di revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

1.3.— La Regione Lombardia, con deliberazione n. 26176 del 14 marzo 1997, ha rinunciato alle censure proposte nei confronti dell'art. 7 del decreto-legge n. 11 del 1997.

In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Veneto, con atti del 16 marzo 2005, ha espressamente rinunciato alle impugnazioni proposte con i ricorsi numeri 26, 37 e 41 del 1997; 3, 19 e 38 del 1998; 15 e 19 del 1999; 10 e 14 del 2000.

Tali ultime rinunce sono state accettate dall'Avvocatura generale dello Stato per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, con atti del 14 aprile 2005.

L'oggetto del contendere, pertanto, è limitato alle impugnazioni proposte dalla Regione Lombardia (ric. numeri 25 e 36 del 1997; 4 e 18 del 1998; 14 e 18 del 1999) e dalla Regione Siciliana (ric. n. 16 del 1998), in ordine alle disposizioni dei decreti-legge n. 11 del 1997, n. 411 del 1997, n. 43 del 1999 e delle relative leggi di conversione.

2.— Prima di procedere alla disamina delle singole questioni di legittimità costituzionale sollevate, appare opportuno premettere alcune considerazioni di ordine generale in relazione alle ragioni che hanno condotto all'emanazione della disciplina le cui disposizioni formano oggetto di impugnazione.

I testi normativi che contengono le norme sospettate di illegittimità costituzionale costituiscono un segmento della disciplina adottata nel tempo dal legislatore italiano per regolare il settore delle quote latte, in ragione di quanto previsto dalla normativa comunitaria.

2.1.— Il Trattato che ha istituito la Comunità europea (Trattato 25 marzo 1957) – modificato prima dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 (Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi), in vigore dal 1° maggio 1999, e successivamente dal Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 (Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi), in vigore dal 1° febbraio 2003 – dispone agli artt. 32-38, che corrispondono nella sostanza agli originali artt. 38-46, gli interventi riconducibili alla Politica agricola comune (PAC).

Così come per le diverse produzioni agricole, anche per i prodotti lattiero-caseari la politica comunitaria si è articolata attraverso diverse tipologie di interventi: misure per la regolarizzazione degli scambi, rafforzamento delle strutture produttive, misure di sostegno dei redditi degli agricoltori, misure per riequilibrare domanda ed offerta.

2.1.1.— In ordine al settore lattiero-caseario, con reg. n. 13/64/CEE (espressamente richiamato nel reg. n. 804/68/CEE, del 27 giugno 1968, recante «Regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari»), veniva stabilito, in origine, che l'organizzazione comune del mercato si sarebbe realizzata, gradualmente, a partire dal 1964. L'organizzazione di mercato così istituita, comportava, principalmente, la fissazione annuale di un prezzo indicativo del latte, di prezzi d'entrata determinati per i prodotti pilota dei diversi gruppi di generi lattiero-caseari (e al cui livello il prezzo dei prodotti importati doveva essere riportato, a mezzo di un prelievo variabile), nonché di un prezzo di intervento per il burro.

Tuttavia, solo con il reg. n. 804/68/CEE – successivamente modificato e poi da ultimo abrogato dal reg. n. 1255/99/CE, del 17 maggio 1999, recante «Regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari» – si determinava l'avvio di un complesso sistema di interventi comunitari nel settore. Nei "considerando" di detto regolamento si afferma, tra l'altro, che «la politica agricola comune ha lo scopo di attuare gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato; che, specie nel settore del latte, è necessario, per stabilizzare i mercati e assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola interessata, che gli organismi d'intervento continuino a prendere le misure d'intervento sul mercato, uniformate al tempo stesso per non ostacolare la libera circolazione dei prodotti in causa all'interno della Comunità».

Il reg. n. 804/68/CEE, secondo una linea che ha caratterizzato una prima fase della PAC, prevedeva, quindi, una serie di misure riconducibili principalmente ad un complesso sistema di prezzi, stabiliti a livello comunitario (prezzo indicativo, prezzo d'intervento, prezzo minimo d'importazione) e a politiche protezionistiche.

2.1.2.— L'utilizzazione di prezzi di intervento e di prezzi minimi di importazione dava luogo, tuttavia, ad alcuni fenomeni distorsivi e cioè, da un lato, alla creazione di rilevanti scorte di prodotto eccedente, dall'altro alla mancata selezione delle produzioni più remunerative.

Pertanto, a partire dagli anni '70 si è avuto un graduale mutamento caratterizzato dalla incentivazione della politica strutturale, sino a giungere agli anni '90, in cui, anche in ragione delle linee di riforma tracciate dalla relazione del Commissario all'agricoltura in carica all'epoca (1991), si è raggiunto un maggiore equilibrio dei mercati agricoli comunitari, con riduzione delle eccedenze di molti prodotti e delle spese sostenute.

Sono stati, quindi, adottati vari regolamenti che hanno interessato quattro importanti settori dell'agricoltura riguardanti: i seminativi, le carni, il tabacco e i prodotti lattiero-caseari.

Il mercato unico del settore lattiero-caseario non è basato, pertanto, solo su un sistema di prezzi, ma si articola in una serie di misure normative attraverso le quali la Comunità ha cercato di controllare la domanda e l'offerta dei prodotti considerati. La Comunità ha inteso, quindi, risolvere il problema della sovrapproduzione con una serie di meccanismi, tra cui quello delle c.d. quote latte.

2.1.3.— In particolare, con il regolamento n. 856/84/CEE, del 31 marzo 1984, recante «Regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari» – che ha introdotto l'art. 5-*quater* nel regolamento (CEE) n. 804/68, peraltro successivamente abrogato dal reg. n. 1255/99/CE – veniva istituito, a decorrere dal 2 aprile 1984, un "prelievo supplementare" sulla produzione di latte che avesse superato un quantitativo annuo di riferimento.

Il sistema si caratterizza così per il fatto che non è impedita la produzione, né la commercializzazione al di là della soglia fissata, ma si introduce un meccanismo di responsabilità finanziaria, che opera nella fase della stessa commercializzazione. L'importo del prelievo, essendo rapportato alla quantità di latte eccedente la quota latte assegnata, rende non conveniente la produzione che eccede il quantitativo predeterminato (cfr. sentenza n. 100 del 1998). Tale sistema «mira a ristabilire l'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato lattiero, caratterizzato da eccedenze strutturali, limitando la produzione lattiera» (Corte di giustizia delle Comunità europee, sez. VI, 25 marzo 2004, in cause riunite C-231/00, C-303/00 e C-451/00, nonché sentenza in pari data, in cause riunite da C-480/00 a C-482/00, C-484/00, da C-489/00 a C-491/00, da C-497/00 a C-499/00). Il prelievo, inoltre, – ha precisato la Corte di giustizia con le citate sentenze – «si iscrive (...) nell'ambito delle finalità di sviluppo razionale della produzione lattiera e di mantenimento di un tenore di vita equo della popolazione agricola interessata, contribuendo ad una stabilizzazione del reddito di quest'ultima»; per tali ragioni esso non ha natura sanzionatoria, costituendo «una restrizione dovuta a regole di politica dei mercati o di politica strutturale».

Il regime così introdotto è stato prorogato, con modifiche, dapprima con il regolamento CEE 28 dicembre 1992, n. 3950/92 (Regolamento del Consiglio che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari), per sette periodi di dodici mesi, decorrenti dal 1° aprile 1993, e successivamente con il regolamento CE n. 1256/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, di modifica del reg. CEE n. 3950/92, che ha sancito la protrazione della disciplina per altri otto periodi consecutivi di dodici mesi a decorrere dal 1° aprile 2000. Con regolamento della Commissione del 9 marzo 1993, n. 536/93 CEE, emanato in attuazione del reg. n. 3950, sono state stabilite le modalità operative per l'applicazione del prelievo supplementare.

2.1.4.— Di recente è stato emanato il regolamento del Consiglio del 29 settembre 2003, n. 1788/2003 CE che, al fine di «mettere a frutto l'esperienza acquisita in un intento di semplificazione e chiarezza», ha abrogato «a decorrere dal 1° aprile 2004» il reg. CEE n. 3950/92 (art. 25). Con regolamento (CE) n. 595/2004, del 30 marzo 2004, della Commissione, sono state infine dettate, in relazione al citato regolamento (CE) n. 1788/2003, disposizioni di attuazione sostitutive di quelle già previste dal reg. (CE) n. 1392/2001 in relazione al reg. n. 3950/92.

2.2.— In Italia è stata data attuazione ai regolamenti comunitari in questa materia – dopo una lunga fase transitoria caratterizzata anche dalla condanna dello Stato italiano da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee per violazione degli obblighi comunitari – con una prima disciplina organica, a partire dalla legge 26 novembre 1992, n. 468 (Misure urgenti nel settore lattiero-caseario), con la quale si è previsto che a ciascun produttore fosse assegnata annualmente una quota individuale, ossia un quantitativo massimo di produzione consentita, il cui superamento avrebbe determinato l'applicazione di un prelievo supplementare. Le quote assegnate a ciascun produttore dovevano essere indicate in appositi bollettini che l'AIMA avrebbe dovuto pubblicare entro il 31 gennaio anteriore al periodo di riferimento.

I ritardi connessi all'attuazione di tale disciplina hanno aperto una nuova fase caratterizzata da una lunga trattativa tra l'Italia e gli organi comunitari per il definitivo allineamento alle posizioni sancite a livello europeo che ha portato, tra l'altro, all'emanazione degli atti legislativi oggetto dell'attuale scrutinio di costituzionalità.

2.3.— Ciò precisato, occorre rilevare che, successivamente alla proposizione dei ricorsi di cui innanzi, è stato emanato il decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, recante «Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari», convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2003, n. 119, che è stato, a sua volta, in parte, modificato dal decreto-legge 28 febbraio 2005, n. 22, recante «Interventi urgenti nel settore agroalimentare», convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 2005, n. 71. La nuova normativa contenuta nel decreto-legge n. 49 del 2003 ha stabilito che «gli adempimenti relativi al regime comunitario del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (...) sono di competenza delle Regioni e delle Province autonome, alle quali spettano anche le funzioni di controllo relative all'applicazione del regime medesimo» (art. 1, comma 1). Ha stabilito, altresì, che ad esse sono devoluti i proventi delle sanzioni, mentre restano demandate all'AGEA la gestione della riserva nazionale, l'esecuzione del calcolo delle quantità e degli importi globali e l'esecuzione delle comunicazioni agli organismi comunitari.

Su alcune delle disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 49 del 2003 – relative alla possibilità della nomina, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un Commissario straordinario del Governo, per assicurare il monitoraggio e la vigilanza sull'applicazione del decreto nei suoi primi due periodi di attuazione, Commissario al quale è attribuito, nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione, il potere sostitutivo in relazione ad inadempienze delle amministrazioni regionali in merito all'attuazione della normativa in tema di prelievo supplementare (art. 10, commi 42, 43, 44 e 45) – è intervenuta, su ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna, la sentenza di questa Corte n. 240 del 2004. Con tale pronuncia la Corte ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità proposta.

2.4.— L'art. 10, comma 47, del suddetto decreto-legge n. 49 del 2003 ha, tra l'altro, abrogato l'art. 01 e l'art. 1, commi da 13 a 21 e commi da 28 a 35, dell'emendato testo del decreto-legge n. 11 del 1997, nonché per intero i decreti-legge n. 411 del 1997 e n. 43 del 1999, e relative leggi di conversione.

Lo stesso art. 10 ha, inoltre, previsto, da un lato, che «le disposizioni contenute nel presente decreto si applicano, ove non diversamente ed espressamente specificato, a decorrere dal primo periodo di commercializzazione successivo alla data di entrata in vigore del decreto stesso; pertanto, tutti gli adempimenti relativi ai periodi precedenti sono regolamentati dalla normativa precedentemente in vigore» (comma 46); dall'altro, e conseguentemente, che le disposte abrogazioni hanno effetto «a decorrere dal primo periodo di applicazione del presente decreto» (comma 47, primo inciso).

L'abrogazione disposta nei modi che precedono non determina, tuttavia, la cessazione della materia del contendere, in quanto le norme impugnate – come emerge anche dalle risultanze istruttorie – hanno ricevuto, *medio tempore*, una qualche attuazione (cfr., *ex multis*, sentenza n. 424 del 2004).

3.- Tutto ciò premesso, va ribadito che la disciplina delle c.d. quote latte, come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, rientra nell'ambito della materia dell'agricoltura e non in quella di regolazione dei mercati.

Questa Corte ha, infatti, chiarito che «il comparto della produzione lattiera e delle strutture produttive intese in senso lato assume un rilievo distinto ed autonomo rispetto alla regolazione dei prezzi e dei mercati, sicché il nesso strumentale tra l'agricoltura, che è l'oggetto specifico delle misure in questione, e la politica del mercato agricolo non può giustificare l'attrazione della prima nell'ambito della seconda, poiché diversamente la competenza regionale verrebbe integralmente sacrificata in materia di agricoltura, posto che ogni attività agricola può sempre essere strumentale al mercato» (sentenze n. 398 del 1998; v. anche sentenza n. 304 del 1987).

3.1.— Pur sussistendo, all'epoca della proposizione dei ricorsi, la predetta competenza legislativa concorrente delle Regioni, nondimeno era configurabile un titolo di legittimazione dello Stato ad intervenire nel settore in esame.

3.1.1.— In particolare, l'intervento del legislatore statale rinveniva una propria giustificazione, a livello costituzionale, nella necessità di adottare una normativa di carattere uniforme sull'intero territorio nazionale, e ciò soprattutto in vista della conformazione delle regole dell'ordinamento, nella materia oggetto dell'intervento, alla normativa comunitaria. In altri termini, la sussistenza di un interesse nazionale (categoria, all'epoca, certamente rilevante agli effetti del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni) rendeva costituzionalmente legittimo l'intervento della legge statale, pur nel rispetto dell'esigenza di assicurare, nelle forme e nei modi di volta in volta necessari o opportuni, il coinvolgimento delle singole Regioni e delle Province autonome, e giustificava nella materia in questione anche la competenza amministrativa dello Stato.

Nell'assetto costituzionale precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione spettava, infatti, allo Stato la tutela di interessi nazionali ed unitari, in quanto non suscettibili di frazionamento territoriale. Nel quadro, pertanto, dell'unità ed indivisibilità della Repubblica sussistevano limiti alla potestà legislativa regionale proprio per assicurare il rispetto dei predetti interessi nazionali. Pur in presenza di interessi regionali, che radicavano nelle Regioni determinate competenze costituzionali, potevano essere coinvolti interessi di dimensione ultraregionale; quest'ultimi erano salvaguardati non già attraverso una diminuzione qualitativa o quantitativa delle attribuzioni regionali ma, più correttamente, indirizzando e coordinandone l'esercizio.

La Corte ha, inoltre, precisato, da un lato, che «la stessa ragione d'essere dell'ordinamento regionale risiede nel fatto che la Costituzione, presupponendo l'esistenza di interessi regionalmente localizzati, ha disposto che essi siano affidati alla cura di enti di corrispondente estensione territoriale», dall'altro e specularmente, che «la cura di interessi unitari tali in quanto non suscettibili di frazionamento territoriale» faccia capo alla competenza dello Stato (sentenza n. 138 del 1972); e «che, in considerazione della rilevanza che in alcuni casi può assumere l'interesse nazionale, lo Stato possa legittimamente adottare una disciplina legislativa di dettaglio pur nell'ambito di materie attribuite in via generale alla competenza regionale» (sentenza n. 177 del 1988).

3.1.2.— Di tali principi questa Corte ha fatto applicazione in attuazione di direttive comunitarie, ritenendo legittimo l'intervento statale quando esso trovi giustificazione «nel generale interesse nazionale» (sentenze n. 81 del 1979 e n. 182 del 1976), ravvisabile nella sussistenza di «interessi unitari, che impongano l'attuazione uniforme della normativa comunitaria nell'intero territorio nazionale» (sentenza n. 304 del 1987).

In ordine ai regolamenti comunitari questa Corte ha avuto, inoltre, modo di affermare che, pur spettando in linea di principio alla competenza delle Regioni la potestà di adottare le misure necessarie per dare applicazione ai regolamenti stessi, tuttavia l'intervento di atti normativi nazionali rinviene una specifica legittimazione «quando lo richieda la necessità di garantire (...) il puntuale e corretto adempimento degli obblighi comunitari, ovvero lo esigano interessi unitari, che impongano l'attuazione uniforme della normativa comunitaria nell'intero territorio nazionale» (sentenza n. 304 del 1987).

4.— Prima di passare all'esame delle specifiche censure occorre, altresì, chiarire, *ratione temporis*, quali siano i parametri costituzionali rispetto ai quali deve essere effettuato lo scrutinio di costituzionalità, nonché quali vizi siano deducibili da parte delle Regioni in occasione della promozione di questione di legittimità costituzionale in via diretta.

4.1.— Trattandosi di ricorsi proposti prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della Parte seconda della Costituzione), con i quali vengono dedotti, in particolare, vizi attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni, lo scrutinio di costituzionalità dovrà essere effettuato avendo riguardo ai parametri costituzionali vigenti alla data di emanazione degli atti legislativi impugnati e, quindi, alla loro formulazione anteriore alla riforma di cui alla citata legge costituzionale (cfr. sentenze n. 103 del 2003; n. 524 e n. 376 del 2002).

4.2.— Le Regioni censurano le disposizioni impugnate asserendo la violazione non solo dei parametri costituzionali contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione (artt. 115, 117, 118 e 119), in ragione della ritenuta violazione del riparto delle competenze legislative e amministrative tra Stato e Regioni nella materia *de qua*, ma anche degli artt. 3, 5, 11, 24, 41, 77, 97 e 113 della Costituzione.

Questa Corte, con orientamento costante, ritiene che le Regioni possano addurre la violazione di norme costituzionali non relative al riparto di competenze con lo Stato, soltanto quando tale violazione comporti una compromissione delle loro attribuzioni costituzionalmente garantite (*ex multis*, sentenze n. 50 del 2005; n. 287, n. 196, n. 6 e n. 4 del 2004; n. 274 del 2003). È bene, però, precisare sin da ora che, nel caso di specie, le Regioni – formulando, ad eccezione di talune specifiche ed autonome doglianze, censure che involgono complessivamente gli indicati parametri costituzionali, anche diversi da quelli inclusi nel Titolo V della

Costituzione – supportano le proprie argomentazioni difensive muovendo generalmente dal presupposto che le Regioni stesse siano titolari nella materia in esame di competenza legislativa ed amministrativa (*cf.* sentenza n. 4 del 2004).

5.— Nell'esaminare le questioni si ritiene opportuno affrontare in primo luogo quelle che sono state proposte nei confronti dell'intero testo dei decreti-legge n. 411 del 1997 (ric. n. 4 del 1998) e n. 43 del 1999 (ric. n. 14 del 1999), nonché nei confronti delle rispettive leggi di conversione.

6.— La Regione Lombardia deduce la mancanza dei presupposti atti a giustificare la decretazione di urgenza, in violazione degli artt. 3, 5, 77, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione.

In particolare, con riferimento ai decreti-legge n. 411 del 1997 e n. 43 del 1999 e alle relative leggi di conversione (rispettivamente legge n. 5 del 1998 e legge n. 118 del 1999), la ricorrente – traendo argomentazioni a sostegno della dedotta illegittimità costituzionale dal contenuto di alcune specifiche disposizioni di cui ai testi legislativi impugnati – osserva che, pur se in ipotesi potrebbe riconoscersi nell'intervento normativo censurato il carattere dell'urgenza, risultando esso adottato per fronteggiare la protesta degli allevatori chiamati a pagare il cosiddetto superprelievo, tuttavia, non potrebbe non considerarsi che si tratterebbe in ogni caso di urgenza autoprodotta, rinvenendo la protesta degli allevatori le proprie ragioni nella inadeguatezza delle scelte di governo del settore e nella inefficienza dell'amministrazione dello Stato. In tali condizioni, afferma la Regione, il ricorso alla decretazione d'urgenza non potrebbe essere ammesso, soprattutto se quest'ultima ha per conseguenza la lesione di sfere di competenza costituzionalmente garantite alle Regioni. Difetterebbe, altresì, il requisito della straordinarietà, posto che in materia di produzione lattiero-casearia il susseguirsi di atti provvisori mediante la decretazione d'urgenza costituirebbe oramai «la regola».

6.1.— La questione non è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato (sentenze n. 285 e n. 6 del 2004, n. 16 del 2002, n. 398 del 1998, n. 330 del 1996 e n. 29 del 1995) che il sindacato sull'esistenza dei presupposti della necessità e dell'urgenza, che legittimano il Governo ad emanare decreti-legge, può essere esercitato solo in caso di evidente mancanza dei presupposti stessi.

Nella specie – a prescindere dalla valutazione degli effetti prodotti dalle leggi di conversione – non sussiste il denunciato vizio, in quanto la necessità di introdurre nell'ordinamento interno misure regolatrici, volte a dare attuazione agli obblighi comunitari relativi al regime delle quote latte, rende non manifestamente implausibile la valutazione governativa, posta a base degli interventi, in ordine al ricorso alla decretazione d'urgenza (*cf.* sentenza n. 398 del 1998).

7.— La Regione Lombardia ritiene, altresì, che i decreti-legge n. 411 del 1997 e n. 43 del 1999 e le relative leggi di conversione violino gli artt. 3, 5, 11, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione al principio di leale cooperazione e all'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), nonché all'art. 2 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale).

In particolare (ric. n. 4 del 1998), la ricorrente lamenta che il decreto-legge n. 411 del 1997, pur disciplinando materie di sicura competenza regionale e dettando le linee generali di disciplina del settore, sarebbe stato adottato senza la previa consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, in contrasto con quanto statuito, in linea di principio, da questa Corte con la sentenza n. 520 del 1995. Il mancato coinvolgimento della Conferenza e la conseguente mancata considerazione degli interessi e degli aspetti rilevanti nel settore, determinerebbe, poi, la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché del principio secondo cui l'iniziativa economica privata può essere guidata e controllata solo per fini di utilità sociale, nonché dell'art. 11 della Costituzione, posto che l'efficienza e la coerenza delle scelte di governo della produzione lattiero-casearia sono valori propri dell'ordinamento comunitario, che lo Stato italiano è tenuto a salvaguardare. Analogamente, la ricorrente, con specifico riferimento al decreto-legge n. 43 del 1999 (ric. n. 14 del 1999), censura il fatto che tale decreto sarebbe nato come stralcio di un più ampio disegno di legge, in ordine al quale, invocando l'art. 2, comma 5, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), il Governo ha attivato un meccanismo di consultazione successiva delle Regioni, salvo poi, a fronte dell'opposizione della maggioranza dei rappresentanti regionali in sede di Conferenza permanente in data 24 febbraio 1999, abbandonare l'iniziale intento e trasfondere parte del testo originario nel decreto-legge impugnato, a ciò ritenendosi legittimato in forza di un presunto parere favorevole, comunque successivo, espresso dalla Conferenza nella stessa seduta. In relazione alla legge di conversione n. 118 del 1999, la ricorrente si duole della circostanza che non sarebbe stata neppure rispettata la prescrizione afferente l'esame del parere successivo della Conferenza permanente in sede di discussione parlamentare della censurata legge di conversione. Dai lavori preparatori, infatti non emergerebbe né l'esame, né tanto meno l'adeguamento al parere negativo reso dai rappresentanti regionali in sede di Conferenza permanente del 24 febbraio 1999 sui contenuti della riforma.

7.1.— La questione non è fondata.

Escluso ogni rilievo – nei termini precisati – al richiamo, da parte della ricorrente, a parametri costituzionali diversi da quelli concernenti il riparto delle competenze legislative, non può ritenersi che la legittimità degli atti impugnati sia condizionata dalla necessità dell'intervento della Conferenza permanente nella fase di adozione dei decreti-legge ovvero delle leggi di conversione. Ciò in quanto non è individuabile un fondamento costituzionale all'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 196 del 2004, punto 27 del *Considerato in diritto*). Lo scrutinio di costituzionalità deve, invece, essere svolto con riferimento alla verifica del rispetto del principio di leale collaborazione in relazione alle singole disposizioni di disciplina della fase di attuazione delle disposizioni stesse. Né vale il richiamo operato dalla ricorrente a quanto statuito da questa Corte con la sentenza n. 520 del 1995, con la quale si è dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge 24 febbraio 1995, n. 46, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727, «nella parte in cui non prevede il

parere delle Regioni interessate» nella fase, però, attuativa, relativa al «procedimento di riduzione delle quote individuali spettanti ai produttori di latte bovino».

A ciò va aggiunto che l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, pure richiamato dalla ricorrente, prevede obbligatoriamente l'intervento consultivo della Conferenza Stato Regioni in sede di predisposizione dei disegni di legge governativi e dei decreti legislativi, non anche in quella dei decreti-legge e dunque anche delle relative leggi di conversione; salvo quanto previsto dal comma 5 per la c.d. "consultazione successiva" (v. sentenza n. 196 del 2004, punto 27 del *Considerato in diritto*).

8.— Esaminate le questioni involgenti l'intero testo dei provvedimenti legislativi impugnati, si può passare all'esame delle censure rivolte nei confronti di specifiche disposizioni degli stessi.

Al riguardo, si ritiene opportuno procedere mediante un raggruppamento delle questioni che tenga conto della omogeneità di contenuto delle singole disposizioni impugnate, piuttosto che della loro appartenenza allo stesso atto legislativo.

9.— Vengono in primo luogo in rilievo le disposizioni che hanno istituito la "Commissione di garanzia" e la "Commissione ministeriale per l'esame dei contratti di circolazione delle quote latte".

9.1.— La Regione Lombardia (ric. n. 18 del 1998) dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 411 del 1997, aggiunto dalla legge di conversione n. 5 del 1998, per contrasto con gli artt. 3, 5, 11, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione.

Il comma 1 del citato art. 4-*bis* ha disposto l'istituzione, con decreto del Ministro per le politiche agricole, di una Commissione di garanzia «composta di sette membri, esperti della materia, scelti anche tra i componenti della commissione governativa di indagine in materia di quote latte, con il compito di verificare la conformità alla vigente legislazione delle procedure e delle operazioni effettuate per la determinazione della quantità di latte prodotta e commercializzata nei periodi 1995-1996 e 1996-1997 e per l'aggiornamento dei quantitativi di riferimento spettanti ai produttori per i periodi precisati nel presente decreto».

9.1.1.— Secondo la Regione ricorrente, la suindicata disposizione violerebbe gli evocati parametri costituzionali poiché, pur essendo la Commissione di garanzia destinata ad occuparsi di una materia di sicura competenza regionale, non sarebbero previsti né la partecipazione ad essa di alcun rappresentante delle Regioni, né momenti di raccordo tra l'attività della Commissione e le amministrazioni regionali, essendo, anzi, prevista la comunicazione dei risultati della Commissione solo al Ministro per le politiche agricole e all'AIMA e non anche alle Regioni, con conseguente violazione del principio di leale cooperazione e di efficienza dell'amministrazione del settore.

9.1.2.— La questione non è fondata.

La previsione contenuta nella disposizione di cui all'art. 4-*bis* risponde, sul piano del riparto delle competenze legislative ed amministrative, alla necessità di garantire l'interesse unitario all'accertamento tempestivo sull'intero territorio nazionale della effettiva quantità di latte prodotta e commercializzata nei periodi presi in considerazione, con conseguente eventuale aggiornamento dei quantitativi di riferimento individuali spettanti ai singoli produttori, ciò al fine di assicurare la corretta esecuzione del regime comunitario delle quote latte.

Né sussiste la necessità di un coinvolgimento delle Regioni nei termini prospettati dalla ricorrente: da un lato, la composizione della Commissione risponde ad evidenti ragioni di "terzietà" che stanno poi alla base della scelta, come componenti del predetto organismo collegiale, anche di soggetti già facenti parti della Commissione governativa d'indagine in materia di quote latte (istituita ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge n. 11 del 1997); dall'altro, la tipologia delle attività attribuite alla Commissione esclude che possano sussistere interferenze con competenze regionali inerenti allo specifico territorio di riferimento.

9.2.— La Regione Lombardia (ric. n. 4 del 1998) dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 411 del 1997, che, in particolare, ha istituito una Commissione ministeriale per l'esame dei contratti di circolazione delle quote latte.

Detta norma:

– dispone che i contratti di circolazione delle quote latte di cui al comma 1, lettera *d*), debbano essere fatti pervenire all'AIMA entro 15 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, prevedendo, in caso di ritardato od omesso invio, che le Regioni competenti possano procedere alla revoca del riconoscimento di cui all'art. 23 del d.P.R. 23 dicembre 1993, n. 569 (Regolamento di esecuzione della legge 26 novembre 1992, n. 468, concernente misure urgenti nel settore lattiero-caseario);

– prevede l'istituzione, con decreto del Ministro per le politiche agricole, di un'apposita Commissione, composta da cinque membri, per l'esame dei suddetti contratti e di quelli risultanti dalla relazione della Commissione governativa di indagine;

– dispone che i quantitativi di latte commercializzati mediante i suddetti contratti siano imputati, a tutti gli effetti, al produttore proprietario del bestiame qualora ne sia dichiarata, a seguito di tale esame, la natura fittizia o comunque illecita;

– stabilisce che i risultati dell'esame della Commissione debbano essere comunicati all'AIMA entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine precedentemente indicato.

9.2.1.— La ricorrente deduce che la norma impugnata violerebbe gli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto la disciplina così introdotta sarebbe, in primo luogo, retroattiva, ma anche qualora non lo fosse, essa, prevedendo competenze di accertamento solo in capo all'AIMA e ad una Commissione d'indagine di istituzione ministeriale, andrebbe, comunque, ad incidere illegittimamente sulle prerogative delle Regioni. Queste ultime, infatti, sarebbero spogliate di qualsivoglia potere di accertamento in ordine ai contratti in oggetto. In tal modo, l'interferenza con l'attività programmatica regionale determinerebbe ancora una volta uno sconvolgimento retroattivo di rapporti di diritto privato, suscettibile di serie conseguenze sulla produzione del latte.

Ciò, in particolare, in quanto:

– viene negato ogni ruolo delle Regioni, in una materia di loro competenza, ad eccezione di quello relativo all'applicazione della revoca del beneficio a seguito dell'accertamento effettuato dall'AIMA, alla quale soltanto devono essere trasmessi i contratti;

– vengono, in particolare, soppresse le competenze attribuite alle Regioni dall'art. 8 della legge n. 468 del 1992 in ordine all'accertamento e ai controlli sugli acquirenti;

– si introducono retroattivamente, per le annate 1995-1996 e 1996-1997, previsioni di carattere sanzionatorio nei riguardi dei contratti di circolazione delle quote latte di durata inferiore a sei mesi, in contrasto con le norme del codice civile che non prevedono alcuna presunzione di illiceità dei contratti di breve durata;

– si istituisce una Commissione della quale non fanno parte rappresentanti delle Regioni, pur dovendo essa effettuare l'esame dei contratti di cessione delle quote latte e quindi esercitare funzioni in materia di competenza regionale.

9.2.2.— La Regione ricorrente (ric. n. 18 del 1998) ha formulato poi ulteriori censure nei confronti del citato art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 411 del 1997, nel testo modificato dalla legge di conversione (legge n. 5 del 1998); in particolare, ha impugnato la disposizione con la quale il legislatore statale ha stabilito che la Commissione ministeriale possa esaminare i contratti pervenuti prima della loro comunicazione: tale norma, secondo la ricorrente, sarebbe di oscura formulazione e quindi lesiva del canone di ragionevolezza della normazione e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in una materia di sicura competenza regionale.

9.3.— La questione non è fondata.

Deve, infatti, ribadirsi la sussistenza della competenza statale anche in relazione agli accertamenti che investono i contratti di circolazione delle quote latte, in considerazione della presenza di un interesse nazionale sotteso a verifiche, necessariamente unitarie, che attengono, per fini di attuazione della normativa comunitaria, ad istituti che incidono sulle dinamiche della produzione lattiero-casearia. Tale interesse giustifica, altresì, la previsione di controlli *a posteriori*, volti a garantire che la produzione lattiera non superi, in ossequio ai limiti posti a livello comunitario, il quantitativo globale garantito (*cf.* Corte di giustizia delle Comunità europee, sez. VI, 25 marzo 2004, già in precedenza richiamata).

In relazione poi alla lamentata violazione del principio di leale collaborazione, valgono le considerazioni poc'anzi esposte con riferimento alla Commissione di garanzia di cui all'art. 4-*bis* dello stesso decreto-legge n. 411 del 1997.

Né è fondata l'ulteriore censura formulata nei confronti della norma introdotta dalla legge di conversione secondo cui la «Commissione può comunque esaminare i contratti pervenuti alla stessa» prima della comunicazione all'AIMA. La norma, infatti, presenta – a prescindere dalla sua idoneità ad incidere in maniera diretta o indiretta sulle competenze delle Regioni – un contenuto comunque non lesivo, in quanto non attribuisce ulteriori poteri decisionali o valutativi alla predetta Commissione.

10.— Alcune censure riguardano la disciplina della ripartizione delle quote latte confluite nella riserva nazionale.

Va in proposito osservato come la normativa comunitaria abbia autorizzato gli Stati membri ad alimentare una riserva nazionale, nella quale far confluire «tutti i quantitativi che, indipendentemente dai motivi, non hanno o non hanno più una destinazione individuale», e ciò al fine di consentire agli Stati stessi di poterne disporre per far fronte a situazioni particolari «determinate da criteri obiettivi» (tredicesimo «considerando» e art. 5 del reg. CEE 28 dicembre 1992, n. 3950/92; art. 6 del reg. CEE 9 marzo 1993, n. 536/93, recante «Regolamento della Commissione che stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari»).

10.1.— In particolare, la Regione Lombardia ha impugnato l'art. 1, commi 21 e 21-*bis*, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999.

Il citato comma 21 dispone che, a decorrere dal periodo 1999-2000, le quote resesi disponibili a seguito, tra l'altro, dell'attuazione del decreto-legge n. 411 del 1997 affluiscono alla riserva nazionale e sono ripartite tra le Regioni e le Province autonome, ai fini della assegnazione ai produttori titolari di quota, in misura proporzionale ai quantitativi individuali di riferimento allocati presso ciascuna Regione o Provincia autonoma, accertati per i periodi 1995-1996 e 1996-1997 (nella originaria formulazione, il decreto-legge, oggetto di specifica censura, stabiliva che la ripartizione dovesse avvenire in relazione alla media regionale commercializzata accertata per i medesimi periodi), per essere assegnate secondo criteri oggettivi di priorità deliberati dalle stesse, tenendo prioritariamente conto delle riduzioni effettuate ai sensi del decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727 (Norme per l'avvio degli interventi programmati in agricoltura e per il rientro della produzione lattiera nella quota comunitaria).

Il comma 21-*bis*, introdotto in sede di conversione dalla legge n. 118 del 1999, stabilisce che in nessun caso possono beneficiare della riassegnazione i produttori che, nel corso dei periodi 1997-1998 e 1998-1999, abbiano venduto ovvero affittato, in tutto o in parte, le quote di cui erano titolari.

10.1.1.— La Regione ricorrente ritiene (ric. n. 14 del 1999) che il comma 21 dell'art. 1 sia costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto:

– irragionevolmente non terrebbe conto della situazione delle Regioni che, nei periodi 1995-1996 e 1996-1997, sono state maggiormente interessate dalla riduzione delle quote;

– pur rimettendo la determinazione dei criteri di ripartizione alle Regioni e alle Province autonome, individuerrebbe comunque, in contrasto con quanto affermato nella sentenza n. 398 del 1998 di questa Corte, un criterio di priorità, così limitando i poteri programmatori spettanti, in materia, alle Regioni.

La stessa Regione, con successivo ricorso (n. 18 del 1999), ha ribadito le censure rivolte nei confronti del comma 21, asserendo che le innovazioni introdotte dalla legge di conversione avrebbero «aggravato» la lesione delle prerogative regionali, sostituendo al criterio della produzione media, ai fini del riparto, quello delle quote individuali allocate presso le Regioni.

Il comma 21-*bis* dello stesso art. 1 sarebbe, sempre secondo la ricorrente, costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto, in contrasto con il principio secondo cui spetterebbe alle Regioni e Province autonome la determinazione dei criteri di priorità, escluderebbe una intera categoria di produttori, con conseguente limitazione dei poteri di programmazione attribuiti alle Regioni in materia.

10.2.— Le questioni non sono fondate.

Le disposizioni in esame, nel prevedere la riassegnazione ai produttori delle quote resesi disponibili, demandano alle Regioni di stabilire, in generale, quali debbano essere i criteri di priorità. Nell'effettuare tale scelta, il legislatore statale ha inteso comunque imporre il rispetto di taluni criteri obiettivi (*cf.* normativa comunitaria richiamata ai punti da 2 a 2.1.4.), volti a garantire sull'intero

territorio nazionale un trattamento uniforme tra tutti i produttori lattiero-caseari che abbiano subito una riduzione della quota di riferimento individuale in attuazione di obblighi comunitari secondo le modalità stabilite dal decreto-legge n. 727 del 1994. A ciò si aggiunga che, pur dopo l'abrogazione della norma in esame, l'art. 3, comma 4, lettera a) del decreto-legge n. 49 del 2003, non oggetto di impugnazione, ha reintrodotto un analogo criterio di priorità che richiama, in parte, quanto statuito dal citato decreto-legge n. 727 del 1994. L'esigenza di garantire l'interesse unitario all'assegnazione di quote a soggetti che dimostrano un interesse verificabile all'attività di produzione lattiero-casearia è alla base anche della scelta oggettiva di escludere dall'assegnazione di quote i produttori che in precedenza hanno venduto, ovvero affittato, in tutto o in parte, la quota di propria spettanza (art. 21, comma 1-bis). Né può ritenersi che fosse necessario, sotto questo specifico profilo, un coinvolgimento delle Regioni: si tratta, infatti, di previsione e attuazione di criteri non discrezionali che prescindono dalla necessità di valutare eventuali interessi afferenti a specifici ambiti territoriali.

11.— La Regione ricorrente censura l'art. 8, commi 1 e 3, del decreto-legge n. 11 del 1997 (ric. n. 25 del 1997), nonché l'art. 1, commi 36-44, del medesimo decreto-legge, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 81 del 1997 (ric. n. 36 del 1997), relativi all'istituzione dell' "anagrafe del bestiame".

Il comma 1 dell'art. 8 stabilisce che, al fine di rendere disponibili in modo aggiornato e continuo i dati reali derivanti dall'applicazione del d.P.R. 30 aprile 1996, n. 317 (Regolamento recante norme per l'attuazione della direttiva 92/102/CEE relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali), il Ministero della sanità realizza un sistema informativo nazionale basato su un'unica banca dati.

Il comma 3 prevede che il Ministero delle risorse agricole alimentari e forestali e l'AIMA debbano essere interconnessi, attraverso i propri sistemi informativi, a tale banca dati, mentre le altre amministrazioni dello Stato e gli altri soggetti interessati possono accedere ad essa secondo modalità da stabilirsi con decreto interministeriale.

11.1.— Secondo la ricorrente, le predette disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime, per violazione degli artt. 3, 5, 11, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, anche in riferimento al principio di leale collaborazione e all'art. 12 della legge 23 agosto 1998, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), nonché agli artt. 66 e segg. del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382). Ciò in quanto non sarebbe, innanzitutto, prevista alcuna consultazione delle Regioni in vista dell'adozione del decreto ministeriale che deve determinare le modalità di accesso ad un archivio elettronico di sicuro interesse regionale. In secondo luogo – nonostante la norma in esame disciplini un settore di competenza regionale incidendo sulla materia della zootecnia in generale e della produzione lattiero-casearia in particolare – l'accesso alle banche dati sarebbe riservato ad un ente statale e «graziosamente» concesso alle Regioni mediante un successivo decreto ministeriale. Da qui, altresì, l'asserito contrasto: a) con l'art. 3 Cost. per irragionevolezza e incoerenza della norma; b) con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.); c) con il principio secondo il quale l'iniziativa privata può essere guidata e controllata solo per perseguire finalità sociali (art. 41 Cost.); d) con l'art. 11 Cost. «atteso che efficienza e coerenza delle scelte del governo della produzione lattiero-casearia sono valori propri dell'ordinamento comunitario, che lo Stato italiano è tenuto a salvaguardare». A seguito dell'emanazione della legge di conversione le predette norme sono state inserite nelle disposizioni di cui ai commi 36, 37 e 39 dell'art. 1 dello stesso decreto-legge.

11.2.— In via preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le questioni sollevate nei confronti dell'art. 1, commi 38, 40, 41, 42, 43 e 44 del decreto-legge, nel testo risultante a seguito della legge di conversione, dal momento che nel ricorso non vengono addotti specifici motivi di illegittimità, né avendo le suddette disposizioni formato oggetto di censura nelle impugnative concernenti le "corrispondenti" disposizioni del decreto-legge. A ciò si aggiunga che l'art. 1, comma 38, si riferisce alla Provincia autonoma di Bolzano e alla Regione Valle d'Aosta, già dotate di anagrafe del bestiame, mentre l'art. 1, comma 42, contiene una disposizione non ricompresa nel testo originario del decreto-legge.

11.3.— In relazione, invece, alle sole censure riconducibili al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, che hanno investito l'art. 8, commi 1 e 3, del testo originario del decreto-legge, deve dichiararsi la intervenuta cessazione della materia del contendere, atteso che l'art. 1, comma 39, del decreto-legge, nel testo risultante dalla legge di conversione, ha stabilito che, ai fini dell'espletamento delle funzioni di rispettiva competenza, non soltanto il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, ma anche le Regioni e le Province autonome sono interconnesse attraverso i propri sistemi informativi alla banca dati di cui al comma 36 dello stesso art. 1. Questa modifica – in mancanza di una attuazione *medio tempore* della norma contenuta nel decreto-legge – deve ritenersi soddisfacente delle pretese formulate dalla ricorrente (sentenza n. 196 e ordinanza n. 137 del 2004). Conseguentemente non sono fondate le censure rivolte nei confronti dell'art. 1, commi 36, 37 e 39, del decreto-legge n. 11 del 1997, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 81 del 1997.

12.— Alcune delle questioni proposte attengono all'attribuzione di funzioni amministrative, ritenute di spettanza regionale, all'AIMA.

In ragione della complessità delle censure, è opportuno procedere all'analisi separata delle relative norme sospettate di illegittimità costituzionale.

12.1.— Vengono in primo luogo in rilievo le disposizioni generali di conferimento delle funzioni all'AIMA.

L'art. 01, comma 1, del decreto-legge n. 11 del 1997, introdotto dalla legge di conversione n. 81 del 1997, prevede che, a decorrere dal periodo di applicazione 1997-1998, le funzioni amministrative relative all'attuazione della normativa comunitaria in materia di quote latte e di prelievo supplementare siano svolte dalle Regioni e dalle Province autonome, fatti salvi, in attesa della riforma organica del settore, i compiti dell'AIMA in materia di aggiornamento del bollettino 1997-1998, di riserva nazionale, di compensazione nazionale e di programmi volontari di abbandono.

12.1.1.— Ad avviso della ricorrente (ric. n. 36 del 1997) la riportata disposizione solo formalmente riconosce le attribuzioni regionali in materia, mentre, in realtà, fa salve le prerogative dell'AIMA, riservando alle Regioni compiti non decisionali ma meramente burocratici ed impedendo loro l'efficiente governo del settore. Da qui la violazione: a) dell'art. 97 Cost. (unitamente agli

artt. 5, 115, 117 e 118); b) dell'art. 41 Cost., atteso che verrebbe preclusa la possibilità che l'iniziativa privata sia realmente indirizzata a fini sociali; c) dell'art. 11 Cost. (unitamente agli artt. 5, 117 e 118), in quanto verrebbe stravolto l'assetto delle competenze con impedimento ad attuare gli impegni comunitari.

12.1.2.— La questione non è fondata.

La norma in esame, dal punto di vista costituzionale, rinviene un idoneo presupposto giustificativo nella necessità di garantire, per esigenze unitarie, una attuazione uniforme e puntuale della normativa comunitaria nell'intero territorio nazionale in settori nevralgici per il corretto funzionamento del complessivo regime delle quote latte. La scelta del legislatore appare non irragionevole e strettamente proporzionata allo scopo perseguito, alla luce, in particolare, della natura dichiaratamente provvisoria della norma in esame: quest'ultima precisa, infatti, che le funzioni amministrative sono attribuite all'AIMA in attesa della riforma organica del settore, che è poi intervenuta con il decreto-legge n. 49 del 2003, convertito nella legge n. 119 del 2003, il cui art. 10, comma 47, lettera λ), come già sottolineato, ha disposto l'abrogazione, tra le altre, della norma impugnata.

12.2.— Un ulteriore sottogruppo di censure riguarda le disposizioni relative alle funzioni attribuite all'AIMA di accertamento, aggiornamento e relativa pubblicazione degli effettivi quantitativi di latte prodotto.

12.2.1.— L'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 411 del 1997, dispone che l'AIMA, sulla base della relazione della Commissione governativa d'indagine, delle risultanze della rilevazione straordinaria dei capi bovini effettuata ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge n. 130 del 1997, delle dichiarazioni di contestazione di cui al decreto ministeriale 15 maggio 1997, dei controlli effettuati e già comunicati dalle Regioni e dalle Province autonome, degli altri elementi in suo possesso e dell'attività del comitato di coordinamento delle iniziative in materia di gestione delle quote latte, di cui al decreto del Ministro per le politiche agricole 16 settembre 1997, nonché dei modelli L1 pervenuti entro la data di entrata in vigore del decreto-legge n. 411, debba determinare gli effettivi quantitativi di latte prodotto (il riferimento al latte prodotto è stato aggiunto dalla legge di conversione) e commercializzato. La norma prevede che tale attività debba essere effettuata con riguardo a casi specificamente indicati, e, in particolare, ai modelli L1 con quantità di latte commercializzato non compatibile con la consistenza di stalla accertata in base alla rilevazione straordinaria, tenuto conto della media provinciale per capo, qualora la produzione dichiarata superi tale media del venti per cento (lettera c), nonché al caso dei contratti di circolazione delle quote latte, rientranti nelle tipologie individuate come anomale dalla Commissione governativa di indagine (disposizione quest'ultima introdotta in sede di conversione), quali le soccide, i comodati di stalla, gli affitti di azienda di durata inferiore ai sei mesi (lettera d).

12.2.1.1.— Secondo la ricorrente (ric. n. 4 del 1998) la disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lettera d) del testo originario del decreto-legge n. 411 del 1997 sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione. Nel ricorso n. 18 del 1998 vengono ulteriormente approfondite e specificate le censure, estendendole anche alla lettera c) del comma 1, del predetto art. 2.

Si ipotizza la violazione degli evocati parametri costituzionali (e con essi anche dell'art. 41 Cost.) in quanto:

– alla lettera c), verrebbe determinato in maniera arbitraria e irragionevole l'eccedenza della media provinciale per capo, della quale si deve tenere conto in particolare per la determinazione degli effettivi quantitativi prodotti e commercializzati negli anni 1995-1996 e 1996-1997, nella misura del 20 per cento per qualunque parte del territorio nazionale, e quindi senza tenere conto delle diverse realtà regionali e senza che le Regioni siano state consultate;

– alla lettera d), si attribuirebbe alla valutazione della Commissione governativa di indagine (così rinunciando il legislatore ad esercitare una competenza che gli appartiene e che andrebbe attuata in stretto raccordo con le Regioni), senza predeterminazione di criteri, con effetto retroattivo, e senza alcuna consultazione delle Regioni, la individuazione delle tipologie contrattuali di circolazione delle quote latte da considerarsi anomale ai fini della determinazione degli effettivi quantitativi di latte prodotto e commercializzato.

12.2.1.2.— Le questioni non sono fondate.

Le funzioni attribuite all'AIMA dalle disposizioni in esame si giustificano in quanto connesse alla necessaria determinazione dell'effettivo quantitativo di produzione lattiera all'esito delle attività accertative indicate dalla norma stessa e imposte dalle esigenze di celere attuazione degli obblighi comunitari. In particolare, risponde ad ineludibili esigenze unitarie la rideterminazione delle quote a seguito della verificata non compatibilità tra la quantità di latte commercializzato e la consistenza di stalla accertata (art. 2, comma 1, lettera c). Né appare necessaria l'attivazione di procedure di concertazione con le Regioni: la norma in esame – stabilendo che occorre tenere conto della media provinciale per capo elaborata dall'Associazione italiana allevatori, con un margine ragionevole di tollerabilità del 20 per cento – non prevede una generalizzata rideterminazione degli effettivi quantitativi di latte prodotto, bensì garantisce, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, una adeguata considerazione delle specificità territoriali.

Allo stesso modo risulta non lesiva di attribuzioni regionali la previsione di cui alla lettera d): la norma, infatti, incide indirettamente su istituti di diritto privato la cui regolamentazione spetta al legislatore statale in considerazione della necessità di garantire un trattamento uniforme sull'intero territorio nazionale. La insussistenza di implicazioni connesse alle specificità delle singole realtà regionali rende, altresì, costituzionalmente non necessario il coinvolgimento delle Regioni mediante strumenti di concertazione.

L'attribuzione, poi, alla Commissione d'indagine del compito di individuare, anche in riferimento a periodi trascorsi (*cf.* Corte di giustizia europea, sez. VI, 25 marzo 2004, già citata), le tipologie contrattuali da considerare anomale – a prescindere dall'incidenza diretta o indiretta su poteri regionali – è strettamente funzionale all'espletamento dei compiti di accertamento delle modalità di gestione delle quote, nonché delle irregolarità verificatesi nella commercializzazione, al fine di imputare agli allevatori la determinazione dei quantitativi effettivamente prodotti (*cf.* relazione della Commissione di garanzia quote latte del 4 febbraio 1999, depositata all'esito dell'ordinanza istruttoria di questa Corte del 15 dicembre 1999).

12.3.— L'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 411 del 1997, come convertito dalla legge n. 5 del 1998, dispone che l'AIMA debba aggiornare i quantitativi di riferimento dei singoli produttori per i periodi 1995-1996, 1996-1997 e 1997-1998, sulla base di alcuni criteri, tra i quali (lettera c del predetto comma 3) quello dei trasferimenti di quote e dei cambi di titolarità conformi alla normativa

vigente, per i suddetti periodi, comunicati dalle Regioni e dalle Province autonome e pervenuti all'AIMA entro il 15 novembre 1997, tenendo conto (inciso aggiunto dalla legge di conversione n. 5 del 1998) che i quantitativi trasferiti mediante contratti di sola quota con validità per i periodi 1997-1998 e successivi non sono assoggettati ad alcuna riduzione percentuale. L'art. 2, comma 4, stabilisce la perentorietà dei termini indicati nel comma 3.

12.3.1.— Nel ricorso n. 4 del 1998, con cui la ricorrente ha impugnato il decreto-legge n. 411 del 1997, si assume che il predetto art. 2, comma 3, lettera c), violerebbe gli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto:

a) contrasterebbe con l'attribuzione delle funzioni amministrative in materia di quote latte alle Regioni a far data dalla stagione 1997-1998, disposta dall'art. 01 del decreto-legge n. 11 del 1997, assegnando all'AIMA anche per il periodo 1997-1998 funzioni ormai trasferite;

b) avrebbe efficacia retroattiva, pretendendo di disciplinare l'aggiornamento dei dati anche per la stagione 1997-1998 (e cioè per un periodo che, al momento della entrata in vigore del decreto-legge n. 411 del 1997, era quasi ultimato), ed introducendo, altresì, un onere di deposito dei contratti entro una data, il 15 novembre 1997 (da ritenersi rispettata solo se in tale termine i contratti vengono ricevuti dall'AIMA, essendo insufficiente che ne sia avvenuta la spedizione), non prevista dalla legislazione precedente, la quale consentiva invece di comunicarli alla Regione nei quindici giorni successivi alla conclusione della stagione stessa, determinando così anche una discriminazione tra contratti fatti pervenire o non fatti pervenire entro un termine arbitrariamente fissato e per l'innanzi sconosciuto.

È dedotta, altresì, l'illegittimità dell'art. 2, comma 4.

Nel ricorso n. 18 del 1998, con cui la stessa Regione ha impugnato la legge di conversione n. 5 del 1998, sono state ribadite le censure già formulate nei confronti del decreto-legge ed è stata censurata la previsione contenuta nell'art. 2, comma 3, lett. c) – con cui si è specificato che i quantitativi trasferiti con contratti di sola quota non subiscono alcuna riduzione – introdotta dalla predetta legge.

12.3.2.— La Regione ricorrente ha impugnato anche l'art. 4, commi 1, 2, 3, e 4 e l'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 411 del 1997 (ric. n. 4 del 1998), nonché le stesse disposizioni nel testo risultante dalla legge di conversione n. 5 del 1998 (ric. n. 18 del 1998).

In particolare, il comma 1 dell'art. 4 dispone che, per il periodo 1997-1998, l'AIMA procede all'aggiornamento degli elenchi dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti con la comunicazione di cui all'art. 2, comma 5, dello stesso decreto; stabilisce che tali aggiornamenti sostituiscono ad ogni effetto i bollettini pubblicati precedentemente; che di essi viene data comunicazione individuale, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento a tutti i produttori interessati e comunicazione alle Regioni e alle Province autonome; che ai fini delle trattenute per il periodo suddetto e del versamento del prelievo supplementare eventualmente dovuto, gli acquirenti sono tenuti a considerare esclusivamente le quote individuali risultanti dai suddetti atti e che all'esito della decisione dei ricorsi di riesame l'AIMA proceda all'aggiornamento definitivo degli elenchi.

Il comma 2 dell'art. 4 disciplina, sempre per il periodo 1997-1998, gli adempimenti ai quali sono tenuti gli acquirenti, stabilendo che le dichiarazioni che questi hanno l'obbligo di trasmettere ed i modelli L1 controfirmati dai produttori devono essere redatti in conformità dei modelli approvati con decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali. Esso precisa, inoltre, che tale documentazione è inviata su supporto magnetico e cartaceo, secondo *standards* definiti in sede ministeriale, ed infine prevede – secondo quanto stabilito in sede di conversione in legge del predetto decreto n. 411 del 1997 – che, se il produttore non controfirma il modello L1, l'AIMA effettua gli opportuni accertamenti, all'esito dei quali, se la mancata sottoscrizione risulta ingiustificata, al produttore si applica una sanzione amministrativa.

I commi 3 e 4 dettano disposizioni in ordine ai quantitativi di latte consegnati ad acquirenti non riconosciuti e che risultino da modelli pervenuti all'AIMA oltre il termine del 15 maggio 1997.

L'art. 5, comma 1, dispone che per il periodo 1998-1999, in attesa della riforma del settore lattiero-caseario, in deroga a quanto previsto dall'art. 01 del decreto-legge n. 11 del 1997, come convertito nella legge n. 81 del 1997, l'AIMA provveda all'aggiornamento degli elenchi dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti, trasmettendoli alle Regioni e Province autonome e dandone comunicazione all'interessato, mediante raccomandata con avviso di ricevimento (modalità, quest'ultima, introdotta in sede di conversione), entro il termine di cui all'art. 3, comma 1 (trenta giorni dalla scadenza del termine imposto alle Regioni e alle Province autonome per la decisione dei ricorsi di riesame).

12.3.2.1.— Nel ricorso n. 4 del 1998 la Regione ricorrente assume che le disposizioni riportate e, in particolare, i commi 1 e 2 dell'art. 4, nonché l'art. 5, comma 1, violerebbero gli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, anche in riferimento alla legge n. 81 del 1997, alla legge n. 204 del 1997, al d.lgs. n. 143 del 1997 e alla relativa legge di delega n. 59 del 1997, in quanto – in contrasto con quanto disposto dalle leggi ora citate, e in particolare dall'art. 01 del decreto-legge n. 11 del 1997, introdotto dalla relativa legge di conversione, che circoscrive i compiti dell'AIMA ad adempimenti relativi ad annate precedenti – le disposizioni in questione attribuiscono a quest'ultima funzioni ormai trasferite alle Regioni – privando le medesime del potere di intervento nel governo del settore – e introducono norme con efficacia retroattiva. L'art. 5 sarebbe, invece, costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, in quanto alle Regioni sarebbe affidato un compito meramente esecutivo di cui non sarebbe dato intravedere il contenuto reale.

Nel ricorso n. 18 del 1998, la Regione censura, in particolare, i nuovi artt. 4, comma 2, ultimi periodi e 5, comma 1 per contrasto con gli artt. 3, 5, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto essi «confermano l'AIMA nel suo ruolo di gestione delle procedure di settore, aggirando l'istanza regionale, nonostante la chiara titolarità di competenze a garanzia costituzionale e gravando sugli interessi dei produttori, oltre che sulla capacità programmatica regionale, a suggello del meccanismo di prelievo che viene qui completato e "perfezionato"».

12.3.2.2.— In via preliminare devono essere dichiarate inammissibili le censure relative ai commi 3 e 4 dell'art. 4. La ricorrente chiede, infatti, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero art. 4, ma non argomenta in ordine alle ragioni che dovrebbero

condurre ad una pronuncia di incostituzionalità anche delle disposizioni contenute nei commi 3 e 4, incentrando le censure esclusivamente sulle disposizioni di cui ai precedenti commi 1 e 2.

12.3.2.3.— Nel merito le ulteriori questioni non sono fondate.

Gli artt. 2, 4 e 5, nelle parti impugnate ora all'esame della Corte, disciplinano le funzioni attribuite all'AIMA di accertamento e aggiornamento degli effettivi quantitativi di riferimento dei singoli produttori, che poi sono comunicati mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno ai produttori medesimi. La ricorrente muove da un erroneo presupposto interpretativo, assumendo che l'art. 01 del decreto-legge n. 11 del 1997 non attribuirebbe anche tale funzione all'AIMA per il periodo 1997-1998. Invero, quest'ultima disposizione, assegnando all'AIMA in via transitoria la funzione amministrativa di aggiornamento del bollettino 1997-1998 presuppone anche l'attribuzione della funzione di accertamento dei quantitativi di riferimento dei singoli produttori, ai fini, appunto, della successiva pubblicazione dei risultati tramite bollettino. La circostanza che il decreto-legge n. 411 del 1997 abbia modificato le modalità di pubblicità dei risultati dell'attività svolta dall'AIMA non incide, tuttavia, sul complessivo sistema che riconosce ad un ente statale, con disposizione esente da profili di incostituzionalità per le ragioni già esposte, la funzione di determinazione e aggiornamento dei quantitativi individuali di riferimento. Né vale assumere la illegittimità delle disposizioni in esame per avere le stesse, per taluni profili, disciplinato un periodo che al momento della entrata in vigore del decreto-legge n. 411 del 1997 era quasi ultimato. A prescindere dalla effettiva natura retroattiva delle disposizioni in esame, il rilievo è destituito di fondamento: la disciplina delle funzioni di accertamento e aggiornamento dei dati, anche in relazione a campagne lattiere già concluse, è conseguenza diretta di controlli successivi effettuati dagli organi statali preposti al settore che sono, a loro volta, funzionali ad una efficace operatività del prelievo supplementare sul latte, nonché in generale ad una applicazione corretta della normativa comunitaria sull'intero territorio nazionale (cfr. Corte di giustizia delle Comunità europee, sez. VI, 25 marzo 2004, già menzionata).

Si deve, altresì, rilevare che il comma 2 dell'art. 4 – stabilendo le modalità procedurali attraverso le quali gli acquirenti devono trasmettere le proprie dichiarazioni relative al latte che è stato loro consegnato dai produttori – costituisce attuazione di quanto prescritto dall'art. 3, paragrafo 2, del reg. CEE n. 536/1993 della Commissione datato 9 marzo 1993: non potendo tale attuazione essere ritardata in considerazione del fatto che l'attività dell'acquirente e il controllo sulla stessa è essenziale per garantire il corretto funzionamento sull'intero territorio nazionale del complessivo meccanismo che presiede al regime delle quote latte, si giustifica, sul piano costituzionale, la disciplina di dettaglio prescritta dal legislatore statale.

Va rilevato, altresì, con riferimento all'art. 5, comma 1, come il legislatore statale potesse, nell'esercizio non irragionevole della propria discrezionalità, attribuire all'AIMA funzioni amministrative in via dichiaratamente provvisoria, per esigenze unitarie connesse al corretto avvio della campagna 1998-1999, anche in relazione a tale ultimo periodo.

13.— Prima di esaminare le censure relative alla compensazione, occorre rilevare come la normativa comunitaria consenta a ciascuno Stato membro, nella fase di verifica della produzione nel periodo considerato, di compensare i quantitativi di latte assegnati e non utilizzati da taluni produttori per ridurre o eliminare le sanzioni a carico dei produttori che, al contrario, hanno prodotto latte in misura eccedente la quota agli stessi concessa.

13.1.— La ricorrente censura l'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998. Esso dispone che, anche ai fini dell'attuazione dell'art. 1, comma 35, del decreto-legge n. 11 del 1997 (il quale prevede che l'AIMA debba tenere conto delle specifiche risultanze della relazione della Commissione governativa di indagine), la predetta Azienda, entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 8 dell'art. 2 (termine previsto per la decisione sui ricorsi di riesame da parte delle Regioni e delle Province autonome), effettui la rettifica della compensazione nazionale per il periodo 1995-1996 e la compensazione nazionale per il periodo 1996-1997, sulla base dei modelli L1 pervenuti entro la data di entrata in vigore del decreto-legge n. 411 del 1997, nonché degli accertamenti compiuti e della decisione dei ricorsi di riesame di cui all'art. 2. La disposizione *de qua*, inoltre, a seguito delle modifiche apportate in sede di conversione, stabilisce che per il solo periodo 1995-1996, nella esecuzione della rettifica, si proceda al raffronto tra i dati della compensazione nazionale, eseguita ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge n. 552 del 1996, e quelli derivanti dalla applicazione, da parte dell'AIMA stessa, delle regole della compensazione precedentemente in vigore (compensazione per APL), determinati sulla base dei risultati degli accertamenti di cui all'art. 2 dello stesso decreto-legge, con applicazione, in via perequativa, dell'importo del prelievo supplementare che risulta meno oneroso per il produttore. La disposizione in esame prevede, altresì, che la rettifica della compensazione nazionale per il periodo 1995-1996 sostituisca a tutti gli effetti le imputazioni di prelievo supplementare operate precedentemente per lo stesso periodo (comma 1); stabilisce, infine, che a seguito della verifica in tal modo effettuata, il Governo comunichi all'Unione europea l'esatta produzione delle annate 1995-1996 e 1996-1997 per la rettifica dei prelievi dovuti (comma 1-*bis*).

13.2.— La Regione ricorrente (ric. n. 4 del 1998) ritiene che detta norma – nella sua formulazione anteriore alle modifiche apportate dalla legge di conversione – sia costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione in quanto:

– inciderebbe retroattivamente sulla disciplina della compensazione di campagne già concluse, in contrasto con il principio sancito dalla normativa comunitaria che prevede una periodizzazione delle campagne di produzione lattiera;

– l'avvenuta soppressione del livello provinciale di compensazione non sostituito da alcuna istanza regionale, non solo opererebbe l'ennesimo *by-pass* del governo regionale, ma recherebbe ancor «più grave pregiudizio agli interessi degli agricoltori della Regione ricorrente», atteso che «più si innalza (...) il livello di compensazione, meno è probabile che le eccedenze locali possano trovare adeguamento e compensazione senza danno per la produzione complessiva a livello provinciale e regionale».

Con il successivo ricorso n. 18 del 1998 la ricorrente ha, altresì, censurato l'art. 3, commi 1 e 1-*bis*, del decreto-legge n. 411 del 1997, rispettivamente, come modificato e come introdotto dalla legge di conversione n. 5 del 1998. Il comma 1, nel testo integrato dalla legge di conversione, stabilisce che per il solo periodo 1995-1996, nella esecuzione della rettifica, si proceda al raffronto tra i dati della compensazione nazionale eseguita ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge n. 552 del 1996 e quelli derivanti dalla applicazione, da parte dell'AIMA stessa, delle regole della compensazione precedentemente in vigore (compensazione per APL).

Le disposizioni in questione si porrebbero in contrasto con gli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto la Regione sarebbe estromessa dal procedimento e non potrebbe prevedere in alcun modo l'esito delle operazioni da compiersi da parte dell'AIMA, con ovvi effetti negativi sulla sua capacità programmatica di settore.

13.2.1.— La questione non è fondata.

L'avvenuta soppressione della compensazione per APL non viola i parametri costituzionali evocati dalla ricorrente.

Questa Corte ha, infatti, già avuto modo di affermare la legittimità della scelta compiuta dal legislatore statale di introdurre il sistema della compensazione nazionale, in ragione della necessità di adeguare la normativa italiana alle determinazioni comunitarie (sentenza n. 398 del 1998, punto 11 del *Considerato in diritto*), e di prevedere un meccanismo operativo che, per la infrazionabilità dell'interesse allo stesso sotteso, operi necessariamente sull'intero territorio nazionale (*cf.* sentenza n. 424 del 1999).

La previsione poi introdotta dalla legge di conversione della possibilità attribuita all'AIMA di valutare comparativamente i risultati della compensazione nazionale e per APL non è lesiva delle attribuzioni della Regione ricorrente. Questa Corte ha, al riguardo, già sottolineato, in relazione a censure che investivano il sistema di compensazione nazionale, che la suddetta regolamentazione per il periodo 1995-1996 doveva comunque ritenersi soddisfacente delle pretese regionali in quanto prevede, all'esito della comparazione, l'applicazione del metodo nazionale o di quello provinciale a seconda di quale dei due consenta un prelievo supplementare meno oneroso per i produttori (sentenza n. 398 del 1998, punto 9 del *Considerato in diritto*). Né appare costituzionalmente necessario garantire un coinvolgimento delle Regioni, trattandosi di un procedimento caratterizzato da una disamina obiettiva dei dati acquisiti dall'ente statale – cui non sono attribuiti poteri discrezionali – che consente di raggiungere un risultato oggettivamente verificabile.

Per quanto attiene, invece, alla censura relativa alla retroattività delle rettifiche disposta dalla norma in esame deve ancora una volta ribadirsi che la ricorrente muove da una interpretazione della normativa comunitaria disattesa dalla Corte di giustizia europea (*cf.* la più volte citata sentenza del 25 marzo 2004): quest'ultima ha, infatti, affermato che i regolamenti n. 3950/92 e n. 536/93 consentono alle autorità nazionali, successivamente alla campagna lattiera interessata, di effettuare le rettifiche necessarie a far sì «che la produzione esonerata da prelievo supplementare di uno Stato membro non superi il quantitativo globale garantito assegnato a tale Stato».

In ordine, infine, alla doglianza che ha investito il comma 1-*bis*, introdotto dalla legge di conversione n. 5 del 1998, la stessa non è fondata, non solo perché nella prospettazione regionale assume una connotazione consequenziale alla declaratoria di incostituzionalità del comma 1, ma anche perché tale disposizione costituisce adempimento dell'obbligo comunitario di comunicare in tempi necessariamente rapidi tutte le modifiche dei dati che possano condurre ad una rettifica dei prelievi dovuti (*cf.* art. 8 del reg. CEE 9 marzo 1993, n. 536/93).

13.3.— L'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 118 del 1999, impugnato anch'esso dalla ricorrente, dispone: che le compensazioni nazionali per i periodi di produzione lattiera 1995-1996 e 1996-1997, di cui all'art. 3 del decreto-legge n. 411 del 1997, siano effettuate dall'AIMA, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 43 del 1999, sulla base degli accertamenti inviati e delle decisioni dei ricorsi di riesame fatte pervenire attraverso il sistema informatico; che per il solo periodo 1995-1996, l'AIMA, nell'esecuzione della rettifica di cui all'art. 3 del decreto-legge n. 411 del 1997, non applichi le riduzioni della quota B in ottemperanza alle sentenze concernenti la illegittimità delle stesse riduzioni (previsione, questa, introdotta dalla legge di conversione); che l'esubero complessivo nazionale, sul quale è calcolato il prelievo da ripartirsi tra i produttori, sia costituito dalla differenza tra il quantitativo nazionale garantito e il latte complessivamente prodotto e commercializzato in ciascun periodo; che i risultati delle compensazioni siano comunicati, entro lo stesso termine, agli acquirenti, ai produttori e alle Regioni e Province autonome interessate.

13.3.1.— La ricorrente ritiene (ric. n. 14 del 1999) che tali norme siano costituzionalmente illegittime, per violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto:

a) nell'attribuire all'AIMA compiti in relazione alle operazioni di compensazione per gli anni 1995-1996 e 1996-1997, lederebbero le competenze regionali in materia, per di più con efficacia retroattiva, trattandosi di periodi di produzione ormai conclusi da tempo;

b) prevedendo che l'AIMA effettui, anche per il periodo 1995-1996, la compensazione nazionale, sembrerebbero precludere l'applicabilità del meccanismo di cui all'art. 3 del decreto-legge n. 411 del 1997 che, per quella stagione, faceva comunque salva la possibilità di operare la compensazione secondo il meccanismo previgente (quello per APL), ove meno oneroso per i produttori, con conseguente pregiudizio degli interessi di questi ultimi e, ad un tempo, delle competenze programmatiche e di governo attribuite alle Regioni in materia.

Le censure sono state ribadite in sede di impugnazione della legge di conversione (ric. n. 18 del 1999). È stato, altresì, impugnato l'art. 1, comma 1, nel testo risultante all'esito della conversione, per violazione delle medesime disposizioni costituzionali. La ricorrente ritiene che l'illegittimità costituzionale delle norme impuginate sarebbe stata aggravata e che la prevista non applicazione della riduzione della quota B solo nei casi in cui l'illegittimità della riduzione fosse stata accertata con sentenza, si porrebbe in contrasto con quanto in precedenza stabilito dal decreto-legge n. 411 del 1997.

13.3.2.— La questione non è fondata.

Sul punto valgono le considerazioni già svolte, sia in ordine ai profili di retroattività, sia in ordine alla legittimità della previsione del sistema di compensazione nazionale, limitandosi le norme in esame a richiamare genericamente il meccanismo previsto dall'art. 3 del decreto-legge n. 411 del 1997 (e quindi, deve ritenersi, anche, la previsione dell'opzione tra sistema nazionale di compensazione e quello per APL), specificando che l'AIMA dovrà provvedere alle rettifiche imposte a seguito degli accertamenti e delle decisioni dei ricorsi di riesame fatti pervenire attraverso il sistema informatico.

13.4.— Secondo la Regione ricorrente (ric. n. 14 del 1999 e ric. n. 18 del 1999) anche l'art. 1, commi 6, 8 e 9, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, nonché il comma 21-*ter*, introdotto in sede di conversione, sarebbero costituzionalmente illegittimi per violazione degli artt. 3, 5, 77, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione.

Il comma 6 impone alle Regioni, ai fini dell'applicazione da parte dell'AIMA dei criteri di priorità per la compensazione nazionale determinati dall'art. 8, di comunicare le informazioni relative all'esatta localizzazione delle aziende ubicate in Comuni parzialmente delimitati ai sensi dell'art. 3, paragrafi 3, 4 e 5, della direttiva 75/268/CEE, ma solo con effetto a decorrere dal periodo 1998-1999.

Il comma 8 individua i criteri di priorità in base ai quali deve essere effettuata la compensazione nazionale per i periodi 1995-1996, 1996-1997, 1997-1998 e 1998-1999: a) in favore dei produttori titolari di quota delle zone di montagna; b) in favore dei produttori titolari di quota A e di quota B nei confronti dei quali sia stata disposta la riduzione della quota B, nei limiti del quantitativo ridotto; c) in favore dei produttori titolari di quota ubicati nelle zone svantaggiate; d) in favore dei produttori titolari esclusivamente della quota A che abbiano superato la propria quota, nei limiti del cinque per cento della quota medesima; e) in favore di tutti gli altri produttori.

Il comma 9 dispone che per i periodi 1997-1998 e 1998-1999 si applica la priorità prevista dall'art. 13, comma 6-*bis*, del decreto-legge 30 gennaio 1998, n. 6 (Ulteriori interventi in favore delle zone terremotate delle Regioni Marche e Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi), convertito, con modificazioni, nella legge 30 marzo 1998, n. 61.

Il comma 21-*ter* stabilisce che, in attesa della riforma del settore, i criteri e l'ordine di priorità stabiliti dal comma 8 si applicano anche per l'effettuazione della compensazione nazionale per il periodo 1999-2000 e che a tale periodo si applicano pure le disposizioni previste dal comma 10.

13.4.1.— La ricorrente ritiene (ric. n. 14 e ric. n. 18 del 1999) che le disposizioni riportate contrastino con quanto affermato nella sentenza n. 398 del 1998 di questa Corte, in quanto determinano i criteri della compensazione senza alcun coinvolgimento delle Regioni. In particolare, si è sottolineato che la previsione di cui al comma 9 introduce un criterio di priorità discriminatorio nei confronti di altre Regioni che pure hanno subito rilevanti calamità naturali.

Con il ricorso n. 18 del 1999, la ricorrente ha ribadito le censure nei confronti dell'art. 1, comma 8, come modificato in sede di conversione in legge, ed ha, in particolare, sottolineato la illogicità del criterio di cui al citato comma, non avendo i produttori non titolari di quota alcun interesse alle operazioni di compensazione.

Con riferimento al comma 6, la ricorrente assume che lo stesso violerebbe le prerogative regionali non solo in materia di agricoltura, ma anche di governo del territorio.

Con riferimento, infine, al comma 21-*ter*, vengono ribadite le censure già formulate nei confronti del comma 8.

13.4.2.— La questione non è fondata.

Il comma 8 dell'art. 1 del decreto-legge n. 43 del 1999 ha sostanzialmente reintrodotto il contenuto delle disposizioni di cui al comma 168 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). Nell'esaminare la legittimità costituzionale di quest'ultima norma, questa Corte ha osservato che non può essere revocato in dubbio che la competenza alla determinazione dei criteri di compensazione appartenga allo Stato e non alle Regioni, così pure non è dubitabile che spetti allo Stato l'applicazione dei criteri della compensazione. Ciò in quanto «si tratta di attività che trascendono la sfera delle Regioni e delle Province autonome e che per definizione non possono essere compiute in ambito locale» (sentenza n. 398 del 1998). Questa Corte ha specificato che, nondimeno, essendo coinvolto lo sviluppo della produzione lattiera in zone determinate del territorio a scapito di altre e, di riflesso, la programmazione regionale, «i criteri non avrebbero potuto essere stabiliti se non dopo avere acquisito in maniera formale il parere delle Regioni e delle Province espresso nella sede appropriata». Da qui la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 168, della legge n. 662 del 1996.

La norma, oggetto del presente scrutinio di costituzionalità, pur riproducendo sostanzialmente il contenuto della disposizione già caducata, si sottrae alle odierne censure nei termini in cui le stesse sono state formulate dalla ricorrente. Dalla disamina della documentazione prodotta a seguito dell'ordinanza istruttoria del 15 dicembre 1999 risulta, infatti, che sul disegno di legge, il cui contenuto è stato poi trasfuso nel testo delle disposizioni in esame, esaminato in via d'urgenza e approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 12 febbraio 1999, la Conferenza permanente, nella seduta del 24 febbraio 1999, ha formulato apposito parere.

L'acquisizione del predetto parere in ordine ai criteri di priorità individuati consente di ritenere esente dai profili di incostituzionalità anche il comma 21-*ter*, con il quale il legislatore, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità modulata in attuazione di precisi obblighi comunitari, ha esteso la validità di tali criteri anche al periodo 1999-2000.

Per quanto attiene, infine, alle censure formulate nei confronti del comma 6 dell'art. 1, al di là della genericità delle stesse ed alla inconferenza del richiamo alla materia del "governo del territorio", la questione non è fondata, attesa la natura strettamente consequenziale della disposizione in esame rispetto a quelle sin qui esaminate.

13.5.— Ulteriore censura riguarda l'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 43 del 1999, come convertito nella legge n. 118 del 1999, il quale dispone che l'AIMA effettui la compensazione sulla base di dati certi (indicazione quest'ultima inserita in sede di conversione) per il periodo 1997-1998 entro trenta giorni dalle determinazioni definitive di cui al comma 5 da parte delle Regioni e delle Province autonome e comunque entro e non oltre il 30 settembre 1999, prevedendo che i risultati della compensazione siano comunicati agli acquirenti, ai produttori e alle Regioni e Province autonome interessate.

13.5.1.— Secondo la Regione ricorrente (ric. n. 14 e n. 18 del 1999) tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 5, 77, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, in quanto, oltre a ribadire l'attribuzione all'AIMA dei compiti in relazione alla compensazione nazionale, non determinerebbe i criteri in base ai quali i dati possono essere considerati certi e non prevederebbe alcun coinvolgimento delle Regioni in siffatta determinazione.

Le censure sono state ribadite nei confronti della disposizione come convertita in legge (ric. n. 18 del 1999).

13.5.2.— La questione è in parte inammissibile e in parte non fondata.

Deve, in primo luogo, ribadirsi la legittimità della previsione che attribuisce all'AIMA funzioni relative alla compensazione nazionale. Va, quindi, dichiarata la inammissibilità della censura relativa alla mancata indicazione dei criteri per la determinazione dei «dati certi», non essendo la stessa corredata da alcun supporto argomentativo atto a dimostrarne l'incidenza sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni.

Non è fondata la censura di violazione del principio di leale collaborazione: a prescindere dalla sussistenza della effettiva necessità di prevedere, nel caso di specie, strumenti di concertazione con le Regioni, la norma in esame garantisce il coinvolgimento delle Regioni stesse, prevedendo che la compensazione venga effettuata tenendo conto di quelle determinazioni definitive formulate da Regioni (e Province autonome), le cui modalità procedurali sono fissate con decreto del Ministro per le politiche agricole da emanarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (art. 1, comma 5).

13.6.— La ricorrente dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 43 del 1999, come convertito nella legge n. 118 del 1999, il quale dispone che, ai fini dell'esecuzione della compensazione nazionale per il periodo 1997-1998, l'AIMA, entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 1 (sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge), effettui: a) l'aggiornamento dei quantitativi individuali, già accertati per detto periodo sulla base del decreto-legge n. 411 del 1997, in ragione dei mutamenti di titolarità e delle informazioni relative ai contratti ed alle mobilità fornite dalle Regioni e dalle Province autonome; b) la comunicazione individuale ai produttori dei quantitativi individuali di riferimento di cui alla lettera a) delle produzioni commercializzate per il periodo 1997-1998, risultanti dai modelli L1 pervenuti all'AIMA e dalle anomalie in essi riscontrate, tenuto anche conto delle risultanze dei ricorsi relativamente al numero dei capi accertati (criterio, quest'ultimo, inserito in sede di conversione).

Il comma 3-*bis* dell'art. 1 del decreto-legge n. 43 del 1999, introdotto in sede di conversione, dispone che i produttori sono tenuti a trasmettere copia della comunicazione individuale di cui all'art. 1, comma 3, al rispettivo acquirente, il quale si avvale delle risultanze della stessa ai fini del prelievo supplementare.

Il successivo comma 3-*ter*, pure introdotto dalla legge di conversione, dispone che le comunicazioni di cui all'art. 1, comma 3, lettera b), sono trasmesse all'AIMA, alle Regioni e alle Province autonome anche su supporto magnetico e stabilisce che detti enti ne forniscano copia agli acquirenti, alle loro organizzazioni, nonché alle associazioni di produttori di latte riconosciute.

Il comma 4 dell'art. 1 del decreto-legge n. 43 del 1999 stabilisce che, con la medesima comunicazione di cui all'art. 1, comma 3, lettera b), l'AIMA provveda all'aggiornamento definitivo dei quantitativi individuali di riferimento per il periodo 1998-1999, sulla base dei mutamenti di titolarità e delle informazioni relative ai contratti e alle mobilità fornite dalle Regioni e Province autonome, prevedendo altresì che tali aggiornamenti siano validi come attribuzione provvisoria per il periodo 1999-2000.

13.6.1.— Secondo la ricorrente (ric. n. 14 del 1999), l'art. 1, commi 3 e 4, sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3, 5, 117 e 118 della Costituzione, in quanto attribuirebbe ancora all'AIMA il potere di aggiornamento dei quantitativi individuali in violazione delle competenze regionali e per di più con effetto retroattivo e ciò determinerebbe conseguenze incontrollabili sia per i produttori, che per l'ente territoriale preposto al governo del settore.

Con il ricorso n. 18 del 1999 la ricorrente ha ulteriormente censurato – oltre alla lettera b) del comma 3 (comma modificato dalla legge di conversione) – i commi 3-*bis*, 3-*ter* e 4-*bis* del citato art. 1 del decreto-legge n. 43 del 1999, introdotti in sede di conversione, deducendone il contrasto con gli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione.

In particolare la ricorrente, con riferimento alla modifica, introdotta dalla legge di conversione, del comma 3, ritiene che la stessa, prevedendo che si debba tenere conto solo delle risultanze dei ricorsi relativamente al numero dei capi accertati, introdurrebbe una illogica discriminazione tra queste decisioni e quelle assunte dalle Regioni in ordine alle molteplici fattispecie esaminate ai fini dell'aggiornamento definitivo.

Il comma 3-*bis* sarebbe costituzionalmente illegittimo in via derivata, per la stretta connessione esistente con il precedente comma 3.

Il comma 3-*ter*, secondo la ricorrente, sarebbe anch'esso illegittimo in via derivata per gli stessi vizi che inficiano la lettera b) del comma 3, ma contestualmente li aggraverebbe «imponendo alle Regioni l'onere della comunicazione dei dati agli acquirenti, alle loro organizzazioni, nonché alle associazioni di produttori».

Il comma 4-*bis* violerebbe, infine, gli evocati parametri costituzionali, in quanto illegittimamente si consentirebbe il rilascio di certificazioni provvisorie sulla base di dati non definitivi e perciò stesso dichiaratamente modificabili, con conseguente possibilità di alterazione del complessivo quadro di riferimento qualora solo alcune Regioni si avvalessero della «facoltà» prevista dalla norma.

13.6.2.— Le questioni non sono fondate.

Il potere di aggiornamento dei quantitativi individuali – attribuito in via transitoria all'AIMA – ai fini dell'esecuzione della compensazione nazionale, si giustifica sul piano costituzionale, come già sottolineato, per l'esigenza di perseguire interessi territorialmente infrazionabili. Rientra, inoltre, nella discrezionalità del legislatore nazionale determinare le concrete modalità di gestione delle funzioni assegnate all'AIMA nei limiti in cui le stesse siano strettamente funzionali al raggiungimento delle suddette finalità. Né assume rilevanza, per ritenere fondata la censura, la natura retroattiva di talune previsioni, in quanto le stesse si giustificano, in ossequio alle prescrizioni comunitarie e di quanto già riconosciuto dalla Corte di giustizia (sentenza 25 marzo 2004, già richiamata), alla luce della necessità di adeguare i quantitativi individuali e il sistema di compensazione alle risultanze delle verifiche svolte dagli organi a ciò preposti.

13.7.— L'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 43 del 1999 dispone che con decreto del Ministro per le politiche agricole, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sono disciplinate le modalità per addivenire alle determinazioni definitive, da parte delle Regioni e delle Province autonome, dei dati comunicati ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 4, del medesimo decreto, entro sessanta giorni dalle comunicazioni stesse, fermi restando gli accertamenti effettuati ai sensi del decreto-legge n. 411 del 1997.

L'art. 1, comma 10, del medesimo decreto-legge stabilisce che le disposizioni di cui al comma 5 si applicano per la comunicazione individuale ai produttori delle produzioni commercializzate per il periodo 1998-1999, risultanti dai modelli L1 pervenuti all'AIMA.

L'art. 1, comma 19, a sua volta, dispone che il prelievo dovuto per il periodo 1998-1999 è versato dall'acquirente entro venti giorni dal ricevimento della comunicazione da parte dell'AIMA, a seguito delle operazioni di compensazione di cui al comma 10.

13.7.1.— Ad avviso della ricorrente (ric. n. 14 del 1999), le norme citate sarebbero costituzionalmente illegittime per violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto, pur riconoscendo il potere delle Regioni di pervenire a determinazioni definitive, negherebbero loro il potere di stabilire le modalità procedurali per addivenire a tali determinazioni, in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione e con lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni. Dette censure sono state riproposte nel successivo ricorso n. 18 del 1999 della medesima Regione Lombardia.

13.7.2.— Le questioni non sono fondate.

Il coinvolgimento delle Regioni mediante la previsione della previa intesa con la Conferenza permanente ai fini dell'emanazione del decreto ministeriale di disciplina delle modalità per addivenire alle determinazioni definitive, costituisce, infatti, sufficiente garanzia di salvaguardia delle competenze regionali.

13.8.— L'art. 1, comma 12, del decreto-legge n. 43 del 1999 dispone che i risultati delle compensazioni nazionali effettuate (periodi 1995-1996, 1996-1997, 1997-1998, 1998-1999, 1999-2000) sono definitivi ai fini del pagamento del prelievo supplementare, dei relativi conguagli e della liberazione della garanzie fideiussorie, salvo che per i soggetti di cui al successivo comma 13.

13.8.1.— La Regione ricorrente ne assume la illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, per le medesime ragioni prospettate nei confronti delle disposizioni che regolamentano le singole compensazioni nazionali.

13.8.2.— La questione non è fondata per lo stesso ordine di argomentazioni sopra prospettate al punto 13.7.2.

14.— Vanno ora esaminate le questioni relative alla previsione del c.d. avvalimento di uffici regionali.

15.— L'art. 1, comma 15, del decreto-legge n. 43 del 1999 stabilisce che, qualora le somme trattenute dall'acquirente a titolo di prelievo per i periodi 1995-1996 e 1996-1997 non siano sufficienti a coprire il prelievo complessivamente dovuto, il produttore deve corrispondere all'acquirente la differenza entro il quinto giorno antecedente la scadenza del termine per il versamento degli importi trattenuti dall'acquirente stesso; in difetto, la norma affida alle Regioni, su comunicazione dell'acquirente e previa intimazione di pagamento, la riscossione coattiva del debito residuo mediante ruolo.

15.1.— Ad avviso della Regione Lombardia (ric. n. 14 del 1999), tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 3, 81, 97, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, in quanto – tenuto conto che la disposizione in esame non prevede alcun corrispettivo per il sostanziale avvalimento di uffici regionali – verrebbero compromesse la potestà organizzatoria delle Regioni e, ad un tempo, anche l'autonomia finanziaria regionale in contrasto con il principio che impone l'obbligo per lo Stato di prevedere la copertura delle nuove spese ai sensi dell'art. 81 della Costituzione.

La questione è stata prospettata (ric. n. 18 del 1999) anche nei confronti della disposizione suddetta come modificata dalla legge di conversione.

15.2.— Sul punto deve rilevarsi che la norma in esame, nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge di conversione n. 118 del 1999, in effetti stabiliva che, per finalità attinenti al perseguimento di interessi statali, fosse previsto l'avvalimento di uffici regionali per la riscossione coattiva mediante ruolo dei prelievi dovuti da parte del produttore.

La predetta legge di conversione, però, modificando *in parte qua* l'originaria disposizione del comma 15, sancisce, con previsione satisfattiva delle doglianze prospettate dalla ricorrente, che la riscossione delle somme dovute venga effettuata, non più tramite uffici regionali, bensì direttamente dall'AIMA. Ciò consente – in assenza di una attuazione *medio tempore* della norma impugnata – di dichiarare la cessazione della materia del contendere (sentenza n. 196 e ordinanza n. 137 del 2004).

16.— Ulteriori censure sono sollevate con riguardo alla disciplina dei ricorsi di riesame e dell'efficacia delle decisioni giurisdizionali in materia di quantitativi individuali.

16.1.— La Regione Lombardia ha, innanzitutto, impugnato con il ricorso n. 4 del 1998 l'art. 2, commi 5, 6, 8, 9 e 10 del decreto-legge n. 411 del 1997, nel testo vigente prima della conversione in legge.

L'art. 2, comma 5, del citato decreto-legge dispone che l'AIMA debba comunicare ai produttori, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, i quantitativi di riferimento individuali assegnati e i quantitativi di latte commercializzato, accertati ai sensi dei commi 1-3 del medesimo articolo, e che gli interessati possano presentare, a pena di decadenza, ricorso di riesame entro quindici giorni dalla data di ricezione della comunicazione, utilizzando l'apposito modulo predisposto dall'AIMA e fornendo le necessarie prove documentali.

L'art. 2, comma 6, dello stesso decreto-legge stabilisce che i ricorsi di riesame sono presentati alle Regioni e alle Province autonome ove è ubicata l'azienda del produttore ricorrente e contemporaneamente inviati all'AIMA; prevede, inoltre, che le Regioni e le Province autonome, previa convocazione per il riesame, in contraddittorio, del produttore ricorrente e, ove necessario, dell'acquirente, provvedano all'istruttoria degli stessi e alla relativa decisione motivata, dandone comunicazione all'AIMA e al ricorrente, secondo le modalità stabilite con apposito decreto del Ministro per le politiche agricole.

L'art. 2, comma 8, dispone che per l'istruttoria e la decisione dei ricorsi di riesame sia fissato il termine perentorio di sessanta giorni, decorrente dalla scadenza di quello per la presentazione dei ricorsi di riesame, e che nello stesso termine le decisioni debbano essere fatte pervenire all'AIMA, pena la loro irricevibilità, ferma restando la responsabilità civile, penale, amministrativa e disciplinare degli autori dell'omissione della decisione o del ritardo nell'invio della stessa.

L'art. 2, comma 9, stabilisce che, qualora l'esito dei ricorsi di riesame comporti una conferma dei quantitativi di riferimento individuali assegnati dall'AIMA o dei quantitativi di latte commercializzato dalla stessa accertati, i costi degli accertamenti, nella misura determinata da ciascuna Regione o Provincia autonoma, sono a carico del produttore ricorrente.

Infine, l'art. 2, comma 10, prevede che con decreto del Ministro per le politiche agricole, da emanarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, siano disciplinate le modalità per l'istruttoria dei ricorsi di riesame.

16.1.1.— Secondo la ricorrente Regione Lombardia (ric. n. 4 del 1998) dette disposizioni si porrebbero in contrasto con gli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione.

In particolare, le norme contenute nei commi 5, 6 e 8, del predetto art. 2, relegherebbero le Regioni al ruolo di mero supporto dell'azione statale, costringendole a rispettare termini perentori previsti in misura irragionevolmente breve per rivedere dati ascrivibili all'azione di altri soggetti (l'AIMA) e prevedendo sanzioni sul piano civile, penale, amministrativo e disciplinare, a carico degli autori di omissioni o ritardi. La ricorrente osserva, inoltre, che, decorrendo il termine per proporre azione di riesame dalla comunicazione di cui al comma 5 effettuata dall'AIMA ai produttori, la Regione non potrebbe conoscere tale data e conseguentemente non potrebbe neanche valutare la ricevibilità dei ricorsi stessi.

Con il successivo ricorso n. 18 del 1998 la ricorrente, impugnando il decreto-legge n. 411 del 1997 nel testo risultante dalla legge di conversione, ha ribadito le censure già formulate con il ricorso n. 4 del 1998 ed ha, in particolare, lamentato la mancanza di copertura finanziaria per l'espletamento delle funzioni assegnate alle Regioni dalle norme in esame. Inoltre, la ricorrente ha impugnato l'art. 2, comma 8-*bis*, del decreto-legge n. 411 del 1997, nella parte in cui dispone che, in caso di inadempienza nel rispetto dei termini perentori stabiliti dal comma 8 relativi alla decisione dei ricorsi di riesame, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le politiche agricole e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, adotti i provvedimenti necessari. Tale norma sarebbe, secondo la ricorrente, costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, in quanto accollerebbe alle Regioni gravi responsabilità, sanzionando in forma istituzionale, con la perdita delle loro competenze, l'eventuale impossibilità di ottemperare in tempi ristrettissimi ad obblighi derivanti da pregresse omissioni ad esse non imputabili.

16.1.2.— L'art. 2, commi 6 e 8, è stato impugnato anche dalla Regione Siciliana (ric. n. 16 del 1998). In particolare, la ricorrente ritiene che il comma 6 dell'art. 2, sul presupposto della sua applicabilità anche alle Regioni a statuto speciale (comma 5), sia costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14, lettere *a*) ed *e*), dello statuto siciliano e delle relative norme di attuazione, in quanto le funzioni ivi previste rientrano tra quelle attribuite all'AIMA dalle norme di attuazione e quindi non potrebbero essere demandate alla Regione Siciliana con legge ordinaria.

Il comma 8 dello stesso art. 2 sarebbe, invece, costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 97 della Costituzione e dell'art. 14, lettere *p*) e *q*), dello statuto siciliano, in quanto:

- scaricherebbe sulle Regioni, in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione, le inefficienze dell'AIMA;
- inciderebbe, attraverso la previsione della responsabilità degli impiegati, sullo stato giuridico dei dipendenti regionali, la cui disciplina è riservata alla Regione;
- l'avalimento degli uffici regionali creerebbe un rilevante aggravio dei compiti dell'assessorato regionale all'agricoltura, con conseguente turbamento dell'ordinaria attività degli uffici regionali, e senza che sia previsto alcun concorso in relazione agli oneri economici dell'attività demandata a detti uffici.

16.1.3.— Innanzitutto, deve essere dichiarata la inammissibilità della censura con cui la Regione Lombardia lamenta la mancanza di copertura finanziaria per l'espletamento delle funzioni assegnate alle Regioni, non essendo stato indicato nel ricorso alcun parametro costituzionale, né lo stesso è univocamente deducibile dal contenuto della censura, che risulta carente di qualunque autonoma motivazione. E anche a voler individuare tale parametro nell'art. 81 della Costituzione, la deduzione della sua violazione sarebbe ugualmente inammissibile trattandosi di parametro estraneo al riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

16.1.4.— Le ulteriori questioni non sono fondate.

Va premesso che la competenza del legislatore statale a disciplinare, con norme proporzionate allo scopo, le procedure relative ai ricorsi di riesame si giustifica alla luce della necessità di garantire il perseguimento dell'interesse nazionale ad una disciplina uniforme sull'intero territorio dello Stato.

Non è irragionevole, altresì, la scelta del legislatore statale di prevedere termini brevi di definizione dei ricorsi amministrativi proposti dai produttori, in considerazione della necessità di definire in tempi rapidi i procedimenti pendenti al fine di dare celere attuazione agli obblighi imposti sul piano comunitario. Né sarebbe possibile, nel caso di specie, stabilire quale altro termine – peraltro portato da sessanta ad ottanta giorni dall'art. 1 del decreto-legge 15 giugno 1998, n. 182 (Modifiche alla normativa in materia di accertamenti sulla produzione lattiera e disposizioni sull'igiene dei prodotti alimentari) convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 1998, n. 276 – potrebbe essere considerato congruo (*cf.* sentenza n. 459 del 1989), senza invadere sfere riservate alla discrezionalità legislativa dello Stato. Deve, pertanto, ritenersi che la norma censurata non determini alcuna compromissione di sfere di attribuzione costituzionalmente garantite alle Regioni.

Alla legittimità della disposizione in esame consegue il rigetto della censura con la quale le ricorrenti contestano la connessa previsione della responsabilità civile, penale e amministrativa degli autori del ritardo o dell'omissione. Tale previsione costituisce, infatti, la conseguenza, sul piano sanzionatorio, della mancata osservanza di termini non irragionevoli imposti dal legislatore statale e rappresenta espressione di principi generali che la norma impugnata si limita soltanto ad enunciare formalmente.

Il presupposto da cui muove la ricorrente si rivela, altresì, erroneo nella parte del gravame in cui si deduce che, decorrendo il termine per proporre i ricorsi di riesame dalla comunicazione *ex* comma 5 effettuata dall'AIMA ai produttori, la Regione non sarebbe posta in grado di poter valutare la ricevibilità dei ricorsi stessi. Invero, l'art. 2, comma 2, del decreto ministeriale 17 febbraio 1998 emanato – d'intesa con la Conferenza permanente – in attuazione di quanto prescritto dall'art. 2, comma 10, del decreto-legge n. 411 del 1997, dispone che i dati contenuti nelle notifiche individuali effettuate dall'AIMA ai produttori vengono, altresì, comunicati dall'AIMA stessa alle Regioni entro il medesimo termine di sessanta giorni. Le Regioni, pertanto, sono state così poste nella condizione di conoscere anche la data della comunicazione dei quantitativi di riferimento individuali effettuata ai produttori, da cui decorre il termine per proporre l'azione di riesame.

Non è, infine, irragionevole – in relazione alle specifiche censure formulate dalla Regione Lombardia – la previsione di un potere sostitutivo conferito al Presidente del Consiglio dei ministri che agisce su proposta del Ministro per le politiche agricole e previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Tale potere, infatti, rinviene il proprio fondamento nell'esigenza di assicurare il rispetto di un

termine da considerare congruo, nonché strettamente necessario a garantire l'interesse nazionale ad una celere definizione dei procedimenti in esame (cfr. sentenze n. 324 del 1989, n. 177 del 1988, n. 182 del 1976).

16.1.5.— Per quanto attiene, infine, alla specifica censura fatta valere dalla Regione Siciliana nei confronti del comma 6 dell'art. 2, la stessa non è fondata. Ciò in quanto, nel caso di specie, non si tratta di competenze che spettavano all'AIMA e che poi sono state trasferite, come lamentato dalla ricorrente, senza il rispetto delle procedure concertative statutariamente imposte: le funzioni amministrative inerenti alla gestione dei ricorsi di riesame non competevano, infatti, all'AIMA, ma sono state direttamente attribuite alle Regioni. In ogni caso, tale attribuzione non lede le prerogative delle Regioni a statuto speciale, in quanto l'art. 5 dello stesso decreto-legge n. 411 del 1997 sancisce che queste ultime «provvedono agli adempimenti demandati dal presente decreto alle Regioni nel rispetto degli statuti e delle norme di attuazione».

16.2.— L'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 43 del 1999, nel testo risultante dalla relativa legge di conversione, dispone che l'AIMA recepisca le correzioni degli errori effettuati nelle operazioni di riesame, motivatamente segnalati dalle Regioni e dalle Province autonome, correzioni da queste effettuate, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, sulla base delle tipologie individuate nella relazione finale della Commissione di garanzia quote latte (il decreto-legge prevedeva che si dovesse tenere conto delle risultanze della relazione della medesima Commissione). La disposizione *de qua*, inoltre, pone a carico delle Regioni e delle Province autonome l'onere di effettuare le necessarie comunicazioni agli interessati mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento (tale modalità di comunicazione è stata introdotta dalla legge di conversione).

L'art. 1, comma 14, del medesimo decreto-legge, sul punto non modificato dalla legge di conversione, dispone che ogni ulteriore questione relativa alle operazioni di riesame, non risolta ai sensi del comma 2, dovrà essere definita, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, con provvedimenti del Ministro per le politiche agricole, adottati d'intesa con la Conferenza permanente.

16.2.1.— Secondo la ricorrente Regione Lombardia (ric. n. 14 del 1999), tali norme si porrebbero in contrasto con gli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto:

- in una materia di competenza regionale attribuirebbero alle Regioni compiti meramente esecutivi da svolgere sulla base di indicazioni fornite da organi statali;
- sovrapponendo irragionevolmente competenze statali a competenze regionali, comprometterebbero il buon andamento nella gestione del sistema, impedendo alle Regioni, attraverso un meccanismo di continue correzioni, rettifiche e prese d'atto reciproche da parte di organi sia statali sia regionali, l'efficace governo del settore, con violazione del canone di razionalità interna della legislazione;
- incoerentemente ed irrazionalmente sovrapporrebbero alle decisioni assunte dalle Regioni in sede di riesame le valutazioni di un organo statale istituito al solo fine del generico controllo di legalità delle operazioni di riesame;
- la ristrettezza dei termini non permetterebbe il corretto svolgimento dei compiti affidati alle Regioni;
- il comma 14, in particolare, potrebbe consentire al Ministro una totale rivisitazione delle risultanze delle operazioni di riesame non risolte ai sensi del comma 2.

16.2.2.— Le questioni non sono fondate.

Ribadita la legittimità della competenza statale in materia, per ragioni connesse alla esigenza di garantire un trattamento uniforme sull'intero territorio nazionale, deve ritenersi che le disposizioni in esame non determinino alcun *vulnus* alle competenze regionali. L'AIMA, infatti, si limita a "recepire" le correzioni degli errori intervenuti nelle operazioni di riesame, senza sovrapporre proprie autonome valutazioni a quelle regionali, effettuate «sulla base delle tipologie individuate nella relazione finale della Commissione di garanzia quote latte». Deve, altresì, ritenersi congruo – e dunque non lesivo di attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni – il termine di trenta giorni per la segnalazione imposta dalla norma, considerata l'urgenza, ancora una volta prescritta per ragioni connesse ad una celere attuazione della normativa comunitaria, di definire in tempi rapidi i procedimenti di riesame. Per quanto attiene, invece, alla censura che ha investito il comma 14, va rilevato che la suddetta disposizione non comporta alcuna compromissione di prerogative regionali, attesa, da un lato, la natura "residuale" del precetto in essa contenuto, dall'altro, la garanzia del coinvolgimento delle Regioni attraverso la previsione della necessità che i decreti ministeriali siano adottati d'intesa con la Conferenza permanente.

16.3.— L'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 43 del 1999 dispone che, ai fini delle operazioni previste dallo stesso decreto-legge (quelle, cioè, di compensazione), nei casi in cui sia intervenuto provvedimento giurisdizionale anche cautelare o non definitivo, notificato entro il trentesimo giorno precedente la scadenza del termine fissato per l'effettuazione delle compensazioni previste dal medesimo art. 1, l'AIMA utilizzi i dati quantitativi contenuti in detto provvedimento ovvero, in caso di mancanza di tali dati, quelli accertati dalle Regioni e dalle Province autonome.

La legge di conversione n. 118 del 1998 del predetto decreto ha aggiunto che, qualora manchino i dati quantitativi, gli stessi possono anche essere rideterminati dall'AIMA nel caso in cui siano intervenuti provvedimenti giurisdizionali anche non definitivi che abbiano fatto obbligo agli acquirenti di restituire ai produttori gli importi trattenuti a titolo di anticipo per gli eventuali prelievi supplementari dovuti, precisando che la riscossione del prelievo addebitato a compensazione nazionale avvenuta viene effettuata dall'AIMA, previa intimazione del relativo pagamento, con riscossione coattiva mediante ruolo.

16.3.1.— Con ricorso n. 14 del 1999 la Regione ricorrente ritiene che il comma in esame sia costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 5, 24, 97, 113, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto:

- introdurrebbe una ingiustificata e penalizzante limitazione degli effetti dei provvedimenti giurisdizionali ottenuti dai produttori, in contrasto con il diritto di difesa di questi ultimi e con il divieto di esclusione o limitazione della tutela giurisdizionale, di cui all'art. 113 Cost., con conseguente diretta ed immediata compromissione della potestà programmatica delle Regioni e stravolgimento degli accertamenti compiuti dalle Regioni medesime sulla base di quei provvedimenti;

– la predetta limitazione sarebbe, altresì, irragionevole ed arbitraria, giacché la mancata indicazione dei dati quantitativi non escluderebbe il riconoscimento giurisdizionale del diritto alla produzione, né la possibilità di quantificarne l'oggetto. Con il ricorso n. 18 del 1999 la ricorrente censura lo stesso art. 1, comma 11, nel testo risultante all'esito della conversione in legge.

16.3.2.— La questione è inammissibile.

La ricorrente – ritenendo che la norma in esame comporti una limitazione degli effetti di pronunce giurisdizionali emesse a favore dei produttori – non deduce vizi di legittimità costituzionale che ridondino nella violazione delle proprie competenze costituzionalmente garantite; rimane, infatti, indimostrato l'assunto secondo cui tale limitazione determinerebbe una diretta ed immediata compromissione della potestà programmatica svolta dalle Regioni.

16.4.— L'art. 1, comma 13, del decreto-legge n. 43 del 1999 dispone che le decisioni amministrative o giurisdizionali concernenti i ricorsi in materia, notificate oltre il trentesimo giorno precedente la scadenza del termine fissato per l'effettuazione delle compensazioni previste dallo stesso decreto-legge, non producano effetti sui risultati delle compensazioni, che restano fermi nei confronti dei produttori estranei ai relativi procedimenti, prevedendo, altresì, che al produttore, il cui ricorso sia stato accolto, il prelievo versato venga comunque restituito per la parte non dovuta.

16.4.1.— Nei ricorsi n. 14 e n. 18 del 1999 si prospetta la contrarietà della citata norma agli artt. 3, 5, 24, 97, 113, 117 e 118 della Costituzione, in quanto, posto che per definizione le decisioni giurisdizionali e amministrative possono avere effetto solo nei confronti delle parti, il riferimento ai produttori "estranei", secondo la ricorrente, presupporrebbe l'inefficacia dei provvedimenti emessi su ricorso di associazioni di categoria, così ledendo i principi di autonomia organizzativa e le potestà programmatiche delle Regioni.

16.4.2.—La questione non è fondata.

La ricorrente muove da un erroneo presupposto interpretativo, ritenendo che la norma in esame persegua la finalità di limitare l'efficacia dei provvedimenti giurisdizionali e amministrativi emanati su ricorsi di associazioni di categoria. Invero, la disposizione in esame, stabilendo che tali provvedimenti non producano effetti nei confronti «dei produttori estranei ai procedimenti» nei quali tali provvedimenti sono stati emessi, intende escludere la possibilità che la pubblica amministrazione estenda gli effetti del giudicato o della decisione amministrativa anche ad altri eventuali soggetti non ricorrenti.

16.5.— L'art. 1, comma 17, del decreto-legge n. 43 del 1999, nel testo modificato dalla relativa legge di conversione, prevede che l'AIMA, per i fini di certificazione di propria competenza, entro quindici giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 1 (sessanta giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto-legge), trasmetta agli acquirenti per i quali sia stato accertato, ai sensi del decreto-legge n. 411 del 1997, un quantitativo di latte diverso rispetto ad almeno una delle dichiarazioni di commercializzazione da essi presentate per i periodi 1995-1996 e 1996-1997, nonché alle Regioni e Province autonome, un elaborato di verifica contenente l'indicazione, per ciascun produttore conferente, della produzione dichiarata nei modelli L1 presentati e di quella definitivamente accertata ai sensi del decreto-legge n. 411 del 1997. Il citato comma prevede, altresì, che ove, nei trenta giorni successivi alla ricezione dell'elaborato, l'acquirente confermi le singole posizioni accertate, apponendo per ognuno il timbro e la firma per accettazione del legale rappresentante dell'azienda, e provveda a restituire all'AIMA e alle Regioni e Province autonome l'elaborato stesso, il quale vale a tutti gli effetti come rettifica dei modelli L1 a suo tempo inviati, siffatta rettifica determini la non applicazione della revoca del riconoscimento contemplata dall'art. 23 del d.P.R. 23 dicembre 1993, n. 569 (Regolamento di esecuzione della legge 26 novembre 1992, n. 468, concernente misure urgenti nel settore lattiero-caseario) e la non applicazione delle altre sanzioni amministrative previste. La norma *de qua* inoltre stabilisce che, in ogni caso, gli accertamenti effettuati e le decisioni dei ricorsi di riesame costituiscano a tutti gli effetti modifica delle risultanze dei modelli L1 a suo tempo inviati, ferme le procedure sanzionatorie previste dalla legge.

Il successivo comma 18 prevede l'applicazione anche al periodo 1997-1998, delle disposizioni di cui al riportato comma 17.

16.5.1.— Secondo la Regione ricorrente (ric. n. 14 e n. 18 del 1999), tali norme sarebbero costituzionalmente illegittime, per violazione degli artt. 3, 24, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto:

a) ignorerebbero la posizione dei produttori che non hanno proposto ricorso di riesame o che hanno proposto ricorsi irricevibili, con ciò escludendoli dalla possibilità di sanare eventuali pregresse irregolarità nelle dichiarazioni, così imponendo una limitazione irragionevole e discriminatoria al diritto di difesa;

b) attribuirebbe all'AIMA la conduzione dei procedimenti di sanatoria, rispetto ai quali le Regioni avrebbero solo un ruolo istruttorio, con spoliazione delle loro competenze a livello sia di programmazione, che di controllo.

16.5.2.— Le questioni sono in parte inammissibili e in parte non fondate.

In particolare, la censura *sub a)* è inammissibile risolvendosi anch'essa nella assunta violazione di parametri costituzionali che non comportano alcuna incidenza sul sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regione.

Per quanto attiene, invece, alla censura *sub b)*, deve ribadirsi la conformità a Costituzione dell'attribuzione provvisoria all'AIMA di funzioni amministrative attinenti, nella specie, alla "conduzione" dei procedimenti di sanatoria che, tra l'altro, si inseriscono in un complesso *iter* procedurale volto alla verifica degli accertamenti effettivi della produzione lattiera che il decreto-legge n. 411 del 1997 demanda al predetto ente statale.

17.— La Regione ricorrente censura alcune disposizioni che disciplinano le funzioni di indirizzo e di coordinamento e i poteri sostitutivi del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

17.1.— In particolare, la ricorrente (ric. n. 36 del 1997) ha impugnato l'art. 01, comma 2, del decreto-legge n. 11 del 1997, nel testo introdotto dalla relativa legge di conversione n. 81 del 1997, il quale dispone che al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali rimangano assegnate le funzioni di indirizzo e coordinamento, nonché le azioni sostitutive nel caso di eventuale inadempimento delle Regioni e Province autonome.

17.2.— Secondo la ricorrente, detta disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione, anche in riferimento agli artt. 3, comma 1, della legge n. 382 del 1975, 4, comma 1, del d.P.R. n. 616 del 1977 e 2, comma 3, lettera *d)*

della legge n. 400 del 1988, in quanto la funzione di indirizzo e coordinamento viene attribuita al Ministero e non al Consiglio dei ministri e non è prevista alcuna garanzia sostanziale e procedimentale per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

17.3.— La questione è fondata.

In relazione al potere statale di indirizzo e di coordinamento questa Corte – nella vigenza del vecchio Titolo V della Costituzione – ha da sempre riconosciuto il sicuro fondamento costituzionale dello stesso, configurandolo non già come un limite ulteriore all'autonomia delle Regioni, che si aggiunge a quelli espressamente sanciti dalla Costituzione, ma come espressione o manifestazione di limiti costituzionalmente fissati (sentenze n. 18 del 1997, n. 242 del 1989, n. 177 del 1988). In particolare, la Corte ha affermato che sono «le esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento o di localizzazione territoriale sottese ai limiti costituzionalmente fissati alle competenze regionali che autorizzano lo Stato a esercitare nei confronti delle autonomie regionali (o provinciali) una funzione di indirizzo e di coordinamento» (sentenze n. 18 del 1997 e n. 242 del 1989). Allo stesso tempo questa Corte ha, però, affermato che l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento è soggetto, non solo a precisi requisiti di sostanza rappresentati dalla sussistenza di una idonea base legislativa in ossequio al principio di legalità sostanziale, ma anche a puntuali requisiti di forma. Quest'ultimi nelle specie mancano. La giurisprudenza costituzionale è, infatti, costante nel ritenere necessario che l'esercizio della funzione trovi svolgimento attraverso atti collegiali del Governo e cioè attraverso una deliberazione del Consiglio dei ministri (*ex multis*, sentenze n. 314 del 2001 e n. 381 del 1996). Tale requisito formale è richiesto in quanto la deliberazione del Consiglio dei ministri esprime «l'assunzione di responsabilità a livello dell'organo chiamato a delineare, sotto la direzione del Presidente del Consiglio, la "politica generale del Governo" (art. 95 della Costituzione), in ordine alla esigenza di indirizzare e coordinare l'attività delle Regioni in vista di interessi unitari individuati dalla legge della Repubblica» (sentenza n. 408 del 1998). Di qui, dunque, la illegittimità costituzionale dell'art. 01, comma 2, del decreto-legge n. 11 del 1997 nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, nella parte in cui attribuisce tale potere al singolo Ministro e non già al Consiglio dei ministri.

Anche per quanto attiene al potere sostitutivo deve sottolinearsi il fondamento costituzionale dello stesso, che, nel caso di specie, è finalizzato a garantire, tra l'altro, l'interesse nazionale ad un puntuale e tempestivo adempimento degli obblighi comunitari in presenza di inadempienze delle Regioni. Questa Corte ha, però, da sempre ritenuto che la legittimità costituzionale di ogni forma di controllo sostitutivo deve essere assistita da garanzie sostanziali e procedurali. La norma oggetto del presente scrutinio di costituzionalità – pur limitandosi a prevedere in via generale un potere di sostituzione senza disciplinare specifiche ipotesi in cui il potere stesso possa essere esercitato – deve ritenersi, per gli aspetti regolamentati, non conforme ai requisiti costituzionali nella parte in cui, individuando l'organo competente in un singolo Ministro, non prevede la deliberazione del Consiglio dei ministri.

Alla luce delle considerazioni innanzi svolte, deve essere, pertanto, dichiarata la illegittimità costituzionale, *in parte qua*, dell'art. 01, comma 2, del citato decreto-legge n. 11 del 1997, introdotto dalla relativa legge di conversione n. 81 del 1997.

18.— Un gruppo di censure riguarda alcune disposizioni relative al ripristino della liquidità.

18.1.— L'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, per questa parte senza modificazioni, nella legge n. 5 del 1998, dispone che, in attesa degli accertamenti della produzione lattiera di cui al successivo art. 2, gli importi trattenuti dagli acquirenti a titolo di prelievo supplementare per il periodo 1996-1997 debbano essere, entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, restituiti ai produttori con gli interessi legali maturati, nella misura dell'80 per cento degli importi predetti, dandone comunicazione all'AIMA e al Ministero del tesoro. La norma stabilisce, altresì, che le garanzie fideiussorie surrogatorie del prelievo, prestate per lo stesso periodo, siano liberate nella medesima percentuale, mentre resta fermo l'obbligo dei produttori al pagamento del prelievo supplementare ove questo risulti comunque dovuto dopo l'effettuazione della compensazione nazionale.

L'art. 1, comma 2, dello stesso decreto-legge prevede che le restituzioni di cui al comma 1 non siano effettuate nei confronti dei produttori che non hanno sottoscritto i modelli L1 senza presentare dichiarazione di contestazione, ovvero che hanno sottoscritto i modelli L1 privi della indicazione dei bovini da latte detenuti in stalla e che risultano tali anche dalla rilevazione straordinaria dei capi bovini effettuata ai sensi del decreto-legge n. 130 del 1997, convertito dalla legge n. 228 del 1997, o risultano non incrociabili con la rilevazione stessa (la formulazione originaria del decreto-legge prevedeva che le restituzioni fossero ridotte alla misura del 20 per cento).

18.1.1.— La Regione Lombardia (ric. n. 4 del 1998) ritiene che tali norme siano costituzionalmente illegittime:

– per violazione degli artt. 3, 5, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto, in materia di competenza regionale, detterebbero una disciplina irrazionale e discriminatoria, posto che la restituzione viene limitata ad una stagione soltanto e solo per una quota del relativo prelievo, benché la situazione di fatto, caratterizzata dalla ignoranza dei dati, sia identica anche per la stagione 1995-1996, per la quale nessun rimborso è previsto, con conseguente compromissione della capacità programmatica delle Regioni, le quali, per il passato, devono fare i conti con operazioni illogiche e tali da sconvolgere il mercato del settore, senza esservi state in alcun modo coinvolte.

18.1.2.— Con il ricorso n. 18 del 1998 la ricorrente ha impugnato anche l'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 411 del 1997, nella parte in cui prevede che, limitatamente al periodo 1997-1998, gli acquirenti di latte bovino devono restituire ai produttori l'intero importo trattenuto, a titolo di prelievo supplementare relativo alla parte di quota B ridotta, nonché l'importo degli esuberi conseguiti da produttori titolari esclusivamente di quota A nei limiti del dieci per cento della medesima, stabilendo che le somme siano restituite ai produttori nel termine di dieci giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (nella formulazione del decreto-legge era prevista la restituzione ai produttori del 70 per cento del prelievo supplementare per la quota B, mentre nulla era disposto per la quota A).

È oggetto di impugnazione anche il comma 3-*bis* dell'art. 1, nella parte in cui prevede che le somme trattenute a titolo di prelievo supplementare, a partire dal periodo 1995-1996, finché permangono nella disponibilità dell'acquirente, siano produttive di interessi legali che devono essere corrisposti al produttore entro il medesimo termine di cui al precedente comma 3.

Secondo la ricorrente, il comma 3, primo periodo, sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3, 5, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione. In particolare, si assume che la limitazione al 10 per cento della restituzione del prelievo relativo alla

quota A sarebbe irrazionale e non consentirebbe di porre rimedio alle passate omissioni ed irregolarità non imputabili né ai produttori né alle Regioni, la cui capacità di governo del settore risulterebbe compromessa. La Regione assume, inoltre, che anche l'art. 1, comma 3-*bis* sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3, 5, 77, 115, 117 e 118 della Costituzione.

18.1.3.— L'art. 1, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 411 del 1997, introdotto in sede di conversione dalla legge n. 5 del 1998, prevede che la validità delle garanzie fideiussorie surrogatorie del prelievo, prestate per conto dei produttori per il periodo 1995-1996, sia, a richiesta, prorogata sino al 31 maggio 1998, salvo che siano intervenute rilevanti modificazioni nella situazione patrimoniale dell'obbligato principale.

18.1.3.1.— La Regione ricorrente ritiene (ric. n. 18 del 1998) tale norma costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 5, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto irrazionalmente fisserebbe il termine della proroga al 31 maggio 1998, incidendo in tal modo sui calcoli economici dei produttori, con conseguente compromissione della potestà programmatica della Regione.

18.2.— Le questioni come sopra riassunte sono in parte inammissibili e in parte non fondate.

La inammissibilità concerne le censure che hanno investito i commi 2 e 3-*bis* dell'art. 1, non essendo le stesse supportate da alcuna specifica motivazione.

Le rimanenti censure non sono fondate.

Il legislatore statale ha previsto – nell'esercizio della sua discrezionalità e al fine di garantire un trattamento uniforme sull'intero territorio nazionale connesso alla introduzione di misure unitarie di stabilizzazione del sistema in una fase transitoria di accertamento – il c.d. "ripristino di liquidità", limitando gli effetti della disposizione di cui al primo comma soltanto agli anni 1996-1997. La *ratio* della norma è quella di assicurare la restituzione delle somme prelevate per l'anno in corso al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge, rinviando all'esito degli accertamenti della produzione lattiera la definizione dei procedimenti di dare e avere per gli anni 1995-1996. La scelta legislativa non è irragionevole garantendo un equo contemperamento degli interessi in gioco: in una situazione di incertezza derivante dalla esistenza di una procedura di accertamento in corso per gli anni 1995-1996 e 1996-1997 – che potrebbe, in tesi, condurre a mantenere integralmente fermo il pagamento del prelievo supplementare già effettuato – ai produttori è "garantita" la restituzione delle somme riferite ad uno soltanto dei bienni presi in considerazione dalla legge.

Allo stesso modo rientra nella discrezionalità del legislatore statale limitare l'obbligo di restituzione in capo agli acquirenti, previsto dal comma 3 dello stesso art. 1, dell'importo trattenuto a titolo di prelievo supplementare limitatamente al periodo 1997-1998 e soltanto in riferimento ad una parte delle quote A e B. La scelta è anche in questo caso il frutto di un equo contemperamento degli interessi in gioco, in attesa della definizione della compensazione nazionale. Lo stesso comma 3 precisa, infatti, che rimane «fermo l'obbligo dei produttori al pagamento del prelievo supplementare ove questo risulti comunque dovuto dopo l'effettuazione della compensazione nazionale».

Con riferimento, infine, alla censura che ha investito il comma 4-*bis*, la ricorrente muove da un erroneo presupposto interpretativo, atteso che la proroga fino al 31 maggio 1998 per la validità delle garanzie fideiussorie del prelievo non è automatica, bensì è subordinata alla presentazione di una «richiesta» da parte del produttore: il contenuto precettivo della disposizione impugnata non potrebbe, pertanto, incidere sui calcoli economici dei produttori stessi e dunque sulla potestà programmatica delle Regioni.

19.— Un ultimo gruppo di censure riguarda l'affitto e la vendita di quote senza trasferimento di azienda.

19.1.— L'art. 1, comma 20, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito dalla legge n. 118 del 1999, prevede che, con effetto dal periodo 1996-1997, il termine per la stipula dei contratti di affitto e vendita di quota senza trasferimento di azienda sia fissato al 31 dicembre di ciascun anno, fatti salvi gli accertamenti eseguiti ai sensi del decreto-legge n. 411 del 1997 e che per il periodo 1996-1997 tali atti abbiano effetto su concorde volontà delle parti, comunicata all'AIMA.

19.2.— Con il ricorso n. 14 del 1999 la ricorrente deduce la incostituzionalità della norma per violazione degli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, in quanto:

- avrebbe efficacia retroattiva, essendo destinata ad operare anche per annate già concluse;
- violerebbe il principio di buon andamento dell'azione amministrativa;
- determinerebbe una indebita ingerenza dello Stato in una materia di indubbia competenza regionale;
- si porrebbe in contrasto con quanto affermato nella sentenza di questa Corte n. 398 del 1998, non prevedendo alcun coinvolgimento delle Regioni in ossequio al principio di leale collaborazione. Tali censure sono state riproposte nel ric. n. 8 del 1999 della medesima Regione Lombardia.

19.3.— La questione non è fondata.

Innanzitutto, la competenza relativa all'affitto e all'acquisto di quote latte appartiene allo Stato, investendo direttamente o indirettamente istituti di diritto privato: il regime di cedibilità della quota attiene, infatti, ai rapporti giuridici tra imprenditori, nonché alla situazione dei beni aziendali (sentenza n. 398 del 1998, punto 16 del *Considerato in diritto*). La regolamentazione non potrebbe, pertanto, che essere uniforme sull'intero territorio nazionale, dovendosi escludere che possa essere adottata in ambito regionale (sentenza n. 398 del 1998). Spetta, inoltre, allo Stato stabilire l'incidenza temporale della disposizione in esame, in quanto essa si risolve nella valutazione della efficacia o inefficacia, sotto il profilo civilistico, dei contratti già conclusi.

Né può ritenersi che la norma si ponga "in contrasto" con quanto statuito da questa Corte con la citata sentenza n. 398 del 1998. In quella circostanza era stato impugnato l'art. 2, comma 173, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), che, modificando il comma 6 dell'art. 10 della legge n. 468 del 1992, aveva spostato il termine di efficacia della cessione dal 30 novembre al 31 dicembre. Questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale norma nella parte in cui, in violazione del principio di leale collaborazione, aveva pretermesso qualsiasi forma di partecipazione regionale, quantomeno nella forma minima del parere. Il coinvolgimento delle Regioni è stato, però, ritenuto necessario in quanto all'epoca le funzioni di controllo relative all'applicazione della normativa comunitaria spettavano interamente alle Regioni: lo spostamento del termine di

efficacia della cessione aveva, pertanto, comportato il restringimento dei tempi utili per l'espletamento del controllo preventivo e conseguentemente imposto oneri organizzativi aggiuntivi che richiedevano appunto una diretta consultazione dell'ente regionale.

La norma oggetto del presente scrutinio di costituzionalità, si inserisce, invece, per quanto rileva in questa sede, in un contesto normativo parzialmente mutato, in cui gran parte delle funzioni relative, tra l'altro, agli adempimenti dello Stato nei confronti dell'Unione europea nel settore lattiero-caseario sono state affidate, ancorché in via transitoria, all'AIMA. A ciò si aggiunga che tale norma fa comunque salvi gli accertamenti della produzione lattiera già eseguiti ai sensi del decreto-legge n. 411 del 1997. Deve, pertanto, escludersi la necessità di un coinvolgimento delle Regioni, dovendosi ritenere legittima la previsione *ex novo* del termine del 31 dicembre indicato dal legislatore nazionale nell'esercizio non irragionevole della propria discrezionalità.

per questi motivi  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* estinti per rinuncia i giudizi di cui ai ricorsi numeri 26, 37 e 41 del 1997; 3, 19 e 38 del 1998; 15 e 19 del 1999; 10 e 14 del 2000, ricorsi tutti proposti dalla Regione Veneto;

*dichiara* estinto per rinuncia – limitatamente all'impugnazione dell'art. 7 del decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 11 (Misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura), nel testo anteriore alla legge di conversione 28 marzo 1997, n. 81 – il giudizio di cui al ricorso n. 25 del 1997, proposto dalla Regione Lombardia;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 01, comma 2, del decreto-legge 31 gennaio 1997, n. 11 (Misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura), aggiunto dalla legge di conversione 28 marzo 1997, n. 81;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 38, 40, 41, 42, 43 e 44, del citato decreto-legge n. 11 del 1997, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 81 del 1997, proposte – in riferimento agli artt. 3, 5, 11, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, al principio di leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni, nonché all'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, ed infine agli artt. 66 e seguenti del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 36 del 1997;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 1° dicembre 1997, n. 411 (Misure urgenti per gli accertamenti in materia di produzione lattiera), convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 1998, n. 5, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 4 e 18 del 1998;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 411 del 1997, comma aggiunto dalla legge di conversione n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 77, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 18 del 1998;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 4 e 18 del 1998;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 6 e 8 del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998, proposta – sotto il profilo della mancanza di copertura finanziaria – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 18 del 1998;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43 (Disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 1999, n. 118, nella parte in cui «non determinerebbe i criteri in base ai quali i dati non possono essere considerati certi», proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 77, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 97, 113, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 17 e 18, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, nella parte in cui «ignorerebbero la posizione dei produttori che non hanno proposto ricorso di riesame o che hanno proposto ricorsi irricevibili, con ciò escludendoli dalla possibilità di sanare eventuali pregresse irregolarità nelle dichiarazioni», proposta – in riferimento agli artt. 3, 24, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 3, del già citato decreto-legge n. 11 del 1997, questione proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 11, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, nonché all'art. 12 della legge n. 400 del 1988 ed agli artt. 66 e seguenti del d.P.R. n. 616 del 1977 – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 25 del 1997;

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 15, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 14 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 01, comma 1, del decreto-legge n. 11 del 1997, aggiunto dalla legge di conversione n. 81 del 1997, proposta – in riferimento agli artt. 5, 11, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 36 del 1997;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36, 37 e 39, del decreto-legge n. 11 del 1997, aggiunti dalla legge di conversione n. 81 del 1997, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 11, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni e all'art. 12 della legge n. 400 del 1988, oltre che agli artt. 66 e seguenti del d.P.R. n. 616 del 1977 – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 36 del 1997;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del decreto-legge n. 411 del 1997, proposta – in riferimento agli artt. 5, 77, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 4 e 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del decreto-legge n. 411 del 1997, proposta – in riferimento agli artt. 5, 11, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale cooperazione ed all'art. 12 della legge n. 400 del 1988 – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 4 e 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 4 e 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 411 del 1997, comma aggiunto dalla legge di conversione n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 4 e 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 4 e 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera *c*), del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 4 e 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 4 e 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 5, 6, 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 4 e 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 6 e 8 del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998, proposta – in riferimento all'art. 97 della Costituzione, ed all'art. 14, lettere *a*), *e*), *p*) e *q*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, come attuato dal decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 789, modificato con d.P.R. 24 marzo 1981, n. 218 – dalla Regione Siciliana, con il ricorso n. 16 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8-*bis*, del decreto-legge n. 411 del 1997, aggiunto dalla legge di conversione n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 4 e 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 411 del 1997, comma aggiunto dalla legge di conversione n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, commi 1 e 2, e 5, comma 1, del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, nonché alla legge 28 marzo 1997, n. 81, alla legge 3 luglio 1997, n. 204, al decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 ed alla relativa legge di delega 15 marzo 1997, n. 59 – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 4 e 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 411 del 1997, aggiunto dalla legge di conversione n. 5 del 1998, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 11, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 18 del 1998;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'intero decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 77, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'intero decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, all'art. 12 della legge n. 400 del 1988 nonché all'art. 2 del decreto legislativo n. 143 del 1997 – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, commi 2 e 14, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, commi 3, lettera *b*), *3-bis*, *3-ter* e *4-bis*, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, commi 5, 10 e 19, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, commi 6, 8 e 9, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – relativamente alla censura di violazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, comma 12, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 13, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 97, 113, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con il ricorso numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, commi 17 e 18, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, nella parte in cui «attribuirebbero all'AIMA la conduzione dei procedimenti di sanatoria», proposta – in riferimento agli artt. 3, 24, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, comma 20, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, comma 21, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, comma *21-bis*, del decreto-legge n. 43 del 1999, comma aggiunto dalla legge di conversione n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 18 del 1999;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, comma *21-ter*, del decreto-legge n. 43 del 1999, comma aggiunto dalla legge di conversione n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione – dalla Regione Lombardia, con il ricorso n. 18 del 1999.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2005.

F.to:

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2005.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 324/2005, precisa che spetta allo Stato garantire l'attuazione uniforme in tutto il territorio nazionale della normativa comunitaria nel complesso regime delle quote latte.

NUMERO SCHEDA: 6476

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: Decreto 21.05.1999 n. 159 (Regolamento concernente norme di attuazione dell'art. 1, c. 5, del dl 1.03.1999 n. 43, convertito nella legge 118/99

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 26/07/2005

NUM. ATTO: 324

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

1686 – 2142 – 5050 – 5890

Con questa sentenza la Corte costituzionale si pronuncia nuovamente sulla materia delle quote-latte e su gran parte delle censure proposte dalla regione Lombardia già nel ricorso avverso il decreto-legge n. 43 del 1999. Nell'attuale giudizio, il giudice costituzionale decide in merito al ricorso proposto dalla Lombardia avverso il decreto 21 maggio 1999, n. 159 (Regolamento concernente norme di attuazione dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1999, n. 118, recante "Disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario").

Nel definire il giudizio relativo al predetto decreto-legge, ha chiarito che le varie funzioni attribuite all'AIMA ed al Ministero per le politiche agricole dalla norma in questione, "dal punto di vista costituzionale" trovano un idoneo presupposto giustificativo nella necessità, non solo di dare puntuale e corretta applicazione in via amministrativa agli obblighi comunitari, ma anche di garantire, per esigenze unitarie, una attuazione uniforme della normativa comunitaria in tutto il territorio nazionale in settori nevralgici per il corretto funzionamento del complessivo regime delle quote latte.

La Regione Lombardia aveva invece sostenuto nel ricorso che la produzione lattiera afferisce alla materia dell'agricoltura e rientra quindi nelle competenze regionali e anche che le singole disposizioni contenute nel decreto ministeriale n. 159 del 1999 erano lesive delle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, in riferimento agli articoli 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione.

La Corte chiarisce inoltre che, trattandosi di ricorsi proposti prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), con i quali vengono dedotti vizi attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni, si dovrà tenere conto dei parametri costituzionali vigenti alla data di emanazione degli atti legislativi impugnati.

Conclude che la censura non è fondata, il regolamento ministeriale impugnato non lede la sfera di attribuzione costituzionale della ricorrente e va garantita l'uniforme applicazione delle norme concernenti il complessivo sistema lattiero-caseario su tutto il territorio nazionale.

*Si allega il testo integrale della sentenza.*

SENTENZA N. 324

ANNO 2005

nei giudizi per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Ministro per le politiche agricole 17 febbraio 1998 (Modalità per l'istruttoria dei ricorsi di riesame e per l'applicazione del decreto-legge 1° dicembre 1997, n. 411, convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 1998, n. 5) (r. confl. n. 12 del 1998), del decreto del Ministro per le politiche agricole 21 maggio 1999, n. 159 (Regolamento concernente norme di attuazione dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1999, n. 118, recante "Disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario") (r. confl. n. 28 e n. 29 del 1999), del decreto del Ministro per le politiche agricole 15 luglio 1999, n. 309 (Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1999, n. 118, concernente procedure e modalità di definizione delle operazioni di riesame effettuate dalle Regioni in materia di quote latte) (r. confl. n. 36 del 1999), del decreto del Ministro per le politiche agricole 10 agosto 1999, n. 310 (Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1999, n. 118, concernente ulteriori norme per la definizione delle operazioni di riesame effettuate dalle Regioni in materia di quote latte) (r. confl. n. 37 del 1999), promossi con quattro ricorsi della Regione Veneto (r. confl. n. 12 del 1998; n. 29, n. 36 e n. 37 del 1999) e un ricorso della Regione Lombardia (r. confl. n. 28 del 1999) notificati il 20 aprile 1998, il 3 agosto e il 5 novembre 1999,

depositati in cancelleria l'8 maggio, il 16 agosto e il 19 novembre 1999 ed iscritti al n. 12 del registro conflitti 1998 ed al n. 28, n. 29, n. 36 e n. 37 del registro conflitti 1999.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 21 giugno 2005 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* l'avvocato Giuseppe F. Ferrari per le Regioni Veneto e Lombardia e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con autonomi ricorsi la Regione Veneto (r. confl. n. 12 del 1998, n. 29, n. 36 e n. 37 del 1999) e la Regione Lombardia (r. confl. n. 28 del 1999) hanno promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione ad alcuni decreti del Ministro per le politiche agricole concernenti la materia delle quote latte.

2. — La Regione Veneto con ricorso notificato il 20 aprile 1998 e depositato il successivo 8 maggio (r. confl. n. 12 del 1998) ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro per le politiche agricole 17 febbraio 1998 (Modalità per l'istruttoria dei ricorsi di riesame e per l'applicazione del decreto-legge 1° dicembre 1997, n. 411, convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 1998, n. 5), chiedendone l'annullamento nella sua totalità e, in particolare, quanto agli art. 1, commi 1 e 2, art. 3, art. 4, art. 5, commi 1 e 2, artt. 7 e 8, in ragione della violazione degli artt. 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione.

2.1. — Con ricorso notificato il 3 agosto 1999 e depositato il successivo giorno 16 (conflitto n. 29 del 1999) la Regione Veneto ha, altresì, promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro per le politiche agricole 21 maggio 1999, n. 159 (Regolamento concernente norme di attuazione dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1999, n. 118, recante "Disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario"). La ricorrente ha chiesto che la Corte dichiari che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro per le politiche agricole, dare attuazione alla suddetta disposizione di legge, e, pertanto, annulli il decreto ministeriale impugnato, nella sua totalità e, in particolare, quanto agli art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5, art. 2, art. 3, commi 1, 2, 3, art. 4, commi 1 e 2 e art. 5, commi 2 e 3, in ragione della violazione degli articoli 5, 97, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione e dell'art. 2 del decreto legislativo 4 giugno 1997 n. 143 (Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale).

2.2. — Infine, la Regione Veneto con due ricorsi, entrambi notificati il 5 novembre 1999 e depositati il successivo giorno 19 (r. confl. n. 36 e n. 37 del 1999), ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in ordine rispettivamente: al decreto del Ministro per le politiche agricole 15 luglio 1999, n. 309 (Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1999, n. 118, concernente procedure e modalità di definizione delle operazioni di riesame effettuate dalle Regioni in materia di quote latte) e in ordine al decreto del Ministro per le politiche agricole 10 agosto 1999, n. 310 (Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1999, n. 118, concernente ulteriori norme per la definizione delle operazioni di riesame effettuate dalle Regioni in materia di quote latte). La Regione con il conflitto n. 36 del 1999 ha chiesto l'annullamento del decreto n. 309 del 1999 nella sua interezza e, in particolare, in riferimento agli art. 1, commi 1, 2 e 3, art. 2, art. 3, commi 1 e 2, art. 4, commi 1 e 2 e art. 5, commi 1 e 2, deducendo la violazione degli articoli 5, 97, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e dell'art. 2 del decreto legislativo n. 143 del 1997.

Gli stessi parametri costituzionali sono stati invocati nel conflitto n. 37 del 1999, promosso dalla ricorrente per chiedere l'annullamento dell'intero decreto n. 310 del 1999 e, in particolare, degli art. 1, commi 1, 2, 3 e 4, art. 2, commi 1, 2, 3 e 4, art. 3, comma 1.

3. — La Regione Lombardia ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato rispetto al già richiamato decreto del Ministro per le politiche agricole 21 maggio 1999, n. 159.

4. — Si è costituito in tutti i giudizi – nel conflitto n. 37 del 1999 con memoria depositata fuori termine – il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i ricorsi proposti siano dichiarati inammissibili o, comunque, infondati.

5. — In ordine al conflitto iscritto al n. 12 del registro conflitti del 1998, va rilevato come questa Corte, con ordinanza istruttoria depositata il 30 dicembre 1999, in esito all'udienza del 26 ottobre 1999, ha disposto l'acquisizione dei seguenti elementi di conoscenza:

- verbali delle sedute della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome dell'8 gennaio 1998, del 17 febbraio 1998 e del 9 giugno 1998, e relativi allegati riferentisi alla materia delle quote latte, ivi compresi: a) gli atti di intesa espressi; b) gli schemi di decreti ministeriali trasmessi, con le note del 16 dicembre 1996, 23 dicembre 1997, 29 gennaio 1998 e 4 febbraio 1998, dal Ministro per le politiche agricole prima e dopo gli incontri tecnici preparatori delle sedute della Conferenza; c) i verbali di tali incontri tecnici tenutisi il 23 dicembre 1997 e il 3 febbraio 1998; d) la nota del 5 giugno 1998 trasmessa dal Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome al Presidente della Conferenza Stato-Regioni, relativa all'ordine del giorno della seduta del 9 giugno 1998.

Il suddetto conflitto, insieme agli altri sopra richiamati, è stato fissato per la trattazione all'udienza pubblica del 23 ottobre 2001, nella quale era previsto, altresì, l'esame delle questioni di legittimità costituzionale proposte da alcune Regioni e dalla Provincia autonoma di Bolzano in materia di quote latte (ricorsi n. 25, n. 26, n. 36, n. 37, n. 38, n. 41, n. 50 e n. 51 del 1997; n. 3, n. 4, n. 16, n. 17, n. 18, n. 19 e n. 38 del 1998; n. 14, n. 15, n. 18 e n. 19 del 1999; n. 10 e n. 14 del 2000).

Con ordinanza emessa in udienza, la Corte accoglieva l'istanza di differimento della trattazione delle questioni proposte con i ricorsi in via principale e ritenuto che, per analogia di materia, era opportuno procedere alla discussione congiunta non solo di tutti i ricorsi, ma anche dei conflitti di attribuzione, ne ha disposto il rinvio a nuovo ruolo.

I conflitti di attribuzione, quindi, già fissati all'udienza pubblica del 3 maggio 2005, sono stati rinviati alla successiva udienza del 21 giugno 2005.

6. — La Regione Veneto, con atto del 19 aprile 2005 ha rinunciato ai ricorsi per conflitto di attribuzione iscritti, rispettivamente, nel registro conflitti, al n. 12 del 1998 e al n. 29, n. 36 e n. 37 del 1999.

La rinuncia è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato.

7. — La Regione Lombardia (r. confl. n. 28 del 1999) — dopo aver ricostruito il quadro degli interventi normativi succedutisi in materia di quote latte e dopo aver ricordato che, in base alla sentenza n. 398 del 1998 di questa Corte, la produzione lattiera afferisce alla materia dell'agricoltura e rientra quindi nelle competenze regionali — ha dedotto, in riferimento agli artt. 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e all'art. 2 del d. lgs. n. 143 del 1997, la lesività del decreto ministeriale nel suo complesso, in quanto, benché nella premessa dello stesso sia indicata come acquisita l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni — seduta del 22 aprile 1999 —, in realtà l'adozione del decreto impugnato non sarebbe stata preceduta dalla prescritta intesa. La ricorrente ha precisato, infatti, che in quella seduta le Regioni dichiaravano, in ordine ai due argomenti relativi alla disciplina del settore lattiero-caseario iscritti all'ordine del giorno, di ritenere ancora necessario proseguire il confronto al fine di far maturare una convergenza di valutazioni in tema di distribuzione delle quote latte nell'ambito del territorio nazionale, e che, invece, il Ministro in carica aveva affermato di non poter aderire alla richiesta di rinvio. Ciò nonostante, si dava per acquisita l'intesa ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

Né, ad avviso della ricorrente, in una situazione quale quella descritta e in relazione al decreto ministeriale in questione, si sarebbero potute far valere le ragioni dell'urgenza che avrebbero giustificato una consultazione della Conferenza successiva all'adozione dell'atto, giacché siffatta procedura è espressamente prevista solo in relazione alla adozione dei decreti-legge. Del resto, la violazione delle attribuzioni delle Regioni risulterebbe evidente anche sulla base del rilievo che il Governo non teneva conto delle osservazioni svolte dai rappresentanti regionali che, successivamente alla stesura del testo, sollecitavano un ulteriore approfondimento della questione disciplinata dal decreto impugnato.

7.1. — La Regione Lombardia ha ritenuto che anche le singole disposizioni contenute nel decreto ministeriale n. 159 del 1999 ledano le proprie attribuzioni costituzionalmente garantite. Oggetto di censura, in riferimento agli articoli 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, sono, in particolare, le disposizioni di cui all'art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5, e all'art. 4, comma 1.

L'art. 1, comma 1, dispone che l'AIMA, entro il 1° giugno 1999, deve comunicare ai produttori i quantitativi di riferimento di fine periodo e le produzioni commercializzate per il periodo 1996-1997, nonché i quantitativi individuali di inizio periodo 1998-1999; che i dati contenuti in tali comunicazioni, da utilizzare in via esclusiva, sino alla comunicazione delle quote definitive, ai fini della trattenuta del prelievo supplementare, sono altresì comunicati a ciascun acquirente; che l'AIMA dovrà rendere disponibili per le Regioni e le Province autonome, attraverso il sistema informatico e con elenchi nominativi suddivisi per tipo di anomalia e per Provincia, i dati contenuti nelle comunicazioni agli acquirenti. L'art. 1, comma 2, stabilisce che, per le finalità di cui al comma che precede, l'AIMA fa pervenire alle Regioni e alle Province autonome gli elenchi dei mutamenti di titolarità di cui all'art. 21 del d.P.R. 23 dicembre 1993, n. 569 (Regolamento di esecuzione della legge 26 novembre 1992, n. 468, concernente misure urgenti nel settore lattiero-caseario), le istanze di mobilità nonché i contratti di affitto o vendita di sola quota aventi efficacia ai fini della determinazione della quota di fine periodo 1997-1998 e di inizio periodo 1998-1999, distinguendo tra quelli approvati dalle Regioni, quelli non approvati e quelli che presentano anomalie tali da impedirne l'applicabilità. L'art. 1, comma 3, dispone che, sulla base degli elenchi di cui al comma 2, le Regioni e le Province autonome comunicano tempestivamente all'AIMA le variazioni non ancora trasmesse e risultanti al sistema informativo ovvero quelle per le quali è intervenuta l'approvazione o la modifica successiva, nonché l'eventuale correzione delle anomalie di cui al comma 2. L'art. 1, comma 4, individua le anomalie di cui agli elenchi del comma 1: modelli L1 non firmati; modelli L1 privi della indicazione dei capi, ecc. L'art. 1, comma 5, dispone che le Regioni sono autorizzate a rilasciare certificazioni provvisorie degli aggiornamenti di quota che abbiano efficacia per il periodo 1999-2000, secondo le modalità prescritte dall'art. 1, comma 4-*bis*, del decreto legge 7 maggio 1997, n. 118 (Disposizioni urgenti in materia di quote latte), come convertito nella legge 3 luglio 1997, n. 204. L'art. 4, comma 1, infine, fissa al 30 settembre 1999 il termine per le comunicazioni ai produttori, da parte dell'AIMA, delle produzioni commercializzate nel periodo 1998-1999 e dei quantitativi di riferimento di fine periodo 1998-1999 e di inizio periodo 1999-2000.

In relazione a tali disposizioni la ricorrente ha rilevato che esse confermerebbero ancora una volta le competenze dell'AIMA in ordine alla determinazione dei quantitativi individuali e delle produzioni commercializzate in riferimento a campagne lattiere già concluse o in via di esaurimento (rispettivamente, le campagne 1997-1998 e 1998-1999, e la campagna 1999-2000), con l'assegnazione in via retroattiva di quantitativi, destinata a costituire l'unico presupposto per l'effettuazione delle operazioni di compensazione e di determinazione del prelievo supplementare. Il tutto risulterebbe poi aggravato dal rilievo che le assegnazioni relative alle campagne già concluse non avrebbero neanche il carattere della definitività, perché destinate ad essere superate dalle cosiddette "quote definitive di fine periodo", ed avrebbero invece l'unica funzione di costituire uno strumento di accertamento ai fini

dell'irrogazione della sanzione del prelievo. In tal modo, verrebbero attribuite nuovamente allo Stato competenze di gestione in un settore nel quale ad esso spetterebbero solo compiti di coordinamento nazionale, e le Regioni e le Province autonome verrebbero relegate ad un ruolo marginale e poste nella impossibilità, a causa della retroattività delle assegnazioni, di esercitare i compiti di programmazione loro spettanti. In particolare, poi, in relazione all'art. 1, comma 5, la ricorrente, oltre a precisare che la disposizione, in esito alla seduta della Conferenza permanente tenutasi in data 22 aprile 1999, avrebbe dovuto essere espunta dal testo del decreto, ha rilevato che il potere di certificazione provvisoria attribuito alle Regioni, fondato come è su dati provvisori e perciò stesso modificabili, sarebbe suscettibile di impedire una reale e razionale programmazione del settore, con diretta violazione non solo delle competenze costituzionalmente spettanti alle Regioni medesime, ma anche del parametro del buon andamento della pubblica amministrazione.

7.2. — Ulteriori censure riguardano gli artt. 2, 3, commi 1, 2 e 3, art. 4, comma 2, del decreto ministeriale n. 159 del 1999.

L'art. 2 dispone che tutte le comunicazioni individuali restituite al mittente sono trasmesse a cura dell'AIMA alle competenti Regioni e Province autonome per un nuovo inoltro. L'art. 3, comma 1, dispone che, entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di cui all'art. 1, comma 1 (30 giugno 1999), le Regioni e le Province autonome eseguono gli accertamenti necessari sulle comunicazioni che presentano anomalie segnalate dall'AIMA ai sensi dell'art. 1, comma 4, nonché sulla base delle istanze di rettifica e correzione dei dati comunicati, presentate dai produttori entro il termine di quindici giorni dalla ricezione della comunicazione individuale e redatte conformemente al modulo predisposto dall'AIMA. Tali accertamenti sono effettuati anche attraverso la convocazione del produttore interessato e dell'acquirente, assumendo le determinazioni definitive sui dati di cui alle comunicazioni stesse. Qualora queste determinazioni producano variazioni delle produzioni dichiarate esse stesse vanno assunte previa convocazione in contraddittorio del produttore e dell'acquirente interessati e, qualora producano variazioni di quota, esse vanno assunte previa convocazione in contraddittorio del produttore stesso. L'art. 3, comma 2, stabilisce che le istanze di rettifica devono essere presentate esclusivamente nel caso in cui il produttore intenda chiedere la modifica dei dati notificati con la comunicazione di cui all'art. 1, comma 1, che non risultino già definitivamente accertati ai sensi della legge 27 gennaio 1998, n. 5 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° dicembre 1997, n. 411, recante misure urgenti per gli accertamenti in materia di produzione lattiera), e che le segnalazioni di anomalie, che non hanno portato a rideterminazioni dell'amministrazione in sede di comunicazione, comportano la presentazione delle istanze di rettifica. L'art. 3, comma 3, dispone, a sua volta, che, in esito agli accertamenti di cui al comma 1, le Regioni e le Province autonome apportano entro il medesimo termine, attraverso il sistema informatico, le necessarie variazioni definitive dei dati comunicati dall'AIMA e ne danno comunicazione agli interessati e che, in caso di conferma delle anomalie di cui all'art. 1, comma 4, le Regioni e le Province autonome applicano le determinazioni di cui all'art. 1, commi 2 e 3, del decreto ministeriale 17 febbraio 1998 (Modalità per l'istruttoria dei ricorsi di riesame e per l'applicazione del decreto-legge 1° dicembre 1997, n. 411, convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 1998, n. 5). L'art. 4, comma 2, infine, dopo che il comma 1 fissa al 30 settembre 1999 il termine per le comunicazioni ai produttori, da parte dell'AIMA, delle produzioni commercializzate nel periodo 1998-1999 e dei quantitativi di riferimento di fine periodo 1998-1999 e di inizio periodo 1999-2000, dispone che per gli accertamenti e le determinazioni definitivi, da parte delle Regioni e delle Province autonome, relativamente ai dati comunicati ai sensi del comma 1, si applicano le modalità e i termini di cui all'art. 3, in quanto compatibili.

In relazione a tali disposizioni, la ricorrente si duole del fatto che, da un lato, vengono attribuiti alle Regioni compiti meramente esecutivi (quali ad esempio l'accertamento delle sole comunicazioni che presentano le anomalie segnalate dall'AIMA) e, dall'altro, che le Regioni vengono gravate degli adempimenti resi necessari dal nuovo sistema di riesame delle comunicazioni ad iniziativa dei produttori; il tutto, rileva la ricorrente, con un impegno di risorse umane e finanziarie interamente posto a loro carico e per adempimenti che non assicurano alcun accertamento dei dati produttivi, essendo limitati a fattispecie tipiche ad effetto predeterminato: le anomalie eventualmente riscontrate dalle Regioni, infatti, non potranno che portare all'azzeramento della produzione e alla determinazione presuntiva della stessa. Si tratterebbe dunque, ad avviso della ricorrente, di un sistema nel quale ad essa non sarebbe attribuito alcun potere di intervento o di effettivo riesame, con conseguente violazione, oltre che dell'art. 97 della Costituzione, anche delle prerogative regionali di programmazione e di controllo del settore e dell'autonomia finanziaria, giacché si darebbe luogo ad un avvalimento gratuito degli uffici regionali. In particolare, il ruolo meramente esecutivo affidato alle Regioni, in spregio al ruolo costituzionalmente ad esse spettante, risulterebbe in modo evidente da quanto stabilito dall'art. 2, che attribuisce alle Regioni il compito di rinnovare l'inoltro delle comunicazioni nel caso in cui il plico sia stato restituito al mittente.

7.3. — Da ultimo, la ricorrente prospetta la violazione degli articoli 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, da parte dell'art. 5, commi 2 e 3, del decreto ministeriale impugnato.

L'art. 5, comma 2, dispone che l'AIMA garantisce l'aggiornamento dei dati di cui al comma 1, secondo le procedure ivi previste, e prescrive modalità idonee a consentire alle Regioni e alle Province autonome, per quanto di loro competenza, la disponibilità per i propri fini istituzionali delle informazioni contenute nella banca dati del sistema informativo; l'art. 5, comma 3, affida al Ministero per le politiche agricole il compito di assicurare l'attività di coordinamento necessaria ai fini della uniforme applicazione sul territorio nazionale del regolamento. In relazione a tali disposizioni, la ricorrente rileva che esse attribuiscono al Ministero un vero e proprio potere di indirizzo e coordinamento al di fuori delle regole stabilite dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa); in base a tale ultima legge, infatti, gli atti di indirizzo e coordinamento, anche solo tecnico, e le direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate debbono essere adottati dal Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza permanente o con la singola Regione interessata. In tal modo, le Regioni vengono spossessate di qualsiasi potere di intervento, nell'ambito di un quadro procedurale confuso e accentrato a livello nazionale, e ciò malgrado la Commissione governativa di indagine abbia accertato l'incapacità del Ministero e dell'AIMA nella gestione del settore.

8 — L'Avvocatura dello Stato, con successive memorie, in riferimento ai conflitti relativi al decreto ministeriale n. 159 del 1999 (r. confl. n. 28 e n. 29 del 1999), ha rilevato che nella seduta del 22 aprile 1999, in sede di Conferenza Stato-Regioni, veniva raggiunta l'intesa sullo schema di decreto predisposto dal Ministero, ad eccezione del comma 5 dell'articolo 1. In considerazione dell'urgenza dell'adozione del decreto previsto dall'articolo 1, comma 5, del decreto-legge n. 43 del 1999, veniva stralciata la disposizione in contestazione e veniva pubblicato il decreto oggetto del presente giudizio. Alla luce di ciò, l'Avvocatura contesta quindi la fondatezza della censura di violazione del principio di leale collaborazione proposta dalle ricorrenti.

Quanto alla censura secondo cui il decreto violerebbe il riparto di competenze tra Stato e Regioni, l'Avvocatura sostiene che una volta intervenuta, nella sede propria, l'intesa formale, non dovrebbe essere consentita la proposizione di ricorsi con i quali si contesta il contenuto di un atto sul quale si è in precedenza concordato. In ogni caso, prosegue la difesa erariale, anche tale censura sarebbe infondata, dal momento che se è vero che, con la sentenza n. 398 del 1998, questa Corte ha riconosciuto che la produzione lattiera rientra nella materia dell'agricoltura, è altrettanto vero che non possono essere disconosciute le competenze statali necessarie all'attuazione della normativa comunitaria di regolazione del settore a livello nazionale. E le disposizioni del decreto-legge n. 43 del 1999, delle quali il decreto impugnato costituisce attuazione, rispondono a tale esigenza.

Né si potrebbe obiettare che con esse si darebbe luogo ad una determinazione retroattiva delle quote e quindi alla violazione delle competenze programmatiche delle Regioni, giacché le quote individuali non derivano dalle comunicazioni effettuate dall'AIMA, secondo quanto disposto dal decreto censurato, ma dalle originarie assegnazioni e dai successivi accertamenti svolti dall'AIMA e dalle stesse Regioni. Le comunicazioni in questione si limiterebbero, infatti, a rendere note agli interessati le quote attualmente risultanti agli atti e non avrebbero effetto costitutivo, in quanto la modifica o il trasferimento delle stesse potrebbe avvenire solo per atti di autonomia negoziale o per provvedimenti amministrativi. Le quote di fine periodo, in sostanza, sarebbero quelle aggiornate con i passaggi di proprietà non tempestivamente comunicati dalle Regioni al sistema informativo dell'AIMA e perciò non recepite nella suddetta comunicazione; in ogni caso, poiché tutti i dati delle comunicazioni dell'AIMA dovrebbero essere resi dalla medesima disponibili per le Regioni, la cogestione del settore risulterebbe pienamente attuata.

Quanto alla dedotta violazione delle competenze programmatiche, l'Avvocatura ne contesta la fondatezza, rilevando che tali competenze non avrebbero nulla a che vedere con le misure previste dal decreto n. 159 del 1999.

Quanto, infine, alla censura secondo cui al Ministero e all'AIMA sarebbero attribuiti poteri di indirizzo e coordinamento, l'Avvocatura rileva che l'AIMA concorre con le Regioni alla gestione del settore e che i poteri attribuiti al Ministro sarebbero limitati ad una mera attività di coordinamento, ad esso già spettante in base all'articolo 2 del d.lgs. n. 143 del 1997.

9. — Con successiva memoria, depositata in prossimità dell'udienza pubblica del 3 maggio 2005, la Regione Lombardia ha ribadito le difese svolte, insistendo nelle richieste formulate.

10. — In prossimità dell'udienza pubblica del 21 giugno 2005, l'Avvocatura ha depositato memoria con cui, richiamando le difese già svolte, e mettendo in evidenza le disposizioni legislative e regolamentari sopravvenute, nonché le pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenze del 25 marzo 2004, rese, rispettivamente, nelle cause riunite C- 231/00, C- 303/00 e C- 451/00; C- 480, 481, 484, 489, 490, 491, 497, 498, 499/00 e nella causa C-495/00) in materia di quote latte, ha dedotto l'accettazione della rinuncia della Regione Veneto ai ricorsi proposti e ha chiesto dichiararsi cessata la materia del contendere in relazione ad entrambe le Regioni, ovvero, in subordine, per quanto riguarda la sola Regione Lombardia, la non fondatezza del conflitto.

11. — I decreti ministeriali oggetto dei conflitti di attribuzione proposti nei confronti dello Stato dalle Regioni Veneto e Lombardia sono stati abrogati dal decreto-legge n. 49 del 2003, dall'art. 10, comma 47, lettere *o*), *s*), *t*), *u*), nel testo modificato dalla legge di conversione n. 119 del 2003, a decorrere dal primo periodo di applicazione del medesimo decreto-legge.

### *Considerato in diritto*

1. — Con autonomi ricorsi la Regione Veneto (r. confl. n. 12 del 1998, n. 29, n. 36 e n. 37 del 1999) e la Regione Lombardia (r. confl. n. 28 del 1999) hanno promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione ad alcuni decreti del Ministro per le politiche agricole, concernenti la materia delle c.d. quote latte.

2. — Stante la sostanziale identità dell'oggetto delle questioni proposte i cinque giudizi possono essere riuniti e definiti con unica sentenza.

3. — Deve preliminarmente essere rilevato che la Regione Veneto con atto del 19 aprile 2005, alla luce della successiva modifica della legislazione statale in materia di c.d. quote latte ed in ragione dell'abrogazione dei decreti oggetto di conflitto, ha rinunciato ai ricorsi proposti. La rinuncia è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.1 — Deve, pertanto, dichiararsi l'estinzione dei relativi procedimenti.

4. — La Regione Lombardia non ha, di contro, rinunciato al suo ricorso.

Al riguardo deve osservarsi che le richiamate modifiche legislative ed, in particolare, l'abrogazione del decreto del Ministero per le politiche agricole 21 maggio 1999, n. 159 (Regolamento concernente norme di attuazione dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1999, n. 118, recante "Disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario") da parte dell'articolo 10, comma 47, lettere *o*), *s*), *t*), *u*) del decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49 (Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2003, n. 119, non fanno venire meno l'interesse al conflitto proposto dalla Regione Lombardia, atteso che gli effetti dell'abrogazione del regolamento impugnato non sono retroattivi, ma decorrono «dal primo periodo di applicazione del medesimo decreto-legge» n. 49 del 2003 e considerato che la norma secondaria, *medio tempore*, ha ricevuto attuazione.

4.2.— Prima di passare all'esame delle censure occorre chiarire che, trattandosi di ricorsi proposti prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), con i quali vengono dedotti vizi attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni, lo scrutinio di costituzionalità dovrà essere effettuato avendo riguardo ai parametri costituzionali vigenti alla data di emanazione degli atti legislativi impugnati e, quindi, alla loro formulazione anteriore alla riforma di cui alla citata legge costituzionale (cfr. sentenze n. 103 del 2003; n. 524 e n. 376 del 2002).

5. — Nel merito la Regione Lombardia contesta anzitutto la lesione delle proprie attribuzioni di cui agli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, anche in riferimento all'art. 2 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), in quanto il regolamento ministeriale n. 159 del 1999 non sarebbe stato preceduto da una valida intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

5.1. — La censura, che attiene al regolamento nel suo complesso, non è fondata.

Dagli atti depositati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri risulta infatti confermato quanto emerge dalle stesse premesse del decreto ministeriale impugnato e cioè che nella seduta del 22 aprile 1999 è stata raggiunta in sede di Conferenza permanente l'intesa tra Stato, Regioni e Province autonome in merito allo schema di decreto presentato dal Ministro per le politiche agricole.

Il verbale della predetta seduta nel dare atto dell'intervenuta intesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 5 del decreto-legge n. 43 del 1999, specifica, peraltro, che questa è stata raggiunta previo stralcio del comma 5 dell'articolo 1 dello schema di decreto.

Tale stralcio, contrariamente a quanto assume la Regione ricorrente, è effettivamente avvenuto, dato che, come emerge dal confronto tra il testo dello schema di regolamento portato in Conferenza permanente in data 22 aprile 1999 e quello del decreto ministeriale poi emanato in data 21 maggio 1999 ed oggetto di conflitto, gli iniziali sei commi dell'articolo 1 sono divenuti cinque, con espunzione di quello (iniziale comma 5) relativo alle quote individuali per il periodo 1999-2000, oggetto di contestazione da parte di varie Regioni.

5.2. — Ne discende che il regolamento ministeriale n. 159 del 1999 è stato emanato nel rispetto della procedura di collaborazione tra Stato ed enti territoriali prevista dall'articolo 1, comma 5 del decreto-legge n. 43 del 1999.

6. — La Regione Lombardia censura anche specifiche disposizioni contenute nel decreto ministeriale n. 159 del 1999.

6.1. — Oggetto di censura, in riferimento agli articoli 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, sono, anzitutto, le disposizioni di cui all'art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5, e all'art. 4, comma 1.

La ricorrente sostiene che queste violerebbero le proprie attribuzioni costituzionali in materia di agricoltura, in quanto confermerebbero ancora una volta le competenze dell'AIMA in ordine alla determinazione dei quantitativi individuali e delle produzioni commercializzate in riferimento a campagne lattiere già concluse o in via di esaurimento (rispettivamente, le campagne 1997-1998 e 1998-1999, e la campagna 1999-2000), con l'assegnazione in via retroattiva di quantitativi, destinata a costituire l'unico presupposto per l'effettuazione delle operazioni di compensazione e di determinazione del prelievo supplementare.

In tal modo, verrebbero attribuite nuovamente allo Stato competenze di gestione in un settore nel quale ad esso spetterebbero solo compiti di coordinamento nazionale, e le Regioni e le Province autonome verrebbero relegate ad un ruolo marginale e poste nella impossibilità, a causa della retroattività delle assegnazioni, di esercitare i compiti di programmazione loro spettanti.

6.2. — La ricorrente censura, inoltre gli artt. 2, 3, commi 1, 2 e 3, 4, comma 2, del decreto ministeriale n. 159 del 1999, sostenendo che tali disposizioni violerebbero non solo le attribuzioni regionali in materia di agricoltura, ma anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione e del principio di autonomia finanziaria. Infatti da un lato, attribuirebbero alle Regioni compiti meramente esecutivi (quali, ad esempio, l'accertamento delle sole comunicazioni che presentano le anomalie segnalate dall'AIMA) e, dall'altro, le graverebbero di onerosi adempimenti (quali ad esempio il nuovo sistema di riesame delle comunicazioni ad iniziativa dei produttori), realizzando così un avvalimento non remunerato degli uffici regionali.

6.3. — La Regione Lombardia impugna, infine, l'art. 5, commi 2 e 3 del citato decreto ministeriale n. 159 del 1999, i quali dispongono che l'AIMA garantisce l'aggiornamento dei dati di cui al comma 1, secondo le procedure ivi previste, prescrivendo modalità idonee a consentire alle Regioni e alle Province autonome, per quanto di loro competenza, la disponibilità per i propri fini istituzionali delle informazioni contenute nella banca dati del sistema informativo (comma 2) e che il Ministero per le politiche agricole ha il compito di assicurare l'attività di coordinamento necessaria ai fini della uniforme applicazione del regolamento sull'intero territorio nazionale (comma 3).

La ricorrente lamenta la violazione delle proprie attribuzioni regionali in materia di agricoltura, garantite dagli artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, in quanto tali disposizioni attribuirebbero al Ministero un vero e proprio potere di indirizzo e coordinamento al di fuori delle regole stabilite dalla legge n. 400 del 1988 e dalla legge n. 59 del 1997, mentre le Regioni verrebbero spossessate di qualsiasi potere di intervento.

6.4. — Anche tali censure specifiche non sono fondate.

6.5. — Per quanto riguarda le prime due censure, concernenti la violazione delle attribuzioni regionali e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, si osserva che con esse la Regione, in buona sostanza, ripropone e sviluppa le stesse censure già proposte avverso il decreto-legge n. 43 del 1999, oggetto di giudizio di costituzionalità in via principale.

Questa Corte, nel definire il giudizio relativo al predetto decreto-legge, ha chiarito che le varie funzioni attribuite all'AIMA ed al Ministero per le politiche agricole dalla norma in questione, "dal punto di vista costituzionale" trovano un idoneo presupposto giustificativo nella necessità, non solo di dare puntuale e corretta applicazione in via amministrativa agli obblighi comunitari, ma anche di garantire, per esigenze unitarie, una attuazione uniforme della normativa comunitaria in tutto il territorio nazionale in settori nevralgici per il corretto funzionamento del complessivo regime delle quote latte.

La stessa sentenza ha inoltre specificato che «la scelta del legislatore appare non irragionevole e strettamente proporzionata allo scopo perseguito, alla luce, in particolare, della natura dichiaratamente provvisoria della norma in esame» (vedi sentenza n. 272 del 2005).

Alla luce di questa sentenza, considerato che le disposizioni regolamentari impugnate si limitano a specificare e a rendere operative le competenze già provvisoriamente attribuite dal decreto-legge n. 43 del 1999 ad organi statali, coordinandole con le funzioni amministrative o strumentali restate nella generale competenza regionale in materia di agricoltura, e tenuto conto che le stesse disposizioni sono state adottate previo parere favorevole della Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome, deve ritenersi che il regolamento ministeriale impugnato non leda, in relazione ai suddetti parametri invocati, la sfera di attribuzione costituzionale della ricorrente.

6.6. — Per quanto riguarda la terza censura, concernente la funzione ministeriale di coordinamento, al fine di garantire l'uniforme applicazione del regolamento su tutto il territorio nazionale, si deve osservare che il potere di cui si discute non va confuso (come fa la ricorrente) con il tradizionale potere di indirizzo e coordinamento all'epoca vigente, ma attiene al più limitato potere di assicurare la uniforme applicazione delle norme in questione, riconosciuto al Ministero, come sopra si è visto, d'intesa con la Regione, in coerenza con la previsione di cui all'articolo 2 comma 1 del decreto legislativo n. 143 del 1997.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* estinti i giudizi promossi dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe (reg. confl. n. 12 del 1998, n. 29, n. 36 e n. 37 del 1999);

2) *dichiara* che spettava allo Stato, e per esso al Ministro per le politiche agricole, emanare il decreto 21 maggio 1999, n. 159 (Regolamento concernente norme di attuazione dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1999, n. 118, recante "Disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 2005.

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2005.

## ORDINAMENTO REGIONALE E ORGANIZZAZIONE

La Corte costituzionale con la sentenza n. 449/2005 statuisce che spetta solo alle Regioni stabilire i rimborsi per le missioni all'Estero dei propri dipendenti, senza alcuna ingerenza dello Stato.

NUMERO SCHEDA: 6888

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: legge 24 dicembre 2003 n. 350, artt. 118 e 199 Cost.

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 12/12/2005 NUM. ATTO: 449

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

n. 6801

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 449 del 12 dicembre 2005, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art 3, comma 75, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), nella parte in cui si applica al personale delle Regioni.

Il ricorso era stato promosso dalla Regione Emilia-Romagna, che, nell'impugnare numerose disposizioni della legge finanziaria 2004 ha sollevato altresì questione di legittimità costituzionale dei commi 43 e 75 dell'art. 3 della suddetta legge. Con riferimento al censurato comma 75 la Corte ne dichiara l'illegittimità.

Ad avviso della Regione, il comma denunciato – il quale stabilisce che, «ai fini del contenimento della spesa pubblica, al personale appartenente alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che si reca in missione o viaggio di servizio presso le istituzioni dell'Unione europea, ovvero che partecipi, in Europa o in Paesi extra-europei, a riunioni, commissioni o a gruppi di lavoro, comunque denominati, ad eccezione dei dirigenti di prima fascia e qualifiche equiparabili, spetta il pagamento delle spese di viaggio aereo nella classe economica» – interverrebbe nella materia del coordinamento della finanza pubblica, recando non un principio fondamentale, ma una «minutissima norma di dettaglio, palesemente lesiva dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni». In virtù della potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, lo Stato potrebbe stabilire parametri generali di contenimento della spesa, ma non sostituirsi alla Regione nel determinare, in relazione alla propria struttura, alla distribuzione delle responsabilità e alla situazione di bilancio, «a quali dipendenti rimborsare quale classe di viaggio nei diversi mezzi di trasporto». La norma andrebbe pertanto a ledere l'autonomia amministrativa e finanziaria attribuita alle regioni dagli articoli 117 e 118 e 119 della Costituzione.

Sul punto, la difesa erariale evidenzia che esso stabilisce un principio generale di ovvia ragionevolezza da applicarsi "a regime" ed a tutte le amministrazioni. Precisa ancora che, «se tutte le amministrazioni pubbliche avessero seguito criteri di normale buongoverno ed anche di "stile" rispettoso del danaro prelevato dai contribuenti, la disposizione sarebbe stata persino superflua».

La Corte ritiene fondata la questione relativa al c. 75 dell'art. 3 della legge n. 350/2003 in quanto, secondo sua costante giurisprudenza, la previsione, da parte della legge statale, di limiti all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica (ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.), perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò in una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (così sul punto anche la sentenza n. 417 del 2005). Pertanto essa contrasta con gli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost. e deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui si applica al personale delle Regioni.

*Si allega la sentenza:*

## ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 43 e 75, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo e iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 15 novembre 2005 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il

Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – La Regione Emilia-Romagna, nell'impugnare numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dei commi 43 e 75 dell'art. 3 della suddetta legge.

1.1. – Con riferimento al censurato comma 43 dell'art. 3, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione e la lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria attribuita dagli articoli 118 e 119 Cost.

Secondo la stessa ricorrente, la norma denunciata – la quale prevede che il Ministro degli affari esteri, con decreto da adottare entro novanta giorni, «sentite le competenti Commissioni parlamentari, emana disposizioni per razionalizzare i flussi di erogazione finanziaria e per semplificare le procedure relative alla gestione delle attività di cooperazione internazionale, con particolare riferimento alle procedure amministrative relative alle organizzazioni non governative» – sarebbe formulata in modo tale da comprendere, potenzialmente, anche le attività svolte dalle Regioni. Se interpretata in tal senso, la norma dovrebbe essere considerata costituzionalmente illegittima, in quanto interverrebbe nella materia, di competenza legislativa concorrente, dei «rapporti internazionali delle Regioni», attribuendo al Ministro degli affari esteri, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., il potere di emettere un atto ministeriale sostanzialmente regolamentare. La ricorrente lamenta, inoltre, che tale ultimo atto lederebbe la sua autonomia amministrativa e finanziaria, avendo per oggetto la razionalizzazione dei flussi di erogazione finanziaria e la semplificazione delle procedure relative alla gestione delle attività di cooperazione internazionale, con particolare riferimento alle procedure amministrative relative alle organizzazioni non governative.

Precisa peraltro la ricorrente che, qualora la norma impugnata dovesse intendersi riferita alle sole attività di cooperazione internazionale svolte dallo Stato e alle relative procedure finanziarie e amministrative, le ragioni di doglianza verrebbero meno.

1.2. – Con riferimento al censurato comma 75 dell'art. 3, la ricorrente lamenta la violazione degli articoli 117 e 119 Cost.

Ad avviso della Regione, il comma denunciato – il quale stabilisce che, «ai fini del contenimento della spesa pubblica, al personale appartenente alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che si reca in missione o viaggio di servizio presso le istituzioni dell'Unione europea, ovvero che partecipi, in Europa o in Paesi extra-europei, a riunioni, commissioni o a gruppi di lavoro, comunque denominati, nell'ambito o per conto del Consiglio o di altra istituzione dell'Unione europea, ad eccezione dei dirigenti di prima fascia e qualifiche equiparabili, spetta il pagamento delle spese di viaggio aereo nella classe economica» – interverrebbe nella materia del coordinamento della finanza pubblica, recando non un principio fondamentale, ma una «minutissima norma di dettaglio, palesemente lesiva dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni». In virtù della potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, lo Stato potrebbe stabilire parametri generali di contenimento della spesa, ma non sostituirsi alla Regione nel determinare, in relazione alla propria struttura, alla distribuzione delle responsabilità e alla situazione di bilancio, «a quali dipendenti rimborsare quale classe di viaggio nei diversi mezzi di trasporto».

2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, rilevando l'inammissibilità della doglianza relativa al comma 43 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003, in quanto formulata in forma ipotetica, e rinviando ad una successiva memoria l'esame di quella riguardante il comma 75 dell'art. 3 della stessa legge.

3. – Con memoria depositata il 24 dicembre 2004, la difesa erariale, nel ribadire le ragioni di inammissibilità già esposte, rileva altresì che il regolamento ministeriale adottato in attuazione del censurato comma 43 del medesimo art. 3 si riferisce, come risulterebbe dal suo art. 1, alle sole attività di cooperazione internazionale svolte dallo Stato.

In relazione al comma 75 dell'art. 3, la stessa difesa evidenzia che esso stabilisce un principio generale di ovvia ragionevolezza da applicarsi "a regime" ed a tutte le amministrazioni. Precisa ancora che, «se tutte le amministrazioni pubbliche avessero seguito criteri di normale buongoverno ed anche di "stile" rispettoso del danaro prelevato dai contribuenti, la disposizione sarebbe stata persino superflua». Quanto al fatto che la disposizione non conterrebbe un principio fondamentale, ma una norma di dettaglio ed in quanto tale sarebbe lesiva dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni, l'Avvocatura ribatte che, diversamente da quanto affermato dalla Regione, si tratterebbe di un «principio generale di oculato buon andamento» e che in ogni caso non sarebbe ravvisabile in capo alla Regione un interesse meritevole di tutela ex art. 1322 cod. civ.

4. – Nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza fissata per il 19 aprile 2005, la Regione Emilia-Romagna ribadisce l'ammissibilità della censura avente ad oggetto il menzionato comma 43 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003, osservando che la giurisprudenza di questa Corte avrebbe chiarito che nei giudizi in via principale è ammessa la prospettazione di censure in relazione ad una interpretazione possibile della disposizione impugnata. Nel merito, insiste nel motivo di ricorso, prendendo atto dell'interpretazione restrittiva della norma proposta dall'Avvocatura dello Stato, la quale, se accolta dalla Corte, farebbe effettivamente venire meno ogni ragione di doglianza.

Quanto al censurato comma 75 dello stesso art. 3, la ricorrente rileva che esso non può essere ricondotto ai principi di coordinamento della finanza pubblica che lo Stato ha competenza a determinare sulla base dell'art. 117, terzo comma, della

Costituzione, perché tali principi dovrebbero avere altro contenuto rispetto a quello dell'art. 3, comma 75, della legge n. 350 del 2003. Sostiene al riguardo la ricorrente che dalla giurisprudenza della Corte in materia emerge con chiarezza «la necessità costituzionale che i principi di coordinamento lascino un congruo spazio decisionale alle Regioni», spazio che, sempre secondo la Regione, il “minutissimo vincolo” derivante dalla norma impugnata non sembrerebbe lasciare.

Ad avviso della stessa Regione, l'incostituzionalità della norma sarebbe confermata anche dalle difficoltà di applicazione diretta che essa incontrerebbe, dal momento che, sulla base di quanto previsto dall'articolo 38 della legge regionale 26 novembre 2001, n. 43 (Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna), «la funzione dirigenziale è ordinata in un'unica qualifica», mentre la differenziazione avverrebbe soltanto attraverso il conferimento degli specifici incarichi dirigenziali.

**Secondo la Regione sarebbe quindi arbitrario ritenere che solo i pochi dirigenti ai quali è attribuito l'incarico di direttore generale costituiscano figure equiparabili ai dirigenti di prima fascia. Più in generale, per la ricorrente, dovrebbe essere lasciata alla Regione la valutazione dell'importanza delle diverse missioni e la possibilità, per esempio, di rimborsare la business class quando non ci fossero posti in classe economica e la presenza del funzionario regionale alla riunione in ambito europeo fosse ritenuta importante.**

Considerato in diritto

**1. – La Regione Emilia-Romagna censura i commi 43 e 75 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), deducendo, in relazione al primo, la violazione degli articoli 117, sesto comma, 118 e 119 della Costituzione e, in relazione al secondo, la violazione degli articoli 117 e 119 Cost.**

**Il denunciato comma 43 attribuisce al Ministro degli affari esteri la competenza ad emanare disposizioni per «razionalizzare i flussi di erogazione finanziaria e per semplificare le procedure relative alla gestione delle attività di cooperazione internazionale, con particolare riferimento alle procedure amministrative relative alle organizzazioni non governative».**

Il denunciato comma 75 stabilisce che al «personale appartenente alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (compreso, quindi, il personale delle Regioni), che si reca all'estero per ragioni di servizio nell'ambito dell'Unione europea o per conto dell'Unione europea, «ad eccezione dei dirigenti di prima fascia e qualifiche equiparabili», spetta il pagamento delle sole spese di viaggio aereo nella classe economica.

1.1. – Ad avviso della ricorrente, il comma 43 disciplinerebbe anche la materia, di competenza legislativa concorrente, dei «rapporti internazionali delle Regioni», attribuendo al Ministro degli affari esteri, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., la potestà di adottare un atto ministeriale di natura regolamentare, senza limitarne esplicitamente l'applicazione alle sole amministrazioni statali. Sempre ad avviso della ricorrente, tale atto lederebbe altresì l'autonomia amministrativa e finanziaria attribuita dagli articoli 118 e 119 Cost., avendo per oggetto la razionalizzazione dei flussi di erogazione finanziaria e la semplificazione delle procedure relative alla gestione delle attività di cooperazione internazionale anche di pertinenza delle Regioni, con particolare riferimento alle procedure amministrative relative alle organizzazioni non governative.

La ricorrente prospetta le proprie censure in base ad una interpretazione della disposizione impugnata nel senso che questa si riferirebbe anche alla cooperazione internazionale delle Regioni, precisando peraltro che, «qualora invece la disposizione del comma 43 dovesse intendersi come riferita esclusivamente alle attività di cooperazione internazionale svolte dallo Stato ed alle relative procedure finanziarie ed amministrative, le ragioni di doglianza verrebbero meno».

1.2. – Sempre ad avviso della Regione, il citato comma 75 – nel negare il rimborso delle spese di viaggio aereo in classi diverse da quella economica ai funzionari regionali di livello inferiore a quello di dirigente di prima fascia e qualifiche equiparabili – conterrebbe non un principio fondamentale e, quindi, un parametro generale di contenimento della spesa, ma una «minutissima norma di dettaglio», violando così l'autonomia legislativa e finanziaria regionale, di cui agli articoli 117 e 119 Cost.

2. – Per ragioni di omogeneità di materia, la trattazione delle indicate questioni di legittimità costituzionale viene separata da quella delle altre sollevate con il medesimo ricorso, oggetto di distinte decisioni.

3. – La questione relativa al comma 43 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 non è fondata.

3.1. – La difesa erariale eccepisce in via preliminare l'inammissibilità della censura, perché questa sarebbe stata sollevata in via meramente ipotetica, in relazione, cioè, ad una soltanto delle interpretazioni della disposizione impugnata prospettate come possibili dalla stessa ricorrente.

L'eccezione va respinta.

Questa Corte ha infatti già chiarito che, «a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, il giudizio in via principale [...] può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili. Il principio vale soprattutto nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative e le interpretazioni addotte dal ricorrente non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impuginate così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose» (sentenza n. 228 del 2003; v., ex plurimis, anche le sentenze n. 412 del 2004, n. 412 del 2001, n. 244 del 1997 e n. 242 del 1989).

Poiché nella specie il testo della disposizione impugnata consente, fra le altre, l'interpretazione censurata dalla ricorrente, non v'è ostacolo allo scrutinio nel merito della questione.

3.2. – Quanto al merito, la questione non è fondata.

I dubbi di costituzionalità sollevati dalla ricorrente riguardano l'interpretazione per cui la disposizione censurata si riferirebbe non soltanto alla cooperazione internazionale dello Stato, ma anche a quella delle Regioni.

Ritiene questa Corte che tale disposizione, non contenendo alcun riferimento testuale alle Regioni quali soggetti attivi della cooperazione internazionale, ben può essere intesa nel senso che il potere del Ministro degli affari esteri di emanare un regolamento per razionalizzare i flussi finanziari e per semplificare le procedure di gestione riguarda soltanto l'attività di cooperazione

internazionale dello Stato, e non anche quella delle Regioni. Tale interpretazione è del resto idonea a rendere conforme a Costituzione la disposizione impugnata: questa infatti, ove riguardasse anche l'attività di cooperazione internazionale delle Regioni, lederebbe l'autonomia regolamentare di tali enti nella materia – di legislazione concorrente – dei rapporti internazionali delle Regioni, con conseguente violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.

Lo stesso decreto ministeriale 15 settembre 2004, n. 337 (Regolamento di semplificazione delle procedure amministrative relative alle Organizzazioni Non Governative), adottato in attuazione della disposizione impugnata, si pone nel solco della suddetta interpretazione. Il decreto, infatti, non contiene alcun riferimento alle Regioni e fa anzi espresso richiamo, nel preambolo, alla legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo), il cui art. 1 stabilisce che «la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia», ascrivendo, quindi, tale tipo di cooperazione ad una materia riservata alla legislazione statale.

Così interpretata, la disposizione impugnata va ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., con conseguente infondatezza delle censure relative alla lesione dell'autonomia regolamentare, amministrativa e finanziaria delle Regioni (articoli 117, sesto comma, 118 e 119 Cost.).

4. – La questione relativa al comma 75 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 è invece fondata.

Secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, la previsione, da parte della legge statale, di limiti all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica (ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.), perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò in una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (v., ex multis, sentenze n. 417 del 2005 e nn. 390 e 36 del 2004).

Premesso che questa Corte è chiamata a scrutinare la norma censurata esclusivamente sotto il profilo del riparto di competenze legislative, va rilevato che detta norma stabilisce un vincolo puntuale di spesa alle Regioni, e, pertanto, alla stregua della sopra richiamata giurisprudenza costituzionale, contrasta con gli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost. e deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui si applica al personale delle Regioni.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art 3, comma 75, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), nella parte in cui si applica al personale delle Regioni;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 3, comma 43, della legge n. 350 del 2003, promossa dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli articoli 117, sesto comma, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale,  
Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2005.

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2.

NUMERO SCHEDA: 6909

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 23/12/2005

NUM. ATTO: 462

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri.

In particolare sono state sollevate due distinte questioni di legittimità costituzionale che investono, rispettivamente, l'intero art. 6 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), ed il solo comma 2 dello stesso articolo. Secondo il ricorrente quest'ultima norma è incompleta, o quanto meno genera incertezza, perché riconosce "il diritto al rimborso" senza espressamente rammentare limiti temporali». Inoltre il ricorrente osserva che «la legislazione tributaria si rivolge ad una platea vastissima di destinatari» e quindi «lacune e/o oscurità devono essere evitate.

La Corte Costituzionale ha dichiarato la prima questione inammissibile per carenza di motivazione in quanto nel ricorso si denuncia la violazione, da parte della legge impugnata, dell'articolo 117 senza motivare tale violazione.

La seconda questione è inammissibile poiché prospettata in termini contraddittori.

Infatti, afferma la Corte costituzionale, con la censura relativa al solo comma 2 dell'impugnato art. 6, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., affermando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di disciplina dei termini per l'esercizio del diritto al rimborso delle tasse automobilistiche indebitamente pagate. Nel contempo lamenta l'"incompletezza" della disposizione impugnata, perché questa riconosce detto diritto in caso di perdita di possesso dell'autoveicolo, «senza espressamente rammentare limiti temporali». Tale censura è intrinsecamente contraddittoria, perché il ricorrente, da un lato, nel denunciare la violazione dell'evocato parametro costituzionale, afferma la competenza esclusiva dello Stato a legiferare nella suddetta materia e, dall'altro, nel denunciare l'omessa disciplina del termine di prescrizione da parte del legislatore regionale, presuppone invece la competenza legislativa della Regione, che prima aveva negato.

*Si allega il testo della sentenza:*

SENTENZA N. 462

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 7 maggio 2004, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 17 maggio 2004 ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 29 novembre 2005 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Pietro Pesacane per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 7 maggio 2004 e depositato il 17 dello stesso mese, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso diverse questioni di legittimità costituzionale.

Una prima questione – sollevata in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione – concerne l'art. 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per

l'esercizio 2004), ed è stata decisa da questa Corte con la sentenza n. 277 del 2005.

Le altre questioni – sollevate in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119 Cost. – concernono l'art. 6 della medesima legge regionale, il quale reca la rubrica «Perdita di possesso del veicolo. Ordinanza C.[orte] C.[ostituzionale] del 10 aprile 2003, n. 120» e stabilisce, al comma 1, che «i soggetti obbligati al pagamento della tassa automobilistica che perdono il possesso del veicolo entro il termine previsto per il pagamento del tributo, non sono tenuti al pagamento del medesimo»; al comma 2, che, «qualora il versamento sia già stato effettuato, è riconosciuto il diritto al rimborso delle somme versate»; al comma 3, infine, che «l'esenzione dal pagamento e il diritto al rimborso sono subordinati alla avvenuta annotazione della perdita del possesso al Pubblico Registro Automobilistico».

Secondo il ricorrente, mentre «il comma 1 è conforme a quanto affermato» da questa Corte con l'ordinanza n. 120 del 2003 ed «il comma 3 reca una precisazione condivisibile», «il comma 2 invece è incompleto, o quanto meno genera incertezza, perché riconosce "il diritto al rimborso" senza espressamente rammentare limiti temporali». Sempre ad avviso del ricorrente, «comunque, l'art. 6 appare, in via preliminare, costituzionalmente illegittimo per contrasto con gli artt. 117 comma secondo lettera E e 119 Cost., e con gli insegnamenti dati da codesta Corte nei paragrafi 5 e 6 della sentenza 26 gennaio 2004 n. 37, nel paragrafo 3.1 della sentenza 15 ottobre 2003 n. 311, nel par. 2 della sentenza 26 settembre 2003 n. 297 e nel par. 2.1 della sentenza 26 settembre 2003 n. 296».

2. – Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, concludendo per la dichiarazione di infondatezza della questione.

In particolare, la resistente, nel rivendicare la coerenza dell'intero art. 6 della legge regionale impugnata con i principi affermati da questa Corte nell'ordinanza n. 120 del 2003, sostiene che il tenore letterale del comma 2 dello stesso articolo non consentirebbe di ritenere la norma censurata né contrastante con i parametri costituzionali evocati, né irragionevole per la mancata previsione di un termine entro cui chiedere il rimborso. Per la Regione, infatti, «nell'assenza di un termine, lo stesso non potrà essere desunto che dalle regole generali dell'ordinamento giuridico sul punto»; mentre una possibile violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119 Cost. avrebbe potuto ravvisarsi unicamente nel caso in cui la legge regionale avesse previsto termini prescrizionali più ampi rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale.

3. – Nella memoria depositata in vista della pubblica udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri, sottolinea che la Regione, nelle sue difese, riconosce «almeno l'incompletezza» dell'art. 6, comma 2, quanto all'omessa fissazione di un termine per la richiesta di rimborso, ed osserva che, data la «platea vastissima di destinatari» della legislazione tributaria, tale lacuna deve essere eliminata con l'accoglimento della questione.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso – in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119 della Costituzione – due distinte questioni di legittimità costituzionale che investono, rispettivamente, l'intero art. 6 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), ed il solo comma 2 dello stesso articolo.

Con la prima questione, sollevata «in via preliminare», il ricorrente denuncia il contrasto dell'art. 6 della legge impugnata con gli evocati parametri costituzionali, nonché con gli «insegnamenti» di questa Corte, di cui ai «paragrafi 5 e 6 della sentenza 26 gennaio 2004 n. 37, [...] 3.1 della sentenza 15 ottobre 2003 n. 311, [...] 2 della sentenza 26 settembre 2003 n. 297 e [...] 2.1 della sentenza 26 settembre 2003 n. 296».

Con la seconda questione, il ricorrente lamenta che il comma 2 dello stesso art. 6 «è incompleto, o quanto meno genera incertezza, perché riconosce "il diritto al rimborso" senza espressamente rammentare limiti temporali»; osserva altresì che «la legislazione tributaria si rivolge ad una platea vastissima di destinatari» e quindi «lacune e/o oscurità devono essere evitate».

2. – La prima questione è inammissibile, perché non adeguatamente motivata.

Questa Corte ha costantemente affermato che il ricorso con cui è promossa una questione di legittimità costituzionale in via principale deve non solo identificare esattamente la questione stessa nei suoi termini normativi, ma anche contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della censura proposta (v., ex plurimis, sentenze numeri 360 del 2005 e 384 del 1999). Nella specie, il ricorrente si limita, invece, a denunciare genericamente il contrasto fra le norme censurate e gli evocati parametri costituzionali, senza indicare le ragioni della dedotta incostituzionalità.

Né tale omissione può essere colmata dal mero rinvio ad alcuni «paragrafi» delle richiamate sentenze di questa Corte. In tali paragrafi infatti si afferma in via generale che, in materia di tasse automobilistiche, è stato attribuito alle Regioni dal legislatore statale un limitato, autonomo potere normativo di variazione dell'importo delle tasse stesse, oltre che il gettito ed ogni potestà amministrativa connessa alla loro riscossione, al loro rimborso e all'applicazione delle sanzioni, ferma restando la competenza legislativa esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale del tributo. Il che dà ragione della violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in riferimento alla materia del sistema tributario dello Stato, in tutte le ipotesi in cui la legge regionale ecceda l'ambito di autonomia ad essa riservato dalla legge statale, ma non offre di per sé alcuna argomentazione sull'avvenuto superamento, nel caso di specie, di tale ambito da parte dell'intero art. 6 della legge regionale n. 2 del 2004.

3. – La seconda questione è inammissibile, perché prospettata in termini contraddittori.

Con la censura relativa al solo comma 2 dell'impugnato art. 6, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., affermando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di disciplina dei termini per l'esercizio del diritto al rimborso delle tasse automobilistiche indebitamente pagate. Nel contempo lamenta l'"incompletezza" della disposizione impugnata, perché questa riconosce detto diritto in caso di perdita di possesso dell'autoveicolo, «senza espressamente rammentare limiti temporali». Tale censura è intrinsecamente contraddittoria, perché il ricorrente, da un lato, nel denunciare la violazione dell'evocato parametro costituzionale, afferma la competenza esclusiva dello Stato a legiferare nella suddetta materia e, dall'altro, nel denunciare l'omessa disciplina del termine di prescrizione da parte del legislatore regionale, presuppone invece la competenza legislativa della Regione, che prima aveva negato.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 2005.

Annibale MARINI, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2005.

## COMUNITA' MONTANE

La Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia n. 20 del 2004 nella parte in cui interviene in materia di ineleggibilità e incompatibilità della carica di presidente della Comunità montana con la carica di parlamentare.

NUMERO SCHEDE: 6903

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: artt. 114 e 117, comma 2, lett. p) della Costituzione. Dlgs. n. 267 del 2000 (T.U. enti locali).

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 23/12/2005

NUM. ATTO: 456

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE: 6360

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 456 del 2005, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia 4 novembre 2004 n. 20 (Nuove norme in materia di riordino delle Comunità montane), nella parte in cui prevede che «*la carica di presidente dell'organo esecutivo è incompatibile con quella di parlamentare*».

Dichiara invece non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Toscana 29 novembre 2004 n. 68 recante "Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2000, n. 82 (Norme in materia di Comunità montane)".

Per quanto riguarda la regione Puglia, il Governo ricorrente ritiene illegittima la disposizione impugnata in quanto sarebbe stata invasa la competenza legislativa statale in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.), e sarebbe stato leso il «*principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali*» e «*le prerogative istituzionali dello Stato e dei Comuni*». Più in particolare, la difesa erariale ritiene che le Comunità montane - enti costituzionalmente non necessari appartenenti alla categoria degli enti locali a carattere associativo intercomunale - rinvencono nell'art. 27 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), la norma che disciplina le regole di incompatibilità con termini e modalità compiutamente prefissati e non suscettibili di integrazioni o modificazioni da parte del legislatore regionale.

Con il secondo ricorso il Governo impugna anche la legge della regione Toscana nella parte in cui in caso di rinnovo, la comunità montana può essere insediata quando i rappresentanti dei comuni raggiungono i quattro quinti dei componenti o il valore inferiore stabilito espressamente dallo statuto comunque tale da rappresentare la maggioranza dei comuni. Secondo la difesa erariale, sulla base di quanto disposto dagli artt. 6, 27, 28, comma 7, e 32, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, la Comunità montana ha una piena autonomia statutaria, alla stregua

di quella dei Comuni, ed è pertanto sovrana nella determinazione della propria organizzazione, con la conseguenza che la Regione non potrebbe interferire con detta potestà.

Per la Corte si tratta di decidere se ed in quali ambiti spetti allo Stato (alla luce delle disposizioni contenute nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione) la potestà legislativa esclusiva in ordine alla struttura ed alle funzioni delle Comunità montane. Come già ribadito in altra pronuncia (sent. n. 244 del 2005) le Comunità montane si collocano nell'ambito dell'attuale sistema delle autonomie, hanno la natura di ente locale autonomo, in quanto proiezione dei comuni che ad esse fanno capo (art. 4 della legge 3 dicembre 1971 n. 1102, recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna"; e art. 28 della legge 8 giugno 1990 n. 142, recante "Ordinamento delle autonomie locali", nel testo originario).

Si tratta, dunque, di un caso speciale di unioni di Comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, "funzioni proprie", "funzioni conferite" e funzioni comunali, autonomi non solo dalle Regioni ma anche dai Comuni. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra ora nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Fondata è, invece, la censura con la quale l'Avvocatura dello Stato, nel ricorso introduttivo, ha dedotto che il legislatore regionale non ha «alcuna competenza» ad intervenire nella materia relativa alle «incompatibilità con la carica di parlamentare». La Corte afferma che l'art. 65 della Costituzione – stabilendo che «la legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore» – pone una precisa riserva di legge statale e che, quindi, è precluso al legislatore regionale, anche se fornito, come nel caso di specie, di potestà legislativa residuale in materia di ordinamento delle Comunità montane, di determinare le cause di incompatibilità (oltre che di ineleggibilità) con l'ufficio di deputato o di senatore.

*Si allega la sentenza:*

SENTENZA N. 456 –  
ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia 4 novembre 2004, n. 20 (Nuove norme in materia di riordino delle Comunità montane), e degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Toscana 29 novembre 2004, n. 68, recante "Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2000, n. 82 (Norme in materia di Comunità montane)", promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 3 e il 31 gennaio 2005 e depositati in cancelleria rispettivamente l'11 gennaio e l'8 febbraio 2005 ed iscritti ai nn. 5 e 18 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 15 novembre 2005 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso notificato il 3 gennaio 2005, depositato il successivo 11 gennaio ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 16, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia 4 novembre 2004, n. 20 (Nuove norme in materia di riordino delle Comunità montane), per contrasto con gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.

Il ricorrente – dopo avere esposto il contenuto essenziale dell'intera legge regionale – assume la illegittimità costituzionale della disposizione impugnata nella parte in cui prevede la incompatibilità della carica di presidente dell'organo esecutivo con quella di parlamentare, consigliere regionale e sindaco. Ciò in quanto sarebbe stata invasa la competenza legislativa statale in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.), e sarebbe stato leso il «principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali» e «le prerogative istituzionali dello Stato e dei Comuni».

Più in particolare, la difesa erariale ritiene che le Comunità montane – da qualificarsi quali enti costituzionalmente non necessari appartenenti alla categoria degli enti locali a carattere associativo intercomunale – rinvennero nell'art. 27 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), la norma che disciplina le regole di incompatibilità con termini e modalità compiutamente prefissati e non suscettibili di integrazioni o modificazioni da parte del legislatore regionale. La disposizione da ultimo richiamata – stabilendo al comma 2 che «la comunità montana ha un organo rappresentativo e un organo

esecutivo composti da sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti. Il presidente può cumulare la carica con quella di sindaco di uno dei comuni della comunità (...)» – avrebbe un contenuto precettivo diverso da quello espresso dalla disposizione censurata.

Inoltre, il legislatore regionale, sottolinea la difesa erariale, «si spinge a sancire incompatibilità con la carica di parlamentare sulla quale non ha alcuna competenza ad intervenire».

Secondo la difesa erariale quanto esposto troverebbe conferma nell'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che, nel disporre la revisione delle disposizioni in materia di enti locali per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), riconosce la persistente validità del d.lgs. n. 267 del 2000.

2.— Con successivo ricorso notificato il 31 gennaio 2005, depositato il successivo 8 febbraio ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi del 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, impugnato gli artt. 1 e 4 della legge della Regione Toscana 29 novembre 2004, n. 68 recante "Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2000, n. 82 (Norme in materia di Comunità montane)", per contrasto con gli artt. 3, 97, 114 e 117 della Costituzione.

L'art. 1 della predetta legge ha inserito il comma 3-bis all'art. 11 della legge 28 dicembre 2000, n. 82, prevedendo che «in caso di rinnovo, l'organo rappresentativo può essere insediato quando i rappresentanti dei comuni raggiungono i quattro quinti dei componenti o il valore inferiore stabilito espressamente dallo statuto comunque tale da rappresentare la maggioranza dei comuni (...)».

Secondo la difesa erariale, sulla base di quanto disposto dagli artt. 6, 27, 28, comma 7, e 32, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, la Comunità montana ha una piena autonomia statutaria, alla stregua di quella dei Comuni, ed è pertanto sovrana nella determinazione della propria organizzazione, con la conseguenza che la Regione non potrebbe interferire con detta potestà e non potrebbe imporre norme organizzative in contrasto con i criteri generali dettati dallo stesso testo unico, in particolare sui parametri numerici per la composizione dei consigli e per la validità delle sedute, quali determinati per i Comuni dagli artt. 37 e 38 del predetto d.lgs. n. 267 del 2000. La norma censurata finirebbe, inoltre, per imporre «un quorum per la composizione dei consigli e per la validità delle sedute irragionevolmente superiore a quello previsto dalla normativa statale di riferimento che va ad incidere in termini negativi sul funzionamento dell'organo rappresentativo e sulla sua efficienza». In definitiva, la disposizione in esame violerebbe: a) l'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, che riserva alla legge statale la materia dell'ordinamento degli enti locali; b) l'art. 114 della Costituzione, in quanto – incidendo indebitamente sulla specifica competenza statutaria delle Comunità montane – violerebbe il principio di equiordinazione tra gli enti contemplati dalla norma costituzionale; c) gli artt. 3 e 97 della Costituzione, «nella misura in cui l'imposizione di parametri numerici più pesanti per la composizione dei consigli e per la validità delle sedute nei casi previsti, introduce irragionevoli disuguaglianze fra organismi della stessa natura e funzione e compromette l'efficienza, efficacia ed operatività delle loro funzioni».

2.1.— Per quanto attiene, invece, all'art. 4 della stessa legge della Regione Toscana n. 68 del 2004, tale norma, dettando «disposizioni transitorie per la Comunità montana Area Lucchese» e prevedendo che essa continui ad operare fino all'individuazione del nuovo ambito territoriale secondo le modalità stabilite dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 82 del 2000, si porrebbe, secondo il ricorrente, in contrasto con gli artt. 114 e 117 della Costituzione. In particolare, si assume che la disposizione censurata violerebbe l'autonoma capacità dei Comuni di decidere, alla luce dei principi sanciti dalla nuova formulazione della parte seconda del titolo V della Costituzione, sull'adesione o meno alla costituenda Comunità montana: dovrebbe spettare ai Comuni decidere in ordine sia alla determinazione sulla costituzione dell'ente che alla individuazione dei suoi ambiti territoriali. Da qui la violazione: a) dell'art. 114 della Costituzione, per la lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali e delle prerogative istituzionali dello Stato, dei Comuni e delle Comunità montane; b) dell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, «in quanto non spetta alla Regione ed esula dalla sua competenza legislativa la regolamentazione della materia disciplinata dall'art. 27 del d.lgs. n. 267 del 2000».

2.2.— Si è costituita la Regione Toscana chiedendo che le questioni sollevate vengano dichiarate «inammissibili ed infondate», con riserva di deduzioni e deposito documenti.

3.— Nell'imminenza dell'udienza pubblica la difesa erariale ha depositato una memoria, in riferimento al ricorso n. 5 del 2005, insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 20 del 2004. In particolare, si sottolinea che: a) la prevista incompatibilità della carica di presidente della Comunità montana con quella di parlamentare, anche se considerata in funzione dell'assunzione della prima e senza interferenze sull'esercizio delle prerogative connesse alla seconda, inciderebbe indirettamente sul regime delle incompatibilità degli uffici di deputato e senatore, che l'art. 65 della Costituzione «riserva alla legge dello Stato» (nella specie la materia è disciplinata, si sottolinea, dalla legge 13 febbraio 1953, n. 60, recante "Incompatibilità parlamentari"); b) anche la incompatibilità con la carica di sindaco si porrebbe in contrasto con quanto disposto dall'art. 2, comma 2 (recte: 27, comma 2), del d.lgs. n. 267 del 2000, che espressamente consente al sindaco di uno dei Comuni costituenti la Comunità montana di assumere anche la carica di presidente della Comunità stessa; c) in relazione, infine, alla carica di consigliere regionale, pur sussistendo la competenza delle Regioni a disciplinare, ai sensi dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, il regime delle incompatibilità, tale competenza deve essere esercitata nel rispetto dei limiti stabiliti dall'art. 3, comma 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), limiti che, secondo la difesa erariale, «appare difficile» ritenere siano stati rispettati nel caso di specie. In conclusione, la Regione Puglia avrebbe «legiferato in materia che non le competeva (art. 117 Cost.) ed in violazione delle prerogative dello Stato e dei suoi organi costituzionali (art. 114 Cost.)».

L'Avvocatura ritiene che le conclusioni esposte non potrebbero essere diverse anche a seguito della sentenza n. 244 del 2005, con cui questa Corte ha escluso che possano rientrare nell'ambito applicativo degli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della

Costituzione, le Comunità montane, per le quali, pertanto, non opererebbe né il principio di equiordinazione, né la competenza legislativa esclusiva dello Stato in relazione ai profili ordinamentali. Ciò in quanto il legislatore regionale, «sia pure legiferando in materia di sua esclusiva competenza (...), ha ugualmente esorbitato dai limiti della sua potestà legislativa perché ha invaso settori di esclusiva competenza della legislazione statale, sia per espressa disposizione del d.lgs. n. 267 del 2000, sia per quanto desumibile dai principi generali dell'ordinamento (quali espressi anche dagli artt. 65-66 Cost.)». In definitiva, gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, risulterebbero comunque violati, atteso che la Regione «deve pur sempre rispettare la riserva di legge di spettanza dello Stato allorché agisce nell'ambito delle sue competenze residuali ai sensi dell'art. 117, comma 4». Mentre nel caso deciso con la sentenza n. 244 del 2005 la Regione aveva disposto in ordine al regime dello scioglimento, sospensione e commissariamento del consiglio della Comunità montana «senza interferire con le prerogative di altri organi statali o locali», nel caso de quo, invece, il legislatore regionale, disciplinando le cause di incompatibilità, avrebbe violato «i principi desumibili dal combinato disposto degli artt. 114 e 117 Cost. che, nella loro unitarietà di sistema e di lettura, vietano comunque alle regioni di emanare disposizioni normative che interferiscano (...) nelle materie riservate allo Stato, anche in sede di legislazione residuale ex art. 117, comma 4».

Infine, la difesa erariale richiama le sentenze n. 60 del 1966 e n. 127 del 1987 di questa Corte, che avrebbero affermato il principio secondo cui spetta alla legge statale disciplinare i casi di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.

3.1.— L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, nell'imminenza dell'udienza pubblica, una memoria anche con riferimento al ricorso n. 18 del 2005, sottolineando, in premessa, che i profili di incostituzionalità degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Toscana n. 68 del 2004 permarrebbero anche a seguito dell'emanazione della citata sentenza n. 244 del 2005.

In particolare, con riferimento all'art. 1 della predetta legge si ribadiscono le censure di violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione secondo l'ordine delle argomentazioni già illustrato nel ricorso.

Per quanto attiene, invece, all'art. 4, si rileva come la disposta protrazione transitoria dell'attuale ambito territoriale di operatività della Comunità montana Area Lucchese si porrebbe in contrasto con il principio di equiordinazione di cui all'art. 114 della Costituzione, in quanto verrebbe compromessa «l'autonoma capacità di ciascun singolo Comune, di decidere riguardo all'adesione alla costituenda Comunità montana», senza che siano neanche previsti «meccanismi di consultazione e concertazione». In definitiva, dunque, il legislatore regionale, pur legiferando in una materia di sua competenza, secondo quanto già riconosciuto con la citata sentenza n. 244 del 2005, avrebbe nondimeno invaso settori disciplinati dalla legislazione statale e violato i principi generali desumibili dal combinato disposto degli artt. 114 e 117 della Costituzione, nonché «dall'intero nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione».

4.— La Regione Toscana – con memoria depositata anch'essa nell'imminenza dell'udienza pubblica – dopo avere premesso, in relazione alla censura che ha investito l'art. 1 della legge n. 68 del 2004, che tale norma persegue il fine di garantire «la vita dell'ente quando la grande maggioranza dei comuni abbia provveduto ad indicare i propri rappresentanti», chiede che il ricorso venga dichiarato non fondato per il seguente ordine di ragioni. Innanzitutto, si sottolinea la infondatezza delle censure di violazione degli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, avendo già questa Corte escluso, con la sentenza n. 244 del 2005, che tali disposizioni si riferiscano anche alle Comunità montane, la cui disciplina rientra nell'ambito della competenza legislativa regionale ex art. 117, quarto comma, della Costituzione. Allo stesso modo sarebbe infondata la censura formulata in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, non essendo pertinente il richiamo ai vincoli posti dal d.lgs. n. 267 del 2000 in tema di composizione dell'organo e di quorum costitutivo delle sedute, «sia perché la disciplina delle Comunità montane rientra nella potestà legislativa regionale residuale (...), sia perché (...) la norma impugnata non incide sui suddetti profili, ma opera sulla costituzione dell'organo e sull'attività del medesimo».

4.1.— Per quanto attiene all'impugnazione relativa all'art. 4 della stessa legge della Regione Toscana n. 68 del 2004, la difesa regionale argomenta l'asserita infondatezza delle censure muovendo dalla ratio che giustificerebbe la norma in esame, diretta ad evitare che la immediata rideterminazione dell'ambito territoriale comporti l'esclusione di alcuni Comuni dalla Comunità montana. Per tale ragione, si sottolinea nella memoria, sono stati proprio i Comuni interessati a chiedere che venisse rinviata la individuazione del nuovo ambito territoriale in attesa di ulteriori verifiche e ciò attesterebbe, contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, che la disposizione impugnata sarebbe stata emanata «non già per ledere l'autonomia dei Comuni, ma proprio per rispondere ad una loro specifica istanza». In ogni caso, si aggiunge, la censura sarebbe comunque infondata, non contemplando gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in essi contenuto, anche le Comunità montane.

#### **Considerato in diritto**

**1.— I due ricorsi indicati in epigrafe, stante la loro connessione oggettiva, devono essere riuniti ai fini di un'unica decisione.**

2.— Con il primo ricorso (n. 5 del 2005) il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 16, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia 4 novembre 2004 n. 20 (Nuove norme in materia di riordino delle Comunità montane), il quale prevede l'incompatibilità della carica di presidente dell'organo esecutivo della Comunità montana con quella di parlamentare, di consigliere regionale e di sindaco.

Il ricorrente — richiamandosi anche alla disciplina in materia prevista dalla legislazione statale (art. 27 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"), la quale troverebbe conferma nell'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3) — ha lamentato che la normativa impugnata sarebbe invasiva della competenza statale esclusiva in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.) e lederebbe, inoltre, il «principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali» (art. 114 Cost.). Nel ricorso si sottolinea, altresì, come

il legislatore regionale si sia "spinto" fino «a sancire una incompatibilità con la carica di parlamentare sulla quale non ha alcuna competenza ad intervenire».

2.1.— Con il secondo ricorso (n. 18 del 2005) il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1 e 4 della legge della Regione Toscana 29 novembre 2004, n. 68, recante "Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2000, n. 82 (Norme in materia di Comunità montane)", per contrasto con gli artt. 3, 97, 114 e 117 della Costituzione.

L'art. 1 della citata legge ha aggiunto il comma 3-bis all'art. 11 della legge della stessa Regione Toscana 28 dicembre 2000, n. 82, il quale ha disposto che «in caso di rinnovo, l'organo rappresentativo può essere insediato quando i rappresentanti dei Comuni raggiungono i quattro quinti dei componenti o il valore inferiore stabilito espressamente dallo statuto comunque tale da rappresentare la maggioranza dei Comuni (...)».

Dopo aver ricordato che, in forza degli artt. 6, 27, 28, comma 7, e 32, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, la Comunità montana ha piena autonomia statutaria ed è sovrana nella determinazione della propria organizzazione, per cui la Regione non può interferire con tale potestà, né imporre norme organizzative in contrasto con i criteri stabiliti dal citato decreto (segnatamente per la composizione dei consigli e la validità delle sedute ex artt. 37 e 38 del richiamato d.lgs.), la difesa erariale ha dedotto che le disposizioni impugnate violano: a) l'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, che riserva allo Stato la materia dell'ordinamento degli enti locali; b) l'art. 114 della Costituzione, in quanto – incidendo indebitamente sulla competenza statutaria delle Comunità montane – ledono il suindicato principio di equiordinazione; c) gli artt. 3 e 97 della Costituzione, «nella misura in cui l'imposizione di parametri numerici più pesanti per la composizione dei consigli e per la validità delle sedute nei casi previsti, introduce irragionevoli disuguaglianze tra organismi della stessa natura e funzione e compromette l'efficienza, efficacia ed operatività delle loro funzioni».

Quanto all'art. 4 della legge regionale in questione, pure oggetto di impugnazione, esso – dettando «disposizioni transitorie per la Comunità montana Area Lucchese» e prevedendo che quest'ultima continui ad operare fino all'individuazione del suo nuovo ambito territoriale secondo le modalità stabilite dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 82 del 2000 – viola, a giudizio del ricorrente, l'autonoma capacità dei Comuni di decidere sull'adesione o meno alla costituenda Comunità montana. Di qui il dedotto contrasto con i parametri costituzionali previsti dagli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.

3.— Entrambi i ricorsi prospettano, in termini sostanzialmente analoghi, una prima questione di costituzionalità, la quale postula che si stabilisca se ed in quali ambiti spetti allo Stato, alla luce delle disposizioni contenute nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, la potestà legislativa esclusiva in ordine alla struttura ed alle funzioni delle Comunità montane.

In particolare, si tratta di verificare se possano trovare applicazione nei confronti delle suddette Comunità i parametri costituzionali (artt. 114 e 117, comma 2, lettera p, Cost.) previsti specificamente per i Comuni, sul presupposto della equiordinazione delle prime ai secondi. In base alla tesi prospettata nei due ricorsi dalla difesa erariale, ove fosse data risposta positiva a tale preliminare quesito, le norme regionali impugnate sarebbero lesive di ambiti riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, con violazione dei parametri costituzionali di cui agli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.

Agli enunciati profili comuni, si aggiungono, nel ricorso proposto contro la legge regionale della Toscana, le censure di violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

4.— Con riferimento ai suddetti parametri, le questioni non sono fondate.

Questa Corte, in una fattispecie per molti aspetti analoga, ha di recente affrontato la tematica concernente le Comunità montane (sentenza n. 244 del 2005), esaminando, in linea di principio, come esse si collocano nell'ambito dell'attuale sistema delle autonomie.

La Corte ha così affermato che l'evoluzione della legislazione in materia si caratterizza per il riconoscimento alla Comunità montana della natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei Comuni che ad essa fanno capo (art. 4 della legge 3 dicembre 1971 n. 1102, recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna"; e soprattutto art. 28 della legge 8 giugno 1990 n. 142, recante "Ordinamento delle autonomie locali", nel testo originario). La più recente normativa ha, altresì, specificato quale sia l'effettiva natura giuridica di tali enti, qualificandoli dapprima quale «unioni montane» (art. 28 della legge n. 142 del 1990, come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge 3 agosto 1999, n. 265 recante "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142") e successivamente quali «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000). E lo stesso art. 27 da ultimo citato, al comma 4, demanda alla legge regionale la disciplina delle Comunità con specifico riferimento: a) alle modalità di approvazione dello statuto; b) alle procedure di concertazione; c) alla disciplina dei piani zonal e dei programmi annuali; d) ai criteri di ripartizione tra le Comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea; e) ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.

Si tratta, dunque, di un caso speciale di unioni di Comuni, «create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, "funzioni proprie", "funzioni conferite" e funzioni comunali» (sentenza n. 229 del 2001, richiamata dalla sentenza n. 244 del 2005).

La predetta qualificazione pone in evidenza l'autonomia di tali enti (non solo dalle Regioni ma anche) dai Comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge n. 131 del 2003).

5.— Sulla base delle suindicate argomentazioni, che vanno ribadite anche in relazione alla questione in esame, può escludersi la sussistenza della dedotta violazione degli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.

Al riguardo, deve innanzitutto ritenersi – in linea con quanto affermato con la citata sentenza n. 244 del 2005 – non conferente il richiamo alla disposizione costituzionale da ultimo citata, nella parte in cui prevede, tra l'altro, che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia relativa alla "legislazione elettorale" e agli "organi di governo" degli enti territoriali subregionali. Ciò in quanto in essa si fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra ora nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Allo stesso modo, inconferente deve ritenersi il riferimento, contenuto nei due ricorsi, all'art. 114 della Costituzione, non contemplando quest'ultimo le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto.

Ciò comporta che, ai fini dello scrutinio di costituzionalità delle norme regionali in questione, non può neanche farsi utile riferimento, come dedotto dalla difesa erariale, ai principi fondamentali che sarebbero desumibili dalla legislazione statale, e segnatamente dal d.lgs. n. 267 del 2000 in materia di disciplina delle autonomie locali; e ciò perché, vertendosi in materia rientrante nella competenza residuale delle Regioni, non può trovare applicazione la disposizione di cui all'art. 117, terzo comma, ultima parte, della Costituzione, la quale presuppone, invece, che si verta nelle materie di legislazione concorrente.

6.— Orbene, alla luce delle considerazioni che precedono, le disposizioni della legge della Regione Toscana n. 68 del 2004 (artt. 1 e 4) relative, da un lato, alla composizione dell'organo di governo delle Comunità montane e, dall'altro, alle norme transitorie specificamente dettate per quella dell'Area Lucchese, si sottraggono alla censura di violazione degli indicati parametri costituzionali. E inoltre, devono ritenersi infondate anche le censure formulate in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto, a prescindere dal difetto di una idonea motivazione, non è dato ravvisare alcuna violazione di tali parametri con riferimento a disposizioni normative che, nell'esercizio di una competenza legislativa caratterizzata da un elevato grado di autonomia, la Regione ha inteso adottare per la composizione dei consigli e la validità delle sedute dell'organo di governo delle Comunità montane insediate nel suo territorio.

7.— Per quanto attiene alla norma contenuta nell'art. 16, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 20 del 2004, la quale ha disposto la incompatibilità della carica di presidente dell'organo esecutivo delle Comunità montane pugliesi con quelle di parlamentare, consigliere regionale o sindaco, la censura di violazione degli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, deve ritenersi non fondata per le medesime ragioni innanzi esposte.

Fondata è, invece, la censura con la quale l'Avvocatura dello Stato, nel ricorso introduttivo, ha dedotto che il legislatore regionale non ha «alcuna competenza» ad intervenire nella materia relativa alle «incompatibilità con la carica di parlamentare». Detta censura è stata poi ribadita e sviluppata, anche con riferimento espresso all'art. 65 della Costituzione, più approfonditamente nella successiva memoria difensiva.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che l'art. 65 della Costituzione – stabilendo che «la legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore» – pone una precisa riserva di legge statale e che, quindi, è precluso al legislatore regionale, anche se fornito, come nel caso di specie, di potestà legislativa residuale in materia di ordinamento delle Comunità montane, di determinare le cause di incompatibilità (oltre che di ineleggibilità) con l'ufficio di deputato o di senatore (sentenze n. 127 del 1987 e n. 60 del 1966). Non essendo, pertanto, consentito che una fonte diversa da quella statale possa vietare il cumulo di due cariche, delle quali una sia quella di membro del Parlamento, l'art. 16, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia n. 20 del 2004, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui stabilisce che «la carica di presidente dell'organo esecutivo è incompatibile con quella di parlamentare».

per questi motivi

La Corte costituzionale  
riuniti i giudizi,

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia 4 novembre 2004 n. 20 (Nuove norme in materia di riordino delle Comunità montane), nella parte in cui prevede che «la carica di presidente dell'organo esecutivo è incompatibile con quella di parlamentare»;

b) dichiara non fondata, ad eccezione di quanto previsto dal precedente capo a), la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 16, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia n. 20 del 2004, sollevata, in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso (n. 5 del 2005) indicato in epigrafe;

c) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Toscana 29 novembre 2004 n. 68 recante "Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2000, n. 82 (Norme in materia di Comunità montane)", sollevata in riferimento agli artt. 3, 97, 114 e 117 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso (n. 18 del 2005) indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 14 dicembre 2005.

Annibale MARINI, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2005.

## SEZIONE II



## **FINANZIAMENTI DELLO STATO - *Art. 119 Costituzione***

sentenza n. 266

sentenza n. 417

## **MATERIE CHE SI COLLOCANO ALL'INTRECCIO DI VARIE COMPETENZE LEGISLATIVE**

sentenza n. 270

sentenza n. 384

sentenza n. 450

## **PRONUNCE CHE NON ATTENGONO A PROFILI DEL RIPARTO DI COMPETENZA**

sentenza n. 277 (concorso pubblico)

sentenza n. 465 (concorso pubblico)

sentenza n. 406 (art. 117 comma 1)

sentenza n. 445 ( art. 123 Costituzione – statuti )

sentenza n. 469 ( art. 123 Costituzione – statuti )



La Corte Costituzionale, con la sentenza 266/2005, chiarisce i requisiti delle tasse di concessione regionali, distinguendole dalle soprattasse.

NUMERO SCHEDE: 6428

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 07/07/2005 NUM. ATTO: 266

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE

COLLEGATE:

La Corte Costituzionale, con sentenza 266/2005, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della nota al numero d'ordine 16 della tariffa annessa al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (Approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'articolo 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158), sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost e ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei numeri d'ordine 16 e 17 della tabella A, allegata alla legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), sollevate, in riferimento all'art. 119.

Nel giudizio incidentale, promosso con ordinanza dal Tribunale di Torino, la Corte costituzionale, in relazione alla prima questione sollevata ha ritenuto che, contrariamente a quanto sostenuto dal remittente, l'unico prelievo previsto dalla legge delega (D.lgs. 230/1991) è la tassa di concessione regionale non essendo possibile, sulla base delle disposizioni impugnate, rinvenire un tributo distinto dalla tassa così da poterlo definire soprattassa. Infatti, non è dato distinguere due diversi tributi essendo unici per ambedue i prelievi sia il presupposto dell'imposizione (concessione di costituzione di azienda faunistico-venatoria), sia l'ente impositore (Regione), sia il soggetto passivo della prestazione (cessionario), sia, infine, la modalità di riscossione (versamento contestuale di tassa e soprattassa). Di conseguenza le previsioni impugnate sono perfettamente rispondenti ai criteri indicati dalla legge di delega, anche per quanto riguarda la quantificazione del tributo.

In merito alle disposizioni regionali, le questioni sollevate dal ricorrente sono state dichiarate inammissibili. A tal proposito il remittente prospettava la violazione dell'art. 119, primo comma, della Costituzione nel testo previgente alla sua sostituzione da parte dell'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Secondo il rimettente, le disposizioni regionali denunciate, nel prevedere l'applicazione della soprattassa alla concessione di costituzione di azienda agrituristico-venatoria e faunistico-venatoria, travalicherebbero i limiti consentiti «dall'art. 4 comma 5» della legge delega (*recte*: art. 3, comma 5, della legge n. 281 del 1970, nel testo sostituito dall'art. 4 della legge n. 158 del 1990), il quale dispone, invece, che «con legge regionale possono essere disposti, ogni anno, aumenti della tariffa anche con riferimento solo ad alcune voci, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo, in misura non superiore al 20 per cento degli importi determinati per il periodo precedente, ovvero in misura non eccedente la maggiore percentuale di incremento disposta dallo Stato per le tasse sulle concessioni governative».

In particolare, il remittente, nell'argomentare le censure nei confronti della normativa regionale ricade nel medesimo errore, già esaminato a proposito della tassa statale, errore consistente nel confondere tassa e soprattassa. Infatti, sostiene la Corte Costituzionale, il giudice *a quo* prospetta la questione in modo contraddittorio. Esso, infatti, fornisce due opposte interpretazioni della normativa denunciata: per un verso, nel denunciare la violazione del citato art. 3, comma 5, presuppone – correttamente, sia pure contraddicendo l'interpretazione posta a base della già scrutinata questione avente ad oggetto la nota al numero d'ordine 16 della tariffa statale – che la soprattassa costituisca una mera maggiorazione della tassa; per altro verso, invece, assume quale base di calcolo dell'aumento consentito dalla richiamata disposizione la sola tassa, omettendo di

considerare che gli aumenti consentiti al legislatore regionale riguardano la «tariffa» nel suo complesso – e, quindi, un prelievo che comprende sia la tassa che la soprattassa .

Si allega il testo integrale della sentenza:

SENTENZA N. 266  
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale della nota al numero d'ordine 16 della tariffa annessa al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (Approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'articolo 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158) e dei numeri d'ordine 16 e 17 della tabella A allegata alla legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), promosso con ordinanza del 23 marzo 2004 dal Tribunale di Torino nel procedimento civile vertente tra l'Azienda agriturismo-venatoria Montacuto e la Regione Piemonte, iscritta al n. 938 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2004.

*Visto* l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nella camera di consiglio del 4 maggio 2005 il Giudice relatore Franco Gallo.

*Ritenuto in fatto*

1. – Nel corso di un giudizio – promosso da una Azienda agriturismo-venatoria nei confronti della Regione Piemonte per la ripetizione di somme corrisposte a titolo di soprattassa correlata alla tassa sulla concessione regionale per la costituzione di azienda faunistico-venatoria – il Tribunale di Torino, con ordinanza del 23 marzo 2004, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: 1) «della nota alla voce 16 della tariffa allegata al d.P.R. [recte: decreto legislativo] 22.6.1991 n. 230», in riferimento all'art. 76 Cost.; 2) «delle voci 16 e 17 della Tabella A richiamata dall'art. 54 della legge Regione Piemonte n. 70 del 1996», in riferimento all'art. 119 Cost.

Il Tribunale rimettente – premesso che l'Azienda, in origine azienda faunistico-venatoria, è stata successivamente trasformata, nel 1999, in azienda agriturismo-venatoria – precisa che la soprattassa oggetto delle domande di restituzione è stata corrisposta, dal 1992 al 1996, in forza della nota al numero d'ordine 16 della tariffa annessa al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (Approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'articolo 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158) e, dal 1996, anche in forza dei numeri d'ordine 16 e 17 della tabella A, allegata alla legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), richiamata dall'art. 54, comma 2, della legge stessa.

Per quanto riguarda la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il Giudice *a quo* sostiene: a) che la nota al numero d'ordine 16 della tariffa annessa al decreto legislativo n. 230 del 1991 «pare contrastare con la legge delega e cioè con l'art. 3 della legge 281/1970 come sostituito dall'art. 4 della legge 158/1990 che demanda al Governo l'approvazione della tariffa in materia di tasse di concessioni regionali ma non prevede la possibilità di istituire una soprattassa sulle stesse», sicché essa «violerebbe indirettamente l'art. 76 della Costituzione che subordina la validità del decreto legislativo al rispetto dei limiti della legge delega»; b) che, del pari, si pongono in contrasto con la citata legge delega n. 158 del 1990 e quindi «indirettamente» con l'art. 119 della Costituzione «anche le voci 16 e 17 della tabella A richiamata dall'art. 54 della legge Regione Piemonte n. 70 del 1996, nella parte in cui prevedono l'applicazione della soprattassa citata per le aziende faunistico venatorie e per le aziende agri turistico venatorie», in quanto le stesse, nello stabilirne la misura, travalicherebbero i limiti consentiti «dall'art. 4 comma 5» della legge di delegazione (recte: art. 3, comma 5, della legge n. 281 del 1970, nel testo sostituito dall'art. 4 della legge n. 158 del 1990), il quale, a sua volta, «consente alla legge regionale solo di disporre aumenti della tariffa, anche con riferimento solo ad alcune delle voci, in misura non superiore al 20% degli importi determinati per il periodo precedente, ovvero in misura non eccedente la maggiore percentuale di incremento disposta dallo Stato per le tasse sulle concessioni governative»; c) che l'assunto della Regione Piemonte – secondo cui la soprattassa era già prevista nel nostro ordinamento in forza dell'art. 61 del regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016 (Approvazione del testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia) e pertanto non sarebbe stata introdotta *ex novo* dalle disposizioni censurate – risulterebbe privo di fondamento: sia perché la soprattassa era prevista unicamente per le bandite private e per le riserve, sia perché le disposizioni del regio decreto n. 1016 del 1939 sono state prima modificate dalle leggi 27 dicembre 1977, n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia), e 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e poi abrogate a seguito della entrata in vigore delle leggi regionali in materia di caccia.

2. – È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la sollevata questione di costituzionalità venga dichiarata infondata o manifestamente infondata.

L'Avvocatura erariale osserva che l'interpretazione della norma di delegazione, posta a fondamento della questione stessa, non terrebbe conto della effettiva portata della disposizione, desunta dalla sua *ratio* e dalla evoluzione normativa della materia.

In proposito, sostiene: a) che il testo originario dell'art. 3 della legge n. 281 del 1970 avrebbe inteso trasferire alle Regioni a statuto ordinario le stesse tasse già applicate dallo Stato nelle materie oggetto di delega ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione; b) che tale impostazione sarebbe stata confermata dall'art. 4 della legge n. 158 del 1990, che avrebbe previsto il coordinamento tra le nuove tasse sulle concessioni regionali e le pregresse tasse sulle concessioni governative, venute meno per effetto della delega alle

Regioni: c) che la tabella allegata al decreto legislativo n. 230 del 1991, nell'individuare i vari tributi sulle concessioni regionali, avrebbe espressamente richiamato la fonte normativa della delega di funzioni cui essi si riferiscono, in tal modo evidenziando il nesso di derivazione dai corrispondenti tributi in precedenza attribuiti allo Stato in rapporto alle medesime attività; d) che le tasse sulle concessioni regionali, disciplinate dal decreto legislativo n. 230 del 1991 al fine di attribuire alle Regioni le necessarie risorse finanziarie, hanno lo stesso contenuto e lo stesso oggetto delle pregresse tasse sulle concessioni governative, come sarebbe confermato dal disposto del nuovo testo dell'art. 3, comma 2, lettera c), della legge n. 281 del 1970, secondo cui «nel caso di provvedimento od atti già soggetti a tassa di concessione, sia governativa che regionale o comunale, l'ammontare del tributo sarà pari a quello dovuto prima della data di entrata in vigore della tariffa».

Alla luce di tali premesse, l'Avvocatura erariale ritiene irrilevante il fatto che la norma di delegazione (art. 3 della legge n. 281 del 1970) non faccia espresso riferimento al pagamento di soprattassa, perché tale norma avrebbe inteso conservare la stessa struttura e lo stesso ammontare del tributo, correlato alle medesime attività ed a prescindere dal mutamento della sua «titolarità», determinato dalla sopravvenuta delega di funzioni dallo Stato alle Regioni.

In tale prospettiva, la nota al numero d'ordine 16 della tariffa annessa al decreto legislativo n. 230 del 1991, in piena conformità con la disposizione della norma di delegazione – nella parte in cui ha previsto la conservazione dello stesso ammontare del tributo in precedenza corrisposto allo Stato – avrebbe rispettato le previsioni di cui agli artt. 61, primo comma, e 91, primo comma, lettera h), del regio decreto n. 1016 del 1939, che assoggettavano le corrispondenti concessioni governative al pagamento sia di una tassa, sia di una soprattassa di pari ammontare.

Ad una ricostruzione siffatta non sarebbe d'ostacolo la circostanza che la norma di delegazione non prevede espressamente l'istituzione di soprattasse regionali: sia perché la soprattassa avrebbe la medesima natura giuridica della tassa, sia perché la norma di delegazione non prevede esclusivamente l'istituzione di "tasse", ma fa anche riferimento alla più ampia categoria di "tributi" e di "tasse", con ciò alludendo anche alle eventuali soprattasse già previste dalla precedente legislazione relativamente a specifiche fattispecie impositive. E neppure vi osterebbe l'obiezione secondo cui la pregressa disciplina sarebbe riferibile alle riserve di caccia e non già alle aziende faunistico-venatorie o agriturismo-venatorie, in quanto tali aziende, ancorché non pienamente identificabili con le riserve di caccia previste dal regio decreto n. 1016 del 1939, ne costituirebbero l'evoluzione e l'adattamento a più evolute istanze ed esigenze socio-culturali, come sarebbe confermato dalle disposizioni contenute nell'art. 36 della legge n. 968 del 1977 e nell'art. 16 della legge n. 157 del 1992, con conseguente estensione dei criteri di trattamento fiscale originariamente dettati per le riserve di caccia (come risulterebbe dalle sentenze di questa Corte n. 271 del 1986 e n. 214 del 1987).

Dalla legittimità costituzionale della norma statale censurata discenderebbe, infine, secondo l'Avvocatura erariale, anche la legittimità di quella regionale, che si è ad essa sostituita.

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale di Torino dubita della legittimità costituzionale:

1) della nota al numero d'ordine 16 della tariffa annessa al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (Approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'articolo 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158), nella parte in cui dispone che «per le aziende faunistico-venatorie per ogni 100 lire di tassa è dovuta una soprattassa di lire 100, che dovrà essere versata contestualmente alla tassa»;

2) dei numeri d'ordine 16 e 17 della tabella A, allegata alla legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), richiamata dall'art. 54, comma 2, della legge stessa, «nella parte in cui prevedono l'applicazione della soprattassa citata per le aziende faunistico venatorie e per le aziende agri turistico venatorie».

Con la prima questione viene dedotta la violazione dell'art. 76 della Costituzione in riferimento alla norma di delegazione di cui all'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario) – come sostituito dall'art. 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158 (Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle regioni ed altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni) e come modificato dall'art. 4 del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403 – concernente l'oggetto della delega ed i principi e criteri direttivi riguardanti l'approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali. Il giudice *a quo* ritiene che tale norma non consentirebbe di istituire una soprattassa sulla tassa di concessione regionale per la costituzione di azienda faunistico-venatoria; con la conseguenza che la soprattassa prevista dalla nota al numero d'ordine 16 della tariffa approvata con il decreto legislativo n. 230 del 1991 – che impone al concessionario il pagamento, oltre che della tassa c. d. "ettariale", anche di una "soprattassa" commisurata alla tassa (lire 100 per ogni 100 lire di tassa) – sarebbe estranea all'oggetto della legge di delegazione.

Le altre questioni prospettano la violazione dell'art. 119, primo comma, della Costituzione nel testo previgente alla sua sostituzione da parte dell'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Secondo il rimettente, le disposizioni regionali denunciate, nel prevedere l'applicazione della soprattassa alla concessione di costituzione di azienda agriturismo-venatoria e faunistico-venatoria, travalicherebbero i limiti consentiti «dall'art. 4 comma 5» della legge delega (*recte*: art. 3, comma 5, della legge n. 281 del 1970, nel testo sostituito dall'art. 4 della legge n. 158 del 1990), il quale dispone, invece, che «con legge regionale possono essere disposti, ogni anno, aumenti della tariffa anche con riferimento solo ad alcune voci, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo, in misura non superiore al 20 per cento degli importi determinati per il periodo precedente, ovvero in misura non eccedente la maggiore percentuale di incremento disposta dallo Stato per le tasse sulle concessioni governative».

2. – La prima questione non è fondata.

La censura del giudice *a quo* muove dall'erronea premessa che la soprattassa in questione costituisca un tributo distinto dalla tassa prevista per la concessione di costituzione di azienda faunistico-venatoria. Da ciò il rimettente fa discendere il sollevato dubbio di incostituzionalità: concernendo la delega l'emanazione della tariffa delle sole tasse sulle concessioni regionali, la soprattassa sarebbe stata istituita dal legislatore delegato oltre i limiti fissati dal legislatore delegante.

2.1. – L'erroneità della premessa risulta evidente dalla lettura coordinata della norma di delega (art. 3, comma 1, della legge n. 281 del 1970, nel testo sostituito dall'art. 4 della legge n. 158 del 1990) e di quella, oggetto di censura, emanata in sua attuazione (numero d'ordine 16 della tariffa approvata con il decreto legislativo n. 230 del 1991).

L'art. 3, comma 1, della legge n. 281 del 1970 individua l'oggetto della delega al Governo nella formazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali, da approvarsi «con decreto del Presidente della Repubblica, avente valore di legge ordinaria».

In attuazione di tale delega, il citato decreto legislativo n. 230 del 1991 approva la tariffa; il numero d'ordine 16) di questa determina la tassa regionale di concessione per la costituzione di azienda faunistico-venatoria, fissandone l'ammontare nella somma di lire 6065 «per ogni ettaro o frazione di esso», e la correlativa nota prevede per le aziende faunistico-venatorie la indicata soprattassa di lire cento per ogni cento lire di tassa, da versare contestualmente.

Dal confronto di tali disposizioni emerge che l'unico prelievo consentito dalla norma di delega per la costituzione di azienda faunistico-venatoria è rappresentato dalla tassa di concessione regionale e che, contrariamente alla tesi del rimettente, la soprattassa di cui alla suddetta nota, lungi dal costituire un altro ed autonomo tributo, rappresenta una mera maggiorazione della stessa tassa di concessione regionale. Infatti, non è dato rinvenire nelle disposizioni in esame alcun elemento in qualche modo idoneo a distinguere la soprattassa dalla tassa ed a renderla qualificabile, perciò, come distinto tributo, unici essendo per ambedue i prelievi sia il presupposto dell'imposizione (concessione di costituzione di azienda faunistico-venatoria), sia l'ente impositore (Regione), sia il soggetto passivo della prestazione (concessionario), sia infine la modalità di riscossione (versamento contestuale di tassa e soprattassa).

In questo contesto normativo la soprattassa, non essendo distinguibile dalla tassa di concessione regionale, rappresenta dunque – nonostante l'improprio *nomen juris* – solo un maggiore importo della tassa stessa.

2.2. – Si deve inoltre osservare che il legislatore delegato, configurando la soprattassa nel modo sopra descritto, ha anche rispettato lo specifico vincolo quantitativo imposto dal comma 2, lettera c), dello stesso art. 3 della legge di delegazione n. 281 del 1970.

Tale disposizione, al fine di garantire alle Regioni a statuto ordinario la continuità del gettito derivante dall'applicazione delle previgenti tasse sulle concessioni regionali, fissa il criterio direttivo, secondo cui «nel caso di provvedimento od atti già soggetti a tassa di concessione, sia governativa che regionale o comunale, l'ammontare del tributo sarà pari a quello dovuto prima della data di entrata in vigore della tariffa». Coerentemente a questo criterio, la nuova tariffa determina l'ammontare della soprattassa in misura percentuale pari a quella fissata dalla preesistente disciplina in materia di caccia e di tasse sulle concessioni regionali (v. l'art. 91, lettera h, del regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016, recante «Approvazione del testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia»; nonché le numerose leggi regionali successive).

Ne consegue che la previsione della soprattassa non solo rientra appieno, come si è visto, nell'oggetto della delega, ma costituisce anche, sotto il profilo quantitativo da ultimo considerato, puntuale applicazione dell'indicato criterio direttivo.

3. – Le altre due questioni sollevate dal rimettente sono inammissibili.

La prima, avente ad oggetto il numero d'ordine 17 della tabella A allegata alla legge della Regione Piemonte n. 70 del 1996, è inammissibile per la sua evidente irrilevanza. La disposizione censurata non disciplina, infatti, la soprattassa di cui il contribuente chiede il rimborso nel giudizio *a quo*, bensì un tributo del tutto diverso, e cioè la tassa di concessione regionale relativa alla «abilitazione all'esercizio venatorio».

La seconda questione, relativa al primo periodo della nota al numero d'ordine 16 della tabella medesima – secondo cui «per le aziende agrituristico-venatorie e per le aziende faunistico-venatorie per ogni 100 lire di tassa è dovuta una soprattassa di lire 100 che dovrà essere versata contestualmente alla tassa» – è parimenti inammissibile per la contraddittorietà della motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Il rimettente fonda l'illegittimità del denunciato aumento del tributo, conseguente all'applicazione della soprattassa, sul rilievo che il legislatore regionale, nel prevedere una soprattassa che si risolve sostanzialmente nel raddoppio della tassa di concessione («per ogni 100 lire di tassa è dovuta una soprattassa di lire 100»), avrebbe superato il limite di aumento del venti per cento annuo stabilito dall'art. 3, comma 5, della legge n. 281 del 1970, nel testo sostituito dall'art. 4 della legge n. 158 del 1990. Il legislatore regionale non si sarebbe così attenuto a quanto stabilito dal legislatore statale, violando il previgente testo dell'art. 119, primo comma, della Costituzione, secondo cui le Regioni hanno autonomia finanziaria esclusivamente «nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica».

Così argomentando, tuttavia, il giudice *a quo* prospetta la questione in modo contraddittorio. Esso, infatti, fornisce due opposte interpretazioni della normativa denunciata: per un verso, nel denunciare la violazione del citato art. 3, comma 5, presuppone – correttamente, sia pure contraddicendo l'interpretazione posta a base della già scrutinata questione avente ad oggetto la nota al numero d'ordine 16 della tariffa statale – che la soprattassa costituisca una mera maggiorazione della tassa; per altro verso, invece, assume quale base di calcolo dell'aumento consentito dalla richiamata disposizione la sola tassa, omettendo di considerare che gli aumenti consentiti al legislatore regionale riguardano la «tariffa» nel suo complesso – e, quindi, un prelievo che comprende sia la tassa che la soprattassa – e ricadendo così nell'erronea distinzione tra tassa e soprattassa, che ha portato alla dichiarazione di infondatezza della esaminata questione concernente la tariffa statale.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale della nota al numero d'ordine 16 della tariffa annessa al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (Approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'articolo 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158), sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost., dal Tribunale di Torino con l'ordinanza in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei numeri d'ordine 16 e 17 della tabella A, allegata alla legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), sollevate, in riferimento all'art. 119 Cost., dal Tribunale di Torino con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2005.

La Consulta dichiara illegittimi tre commi dell'articoli 1 del d.l. 168/2004 (c.d. decreto taglia - spese)

NUMERO SCHEDA: 6801

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 14/11/2005

NUM. ATTO: 417

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE: 6801

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost. - dell'art. 1, commi 9, 10, 11, del [decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168](#) (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dalla [legge 30 luglio 2004, n. 191](#), nella parte in cui tali norme si riferiscono alle Regioni e agli enti locali.

Il c.d.decreto taglia - spese poneva dei vincoli di spesa molto specifici a regioni, province e comuni con meno di cinque mila abitanti imponendo loro di ridurre le spese per studi, consulenze, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e acquisto di beni e servizi.

La sentenza qui in esame, che accoglie il ricorso delle regioni Campania, Toscana, Marche e Val d'Aosta, specifica che le leggi statali non possono indicare a Regioni ed enti locali quali spese del loro bilancio devono essere ridotte ma possono soltanto dettare discipline di principio. In particolare sono legittime quelle norme che fissano limiti generali al disavanzo o alle spese correnti e solamente in via transitoria in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della spesa pubblica statale.

Infatti i limiti che riguardano singole voci di spesa non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di conseguenza comportano un'inammissibile ingerenza nell'autonomia riconosciuta costituzionalmente agli enti locali.

In altre parole possono essere fissati dal legislatore statale soltanto limiti generali che lasciano la più ampia discrezionalità agli enti locali sull'allocazione delle loro risorse.

*Si allega il testo integrale della sentenza:*

*Si segnalano:*

- un commento alla sentenza, a cura di Michele Oricchio, intitolato "Un'altra interpretazione delle norme che regolano il nuovo assetto istituzionale", sulla rivista "Guida al Diritto", n. 47 del 10 dicembre 2005, pp. 84-86;

- un commento alla sentenza, a cura di Eduardo e Pietro Racca, intitolato "Dalla Corte una tutela esplicita dell'autonomia", sulla rivista "Guida agli Enti Locali", n. 45 del 26 novembre 2005, pp. 76-79;

- un commento alla sentenza, a cura di Francesco Petronio, intitolato "I Comuni rilanciano: Finanziaria da riscrivere", sulla rivista "Guida agli Enti Locali", n. 45 del 26 novembre 2005, pp. 80-82..

*I commenti sono consultabili presso il settore Studi e documentazione legislativi.*

SENTENZA N. 417

ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, 5, 9, 10 e 11, e dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, promossi con ricorsi della Regione Campania (registro ricorsi nn. 89 e 93 del 2004), della Regione Toscana (registro ricorsi n. 91 del 2004), della

Regione autonoma Valle d'Aosta (registro ricorsi n. 94 del 2004) e della Regione Marche (registro ricorsi n. 96 del 2004), notificati il 10, il 28, il 22, il 28 ed il 28 settembre 2004, depositati in cancelleria il 17 settembre, il 2 ottobre, il 30 settembre, il 5 e il 7 ottobre 2004 ed iscritti ai nn. 89, 93, 91, 94 e 96 del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 2005 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Vincenzo Coccozza per la Regione Campania, Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giuseppe Franco Ferrari per la Regione autonoma Valle d'Aosta, Stefano Grassi per la Regione Marche e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 10 settembre 2004 (n. 89 del 2004) e depositato il 17 successivo, la Regione Campania ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5, 9, 10, 11, e dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), per la violazione degli articoli 3, 100, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dell'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e del principio di leale collaborazione.

La Regione prospetta tre motivi di censura.

Con il primo si lamenta che i commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 del decreto-legge n. 168 del 2004, non limitandosi ad individuare criteri direttivi o limiti massimi di spesa, ma specificando ed elencando le tipologie delle spese che gli enti territoriali devono contenere nell'ambito di previste percentuali, violano l'autonomia finanziaria di bilancio e di spesa garantita dall'art. 119 e dall'art. 117, terzo comma, Cost. Secondo la Regione, in particolare, dovrebbe spettare allo Stato la sola competenza legislativa concorrente, limitata alla fissazione dei principi fondamentali in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», restando esclusa da tale competenza l'individuazione di «puntuali modalità di contenimento della spesa». Una tale previsione di dettaglio non sarebbe giustificabile neanche sotto il profilo del generale contenimento della spesa pubblica per l'attuazione degli obblighi comunitari, perché tale contenimento si potrebbe realizzare con la semplice fissazione delle percentuali generali di risparmio. Sempre secondo la Regione, i commi 9, 10 e 11 impugnati inciderebbero negativamente anche sulla sua competenza in tema di organizzazione amministrativa e sulla sua competenza legislativa ex art. 117, terzo e quarto comma, Cost. Per la ricorrente, infatti, la lesione della sfera di autonomia si verificherebbe non solo attraverso interventi diretti di disciplina del settore di competenza, ma anche attraverso la sottrazione o limitazione delle risorse finanziarie essenziali. Sotto il profilo della dedotta violazione del principio di leale collaborazione, infine, la Regione lamenta che lo Stato non ha «effettuato le scelte attraverso una intesa con le regioni, affinché queste contribuissero a far emergere, in base alle differenti esigenze e problematiche locali, tutto quanto utile e necessario per operare il contenimento della spesa».

Con il secondo motivo, la ricorrente denuncia la violazione degli articoli 100, 114, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., dell'art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e del principio di leale collaborazione, da parte del comma 5 dell'art. 1 del decreto-legge citato. Tale comma, insieme con alcuni periodi dei successivi commi 9, 10, 11, introdurrebbe una illegittima disciplina del controllo degli atti della Regione e degli enti locali. Secondo la Regione, la materia dei controlli sarebbe estranea alla competenza statale, essendo riservata alla potestà legislativa regionale ed a quella regolamentare degli enti locali, come confermato dalla struttura del nuovo impianto costituzionale, successivo alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, con l'eliminazione, ad opera dell'art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dei controlli di legittimità e di merito sugli atti delle Regioni e degli enti locali, precedentemente previsti dagli abrogati articoli 125, primo comma, e 130 Cost. Un ulteriore profilo di illegittimità delle norme censurate consisterebbe nella loro irragionevolezza, determinata dall'"interferenza" che esse creano tra controllo di gestione e accertamenti della Corte dei conti. Tale "interferenza" sarebbe idonea, secondo la Regione, «ad alterare la effettività e l'efficacia del controllo di gestione stesso».

La ricorrente deduce, con il terzo motivo, la violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché la violazione del principio di leale collaborazione da parte dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, il quale modifica, confermandone l'impostazione di fondo, l'art. 3 della legge n. 350 del 2003, già impugnato dalla stessa Regione in altro procedimento. Infatti, sempre a detta della Regione, la normativa censurata ribadirebbe, in violazione dell'art. 119 Cost., la preesistente e già contestata individuazione unilaterale, da parte dello Stato, di concetti dotati di rilevanza costituzionale, quali quelli di "indebitamento" e "investimento", e non si inserirebbe in un'organica disciplina del sistema finanziario regionale tale da garantire un reale autofinanziamento in attuazione del citato art. 119 Cost. La Regione evidenzia, infatti, che la previsione di cui al sesto comma dello stesso art. 119, secondo la quale le Regioni «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», costituisce parte integrante del nuovo sistema della finanza pubblica, che non ha ancora trovato attuazione. La Regione lamenta anche la violazione dell'art. 117 Cost., perché la disciplina censurata, ove pure rientrasse nella materia di competenza legislativa concorrente della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», non presenterebbe «le caratteristiche di principi fondamentali alla cui fissazione si dovrebbe limitare la legge statale». La Regione lamenta, infine, quale violazione del principio di leale collaborazione, il fatto che la disciplina statale sarebbe stata posta in essere senza la partecipazione degli enti locali.

2. – Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza delle questioni prospettate nel ricorso, «salva eventuale non procedibilità del terzo motivo di esso».

Sostiene preliminarmente l'Avvocatura che le modifiche apportate dalla legge di conversione al decreto-legge n. 168 del 2004 sono da considerarsi nel complesso scarsamente rilevanti, con l'esclusione di quella del comma 11 dell'art. 1.

Con riferimento al primo motivo del ricorso, l'Avvocatura deduce che il taglio della spesa pubblica di Regioni ed enti locali sarebbe stato disposto dalla legislazione statale – «nel contesto di una complessa manovra – per ottemperare a pressanti richieste di immediato e rapido riequilibrio dei conti pubblici della Repubblica italiana (nel suo complesso) avanzate dall'Unione europea». In tale quadro, e anche in conseguenza dell'introduzione della moneta unica europea, la normativa impugnata dovrebbe essere ricondotta in prevalenza alle materie, di competenza legislativa esclusiva statale, dei "rapporti dello Stato con l'Unione europea" e della "moneta [...] e mercati finanziari" (art. 117, secondo comma, lettere a ed e, Cost.). A detta dell'Avvocatura, comunque, l'individuazione, con la normativa impugnata, delle voci di spesa sulle quali operare i tagli sarebbe rispettosa dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali «posto che più inibente sarebbe stata l'alternativa della fissazione di una percentuale unica di risparmio da applicarsi sull'insieme delle voci di spesa». Sotto altro profilo, l'intesa con le Regioni nell'ambito del procedimento normativo – la cui mancanza è oggetto di specifica doglianza della ricorrente – sarebbe poi priva di fondamento costituzionale e comunque incompatibile con la necessità di un rapido intervento di disciplina della materia.

Con riferimento al secondo motivo del ricorso, l'Avvocatura sostiene che le comunicazioni agli organi di vigilanza e controllo disposte dall'art. 1, commi 5, 9 e 10, del decreto-legge n. 168 del 2004 non sono in contrasto con la Costituzione, trattandosi di comunicazioni aventi per destinatari organi già esistenti e interni a ciascun ente. Il collegamento tra tali organi e la Corte dei conti in sede di controllo di gestione sarebbe in ogni caso già previsto dall'art. 7, commi 2 e 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), dall'art. 3, commi da 4 a 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) e dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

3. – Con ricorso notificato il 28 settembre 2004 (n. 93 del 2004) e depositato il 2 ottobre successivo, la Regione Campania ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5, 9, 10, 11, e dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, per la violazione degli articoli 3, 100, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, dell'art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e del principio di leale collaborazione.

La Regione propone le censure già prospettate con il ricorso n. 89 del 2004, evidenziando come in sede di conversione sia stato sostanzialmente confermato l'impianto complessivo del decreto-legge citato, con alcune marginali modifiche a singole disposizioni e, in particolare, con l'aggiunta, al comma 11 dell'art. 1, della previsione secondo cui la riduzione di spesa del 10% non si applica «per le regioni e gli enti locali che hanno rispettato, nell'anno 2003 e sino al 30 giugno 2004, gli obiettivi previsti relativamente al patto di stabilità interno» per le spese impegnate.

4. – Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ribadendo le argomentazioni e le conclusioni già esposte nella memoria di costituzione con riferimento al ricorso n. 89 del 2004.

5. – Con ricorso notificato il 22 settembre 2004 (n. 91 del 2004) e depositato il 30 successivo, la Regione Toscana, su proposta del Consiglio della autonomie locali, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, per la violazione degli articoli 114, 117, 118 e 119, «anche in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione».

La Regione deduce che la norma censurata pone, al di fuori di una riforma organica e strutturale, un nuovo limite di spesa, così violando l'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni e agli enti locali. Al riguardo, sostiene di essere legittimata a ricorrere a tutela dell'autonomia degli enti locali, perché, in base al sistema creato dal nuovo art. 118 Cost., essa potrebbe allocare funzioni amministrative a questi ultimi e, inoltre, la sua autonomia sarebbe condizionata dalla loro efficienza.

La Regione prospetta tre motivi di censura.

Con il primo motivo, lamenta che la norma denunciata disciplina «in modo dettagliato ed autoapplicativo, le categorie di spesa sulle quali gli enti devono operare» nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», nella quale spetterebbe invece allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali. Né, a detta della Regione, si potrebbe ricondurre la disciplina contenuta nel comma in questione alla materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane», di potestà legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. Un ulteriore profilo di contrasto con gli articoli 117 e 118 Cost. sarebbe rappresentato, infine, dal fatto che la fissazione di limiti di spesa per gli enti locali renderebbe ad essi concretamente impossibile l'esercizio delle funzioni allocate dalla Regione.

Con il secondo motivo, la Regione si duole che la norma censurata, in violazione degli articoli 114 e 119 Cost., non si limita a porre obiettivi finanziari di contenimento della spesa pubblica, ma individua, invece, le specifiche categorie di spesa sulle quali gli enti devono operare, «senza possibilità di effettuare diverse ed autonome scelte all'interno dei propri bilanci e senza poter tener conto delle funzioni – proprie, fondamentali o altrimenti attribuite – cui dette spese sono correlate». Ad avviso della ricorrente, una tale previsione, oltre a ledere l'autonomia finanziaria regionale, si porrebbe anche in contrasto, con l'art. 114, primo e secondo comma, Cost., che sancisce l'equiordinazione dei diversi enti che compongono la Repubblica, perché attraverso la fissazione di specifici vincoli di spesa non consentirebbe «agli enti territoriali il regolare svolgimento delle azioni programmate».

Con il terzo motivo, la ricorrente lamenta che la norma impugnata, adottata con decreto-legge del luglio 2004, imporrebbe alle regioni e agli enti locali di applicare il nuovo limite di spesa già nel 2004, non tenendo conto della programmazione economica impostata per l'anno in corso, e violando così l'autonomia politica e finanziaria di regioni ed enti locali, anche in relazione al principio di buon andamento della pubblica amministrazione. La fissazione di parametri uguali per tutti i destinatari determinerebbe altresì una violazione

del principio di ragionevolezza, sia per l'eccessiva rigidità dei vincoli posti, in relazione alle diversità delle realtà locali, sia perché si terrebbe conto non dell'entità del bilancio o delle quote non ancora impegnate, ma della media della spesa pregressa. Inoltre, la norma impugnata fisserebbe arbitrariamente come parametro temporale per valutare il rispetto del patto di stabilità interno la data intermedia del 30 giugno 2004. Sotto altro profilo, la ricorrente lamenta che la norma censurata consentirebbe, in violazione dell'art. 97 Cost., di superare, in casi eccezionali, il limite di spesa del 10% solo per le missioni all'estero, le spese di rappresentanza, le relazioni pubbliche ed i convegni, ma non anche per altre categorie di spesa che potrebbero essere più attinenti agli obiettivi da perseguire attraverso l'azione amministrativa.

6. – Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni prospettate nel ricorso.

L'Avvocatura premette che l'interesse al ricorso va riferito agli enti locali e non alla Regione e che in ogni caso la norma impugnata ha avuto un ambito di applicazione di soli cinque mesi, legato ad esigenze non strutturali di necessità e urgenza.

Nel merito, l'Avvocatura sostiene che il taglio della spesa pubblica di Regioni ed enti locali sarebbe stato disposto dalla legislazione statale – nel contesto di una complessa manovra – «per ottemperare a pressanti richieste di immediato e rapido riequilibrio dei conti pubblici della Repubblica italiana (nel suo complesso) avanzate dall'Unione europea».

In relazione al primo motivo del ricorso, la difesa erariale in primo luogo sostiene che la normativa impugnata dovrebbe essere ricondotta, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, alle materie, di competenza legislativa esclusiva statale, dei "rapporti dello Stato con l'Unione europea" e della "moneta [...] e mercati finanziari" (art. 117, secondo comma, lettere a ed e, Cost.); in secondo luogo, osserva che «la fissazione di limiti differenziati "ente per ente" sarebbe incompatibile con la natura generale e di principio» che i limiti stessi dovrebbero avere a detta della Regione.

In relazione al secondo motivo del ricorso, l'Avvocatura rileva che la scelta delle categorie di spesa sulle quali operare i tagli sarebbe conseguente all'impossibilità di comprimere le spese fisse (quali interessi, stipendi, canoni).

In relazione al terzo motivo, la difesa erariale replica che sul piano costituzionale non esisterebbe alcuna limitazione né per le manovre finanziarie che operino, come quella di cui alla normativa impugnata, in corso di esercizio, né per le eventuali eccezioni ai prefissati limiti di spesa.

7. – Con ricorso notificato il 28 settembre 2004 (n. 94 del 2004) e depositato il 5 ottobre successivo, la Regione autonoma Valle d'Aosta ha proposto questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 4, e 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004.

La Regione autonoma propone quattro motivi di censura.

Con il primo motivo, deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, per violazione dell'art. 2, primo comma, lettere a) e b), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, Cost.

Secondo la ricorrente, la norma denunciata, la quale modifica l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2000), inciderebbe con previsioni di dettaglio sulle procedure di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, perché imporrebbe la scelta obbligata tra le convenzioni di cui all'art. 26, comma 1, della citata legge n. 488 del 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 perché imporrebbe, altresì, una disciplina dell'organizzazione dei controlli interni agli enti territoriali. Sul piano dei parametri statutari, la norma censurata violerebbe, pertanto, la potestà legislativa regionale nelle materie dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione» e dell'«ordinamento degli enti locali» e interferirebbe con l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative. Più in generale, la norma impugnata limiterebbe l'autonomia di spesa della Regione autonoma, tutelata anche a norma dell'art. 119, primo comma, Cost., e violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost., incidendo sulla materia degli appalti pubblici di servizi e forniture, da ritenersi attribuita alla potestà legislativa residuale delle Regioni, in quanto riconducibile al sistema contabile regionale. La competenza legislativa sarebbe cioè dello Stato per quanto concerne la contabilità, l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; sarebbe 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». Tale ripartizione sarebbe desumibile, a contrario, dall'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato della materia del solo «sistema contabile dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e dall'omesso riferimento dell'art. 117 Cost. alla materia dell'ordinamento amministrativo. Sempre secondo la Regione autonoma, anche in base alla giurisprudenza di questa Corte, la disciplina degli acquisti di beni e servizi non potrebbe essere in ogni caso ricondotta all'ambito dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, né alla materia della tutela della concorrenza, né infine alla materia dell'ordinamento civile. In conclusione, la ricorrente osserva che, per la parte in cui la disciplina denunciata «dovesse essere ritenuta espressiva di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, risulterebbe comunque lesiva della sfera di attribuzioni definita dall'art. 2, comma 1, lettere a) e b), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, [...] che non prevede il limite dei principi fondamentali nelle materie assegnate alla potestà legislativa primaria della regione, né, dopo la revisione del Titolo V Cost., in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali».

La Regione autonoma deduce, quale secondo motivo di censura, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, per violazione degli articoli 2, primo comma, lettera a), e 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale e delle norme di attuazione di cui all'art. 11 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), e agli articoli 2 e 6 del decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 431 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali).

Espone la ricorrente che l'art. 3, comma 1, de quo contiene disposizioni di dettaglio dirette a regolare la materia dell'indebitamento delle Regioni, modificando e integrando unilateralmente l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta. Tale disposizione prevede, in particolare, che all'articolo 3 della legge n. 350 del 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. La Regione autonoma ritiene che la normativa in questione, «quantunque apparentemente preordinata a prevedere, solo per le regioni e le province autonome, ipotesi del ricorso all'indebitamento ulteriori rispetto a quelle consentite (anche agli enti locali ed agli altri enti menzionati al comma 16) dal richiamato comma 18», sia in effetti limitativa della sua autonomia finanziaria, perché volta a disciplinare le modalità del ricorso all'indebitamento per finanziamenti a privati nelle due ipotesi, temporalmente limitate, contemplate al citato comma 21-bis: «a) impegni assunti al 31 dicembre 2003, al netto di quelli già coperti con maggiori entrate o minori spese, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, finanziati con ricorso all'indebitamento e risultanti da apposito prospetto da allegare alla legge di assestamento del bilancio 2004; b) impegni assunti nel corso dell'anno 2004, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate e risultanti dalla elencazione effettuata nei prospetti dei mutui autorizzati alla data di approvazione della legge di bilancio per l'anno 2004, con esclusione di qualsiasi variazione in aumento che dovesse essere apportata successivamente». La ricorrente lamenta inoltre che la norma censurata avrebbe illegittimamente introdotto, con l'aggiunta del comma 21-ter all'art. 3 della legge n. 350 del 2003, un controllo sulla Regione affidato all'istituto che finanzia i contributi agli investimenti a privati. Si tratterebbe, ad avviso della ricorrente, di una invasione della sua sfera di attribuzioni, «come definite, in particolare, dall'art. 2, lettera a), dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione Valle d'Aosta potestà legislativa primaria in materia di ordinamento – anche contabile, evidentemente – degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione, nonché dall'art. 3, lettera f), che attribuisce alla Regione una potestà legislativa in materia di finanze regionali, che non può risultare meno ampia rispetto a quella spettante alle regioni ordinarie a norma degli articoli 117 e 119 Cost., applicabili alla Regione Valle d'Aosta nei termini di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001». Secondo la stessa ricorrente, inoltre, le norme censurate violerebbero anche le disposizioni di attuazione statutaria di cui all'art. 11 della legge n. 690 del 1981, il quale al primo comma stabilisce che «la Regione Valle d'Aosta può assumere mutui ed emettere obbligazioni, per un importo annuale non superiore alle entrate ordinarie, esclusivamente al fine di provvedere a spese di investimento, nonché al fine di assumere partecipazioni in società finanziarie regionali alle quali partecipino anche altri enti pubblici ed il cui oggetto rientri nelle materie di cui agli articoli 2 e 3 dello statuto speciale od in quelle delegate ai sensi dell'articolo 4 dello statuto stesso»; esse violerebbero, inoltre, l'art. 2 del decreto legislativo n. 431 del 1989, che richiama il citato art. 11, stabilendo che «la Cassa depositi e prestiti, la Direzione generale degli istituti di previdenza amministrati dal Ministero del tesoro e l'Istituto per il credito sportivo possono concedere mutui alla regione per il finanziamento delle spese di cui all'articolo 11 della legge 26 novembre 1981, numero 690». Sussisterebbe anche la violazione del disposto dell'art. 6, comma 1, del citato decreto legislativo n. 431 del 1989, in forza del quale, ad avviso della Regione autonoma, lo Stato potrebbe intervenire, in materia di «finanze regionali e comunali», solamente con disposizioni di principio e non con disposizioni di dettaglio. Più in generale, la previsione del censurato art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 1994 non potrebbe essere ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del risparmio e mercati finanziari, perché, in forza dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione non potrebbe limitare le prerogative derivanti per le Regioni a statuto speciale dal quadro statutario e dalle norme di attuazione.

La ricorrente deduce, quale terzo motivo di censura, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, per violazione degli articoli 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta) e 48-bis dello statuto speciale: la normativa denunciata avrebbe disciplinato una materia oggetto di norme di attuazione statutaria senza seguire il particolare procedimento per l'approvazione e la modifica delle norme di attuazione, previsto e regolato dall'art. 48-bis e dall'art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994.

Sempre in relazione all'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 2004, la Regione autonoma deduce, quale quarto motivo di censura, la violazione degli articoli 2, primo comma, lettera b), e 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale e la violazione delle norme di attuazione di cui all'art. 11 della legge n. 690 del 1981 e all'art. 6 del decreto legislativo n. 431 del 1989, con particolare riferimento all'autonomia finanziaria degli enti locali.

La ricorrente lamenta che la disciplina censurata fisserebbe, senza le deroghe previste per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, limiti all'indebitamento degli enti locali, violando così anche l'art. 2, primo comma, lettera b), dello statuto speciale, 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 decreto legislativo n. 431 del 1989, 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». Sotto tale aspetto, l'illegittimità costituzionale della normativa

denunciata consisterebbe nella sua ingerenza nel settore della finanza locale, già disciplinato dalla legislazione regionale in conformità allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione. La Regione autonoma richiama a tale proposito la legge regionale 16 dicembre 1997, n. 40, recante «Norme in materia di contabilità e di controlli sugli atti degli enti locali. Modificazioni alla legge regionale 20 novembre 1995, n. 48 (Interventi regionali in materia di finanza locale) e alla legge regionale 23 agosto 1993, n. 73 (Disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali)», e l'art. 44 del regolamento 3 febbraio 1999, n. 1 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali della Valle d'Aosta), in tema di indebitamento da parte degli enti locali.

8. – Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza delle questioni prospettate nel ricorso.

Le argomentazioni della difesa erariale si concentrano sul primo motivo di ricorso, relativo all'estensione alla Regione autonoma Valle d'Aosta dell'ambito di applicazione dell'art. 26, comma 3, della legge n. 488 del 1999.

Ad avviso dell'Avvocatura, la norma in questione porrebbe alle amministrazioni due alternative per ottenere la fornitura di beni e servizi: ricorrere alle convenzioni disciplinate dal comma 1 dell'art. 26 citato, o utilizzare i parametri di prezzo-qualità previsti da tali convenzioni come limiti massimi. Non sussisterebbe, pertanto, alcuna violazione dell'autonomia regionale, in quanto la prima alternativa sarebbe facoltativa; mentre la seconda lascerebbe intatta la possibilità di scegliere i contraenti, seppure con i limiti di spesa stabiliti per evitare sprechi di risorse pubbliche.

L'Avvocatura contesta poi la ricostruzione sistematica proposta dalla controparte, secondo cui la normativa denunciata sarebbe riconducibile alla materia dell'ordinamento degli uffici regionali e locali, in quanto tale ambito materiale dovrebbe ritenersi limitato alle regole di organizzazione.

La difesa erariale osserva, in conclusione, che la normativa impugnata dovrebbe essere ricondotta, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, alle materie, di competenza legislativa esclusiva statale, dei "rapporti dello Stato con l'Unione europea" e della "moneta [...] e mercati finanziari".

9. – Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 28 settembre 2004 (n. 96 del 2004) e depositato il 7 ottobre successivo, la Regione Marche ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 9, 10 e 11, e 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, per la violazione degli articoli 3, 117, terzo comma, e 119 Cost.

La Regione propone due motivi di censura.

Con il primo motivo, deduce l'illegittimità costituzionale dei commi 9, 10, 11 dell'art. 1, del citato decreto-legge, lamentando che essi prevedrebbero, in violazione dell'autonomia finanziaria sancita dall'art. 119 Cost., un'esaustiva disciplina di limitazione di specifiche categorie di spesa di Regioni ed enti locali. Ad avviso della ricorrente, il legislatore statale, con tali disposizioni vincolanti e dettagliate, violerebbe anche il riparto di competenze di cui all'art. 117, terzo comma Cost., dal momento che spetterebbe allo Stato, in sede di legislazione concorrente, la sola determinazione dei principi fondamentali in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". In particolare, il comma 9 dell'art. 1 sarebbe illegittimo per la parte in cui vincola Regioni ed enti locali in relazione alle spese «per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione»; il comma 10 sarebbe in contrasto con il citato art. 119, perché comprimerebbe ulteriormente l'autonomia finanziaria degli enti, consentendo – in casi eccezionali e con un particolare procedimento – il superamento dei limiti di spesa solo per le missioni all'estero, le spese di rappresentanza, le relazioni pubbliche ed i convegni (che per la circolare n. 31 del 3 agosto 2004 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, «sono da considerare quali spese per funzionamento per consumi intermedi (SEC '95 – classificazione economica dei capitoli di spesa – allegato 2)»), ma non per altre categorie attinenti agli obiettivi strategici degli enti. La ricorrente lamenta, inoltre, che i denunciati commi 9, 10, 11 si riferiscono all'esercizio finanziario dell'anno 2004, senza tenere conto della natura e della struttura delle entrate dei singoli enti e incidendo sulla programmazione in atto. Con riferimento poi al solo comma 11, la ricorrente si duole del fatto che esso imporrebbe una riduzione della spesa, privando gli enti territoriali di un autonomo spazio decisionale e applicando il parametro rigido del 10% a tutti gli enti indiscriminatamente, senza tenere conto delle loro effettive disponibilità finanziarie né dell'andamento delle entrate e delle spese, in violazione dell'art. 3 Cost. Un'analogo violazione dell'art. 3 Cost., deriverebbe, infine, dal vincolo previsto dall'ultimo periodo del comma 11, introdotto in sede di conversione («per le regioni e gli enti locali che hanno rispettato, nell'anno 2003 e fino al 30 giugno 2004, gli obiettivi previsti relativamente al Patto di stabilità interno, la riduzione del 10 per cento non si applica con riferimento alle spese che siano già state impegnate alla data di entrata in vigore del presente decreto»), che si aggiungerebbe a quelli previsti dal patto di stabilità interno, comportando una doppia penalizzazione a carico degli enti più virtuosi.

La Regione deduce come secondo motivo di censura l'illegittimità dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost., in quanto detta norma, pur ammettendo l'indebitamento per finanziare contributi agli investimenti a privati, concederebbe la facoltà di ricorrervi in via transitoria e subordinatamente a condizioni precise e dettagliate.

Secondo la Regione, sotto l'aspetto definitorio, l'art. 119, ultimo comma, Cost., nel porre l'obbligo di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, avrebbe fatto riferimento al concetto generale di spese di investimento presente nell'ordinamento della contabilità dello Stato, intendendole come le «spese in conto capitale (o di investimento)» di cui all'art. 3, comma 2, della legge 1° marzo 1964, n. 62 (Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato, e norme relative ai bilanci degli Enti pubblici); la parte in conto capitale – come precisato dall'art. 6, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio) – comprenderebbe poi le partite attinenti agli investimenti «diretti» ed «indiretti».

Ad avviso della ricorrente, pertanto, il principio costituzionale di cui all'art. 119, ultimo comma, Cost. non potrebbe essere fissato nei suoi aspetti applicativi direttamente dalla legge statale, perché ciò porterebbe ad escludere la possibilità di una "definizione" da parte del legislatore regionale. Per parte sua, lo Stato potrebbe solamente imporre all'autonomia finanziaria regionale limiti posti a tutela della finanza pubblica nel suo complesso e non limiti posti a tutela della finanza statale in senso stretto; e dovrebbe fare ciò nel quadro di una disciplina organica, che determini contestualmente i principi generali del coordinamento.

La ricorrente osserva, infine, che la compressione dell'autonomia finanziaria regionale sarebbe evidente per la parte in cui la norma impugnata prevede una restrizione per il finanziamento, mediante indebitamento, «degli investimenti riferiti ai trasferimenti in conto capitale a favore di privati», producendo quindi, in assenza di qualsiasi previo meccanismo di coordinamento o di intesa, «un'alterazione consistente degli equilibri dei bilanci regionali», dovuta al fatto che, «dati i ristretti margini di autofinanziamento delle regioni, la quasi totalità delle spese regionali di investimento sono, infatti, finanziate con l'indebitamento».

10. – Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza delle questioni prospettate nel ricorso («salva eventuale non procedibilità del primo motivo di esso»), con argomentazioni sostanzialmente analoghe a quelle contenute nella memoria di costituzione con riferimento al ricorso n. 89 del 2004.

11. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica con riferimento ai ricorsi n. 89 e 93 del 2004 proposti dalla Regione Campania, l'Avvocatura dello Stato richiama la sentenza di questa Corte n. 425 del 2004, in conseguenza della quale risulterebbe inammissibile o comunque infondata la questione relativa all'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004.

Con riguardo alle censure relative ai commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 del decreto-legge n. 168 del 2004, l'Avvocatura sostiene: che i limiti di spesa da essi previsti si applicherebbero a tutte le amministrazioni pubbliche, compreso lo Stato, per il solo esercizio 2004, ormai concluso; che tali limiti sarebbero giustificati dalla «straordinaria necessità ed urgenza di adottare interventi correttivi dell'andamento della spesa pubblica, al fine di conseguire un immediato contenimento delle spese, in attuazione dell'impegno assunto dal governo in sede ECOFIN»; che le autonomie territoriali avrebbero beneficiato di un trattamento privilegiato, avendo subito riduzioni della spesa del 10% anziché del 15%, calcolate, per gli incarichi di cui al censurato comma 9 dell'art. 1 del decreto-legge n. 168 del 2004, sul triennio 2001-2003 anziché sul biennio 2001-2002, e non applicabili agli enti che abbiano rispettato il patto di stabilità interno.

L'Avvocatura ribadisce, in conclusione, che lo Stato avrebbe fissato, con le norme censurate, principi fondamentali «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica».

12. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura dello Stato ha ribadito l'eccezione di inammissibilità del ricorso n. 91 del 2004, proposto dalla Regione Toscana, già formulata nel primo atto difensivo, «poiché la demolizione del solo comma 11 renderebbe applicabili senza attenuazioni i precedenti commi 9 e 10».

Quale secondo profilo di inammissibilità, l'Avvocatura evidenzia che il ricorso «appare volto a proteggere la "sfera di autonomia" degli enti locali, e non quella della Regione ricorrente».

Quale terzo profilo di inammissibilità, l'Avvocatura osserva che la Regione «ipotizza una pronuncia additiva ("per le altre categorie di spesa"), che non pare consentita».

Nel merito, insiste nelle argomentazioni già svolte nella memoria di costituzione.

13. – Nella memoria per l'udienza depositata con riferimento al ricorso n. 94 del 2004, proposto dalla Regione Valle d'Aosta, l'Avvocatura dello Stato richiama la sentenza di questa Corte n. 425 del 2004, in conseguenza della quale risulterebbe inammissibile o comunque infondata la questione relativa all'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, evidenziando, in ogni caso, che la ricorrente non ha formulato specifici motivi di doglianza sulla disposizione in questione.

In ordine alle censure rivolte al comma 4 dell'art. 1 del decreto-legge n. 168 del 2004, l'Avvocatura richiama quanto già osservato nel primo scritto difensivo e «solo in estremo subordine» fa presente che «le disposizioni in esame vanno ad inserirsi nella legge 23 dicembre 1999, n. 488, con conseguente applicabilità della clausola di salvaguardia in essa contenuta».

14. – Con memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica con riferimento al ric. n. 96 del 2004, l'Avvocatura dello Stato ha richiamato la sentenza di questa Corte n. 425 del 2004, in conseguenza della quale risulterebbe inammissibile o comunque infondata la questione relativa all'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004.

Ad avviso dell'Avvocatura, la sentenza in questione riconoscerebbe che la nozione di spese di investimento adottata dalla legge n. 350 del 2003 – poi ripresa in via transitoria dal censurato art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, il quale conterrebbe una norma di favore per le Regioni – «appare [...] estensiva rispetto ad un significato strettamente contabile».

La doglianza della Regione Marche dovrebbe allora essere ritenuta inammissibile, sia perché rivolta contro una norma che fissa deroghe ai limiti di spesa fissati dalla legge n. 350 del 2003, sia perché non formulata con argomenti che riguardino specificamente il citato art. 3, comma 1.

Con riferimento alle censure relative ai commi 9, 10, 11 dell'art. 1 del decreto-legge n. 168 del 2004, l'Avvocatura svolge considerazioni sostanzialmente identiche a quelle contenute nella memoria per l'udienza nel procedimento relativo ai ricorsi n. 89 e 93 del 2004, proposti dalla Regione Campania.

15. – Con memoria per l'udienza, la Regione Toscana, nel ricorso n. 91 del 2004, replica alle deduzioni contenute nell'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo il quale, in primo luogo, non sarebbe ravvisabile un interesse della Regione all'impugnativa del comma 11 dell'art. 1 del decreto-legge n. 168 del 2004, perché esso conterrebbe una norma di favore, «in deroga ai più severi commi 9 e 10», e, in secondo luogo, la legittimità costituzionale della disposizione in questione sarebbe giustificata dalla sua transitorietà, in relazione all'urgenza di rispettare il patto di stabilità.

Sotto il primo profilo, la ricorrente sostiene che il comma 11 in questione avrebbe per oggetto le spese per l'acquisto di beni e servizi, non previste dai due commi precedenti: sussisterebbe pertanto l'interesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma.

Sotto il secondo profilo, la ricorrente ribadisce sostanzialmente quanto già esposto nel ricorso, evidenziando che la norma censurata avrebbe provocato gravi limitazioni all'azione della Regione e degli enti locali, in modo generalizzato e indifferenziato, rendendo necessari «tagli consistenti alle voci di spesa preventivate [...] in settori vitali, quali l'istruzione, il welfare, la polizia municipale».

16. – Con memoria per l'udienza, la Regione Valle d'Aosta, nel ricorso n. 94 del 2004, replica alle deduzioni contenute nell'atto di costituzione dello Stato, ribadendo in primo luogo le argomentazioni e le censure relative all'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 168 del 2004.

Precisa, sul punto, di avere espressamente censurato – contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale – anche le norme relative alla disciplina dei controlli interni e di gestione.

Quanto alla censura relativa all'art. 3, comma 1, del citato decreto-legge n. 168 del 2004, la ricorrente osserva che, a seguito della sentenza n. 425 del 2004, la quale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dei commi da 16 a 21 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003, è venuto meno l'interesse al ricorso con riferimento al comma 21-bis.

L'interesse permane invece, ad avviso della ricorrente, in relazione al comma 21-ter, in forza di argomentazioni sostanzialmente analoghe a quelle già proposte nel ricorso.

17. – Con memoria per l'udienza, la Regione Marche, nel ricorso n. 96 del 2004, replica alle deduzioni contenute nell'atto di costituzione dello Stato, ribadendo in primo luogo l'ammissibilità delle censure relative all'art. 1, commi 9, 10 e 11, del decreto-legge n. 168 del 2004. Sottolinea la ricorrente che le norme in questione incidono su tutte le materie di competenza regionale, perché attengono al coordinamento finanziario, che deve essere considerato, «più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato». Ne consegue, sempre ad avviso della ricorrente, l'irrelevanza del fatto se le norme in questione incidano su materie di competenza regionale.

Con riferimento al secondo motivo di ricorso, la Regione sostiene che la sentenza n. 425 del 2004, che ha affermato la competenza del legislatore statale quanto alle definizioni di indebitamento e investimento, «non ha escluso la possibilità di censurare la definizione di un principio di coordinamento finanziario, quale quello impugnato, secondo un criterio di ragionevolezza». In particolare, la deroga apportata dalla norma censurata all'elencazione delle tipologie degli investimenti di cui all'art. 18 della legge n. 350 del 2003 risulterebbe «irragionevole per la parte in cui reitera un limite nella definizione dell'indebitamento, per "finanziare contributi agli investimenti a privati"; limite che sarebbe stato ritenuto corretto da questa Corte solo in quanto disposto in via transitoria e in quanto specificamente funzionale alle esigenze di riequilibrio finanziario.

Considerato in diritto

1. – Con i ricorsi in via principale nn. 89 e 93 (proposti dalla Regione Campania), 91 (proposto dalla Regione Toscana), 94 (proposto dalla Regione Valle d'Aosta), 96 (proposto dalla Regione Marche), del 2004, sono stati censurati l'art. 1, commi 4, 5, 9, 10, 11, e l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica).

È opportuno suddividere le proposte questioni in quattro gruppi, corrispondenti alle norme od agli insiemi omogenei di norme censurati, e procedere, quindi, al distinto esame di ciascuno di tali gruppi.

1.1. – Un primo gruppo di questioni concerne l'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 168 del 2004, denunciato dalla Regione Valle d'Aosta in riferimento a parametri sia costituzionali sia statutari.

1.1.1. – Per quanto concerne i parametri costituzionali, la ricorrente lamenta il contrasto della norma censurata con gli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, Cost. La stessa si duole del fatto che la norma denunciata – la quale modifica l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2000) e deve considerarsi applicabile anche alle Regioni a statuto speciale – incida con previsioni di dettaglio sulle procedure di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, perché impone sia «la scelta obbligata tra le convenzioni di cui all'art. 26, comma 1, della legge n. 488 del 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», sia «l'ulteriore [...] disciplina di dettaglio, concernente anche l'organizzazione dei controlli interni».

Sempre secondo la Regione autonoma, la disciplina degli acquisti di beni e servizi non può essere ricondotta all'ambito dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost. In ogni caso si potrebbe trattare, al più, di principi "fondamentali", privi pertanto di forza vincolante nei confronti della Regione Valle d'Aosta, e non di principi dell'ordinamento o di norme fondamentali di riforma ai sensi dell'art. 2 dello statuto.

Non sarebbe neanche possibile, secondo la ricorrente, ricondurre la disciplina de qua alla materia della tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), o a quella dell'ordinamento civile, di cui alla lettera l) dello stesso articolo.

Sempre per la ricorrente, il divieto assoluto di provvedere all'acquisizione dei beni e dei servizi necessari al di fuori delle convenzioni quadro definite dalla s.p.a. CONSIP o in deroga alle condizioni in esse stabilite per l'acquisto di beni e servizi comparabili limiterebbe l'autonomia di spesa di quest'ultima, tutelata anche a norma dell'art. 119, primo comma, Cost.

1.1.2. – Per quanto concerne i parametri statutari, la ricorrente denuncia il contrasto con l'articolo 2, primo comma, lettere a) e b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), che le attribuisce una competenza legislativa esclusiva nelle materie dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione» e dell'«ordinamento degli enti locali», e con il successivo art. 4, che le attribuisce le corrispondenti funzioni amministrative.

1.2. – Un secondo gruppo di questioni riguarda l'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 168 del 2004, nonché, seppure marginalmente, le norme dei successivi commi 9, 10 e 11 che prevedono obblighi di informazione e controlli con riferimento all'osservanza dei vincoli di spesa posti dagli stessi commi. Tali disposizioni sono censurate dalla Regione Campania in riferimento agli articoli 3, 100, 114, 117 e 118 della Costituzione, all'art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché al principio di leale collaborazione.

Secondo la ricorrente, le disposizioni denunciate introdurrebbero una disciplina del controllo degli atti della Regione e degli enti locali, in violazione della Costituzione, perché la materia dei controlli sarebbe estranea alla sfera di competenza statale, essendo riservata alla potestà legislativa regionale ed a quella regolamentare degli enti locali, in base alla disciplina risultante dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Un ulteriore profilo di illegittimità delle norme censurate consisterebbe nella loro irragionevolezza, determinata dall'"interferenza" che esse creano tra controllo di gestione e accertamenti della Corte dei conti. Tale "interferenza" sarebbe idonea, secondo la Regione, «ad alterare la effettività e l'efficacia del controllo di gestione stesso».

1.3. – Un terzo gruppo di questioni riguarda i commi 9, 10, 11 dell'art. 1 del decreto-legge n. 168 del 2004, dei quali le Regioni Campania, Marche e Toscana (quest'ultima per il solo comma 11) fanno valere il contrasto con gli articoli 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost. e con il principio di leale collaborazione.

Affermano le ricorrenti che le norme denunciate non si limitano ad individuare criteri direttivi o limiti massimi di spesa, ma specificano ed elencano le tipologie di spesa che gli enti territoriali devono contenere nell'ambito di percentuali fissate. I vincoli introdotti da dette disposizioni riguardano le spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni e le spese per l'acquisto di beni e servizi. Ne conseguirebbe l'illegittimità delle norme censurate, sotto un duplice profilo.

1.3.1. – Sotto un primo profilo, secondo le ricorrenti, spetta alla legislazione concorrente dello Stato la sola determinazione dei principi fondamentali nella materia della "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" e non anche la fissazione di norme di dettaglio, la quale non sarebbe giustificabile neanche sotto il profilo del contenimento della spesa pubblica da realizzarsi, invece, con la semplice fissazione di percentuali generali di risparmio.

Le stesse ricorrenti denunciano anche la violazione dell'art. 3 della Costituzione, sia perché i limiti posti dalla legge statale riguarderebbero tutti gli enti indiscriminatamente, senza alcuna considerazione della loro specifica situazione finanziaria, sia perché le norme denunciate garantirebbero agevolazioni collegate al rispetto del patto di stabilità, ma fisserebbero in modo arbitrario la data intermedia del 30 giugno 2004 quale termine di riferimento per valutare l'effettivo rispetto di tale patto.

Sussisterebbe, poi, anche una violazione del principio di leale collaborazione, perché lo Stato non avrebbe effettuato le scelte attraverso una intesa con le regioni.

La Regione Toscana lamenta, infine, che la norma censurata consenta, in violazione dell'art. 97 Cost., di superare il limite di spesa del 10%, in casi eccezionali, solo per le missioni all'estero, le spese di rappresentanza, le relazioni pubbliche ed i convegni, ma non anche per altre categorie di spesa che potrebbero essere «più attinenti agli obiettivi degli enti stessi».

1.3.2. – Sotto un secondo profilo, le ricorrenti sostengono che le limitazioni di carattere finanziario incidono negativamente sulle loro competenze in tema di organizzazione amministrativa, nonché sulle competenze legislative loro attribuite dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

1.4. – Un quarto gruppo di questioni riguarda l'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, che inserisce nell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004) i commi 21-bis e 21-ter.

La censura è proposta dalla Regione Campania – la quale denuncia anche l'art. 3, commi da 16 a 21, della stessa legge n. 350 del 2003 – e dalla Regione Marche, in riferimento agli articoli 117 (terzo e quarto comma, in particolare), 118, 119 Cost. e al principio di leale collaborazione, nonché dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento a parametri statutarî, e cioè agli articoli 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), e 48-bis del citato statuto speciale; all'art. 11 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta); agli articoli 2 e 6 del decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 431 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali); all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta).

1.4.1. – Quanto alle censure riferite ai parametri costituzionali, le Regioni Campania e Marche osservano che la norma di cui all'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, pur ammettendo in generale il ricorso all'indebitamento per finanziare contributi agli investimenti a privati, lo consente, però, solo in via transitoria e subordinatamente a precise e dettagliate condizioni.

Secondo le ricorrenti, l'art. 119, ultimo comma, Cost., nel porre l'obbligo di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, si riferisce al concetto generale di spese di investimento presente nell'ordinamento della contabilità dello Stato, intendendo tali le spese in conto capitale, con la conseguenza dell'illegittimità costituzionale della denunciata normativa statale, che utilizza una diversa nozione di spese di investimento.

Le Regioni lamentano anche la violazione dell'art. 117 Cost., in quanto la disciplina censurata non porrebbe principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

La Regione Campania lamenta, infine, che la disciplina statale, pur rientrando in una materia di competenza concorrente, è stata posta in essere escludendo qualsiasi partecipazione degli enti locali, in violazione del principio di leale collaborazione.

1.4.2. – Quanto al prospettato contrasto con i parametri statuari, la Regione Valle d'Aosta deduce che l'art. 3, comma 1, de quo contiene disposizioni di dettaglio dirette a regolare la materia dell'indebitamento, in violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

La ricorrente sostiene altresì che la norma censurata, nel prevedere un controllo sulla Regione affidato all'istituto finanziatore e nel consentire finanziamenti destinati a privati solo se compresi nei prospetti di cui al comma 21-bis, lede la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento, anche contabile, degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione, e in materia di finanze regionali.

La ricorrente lamenta poi che le norme denunciate introdurrebbero – in modo dettagliato e in violazione degli altri parametri statuari evocati – limitazioni, modalità e controlli, per mutui, obbligazioni e partecipazioni societarie.

Secondo la ricorrente, la normativa denunciata avrebbe inoltre disciplinato una materia oggetto di norme di attuazione statutaria, senza seguire il particolare procedimento per l'approvazione e la modifica delle norme di attuazione dello statuto speciale, previsto e regolato dall'art. 48-bis e dall' art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994.

La Regione autonoma lamenta infine che la disciplina censurata lede la competenza legislativa riservata dalle norme di attuazione statutaria in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti degli enti locali e delle loro aziende.

2. – Considerata la parziale identità delle norme censurate e delle questioni prospettate, i giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi.

3. – Va preliminarmente rilevato che le ricorrenti sono legittimate a denunciare la legge statale per la violazione di competenze degli enti locali.

La Corte ha infatti ritenuto sussistente in via generale una tale legittimazione in capo alle Regioni, perché «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenza n. 196 del 2004).

4. – Passando ad esaminare distintamente i sopra indicati gruppi di questioni, occorre valutare in primo luogo le censure proposte dalla Regione Valle d'Aosta in tema di procedure di acquisto di beni e servizi, e riguardanti l'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 168 del 2004, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, Cost. e agli articoli 2, primo comma, lettere a) e b), e 4 dello statuto speciale.

4.1. – La denunciata disposizione sostituisce il comma 3 dell'articolo 26 della legge n. 488 del 1999 con i commi 3 e 3-bis.

Il nuovo comma 3 attribuisce alle amministrazioni pubbliche – ivi compresi le Regioni e gli enti locali – la facoltà di scegliere fra il ricorso alle convenzioni stipulate, ai sensi del comma 1 dello stesso articolo 26, dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (anche con l'ausilio di società di consulenza specializzate) e, in alternativa, l'utilizzazione dei parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili. Il nuovo comma 3-bis, a sua volta, fissa l'obbligo di trasmissione alle strutture e agli uffici interni preposti al controllo di gestione dei provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi.

Per la Regione Valle d'Aosta, tali previsioni, in quanto di mero dettaglio, non sarebbero riconducibili né a principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica né a principi fondamentali dell'ordinamento giuridico e neppure a norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, e in ogni caso si porrebbero in contrasto con le norme statutarie attributive di competenze legislative e amministrative nelle materie dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione» e dell'«ordinamento degli enti locali».

4.2. – Le questioni non sono fondate.

Alle norme denunciate va infatti riconosciuta, contrariamente all'assunto delle ricorrenti, la natura di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, come questa Corte, con la sentenza n. 36 del 2004, ha già avuto modo di precisare riguardo ad una fattispecie analoga, sia pure in occasione di un giudizio vertente su altre disposizioni di legge.

Questa Corte ha infatti affermato al riguardo che «non può contestarsi la legittimità costituzionale della norma che consente agli enti autonomi di aderire alle convenzioni statali, trattandosi di previsione meramente facoltizzante. Ma anche l'obbligo imposto di adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso per gli acquisti effettuati autonomamente, pur realizzando un'ingerenza non poco penetrante nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa, non supera i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale».

Secondo la medesima sentenza, anche le norme che fissano l'obbligo di trasmissione agli organi interni di revisione contabile delle delibere di acquisto in via autonoma vanno ricondotte agli stessi principi fondamentali di coordinamento, in ragione del loro «carattere strumentale» rispetto al suddetto obbligo di adottare i parametri previsti da dette convenzioni.

Non sussiste neppure il contrasto dell'impugnata disciplina con le norme statutarie che attribuiscono alla Regione Valle d'Aosta la potestà legislativa esclusiva e le correlative funzioni amministrative nelle materie dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione» e dell'«ordinamento degli enti locali» (articoli 2, primo comma, lettere a e b, e 4 dello statuto speciale). Neanche le attività dirette all'acquisto di beni o servizi da parte delle amministrazioni sono infatti riconducibili a tali materie, dovendo esse considerarsi al più strumentali al funzionamento di detti uffici ed enti.

5. – La Regione Campania censura l'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 168 del 2004, sia nel testo originario, sia nell'identico testo successivo alla conversione ad opera della legge n. 191 del 2004, in riferimento agli articoli 3, 100, 114, 117 e 118 della Costituzione, all'art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e al principio di leale collaborazione fra Stato e Regione.

5.1. – La disposizione impugnata inserisce, dopo l'articolo 198 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), l'art. 198-bis, secondo il quale «nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione di cui agli articoli 196, 197

e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'articolo 198, anche alla Corte dei conti».

Per la Regione Campania, tale norma attiene alla materia dei controlli sugli enti locali, riservata alla potestà legislativa regionale ed a quella regolamentare degli enti locali stessi e crea, in ogni caso, un'irragionevole interferenza fra controllo interno di gestione e accertamenti della Corte dei conti.

5.2. – Va preliminarmente osservato che le censure rivolte al testo originario della denunciata disposizione del decreto-legge n. 168 del 2004 debbono ritenersi assorbite in quelle rivolte alla corrispondente disposizione risultante dalla conversione in legge, data l'identità testuale delle due disposizioni.

5.3. – Le questioni non sono fondate.

Nel merito, va premesso che la disposizione introdotta nel testo unico sugli enti locali dall'impugnato articolo 1, comma 5, si limita a porre, a carico delle strutture operative interne degli enti locali, l'obbligo di comunicare alla Corte dei conti il referto relativo al controllo di gestione, e pertanto non regola la funzione di controllo della Corte dei conti sui risultati del predetto controllo di gestione interno.

Non viene quindi in rilievo, ai fini della decisione, la legittimità del sistema dei controlli della Corte dei conti – disciplinato da norme diverse da quella impugnata, e in particolare dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e dall'art. 3, comma 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) – ma solo la legittimità della previsione dell'obbligo di comunicare ad un organo statale il referto del controllo interno di gestione e, dunque, i dati relativi alla situazione finanziaria degli enti locali.

Secondo questa Corte (sentenze n. 376 del 2003 e n. 35 del 2005), un tale obbligo non è di per sé idoneo a pregiudicare l'autonomia delle regioni e degli enti locali, in quanto esso deve essere considerato «espressione di un coordinamento meramente informativo» (v. anche, per il periodo precedente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, le sentenze n. 279 del 1992, n. 412 del 1994, n. 421 del 1998).

Del resto, questa Corte ha costantemente affermato la legittimità costituzionale delle norme che disciplinano gli obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, riconducendole ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta "finanza pubblica allargata", allo scopo di assicurare il rispetto del patto di stabilità (cfr. le sentenze n. 376 del 2003, n. 4 del 2004, n. 35 del 2005, n. 64 del 2005).

A tale finalità dell'azione di coordinamento finanziario consegue che «a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia», ma altresì la determinazione di norme puntuali, quali quelle relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti. La fissazione di dette norme da parte del legislatore statale è diretta, infatti, a realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario – che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – (v. sentenze n. 376 del 2003 e n. 35 del 2005) e, proprio perché viene «incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno», è idonea a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sentenza n. 64 del 2005).

Pertanto, va escluso che la norma impugnata, determinando un puntuale obbligo di comunicazione di dati a carico degli enti locali, si ponga in contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

Da quanto sopra discende il corollario che non sussiste neppure la denunciata irragionevole interferenza fra controllo interno di gestione e accertamenti della Corte dei conti, lamentata dalla Regione Campania, perché proprio la finalità del coordinamento finanziario giustifica il raccordo tra i due tipi di controllo, operato dalla norma censurata attraverso la fissazione dell'obbligo di comunicazione alla Corte dei conti dell'esito del controllo interno, realizzando così quella finalità collaborativa cui fa espresso riferimento l'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003.

6. – Le Regioni Campania e Marche censurano i commi 9, 10, 11 dell'art. 1 del decreto-legge n. 168 del 2004, la Regione Toscana il solo comma 11 dello stesso art. 1 del decreto-legge, per contrasto con gli articoli 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost. e con il principio di leale collaborazione.

La Regione Campania censura tali commi sia nella formulazione originaria del decreto-legge, sia nel testo risultante dalla modifica apportata dalla legge di conversione, la quale ha aggiunto un ultimo periodo al comma 11.

6.1. – I commi impugnati introducono puntuali vincoli, che riguardano le spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, nonché le spese per l'acquisto di beni e servizi.

In particolare, il comma 9 limita, per l'anno 2004, la spesa di Regioni ed enti locali, relativa a «studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione»; prevede che «l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato» e limitato ai soli casi previsti dalla legge o all'ipotesi di eventi straordinari, previa comunicazione – a pena di illecito disciplinare e conseguente responsabilità erariale – agli organi di controllo ed agli organi di revisione di ciascun ente; stabilisce che le pubbliche amministrazioni adottano le direttive – comunicate in via preventiva alla Corte dei conti – conseguenti all'applicazione dei suddetti vincoli di spesa, «nell'esercizio dei diritti dell'azionista nei confronti delle società di capitali a totale partecipazione pubblica».

Il comma 10 limita poi, sempre per l'anno 2004, la spesa di regioni ed enti locali per missioni all'estero e rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni; prevede che gli atti e i contratti posti in essere in violazione del limite fissato «costituiscono illecito disciplinare e

determinano responsabilità erariale»; stabilisce che gli organi di controllo e gli organi di revisione di ciascun ente vigilano sulla corretta applicazione del limite di spesa, consentendone, per casi eccezionali, il superamento.

Il comma 11 prevede, anch'esso per l'anno 2004, un limite alla spesa di regioni ed enti locali per l'acquisto di beni e servizi, con l'esclusione di quella dipendente dalla prestazione di servizi collegati a diritti soggettivi dell'utente; prevede, inoltre, che tale riduzione si applica anche alla spesa per missioni all'estero e per il funzionamento di uffici all'estero, nonché alle spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni ed alla spesa per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione; richiama le norme dei due commi precedenti relative alla responsabilità disciplinare ed erariale e agli obblighi di comunicazione e controlli; prevede infine che, «per le regioni e gli enti locali che hanno rispettato, nell'anno 2003 e fino al 30 giugno 2004, gli obiettivi previsti relativamente al Patto di stabilità interno, la riduzione del 10 per cento non si applica con riferimento alle spese che siano già state impegnate».

Le ricorrenti lamentano che le norme in questione non si limitano a fissare l'entità massima del disavanzo o del complesso della spesa corrente di Regioni ed enti locali, ma specificano ed elencano le singole tipologie delle spese che gli enti territoriali devono contenere nell'ambito delle percentuali previste dalle stesse norme.

Sotto un primo profilo, tali vincoli non sarebbero riconducibili a principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e sarebbero pertanto lesivi dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. Sotto un secondo profilo, i vincoli in questione inciderebbero negativamente sulla generalità delle loro competenze legislative e amministrative.

Nell'ambito dei citati commi, la Regione Campania censura, anche se marginalmente, le norme che fissano obblighi di informazione e trasmissione di dati o disciplinano controlli. Tali norme non sono dettagliatamente indicate dalla ricorrente, la quale propone in relazione ad esse le medesime censure rivolte al comma 5 dello stesso articolo.

6.2. – Analogamente a quanto già rilevato a proposito delle questioni relative all'art. 1, comma 5, proposte dalla Regione Campania, va in via preliminare osservato che le censure rivolte al testo originario delle denunciate disposizioni del decreto-legge n. 168 del 2004 debbono ritenersi assorbite in quelle rivolte alla corrispondente disposizione risultante dalla conversione in legge, data l'identità testuale delle disposizioni che fissano i vincoli. La legge di conversione, infatti, si è limitata ad apportare una correzione formale al comma 10 e ad introdurre nel comma 11 dell'art. 1 un ultimo periodo, nel quale si prevede un'eccezione all'applicabilità del vincolo di spesa posto dal comma stesso.

6.3. – Le questioni sono fondate.

Va qui ribadito il principio costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, per cui le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. Secondo tale giurisprudenza, il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), ma solo, con «disciplina di principio», «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari» (sentenza n. 36 del 2004; v. anche le sentenze n. 376 del 2003 e nn. 4 e 390 del 2004). Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; in altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 36 del 2004).

Questa Corte ha recentemente riaffermato tale principio, osservando che la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sent. n. 390 del 2004).

Nella specie, le disposizioni censurate non fissano limiti generali al disavanzo o alla spesa corrente, ma stabiliscono limiti alle spese per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, alle spese per missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, nonché alle spese per l'acquisto di beni e servizi; vincoli che, riguardando singole voci di spesa, non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ma comportano una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa.

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme in questione, per contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.

6.4. – Dalla dichiarazione di incostituzionalità dei suddetti vincoli di spesa consegue l'incostituzionalità delle altre norme dei commi 9, 10, 11 censurati, le quali presuppongono tali vincoli (prevedendo eccezioni alla loro applicabilità), o sono strumentali rispetto ad essi (disciplinando adempimenti consequenziali, controlli, obblighi di motivazione o informazione, o prevedendo fattispecie di responsabilità disciplinare ed erariale per la loro violazione).

6.5. – In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli interi commi 9, 10, 11 dell'art. 1 del decreto-legge n. 168 del 2004, per contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, restando assorbito ogni altro profilo di incostituzionalità dedotto dalle ricorrenti.

7. – Le Regioni Campania e Marche censurano il comma 1 dell'art. 3 del decreto-legge n. 168 del 2004, che inserisce nell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 i commi 21-bis e 21-ter, per contrasto con gli articoli 117, terzo e quarto comma, 118, 119 Cost. e con il principio di leale collaborazione.

La Regione Campania censura tale comma sia nel testo originario del decreto-legge, sia nel testo convertito, del tutto identico.

La Regione Valle d'Aosta censura la stessa norma del decreto legge convertito, in riferimento a parametri statuari e cioè: agli articoli 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), e 48-bis dello statuto speciale; all'art. 11 della legge n. 690 del 1981; agli articoli 2 e 6 del decreto legislativo n. 431 del 1989; all'art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994.

7.1. – In particolare il comma 21-bis stabilisce che, in deroga al precedente comma 18 – il quale definisce i diversi tipi di investimenti ai fini dell'art. 119, sesto comma, Cost. – le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono indebitarsi per finanziare contributi agli investimenti a privati entro i limiti fissati dalle lettere a) e b) dello stesso comma. Il comma 21-ter consente il finanziamento dei soli contributi agli investimenti a privati che soddisfino le condizioni richieste dalle lettere a) e b) del precedente comma.

Le ricorrenti fanno derivare l'illegittimità costituzionale delle norme denunciate dall'illegittimità dei commi da 16 a 21 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003, in quanto questi ultimi conterrebbero una definizione delle diverse tipologie di indebitamento e investimento in contrasto con il principio di cui all'art. 119, sesto comma, Cost.

7.2. – Va preliminarmente osservato che, come per le doglianze concernenti i commi 5, 9, 10, 11 dell'art. 1 del decreto-legge n. 168 del 2004, le censure rivolte dalla Regione Campania al testo originario dell'art. 3, comma 1, del citato decreto-legge debbono ritenersi assorbite in quelle rivolte alla corrispondente disposizione risultante dalla conversione in legge, data l'identità testuale di tali disposizioni.

7.3. – Le questioni sono inammissibili.

Le tre Regioni ricorrenti si limitano ad appuntare le proprie doglianze sugli elenchi dei tipi di indebitamento e investimento, contenuti nei commi 17 e 18 dell'art. 3 della citata legge n. 350 del 2003: le Regioni Campania e Marche sostengono che tali elenchi non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e si pongono comunque in contrasto con le definizioni generali già presenti nell'ordinamento della contabilità dello Stato, cui avrebbe fatto implicito riferimento l'art. 119, sesto comma, Cost.; la Regione Valle d'Aosta lamenta invece la violazione di parametri statuari.

Le ricorrenti omettono, però, di formulare specifici motivi di censura proprio riguardo alla norma del comma 1 dell'art. 3 oggetto di denuncia, la quale amplia il novero degli investimenti ricomprendendovi anche «contributi agli investimenti a privati» e si configura così come norma di favore per le Regioni rispetto al sistema delineato dai commi da 16 a 21 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003.

In conseguenza di tale carenza di specifici motivi, la questione di costituzionalità del comma 1 dell'art. 3 del decreto-legge n. 168 del 2004 deve essere dichiarata inammissibile.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9, 10, 11, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, nella parte in cui si riferisce alle Regioni e agli enti locali;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, sollevate dalla Regione Campania e dalla Regione Marche, in relazione agli articoli 117, terzo e quarto comma, 118, 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, sollevate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, in relazione agli articoli 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), e 48-bis della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta); all'art. 11 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta); agli articoli 2 e 6 del decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 431 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali); all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta), con il ricorso in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, sollevate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, in relazione agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, della Costituzione e agli articoli 2, primo comma, lettere a) e b), e 4 della legge costituzionale n. 4 del 1948 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), con il ricorso in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004, sollevate dalla Regione Campania, in relazione agli articoli 3, 100, 114, 117 e 118 della Costituzione, all'articolo 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2005.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2005.

Illegittime le statuizioni del decreto "taglia-spese" impositive di vincoli puntuali a specifiche voci di spesa dei bilanci di Regioni ed enti locali di Eleonora Rinaldi

(Assegnista di ricerca in diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza Università degli studi di Roma "La Sapienza")

## TUTELA DELLA SALUTE E RICERCA SCIENTIFICA

Nell'ambito delle Fondazioni scientifiche la Corte Costituzionale rileva una doppia invasione di campo della legge statale.

NUMERO SCHEDA: 6412

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: legge 16 gennaio 2003 n. 3; d.lgs. 16 ottobre 2003 n. 288

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 07/07/2005

NUM. ATTO: 270

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Alcune norme contenute nel dlgs n. 288/03 e nella legge n. 3/03 sono ingiustificatamente dettagliate e invadono sia l'autonomia statutaria delle Fondazioni scientifiche che la potestà legislativa delle Regioni: così la Corte costituzionale con la sentenza 270/05 (depositata il 7 luglio 2005) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli *articoli 1 comma 2; 3, commi 2 e 3; 4 comma 3; 13 comma 1; 16 commi 1 e 2* del Dlgs 288/03 e, inoltre, *dell'articolo 42, comma 1 lettere b) e p)* della legge 3/2003.

A sollevare la questione sono state le regioni Sicilia, Veneto, Emilia Romagna e Marche nella parte in cui tali disposizioni incidono sulla potestà legislativa degli enti territoriali limitandola. Numerosi e frammentati sono i rilievi di costituzionalità sollevati nei loro ricorsi, ma in particolare, tutte le regioni ritengono che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, il quale ha attribuito alla loro potestà legislativa concorrente sia la "tutela della salute", sia la "ricerca scientifica", l'assetto degli IRCCS (Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) dovrebbe considerarsi interamente assorbito nell'ambito della competenza regionale, nel rispetto dei soli principi fondamentali posti dalla legge statale.

La Consulta nel dichiarare in parte fondate le questioni in riferimento al Dlgs. 288/03 (articoli 1 comma 2; 3, commi 2 e 3; 4 comma 3; 13 comma 1; 16 commi 1 e 2) sostenuto che alcune disposizioni ivi contenute, relativamente alla composizione e alla designazione dei consigli di amministrazione, dei presidenti e dei collegi sindacali delle Fondazioni sono troppo dettagliate: pertanto non solo invadono l'autonomia statutaria degli stessi istituti ma usurpano anche la potestà legislativa riservata alle Regioni. Al tempo stesso queste disposizioni sono incostituzionali nella parte in cui - come verrà rilevato anche per la legge n. 3/2003 - pretendono di riservare, mediante obblighi legislativi, alcune designazioni ministeriali in ordinari organi di gestione o di controllo di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali.

Nel nuovo quadro costituzionale, caratterizzato dall'inserimento nell'ambito della legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Costituzione sia della materia "tutela della salute" sia della materia "ricerca scientifica", non può dubitarsi che di norma tutti gli enti pubblici operanti in queste materie di competenza delle regioni siano oggetto della corrispondente potestà legislativa regionale (la quale ovviamente deve svolgersi nell'ambito dei principi fondamentali determinati dal legislatore statale). Resta quindi escluso che la suddetta normativa possa essere ricondotta al titolo di legittimazione della potestà legislativa statale costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera g) Costituzione. Tale tesi, avvalorata dall'Avvocatura generale dello Stato, ad avviso della Corte, non appare sorretta da argomentazioni condivisibili e non sembra neppure essere stata assunta come criterio di riferimento né negli articoli 42 e 43 della legge n. 3 del 2003, né nel decreto legislativo n. 288 del 2003.

Inoltre, risultano fondate le censure concernenti l'articolo 42, comma 1, lettere b) e p) della legge 3/2003 nella parte in cui contengono vincoli relativi alla composizione del consiglio di amministrazione delle Fondazioni.

Anche in questo caso, l'intervenuta modificazione del Titolo V della Costituzione non legittima ulteriormente una presenza obbligatoria per legge di rappresentanti ministeriali in ordinari organi di gestione o di controllo di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali, né consente di giustificare che il legislatore statale determini quali siano le istituzioni pubbliche che possono designare la maggioranza del consiglio di amministrazione delle fondazioni.

*Si allega il testo integrale della sentenza:*

SENTENZA N. 270  
ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 42 e 43 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione); del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3) e dell'articolo 4, comma 236, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promossi con due ricorsi della Regione Siciliana (reg. ric. nn. 30 e 98 del 2003), con un ricorso della Regione Veneto (reg. ric. 31 del 2003), con tre ricorsi della Regione Emilia-Romagna (reg. ric. n. 32 del 2003 e nn. 3 e 33 del 2004) e con due ricorsi della Regione Marche (reg. ric. nn. 34 e 96 del 2003), notificati il 21 marzo 2003 (reg. ric. nn. 30, 31, 32 e 34 del 2003), il 19 dicembre 2003 (reg. ric. nn. 96 e 98 del 2003), il 27 dicembre 2003 (reg. ric. n. 3 del 2004) e il 24 febbraio 2004 (reg. ric. n. 33 del 2004), depositati in cancelleria il 26 marzo 2003 (reg. ric. n. 30 del 2003), il 27 marzo 2003 (reg. ric. nn. 31, 32 e 34 del 2003), il 23 dicembre 2003 (reg. ric. 96 del 2003), il 29 dicembre 2003 (reg. ric. 98 del 2003), il 2 gennaio 2004 (reg. ric. n. 3 del 2004) e il 4 marzo 2004 (reg. ric. n. 33 del 2004) ed iscritti ai nn. 30, 31, 32, 34, 96 e 98 del registro ricorsi 2003 ed ai nn. 3 e 33 del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Giovanni Carapezza Figlia per la Regione Siciliana, Carlo Albini per la Regione Veneto, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Stefano Grassi per la Regione Marche e l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – La Regione Siciliana, con ricorso notificato il 21 marzo 2003 e depositato il 26 marzo 2003, ha impugnato l'art. 42 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), che delega il Governo ad emanare un decreto legislativo recante norme per il riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico (IRCCS) di cui al decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269, e successive modificazioni, sulla base di principi e criteri direttivi individuati nello stesso articolo, per violazione degli artt. 117, terzo comma e 118, della Costituzione, nonché dell'art. 17, lettere b) e c) dello statuto regionale.

La Regione ritiene che la disposizione impugnata sia da ricondurre alla materia "ricerca scientifica" e alla materia "tutela della salute", entrambe affidate alla legislazione concorrente dall'art. 117, comma terzo, della Costituzione e, quanto alla "tutela della salute", altresì contemplata nello statuto della Regione Siciliana (art. 17, lettere b e c).

In particolare, secondo la ricorrente, la norma impugnata delegherebbe il Governo al riordino della disciplina degli IRCCS, mentre «avrebbe dovuto limitarsi a fissare 'i principi e i criteri direttivi', aventi natura di principi fondamentali destinati alle Regioni quali limiti all'esercizio della potestà legislativa alle stesse ascritti». Il concreto riordino avrebbe dovuto essere effettuato con norme regionali e non con decreto legislativo.

La Regione conclude affermando che l'attribuzione al Ministero della salute, operata dalla norma oggetto di censura, del compito di procedere alla trasformazione dei predetti istituti, anche se con l'intesa della Regione interessata, sarebbe lesiva del riparto delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione.

2. – Con ricorso notificato il 21 marzo 2003 e depositato il 27 marzo 2003, anche la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, gli articoli 42 e 43 della legge n. 3 del 2003.

La ricorrente ritiene che la materia disciplinata dall'art. 42 rientri nell'ambito della tutela della salute prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost. D'altra parte, la disciplina della trasformazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico in fondazioni e l'organizzazione a rete di quelli dedicati a particolari discipline non potrebbero neppure essere ricondotte «nell'ambito della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lettera m) del secondo comma dell'art. 117».

Il rispetto della competenza regionale in una materia di legislazione concorrente, richiederebbe il riconoscimento della possibilità per la Regione di porre norme di dettaglio, possibilità che non potrebbe ridursi alla "semplice espressione" di un parere in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sullo schema del decreto legislativo.

La Regione ritiene, pertanto, che gli articoli oggetto di censura violino gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione.

3. – Anche la Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 21 marzo 2003 e depositato il 27 marzo 2003, ha impugnato, fra gli altri, gli articoli 42 e 43 della legge n. 3 del 2003.

Preliminarmente, la ricorrente illustra l'evoluzione della disciplina legislativa sugli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, evidenziando «la loro progressiva attrazione nell'ambito del servizio sanitario, quindi verso la competenza regionale».

In particolare, la ricorrente ritiene che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, il quale ha attribuito alla potestà legislativa concorrente delle Regioni sia la "tutela della salute", sia la "ricerca scientifica", l'assetto degli IRCCS dovrebbe considerarsi interamente assorbito nell'ambito della competenza regionale, nel rispetto dei soli principi fondamentali posti dalla legge statale.

L'art. 42 impugnato violerebbe invece la competenza legislativa regionale, in quanto non si limiterebbe a determinare i soli principi fondamentali, né delegherebbe il Governo ad adottare norme di tale tipologia, dal momento che i singoli principi e criteri direttivi contenuti nella delega consentirebbero al legislatore delegato di porre norme di dettaglio. La competenza legislativa regionale risulterebbe, dunque, del tutto estranea al complessivo impianto della delega.

La ricorrente esclude che si versi nella materia dell'ordinamento e organizzazione degli "enti pubblici nazionali", di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), Cost., in quanto per enti nazionali, a seguito del nuovo assetto istituzionale, andrebbero considerati solo quelli che operano nelle materie ora riservate allo Stato o quelli individuati da idonee fonti che ne prevedano l'esistenza a tutela di interessi infrazionabili.

Specificata censura è rivolta dalla Regione nei confronti dell'art. 42, comma 1, lettera a), della citata legge, il quale individua, come principio e criterio della delega, la trasformazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico esistenti alla data di entrata in vigore della legge, "nel rispetto delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano [...], d'intesa con la regione interessata", in fondazioni di rilievo nazionale sottoposte alla vigilanza del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze, "ferma restando la natura pubblica degli istituti medesimi". La Regione Emilia-Romagna ritiene che tanto il rispetto delle attribuzioni regionali quanto la previsione di un'intesa riguardino le sole modalità e condizioni attraverso le quali il Ministero della salute provvederebbe alla trasformazione in fondazioni. Tale disposizione sarebbe quindi in contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto inciderebbe in ambiti di competenza legislativa regionale, sia con l'art. 118 Cost., in quanto anche se la materia fosse di competenza statale, la Regione sarebbe il livello adeguato per deliberare e gestire l'eventuale trasformazione ed esercitare la vigilanza «in connessione con i propri compiti generali in materia di tutela della salute e di gestione del servizio sanitario».

Relativamente al medesimo art. 42, comma 1, lettera b), la Regione ritiene che l'indirizzo dato al Governo, concernente l'istituzione degli organi e i profili organizzativi, dovrebbe essere rivolto al legislatore regionale e che la prevista rappresentanza "paritetica" del Ministero della salute e della Regione interessata nel consiglio di amministrazione rappresenterebbe un'indebita ingerenza del Ministero in compiti di gestione locali. Lesive delle competenze regionali sarebbero poi la riserva di nomina del direttore generale-amministratore delegato al consiglio di amministrazione, così come la previsione che il direttore scientifico responsabile della ricerca sia nominato dal Ministero della salute "sentita la Regione interessata", anziché dalla Regione competente. Tali norme avrebbero comunque carattere di dettaglio e non sarebbero più rispondenti al nuovo assetto costituzionale che vede l'inclusione della "ricerca scientifica" tra le materie di legislazione concorrente. Esse costringerebbero la Regione a dettare una disciplina omogenea a quella dettata dalla legge statale, senza la possibilità di adottare, pur nel rispetto dei principi fondamentali, un modello organizzativo autonomo o comunque diversamente articolato. Inoltre determinerebbe una indebita ingerenza del Ministero in compiti di gestione locali.

La disposizione dell'art. 42, comma 1, lettera c), nel prevedere, tra i principi e criteri direttivi della delega, quello di «trasferire ai nuovi enti, in assenza di oneri, il patrimonio, i rapporti attivi e passivi e il personale degli istituti trasformati», disponendo altresì che «il personale già in servizio all'atto della trasformazione può optare per un contratto di lavoro di diritto privato, fermi restando, in ogni caso, i diritti acquisiti», violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto porrebbe non già un principio, ma un vero e proprio privilegio a beneficio di una categoria di personale regionale. Contrasterebbe inoltre con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., poiché, comunque, si tratterebbe di una "scelta operativa e organizzativa" che competerebbe alle Regioni, in quanto concernente personale regionale il cui stato giuridico sarebbe del tutto assimilabile a quello del restante personale delle aziende sanitarie regionali.

L'art. 42, comma 1, lettera d), nel prevedere, tra i principi e criteri direttivi, quello di «individuare, nel rispetto della programmazione regionale, misure idonee di collegamento e sinergia con altre strutture di ricerca e di assistenza sanitaria, pubbliche e private, e con le università, al fine di elaborare e attuare programmi comuni di ricerca, assistenza e formazione», contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, spettando pertanto alla Regione il potere di coordinamento con le altre strutture di ricerca e sanitarie.

Inciderebbe, inoltre, sulla potestà legislativa concorrente la disposizione dell'art. 42, comma 1, lettera e), riguardante la valorizzazione e la tutela della proprietà dei risultati scientifici, non trattandosi della disciplina civilistica della proprietà intellettuale.

L'art. 42, comma 1, lettera f) – ancora – comprimerebbe le competenze dei livelli di governo regionale conferendo compiti amministrativi allo Stato in sede di assegnazione di progetti finalizzati di ricerca, i quali già sarebbero assegnati sulla base di appositi bandi il cui testo è definito mediante accordo sancito in sede di Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Tale previsione contrasterebbe, inoltre, con il sistema di finanziamento del Fondo sanitario nazionale, basato prevalentemente su fondi di provenienza regionale.

Anche la lettera g) del comma 1 dell'art. 42 invaderebbe le competenze legislative delle Regioni, laddove contempla, tra i principi e i criteri direttivi, quello di disciplinare le modalità con cui applicare i principi di cui al medesimo articolo agli IRCCS di diritto privato. Tale previsione rappresenterebbe, secondo la ricorrente, un principio che dovrebbe essere attuato direttamente dal legislatore regionale e non dal Governo mediante decreto legislativo.

Analogamente, la previsione contenuta nell'art. 42, comma 1, lettera i), stabilendo che debbano essere disciplinate le modalità attraverso le quali le fondazioni possono concedere ad altri soggetti pubblici e privati compiti di gestione, anche di assistenza sanitaria, invaderebbe la competenza regionale, ponendo un principio che dovrebbe essere direttamente attuato dal legislatore regionale e non mediante decreto legislativo.

Anche la disciplina del riconoscimento delle nuove fondazioni e la revoca dei riconoscimenti contenuta nell'art. 42, comma 1, lettera m), contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. Spetterebbe infatti alle Regioni sia il riconoscimento di nuovi enti, sia la relativa revoca. La mancata menzione delle attribuzioni regionali al riguardo determinerebbe una riduzione del ruolo delle Regioni rispetto alle previsioni contenute nell'art. 2 del d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266 (Riordinamento del Ministero della sanità, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nel testo risultante a seguito della sentenza di questa Corte n. 338 del 1994, il quale prevede che per il riconoscimento del carattere scientifico degli enti in questione, nonché per la revoca, sia almeno sentita la Regione interessata.

L'art. 42, comma 1, lettera n), prevedendo la devoluzione del patrimonio in favore di altri enti "disciplinati dal presente articolo aventi analoghe finalità", potrebbe essere ritenuto legittimo se considerato come guida della legislazione regionale e non già come criterio direttivo per il Governo.

L'art. 42, comma 1, lettera p), occupandosi degli istituti "non trasformati" o di quelli che "non sono oggetto di trasformazione", sarebbe illegittimo, dal momento che non porrebbe un principio suscettibile di essere sviluppato dalla legislazione regionale, ma riserverebbe al Ministero della salute la nomina di metà dei membri del consiglio di amministrazione e attribuirebbe al Ministro la nomina del direttore scientifico, in violazione dell'art. 117, terzo comma e dell'art. 118 Cost.

L'art. 43, infine, disponendo che con decreto del Ministro della salute, sentita la Conferenza permanente, venga disciplinata l'organizzazione a rete degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico dedicati a particolari discipline", conferirebbe al Ministro un potere "di natura sostanzialmente regolamentare", di contenuto indeterminato, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost. In subordine, si rileva che il decreto violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, intervenendo in materia affidata alla legislazione concorrente, il decreto di cui alla norma censurata dovrebbe essere adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

4. – Con ricorso notificato il 21 marzo 2003 e depositato il 27 marzo 2003, anche la Regione Marche ha impugnato gli articoli 42 e 43 della legge n. 3 del 2003, proponendo censure sostanzialmente analoghe a quelle prospettate dalla Regione Emilia-Romagna.

Nel ricorso, tuttavia, la censura relativa all'art. 42, comma 1, lettera f), è proposta anche in riferimento al parametro costituzionale espresso dall'art. 119 della Costituzione. In particolare, la ricorrente rileva che la disposizione censurata, nell'attribuire allo Stato «compiti di definizione delle risorse per la ricerca, senza un pieno coinvolgimento delle regioni e comunque sovrapponendosi alle competenze regionali», violerebbe appunto i principi in materia di autonomia finanziaria, considerato che, anche in seguito alla modifica della disciplina del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, il finanziamento della ricerca finalizzata «si basa anche su fondi di provenienza regionale».

5. – In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato.

Negli atti di costituzione, di contenuto sostanzialmente identico, l'Avvocatura sostiene che la disciplina degli IRCCS rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., in quanto si tratterebbe di organismi rientranti nella categoria degli "enti pubblici nazionali".

Peraltro, l'art. 42 della legge n. 3 del 2003 sarebbe rispettoso delle attribuzioni regionali, in quanto, in aderenza con il principio della leale cooperazione, sarebbe comunque richiesta la previa intesa con la Regione interessata, nonché l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni sullo schema di decreto legislativo da emanare in attuazione della delega.

6. – In prossimità della data fissata per l'udienza, la Regione Veneto ha depositato una memoria nella quale dà atto che la Giunta regionale ha autorizzato il Presidente a rinunciare al ricorso promosso avverso la legge n. 3 del 2003, limitatamente alle disposizioni di cui agli artt. 42 e 43.

7. – La Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria nella quale, replicando alle argomentazioni svolte dall'Avvocatura dello Stato nel proprio atto di costituzione in giudizio, sostiene che l'estraneità degli IRCCS rispetto agli enti di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. troverebbe conferma nell'art. 1 del d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), che qualifica tali istituti come "enti a rilevanza nazionale".

Ancora, il carattere di dettaglio della disciplina contenuta nella legge n. 3 del 2003 sarebbe confermato sia dal contenuto del d.lgs. n. 288 del 2003, sia dalla sentenza di questa Corte [n. 15 del 2004](#), nella quale si qualifica, appunto, come "analitica e organica" la disciplina contenuta nel decreto.

Quanto alla previsione dell'intesa con la Regione interessata e all'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni sullo schema di decreto legislativo, la ricorrente afferma che tali forme di partecipazione non sarebbero sufficienti a rendere legittime le norme censurate, in quanto non eliminerebbero «la lesione derivante dall'aver accentrato una funzione amministrativa in assenza di esigenze di carattere unitario».

Sostiene infine la Regione Emilia-Romagna che sui ricorsi non inciderebbe l'intesa raggiunta, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003, in sede di Conferenza Stato-Regioni con l'accordo 1° luglio 2004, concernente le modalità di organizzazione, gestione e funzionamento degli IRCCS non trasformati in fondazioni. Ciò sia in quanto i ricorsi riguarderebbero anche gli IRCCS trasformati in fondazioni, sia in quanto la ricorrente ha contestato la previsione stessa dell'intesa, sostenendo che vi sarebbe competenza legislativa piena, ovvero concorrente, della Regione.

8. – La Regione Marche ha depositato una memoria nella quale, confermando le censure sollevate nel ricorso, ribadisce che la legge n. 3 del 2003, in quanto delega il Governo al riordino della disciplina e non soltanto alla definizione dei principi fondamentali, lederebbe la potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di ricerca scientifica e di tutela della salute.

La Regione esclude che gli IRCCS possano essere ricondotti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., dal momento che "enti nazionali" potrebbero essere solo quelli «che per vocazione e struttura sono articolati su una base territoriale tendenzialmente idonea a consentirne lo svolgimento delle proprie funzioni sull'intero territorio nazionale».

9. – Anche l'Avvocatura dello Stato ha presentato memorie nelle quali ha innanzitutto eccepito la carenza di interesse al ricorso della Regione Siciliana e della Regione Veneto, dal momento che nei loro rispettivi territori non insisterebbe alcuno degli istituti contemplati nella disciplina impugnata.

Nel merito, l'Avvocatura afferma che le caratteristiche stesse degli IRCCS, per come configurati dalla peculiare normativa che li concerne, ne contraddistinguerebbero la natura, distinguendola rispetto a quella degli altri istituti del Servizio sanitario nazionale. Si tratterebbe, infatti, di centri di eccellenza che svolgono attività di ricerca scientifica biomedica, di cui sono tenuti a garantire un elevato livello, trasferendone altresì i risultati a favore del Servizio nazionale. Ciò comporterebbe la necessità di un controllo centralizzato «che garantisca uniformità di applicazione dei risultati della ricerca sul territorio

nazionale, anche al fine della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché della relativa applicazione». Queste caratteristiche sottrarrebbero tali istituti alla normativa ordinaria in materia di sanità e di ricerca scientifica e alla relativa competenza legislativa delle Regioni.

Inoltre, il Ministero della salute sarebbe competente al finanziamento dell'attività scientifica di base, finalizzata alla ricerca su patologie di rilievo nazionale, nonché al controllo dei risultati della ricerca stessa. Ciò confermerebbe il carattere nazionale degli IRCCS e giustificerebbe l'attribuzione allo Stato delle funzioni di alta vigilanza e controllo, senza nulla togliere alle competenze delle Regioni in materia di assistenza che sarebbero assicurate, tra l'altro, anche dalla presenza di rappresentanti regionali negli organi di gestione.

Nelle memorie depositate nei giudizi concernenti i ricorsi promossi dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Marche, l'Avvocatura contesta altresì la censura mossa avverso l'art. 43 della legge n. 3 del 2003, relativo alla organizzazione a rete degli IRCCS, sostenendo che tale organizzazione favorirebbe la circolazione dei risultati delle ricerche svolte dagli istituti e, in definitiva, la ricerca scientifica e la tutela della salute nell'ampia accezione delineata dall'art. 32 Cost.

10. – La Regione Emilia-Romagna ha depositato una ulteriore memoria nella quale, replicando alle osservazioni svolte dall'Avvocatura dello Stato, afferma che non sarebbe affatto necessario un controllo centrale sull'attività di ricerca scientifica svolta dagli IRCCS, ben potendo tale controllo essere espletato dalle Regioni, sulla base dei principi fondamentali fissati dallo Stato.

Anche laddove vi fossero esigenze di carattere unitario, la previsione di un potere di controllo statale sarebbe comunque illegittima in quanto non contemplerebbe un coinvolgimento delle Regioni.

La ricorrente richiama, inoltre, le recenti pronunce di questa Corte [n. 31 del 2005](#) e [n. 423 del 2004](#) nelle quali sono stati delineati i casi in cui potrebbe essere ritenuto ammissibile l'intervento statale nell'ambito della materia della ricerca scientifica, al di fuori dei quali la competenza sarebbe della Regione ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

11. – Con ricorso notificato il 19 dicembre 2003 e depositato il 23 dicembre 2003, la Regione Marche ha impugnato l'art. 1, comma 2, l'art. 2, commi 1, 2 e 3, l'art. 7, commi 1, 2, 3 e 4, l'art. 8, l'art. 11, commi 1 e 2, nonché l'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, commi 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3).

Anche in tale ricorso, la Regione ricorrente sostiene che la disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico rientri in parte nella materia della tutela della salute e in parte in quella della ricerca scientifica, entrambe attribuite alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, fermi restando i principi fondamentali della disciplina stabiliti da legge statale. Ai fini dell'individuazione della competenza legislativa, il carattere nazionale di tali istituti – affermato nel precedente assetto costituzionale nel quale si giustificava esclusivamente in ragione della competenza statale in materia di ricerca scientifica – non rilevarebbe più, dal momento che «la legge di revisione costituzionale, nel momento in cui ha affidato alle Regioni le competenze anche in materia di ricerca scientifica (non limitata alla ricerca afferente le sole materie di competenza regionale) ha mutato radicalmente i presupposti per la qualificazione degli istituti come enti nazionali».

Ciò premesso, la ricorrente censura l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo, il quale attribuisce al Ministero della salute funzioni di vigilanza e controllo sugli IRCCS tali da escludere qualsiasi ulteriore controllo da parte della Regione; la norma sarebbe lesiva delle competenze legislative, regolamentari e amministrative della Regione così come configurate dagli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dal momento che non lascerebbe alcuno spazio alla Regione in tema di disciplina e di svolgimento delle funzioni di vigilanza e controllo sulle attività di assistenza svolte dagli istituti.

Medesimo tenore ha la censura prospettata nei confronti dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003, il quale attribuisce la funzione di vigilanza e controllo sulle neoistituite Fondazioni IRCCS al Ministero della salute e al Ministero dell'economia e delle finanze «senza alcuna salvaguardia delle competenze regionali».

La Regione Marche impugna, poi, l'art. 2, commi 2 e 3, l'art. 7, commi 1, 2, 3 e 4, l'art. 8 e l'art. 12, comma 2, in quanto tali disposizioni conterrebbero norme di dettaglio nella materia delle Fondazioni IRCCS e degli Istituti non trasformati in fondazioni, non limitandosi «alla fissazione dei principi fondamentali». La ricorrente evidenzia come i principi fondamentali stabiliti dalle leggi quadro nazionali debbano avere un «livello di maggiore astrattezza» rispetto alle regole stabilite dal legislatore regionale; le norme censurate conterrebbero, invece, una disciplina dettagliata, auto-applicativa, non cedevole e direttamente operante, che non lascerebbe margine alcuno all'intervento legislativo regionale. Le norme censurate invaderebbero quindi l'ambito riservato dalla Costituzione alla funzione legislativa e regolamentare della Regione, in violazione degli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

Da ultimo, la Regione Marche censura l'art. 2, comma 3, e l'art. 11, commi 1 e 2, che disciplinano le assunzioni e i rapporti di lavoro del personale degli IRCCS. Al legislatore statale sarebbe riservata la sola disciplina di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. relativa alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e non «l'ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici substatali», materia quest'ultima che spetterebbe «inequivocabilmente alla competenza residuale del legislatore regionale». Le disposizioni censurate violerebbero così l'art. 117 Cost., in quanto, trattandosi di personale regionale il cui stato giuridico sarebbe del tutto assimilabile a quello del restante personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, esse inciderebbero illegittimamente su ambiti di potestà legislativa residuale regionale o, comunque, se anche si volesse ammettere un titolo di legislazione concorrente, andrebbero ben al di là della riserva statale concernente i principi fondamentali. Tali disposizioni violerebbero inoltre l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto alla Regione sarebbe impedita l'auto-organizzazione delle proprie funzioni amministrative.

Né tali previsioni potrebbero essere ricondotte alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» che sarebbe «cosa del tutto diversa dalla decisione circa le modalità di effettuazione delle assunzioni e il regime del rapporto di lavoro del personale».

12. – Con ricorso notificato il 19 dicembre 2003 e depositato il 29 dicembre 2003, anche la Regione Siciliana ha impugnato il decreto legislativo n. 288 del 2003.

Nel ribadire le posizioni già espresse nel ricorso formulato nei confronti della legge n. 3 del 2003, la Regione afferma che il decreto legislativo impugnato reccherebbe una compiuta e dettagliata disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico che «indebitamente restringe, se non addirittura annulla, ogni spazio utile per l'esercizio della potestà normativa regionale, violando altresì le competenze amministrative alla Regione spettanti in conformità all'art. 118 della Costituzione».

13. – Con ricorso notificato il 27 dicembre 2003 e depositato il 2 gennaio 2004, anche la Regione Emilia-Romagna ha impugnato l'art. 2, commi 1, 2 e 3, l'art. 3, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, l'art. 4, l'art. 5, l'art. 8, comma 5, l'art. 10, comma 1, ultima frase, l'art. 11, comma 1, l'art. 14, l'art. 15, commi 1 e 2, l'art. 16, commi 1, 2, 3 e 4, l'art. 17, comma 2, nonché l'art. 19 del d.lgs. n. 288 del 2003.

**Argomentazioni sostanzialmente analoghe a quelle esposte nel ricorso presentato dalla Regione Marche sono alla base delle censure formulate nei confronti dell'art. 2, commi 1, 2, 3 e dell'art. 11, comma 1.**

Per quanto concerne le disposizioni contenute all'art. 3 – che rinviano alla normativa civilistica per la disciplina del regime giuridico delle fondazioni IRCCS (comma 1), e regolano la composizione e nomina del consiglio di amministrazione (comma 2), la nomina del presidente della Fondazione (comma 3), determinano gli indirizzi per l'autonomia statutaria e la nomina del direttore generale e del direttore scientifico (comma 4), la cessazione dei comitati straordinari (comma 6) – e le disposizioni di cui all'art. 4 – che determina i compiti del collegio sindacale, la sua composizione e nomina e i requisiti dei membri – la ricorrente ritiene che tale disciplina, concernente l'organizzazione delle fondazioni, rientrerebbe nell'ambito di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Ma se anche si volessero ricondurre le norme impuginate alle materie di cui all'art. 117, comma terzo, esse sarebbero illegittime "in quanto dettagliate", né esse potrebbero considerarsi legittime "in virtù di una loro ipotetica cedevolezza", in quanto questa Corte, con le [sentenze n. 303 del 2003](#) e [n. 282 del 2002](#), avrebbe statuito l'inammissibilità di norme statali di dettaglio cedevoli, «salvo il caso che ciò sia necessario per assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività». In via ulteriormente subordinata, la norma in questione contrasterebbe con l'art. 118 Cost., prevedendo una indebita ingerenza ministeriale in compiti di gestione o di controllo locali.

La ricorrente, ancora, censura l'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003. Tale norma, con riguardo agli Istituti non trasformati, prevede che, con atto di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, «sono disciplinate le modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in Fondazioni, nel rispetto del principio di separazione delle funzioni di indirizzo e controllo da quelle di gestione e di attuazione, nonché di salvaguardia delle specifiche esigenze riconducibili alla attività di ricerca e alla partecipazione alle reti nazionali dei centri di eccellenza assistenziale, prevedendo altresì che il direttore scientifico responsabile della ricerca sia nominato dal Ministero della salute, sentito il Presidente della Regione interessata». Tale disposizione violerebbe l'art. 117 Cost., in quanto attribuirebbe un potere normativo necessariamente secondario alla Conferenza in una materia ("organizzazione degli IRCCS non trasformati") che rientrerebbe nella potestà legislativa residuale regionale o, comunque, nella potestà legislativa concorrente. In subordine, la norma, nel prevedere che sia il Ministro della salute a nominare il direttore scientifico (sentito il Presidente della Regione interessata) contrasterebbe con l'art. 118 Cost., in quanto consentirebbe una indebita ingerenza ministeriale in compiti di gestione o di controllo locali.

L'art. 8, comma 5, prevedendo la stipulazione di accordi, convenzioni o la costituzione o partecipazione a consorzi, società di persone o capitali con soggetti pubblici e privati "al fine di trasferire i risultati della ricerca in ambito industriale", inciderebbe, secondo la ricorrente, su un oggetto rientrante nella potestà legislativa regionale concorrente, non trattandosi della disciplina civilistica della proprietà intellettuale scientifica, ma di strumenti organizzativi per l'incentivazione e la migliore utilizzazione dei risultati scientifici.

L'art. 10, comma 1, ultima frase, nell'attribuire al Ministero della salute, nella ripartizione dei fondi di cui all'articolo 12, comma 2, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), la possibilità di riservare apposite quote per il finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazione a rete, lederebbe l'autonomia amministrativa e finanziaria delle Regioni di cui all'art. 119 Cost.; la disposizione censurata ridurrebbe le competenze dei livelli di governo regionali, conferendo compiti amministrativi allo Stato in sede di assegnazione di progetti che già attualmente «sono assegnati sulla base di appositi bandi il cui testo è definito mediante Accordo sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano». Nel ricorso si precisa, inoltre, che attualmente la ricerca finalizzata, compresa quella svolta dagli IRCCS, sarebbe finanziata prevalentemente su fondi di provenienza regionale e che «pertanto si impone una revisione della relativa disciplina in senso esattamente opposto a quello dell'art. 10, comma 1, ultima frase, d.lgs. n. 288/03».

La norma, ancora, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto non prevederebbe un'intesa con le Regioni nella definizione delle quote da riservare.

L'art. 14 sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 118 Cost., in quanto, disciplinando il procedimento di riconoscimento e attribuendone la competenza al Ministero della salute, d'intesa con il Presidente della Regione interessata (art. 14), regolerebbe una

funzione amministrativa che spetterebbe alla legge regionale. Non esisterebbe infatti alcuna esigenza unitaria tale da imporre una competenza statale "secondo un criterio di sussidiarietà, proporzionalità e ragionevolezza".

Analoghe considerazioni varrebbero per l'art. 15, il quale attribuisce al Ministro della salute la verifica periodica del possesso dei requisiti necessari per il riconoscimento delle Fondazioni IRCCS, il potere di scioglimento dei consigli di amministrazione di tali fondazioni e degli organi degli IRCCS non trasformati, nonché il potere di nomina del commissario straordinario. Tale norma violerebbe l'art. 118 Cost., in quanto attribuirebbe al Ministro una funzione amministrativa in assenza di qualsiasi esigenza unitaria tale da giustificare la necessità dell'intervento statale.

L'art. 16, comma 1, il quale prevede la costituzione, da parte del Ministro della salute, di "appositi comitati paritetici di vigilanza", contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto non sussisterebbe titolo alcuno per una disciplina statale di allocazione delle competenze amministrative e per l'esercizio da parte di organi misti delle funzioni di vigilanza. La Regione Emilia-Romagna, inoltre, censura la norma in esame in quanto i comitati da essa previsti non sarebbero effettivamente paritetici, essendo formati da tre membri di nomina "statale" (due designati dal Ministro della salute e uno dal Ministro dell'economia) e due di nomina "regionale".

La ricorrente impugna, ancora, l'art. 17, comma 2, il quale prevede, alla loro estinzione, la devoluzione allo Stato del patrimonio delle Fondazioni IRCCS, con successiva destinazione di tale patrimonio, previa intesa tra il Ministro della salute, il Presidente della Regione interessata e, ove presenti, i soggetti portatori degli interessi originari, agli altri IRCCS o Fondazioni IRCCS ubicati nella Regione in cui insiste la sede prevalente di attività dell'ente estinto, o, in assenza di questi, ad enti pubblici aventi sede nella Regione stessa, esclusivamente per finalità di ricerca e assistenza. Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 118 Cost. in quanto prevederebbe un intervento amministrativo statale (l'intesa con il Ministro della salute) in materia di competenza legislativa residuale regionale (quella dell'ordinamento degli enti regionali) o, comunque, in materia di legislazione concorrente, non giustificato da alcuna esigenza unitaria e tale da pregiudicare, a causa dell'eccessiva rigidità del criterio della destinazione "esclusiva" in favore di altri istituti scientifici, il buon andamento dell'amministrazione in un settore di competenza regionale. L'art. 17, inoltre, violerebbe gli artt. 76 e 118 Cost., in quanto la norma di delega avrebbe previsto la devoluzione diretta del patrimonio in favore di altri IRCCS, senza il "passaggio intermedio" attraverso l'amministrazione statale, passaggio che sarebbe poco chiaro, irragionevole e non giustificato da alcuna esigenza unitaria.

Infine, la Regione censura l'art. 19, laddove prevede che la richiesta di conferma del carattere scientifico degli Istituti di ricovero e cura esistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 3 del 2003, sia sottoposta anche al Ministero, rinviando alle disposizioni procedurali di cui agli artt. 14 e 15. Tale disposizione violerebbe l'art. 118 Cost., in quanto attribuirebbe al Ministro una funzione amministrativa in assenza di qualsiasi esigenza unitaria tale da giustificare la necessità dell'intervento statale.

14. – In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, la quale – dopo aver ribadito che la disciplina degli IRCCS rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. – afferma che, per quanto attiene alla specifica disciplina delle fondazioni, essa rientrerebbe nella previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Inoltre, la difesa erariale sostiene che il decreto legislativo atterrebbe ai settori della ricerca scientifica e della tutela della salute in cui lo Stato avrebbe competenza concorrente, competenza della quale non sarebbero stati superati i limiti.

Il mantenimento allo Stato delle funzioni di vigilanza e controllo non limiterebbe le attribuzioni regionali e comunque tale previsione si giustificerebbe per la necessità di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative in tale delicato settore, trovando fondamento nell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Tale disposizione assegnerebbe allo Stato un particolare "compito" di carattere "trasversale", nel cui esercizio lo Stato conserverebbe il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste. «Pertanto, ogni qual volta la garanzia di interessi di rilievo nazionale richieda l'esistenza di regole omogenee in tutto il territorio della Repubblica», le norme poste in attuazione di tali compiti sarebbero «efficaci anche se interferenti con le materie attribuite alla competenza concorrente o residuale delle Regioni».

15. – La Regione Emilia-Romagna, in prossimità dell'udienza, ha presentato una memoria nella quale contesta che la disciplina degli IRCCS rientri nella competenza statale in materia civilistica ex art. 117, secondo comma, lettera l) Cost. Tale rilievo sarebbe infondato, dal momento che l'art. 2 del decreto manterrebbe ferma la natura pubblicistica di tali istituti.

Inoltre, il richiamo alla competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. non sarebbe pertinente, non avendo le norme censurate alcun collegamento con i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali.

16. – La Regione Marche, nella ulteriore memoria depositata, oltre a ribadire le argomentazioni già svolte, osserva che la previsione contenuta nell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, secondo la quale la programmazione della ricerca degli IRCCS dovrebbe svolgersi in coerenza con gli atti di programmazione regionale, ridurrebbe ulteriormente lo spazio di intervento regionale, pure riconosciuto dall'art. 10, comma 1, lettera a), della legge 13 maggio 1999, n. 133 (Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale), il quale prevede l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni per la determinazione dei criteri di raccordo dell'attività di tali istituti con la programmazione regionale, nonché delle modalità di finanziamento delle attività assistenziali.

Infine, anche la Regione Marche contesta la possibilità di ricondurre le norme impugnate alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. per il solo fatto che la disciplina in esame concerna anche il diritto alla salute.

17. – L'Avvocatura dello Stato, nel giudizio promosso dalla Regione Marche (reg. ric. n. 96 del 2003) ha depositato una memoria nella quale svolge ulteriori considerazioni in ordine alle censure formulate da tale Regione avverso il d.lgs. n. 288 del

2003, affermando che le medesime considerazioni varrebbero anche con riferimento al ricorso proposto dalla Regione Siciliana – il quale sarebbe peraltro inammissibile per carenza di interesse e per mancata specificazione delle norme censurate – nonché al ricorso della Regione Emilia-Romagna.

La difesa erariale afferma che la ricostruzione della natura degli IRCCS operata dalle ricorrenti non terrebbe conto dell'elemento più qualificante di tali enti, e cioè del fatto di costituire "centri di eccellenza", nonché dell'indispensabile collegamento in una rete di servizi al fine di conseguire vari obiettivi, tra cui crescenti sinergie tra gli istituti stessi, l'innalzamento delle loro prestazioni in tutto il Paese, l'accesso ai programmi europei di ricerca. Tale carattere ne precluderebbe l'inquadramento nell'ambito delle ordinarie strutture sanitarie. Ciò sarebbe confermato dall'art. 4 del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale stabilisce la possibilità di costituire gli IRCCS di diritto pubblico in aziende sanitarie ma con le particolarità procedurali di cui all'art. 11, comma 1, lettera b) della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), così confermando indirettamente l'autonomia della struttura organizzativa degli IRCCS.

Quanto alle singole censure, rileva l'Avvocatura che le competenze regionali non sarebbero lese dal momento che la trasformazione degli istituti in fondazioni dovrebbe avvenire su istanza della Regione. La vigilanza statale sarebbe già prevista dalla normativa vigente e si giustificerebbe in considerazione del fatto che le fonti di finanziamento sarebbero appunto statali. Le prerogative regionali sulla vigilanza sarebbero peraltro assicurate dalla previsione di comitati paritetici (art. 16). In ogni caso, la competenza statale sarebbe giustificata dalla necessaria uniformità della trasformazione degli IRCCS.

Il carattere dettagliato delle previsioni del d.lgs. n. 288 si giustificerebbe, poi, con l'esigenza di garantire l'uniformità organizzativa degli istituti su tutto il territorio nazionale e non pregiudicherebbe le prerogative regionali in ordine alla programmazione dell'attività di assistenza. Infondate, infine, sarebbero le censure sulle norme concernenti il personale degli IRCCS in quanto, rinviando al d.lgs. n. 502 del 1992 e al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), esse assicurerebbero, nell'ambito degli istituti non trasformati, uniformità di comportamento e salvaguarderebbero le competenze regionali delineate da tale normativa.

**18. – La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 24 febbraio 2003 e depositato il 4 marzo 2003, ha impugnato, fra gli altri, l'art. 4, comma 236, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).**

La disposizione in esame prevede che gli IRCCS, al fine di ripianare i debiti pregressi fino al 31 ottobre 2003, possano procedere alla alienazione del proprio patrimonio e che «le modalità di attuazione sono autorizzate con decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze». Tale disciplina, secondo la ricorrente, violerebbe gli articoli 117, terzo comma, e 118 Cost. Gli IRCCS, infatti, sarebbero «enti che rientrano ormai nell'orbita regionale», in quanto operanti in ambiti di legislazione concorrente, mentre la disposizione non potrebbe in alcun modo essere considerata un "principio fondamentale della materia", con la conseguenza che ogni decisione volta a consentire o vietare l'alienazione del patrimonio di tali enti dovrebbe spettare alle Regioni. La norma censurata, inoltre, contrasterebbe con l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto affiderebbe al Ministro un potere regolamentare in ambiti di potestà legislativa concorrente.

19. – In tale giudizio, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, contestando genericamente i motivi di censura formulati dalla ricorrente.

Nella memoria depositata successivamente, l'Avvocatura dello Stato osserva che gli IRCCS sarebbero qualificati dal d.lgs. n. 288 del 2003 come "enti a rilevanza nazionale" e quindi rientrerebbero nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. Inoltre, poiché la disposizione censurata atterrebbe alla disciplina della capacità di agire di tali persone giuridiche, essa rientrerebbe nella materia dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

20. – In data 26 ottobre 2004, anteriormente allo svolgimento dell'udienza pubblica, la difesa della Regione Siciliana ha depositato un atto in cui il Presidente della Regione dichiara di rinunciare ad entrambi i ricorsi proposti. L'Avvocatura dello Stato ha accettato tale rinuncia.

## **Considerato in diritto**

1. – La Regione Siciliana e le Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Marche, con distinti ricorsi (rispettivamente iscritti nel registro ricorsi ai nn. 30, 31, 32 e 34 del 2003), hanno proposto questioni di legittimità costituzionale (le Regioni Veneto ed Emilia-Romagna insieme ad altre disposizioni) degli articoli 42 e 43 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione), i quali delegano il Governo ad emanare un decreto legislativo recante norme per il riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, per violazione degli artt. 3, 114, 117, terzo e sesto comma, 118, 119 Cost., nonché, per ciò che riguarda la Regione Siciliana, dell'art. 17, lettere b) e c) dello statuto regionale, approvato con r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), e convertito in legge costituzionale con la legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2.

La Regione Marche, la Regione Siciliana e la Regione Emilia-Romagna, con distinti ricorsi (rispettivamente iscritti nel registro

ricorsi ai nn. 96 e 98 del 2003, n. 3 del 2004) hanno impugnato l'intero decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), nonché numerose disposizioni che lo compongono, in relazione agli artt. 3, 76, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119 ed al principio di leale collaborazione, nonché, per ciò che riguarda la Regione Sicilia, all'art. 17, lettere b) e c) dello statuto regionale.

La Regione Emilia-Romagna con ricorso iscritto al n. 33 del registro ricorsi del 2004 ha impugnato, in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., tra gli altri, l'art. 4, comma 236, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), il quale consente la alienazione del patrimonio degli IRCCS, al fine di ripianare i debiti pregressi fino al 31 ottobre 2003.

2. – Per ragioni di omogeneità di materia, le questioni di legittimità costituzionale sollevate avverso gli artt. 42 e 43 della legge n. 3 del 2003 e avverso l'art. 4, comma 236, della legge n. 350 del 2003 devono essere trattate separatamente dalle altre concernenti gli stessi atti normativi e sollevate con i medesimi ricorsi delle Regioni Veneto ed Emilia-Romagna, oggetto di distinte decisioni.

**Considerata l'identità di materia, nonché la sostanziale analogia delle questioni prospettate, i giudizi possono essere riuniti per essere affrontati congiuntamente e decisi con unica sentenza.**

**3. – In prossimità alla data fissata per l'udienza, la Regione Veneto ha rinunciato al ricorso n. 31 del 2003 avverso gli artt. 42 e 43 della legge n. 3 del 2003.**

**In occasione dell'udienza pubblica la difesa della Regione Siciliana ha depositato la rinuncia ai ricorsi nn. 30 e 98 del 2003.**

Entrambe le rinunce sono state accettate dall'Avvocatura generale dello Stato, cosicché i relativi giudizi devono essere dichiarati estinti; la presente decisione avrà dunque ad oggetto le questioni sollevate con i ricorsi nn. 32, 34, 96 del 2003 e nn. 3 e 33 del 2004.

4. – Numerosi e frammentati appaiono i rilievi di costituzionalità sollevati. Essi possono essere sintetizzati nei termini seguenti:

I. – l'art. 42 della legge n. 3 del 2003, considerato nel suo complesso, delegando il Governo a dettare norme di dettaglio volte al riordino degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, anziché fissare principi fondamentali per l'attuazione del riordino da parte delle Regioni, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si verterebbe in ambiti materiali affidati alla legislazione concorrente, nei quali lo Stato dovrebbe limitarsi esclusivamente a porre i principi fondamentali; ciò, sia che si ritenesse la normativa impugnata incidente nella materia "tutela della salute", sia che la si ritenesse incidente nell'ambito della "ricerca scientifica" (Regione Emilia-Romagna, Regione Marche);

II. – l'art. 42 della legge n. 3 del 2003, anche ove fosse interpretato nel senso di abilitare il Governo a dettare soltanto "i principi fondamentali per il riordino della disciplina" degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, violerebbe comunque l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto tale interpretazione "adeguatrice" non troverebbe alcun riscontro concreto nei contenuti della delega, dal momento che i singoli principi e criteri direttivi posti al legislatore delegato sarebbero tali da consentirne al Governo uno sviluppo solo mediante normative di mero dettaglio in materie di legislazione concorrente (Regione Emilia-Romagna);

III. – l'art. 42, comma 1, lettera a), della legge n. 3 del 2003, nel disporre che il Governo debba «prevedere e disciplinare [...] le modalità e le condizioni attraverso le quali il Ministro della salute, d'intesa con la Regione interessata, possa trasformare gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico [...] in fondazioni di rilievo nazionale, aperte alla partecipazione di soggetti pubblici e privati e sottoposte alla vigilanza del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze, ferma restando la natura pubblica degli istituti medesimi», violerebbe: a) l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto inciderebbe in ambiti di legislazione concorrente in violazione delle prerogative regionali, non valendo in senso inverso la previsione dell'intesa con la Regione interessata, riferita solo alle modalità ed alle condizioni dell'operare del Ministro; b) l'art. 118 Cost., in quanto allocherebbe al livello statale le funzioni amministrative connesse alla trasformazione degli istituti pur essendo del tutto adeguato allo svolgimento delle stesse il livello regionale (Regione Emilia-Romagna, Regione Marche);

IV. – l'art. 42, comma 1, lettera b), della legge n. 3 del 2003, nella sua interezza, costituendo principio della delega rivolta al Governo, e non principio fondamentale rivolto al legislatore regionale per l'esercizio della potestà legislativa spettante alle Regioni in ambiti di potestà concorrente, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. (Regione Emilia-Romagna);

V. – l'art. 42, comma 1, lettera b), della legge n. 3 del 2003, ponendo una disciplina di dettaglio sulla composizione degli organi di amministrazione, compresa la riserva della nomina del direttore generale-amministratore delegato al consiglio di amministrazione, nonché la nomina del direttore scientifico responsabile della ricerca da parte del Ministero della salute, sentita la Regione interessata, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto interverrebbe in materie di competenza concorrente, quali la tutela della salute e la ricerca scientifica, costringendo la Regione a dettare una disciplina omogenea a quella dettata dalla legge statale, senza la possibilità di adottare, pur nel rispetto dei principi fondamentali, un modello organizzativo autonomo o comunque diversamente articolato (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

VI. – l'art. 42, comma 1, lettera b), della legge n. 3 del 2003, nella parte in cui impone di assicurare, nell'organo di indirizzo composto da consiglio di amministrazione e presidente, la rappresentanza paritetica del Ministero della salute e della Regione

“interessata”, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto determinerebbe una indebita ingerenza del Ministero in compiti di gestione locali (Regione Emilia-Romagna);

VII. – l’art. 42, comma 1, lettera b), della legge n. 3 del 2003, prevedendo la nomina del direttore scientifico responsabile della ricerca da parte del Ministero della salute, sentita la Regione interessata, violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto il ruolo meramente consultivo della Regione in ordine a tale profilo non risponderebbe più all’inclusione della ricerca scientifica tra le materie di legislazione concorrente (Regione Emilia-Romagna);

VIII. – l’art. 42, comma 1, lettera c), della legge n. 3 del 2003, nel prevedere, tra i principi e criteri direttivi, quello di «trasferire ai nuovi enti, in assenza di oneri, il patrimonio, i rapporti attivi e passivi e il personale degli istituti trasformati», disponendo altresì che «il personale già in servizio all’atto della trasformazione può optare per un contratto di lavoro di diritto privato, fermi restando, in ogni caso, i diritti acquisiti», violerebbe: gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., comprimendo illegittimamente l’autonomia legislativa regionale, dal momento che si tratterebbe di una “scelta operativa e organizzativa” che competerebbe alle Regioni in quanto concernente personale regionale il cui stato giuridico sarebbe del tutto assimilabile a quello del restante personale delle aziende sanitarie regionali (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche), ponendosi, altresì, in contrasto con l’art. 3 Cost., in quanto attribuirebbe un privilegio a beneficio di una categoria di personale (parametro, quest’ultimo, evocato solo dalla Regione Emilia-Romagna);

IX. – l’art. 42, comma 1, lettera d), della legge n. 3 del 2003, nel prevedere, tra i principi e criteri direttivi, quello di «individuare, nel rispetto della programmazione regionale, misure idonee di collegamento e sinergia con altre strutture di ricerca e di assistenza sanitaria, pubbliche e private, e con le università, al fine di elaborare e attuare programmi comuni di ricerca, assistenza e formazione», violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, spettando pertanto alla Regione il potere di coordinamento con le altre strutture di ricerca e sanitarie (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

X. – l’art. 42, comma 1, lettera e), della legge n. 3 del 2003, nel contemplare tra i principi e criteri direttivi, quello di «prevedere strumenti che valorizzino e tutelino la proprietà dei risultati scientifici, ivi comprese la costituzione e la partecipazione ad organismi ed enti privati, anche aventi scopo di lucro, operanti nel settore della ricerca biomedica e dell’industria, con modalità atte a salvaguardare la natura non profit delle fondazioni», violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, ponendo peraltro un principio che dovrebbe essere direttamente attuato dalla legge regionale e non dal Governo mediante decreto legislativo (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

XI. – l’art. 42, comma 1, lettera f), della legge n. 3 del 2003, nell’individuare, tra i principi e criteri direttivi, quello di prevedere che il Ministro della salute assegni a ciascuna fondazione, o a fondazioni aggregate a rete, diversi e specifici progetti finalizzati di ricerca, anche fra quelli proposti dalla comunità scientifica, sulla base dei quali aggregare scienziati e ricercatori considerando la necessità di garantire la qualità della ricerca e valorizzando le specificità scientifiche già esistenti o nelle singole fondazioni ovvero nelle singole realtà locali, violerebbe: a) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione ridurrebbe le competenze dei livelli di governo regionali, rispetto a procedimenti già attualmente in essere, dal momento che – a seguito delle modificazioni del sistema di finanziamento del Fondo sanitario regionale – la ricerca finalizzata (compresa quella svolta dagli IRCCS) sarebbe attualmente finanziata prevalentemente su fondi di provenienza regionale (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche); b) l’art. 119 Cost. in quanto, l’attribuzione allo Stato di compiti di definizione delle risorse per la ricerca, senza il pieno coinvolgimento delle Regioni, lederebbe le attribuzioni loro costituzionalmente garantite (parametro evocato solo dalla Regione Marche);

XII. – l’art. 42, comma 1, lettera g), della legge n. 3 del 2003, nel prevedere, tra i principi e criteri direttivi, quello di «disciplinare le modalità attraverso le quali applicare i principi di cui al presente articolo agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto privato, salvaguardandone l’autonomia giuridico-amministrativa», violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, ponendo peraltro un principio che dovrebbe essere direttamente attuato dalla legge regionale e non dal Governo mediante decreto legislativo (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

XIII. – l’art. 42, comma 1, lettera i), della legge n. 3 del 2003, nel prevedere, tra i principi e criteri direttivi, quello di «disciplinare le modalità attraverso le quali le fondazioni, nel rispetto degli scopi, dei programmi e degli indirizzi deliberati dal consiglio di amministrazione, possono concedere ad altri soggetti, pubblici e privati, compiti di gestione, anche di assistenza sanitaria, in funzione della migliore qualità e maggiore efficienza del servizio reso», violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, ponendo peraltro un principio che dovrebbe essere direttamente attuato dalla legge regionale e non dal Governo mediante decreto legislativo (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

XIV. – l’art. 42, comma 1, lettera m), della legge n. 3 del 2003, nel prevedere, tra i principi e criteri direttivi, quello di «regolamentare i criteri generali per il riconoscimento delle nuove fondazioni e le ipotesi e i procedimenti per la revisione e la eventuale revoca dei riconoscimenti già concessi, sulla base di una programmazione nazionale riferita ad ambiti disciplinari specifici secondo criteri di qualità ed eccellenza», violerebbe: a) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione non lascerebbe alcuno spazio, a prescindere dalle scelte del legislatore delegato, per una disciplina regionale (Regione Marche); b) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, ponendo peraltro un principio che dovrebbe essere direttamente attuato dalla legge regionale e non dal Governo mediante decreto legislativo (Regione Emilia-Romagna); c) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto spetterebbe alla Regione il riconoscimento di nuovi enti, nonché la revoca di tale riconoscimento (Regione Emilia-Romagna); d) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione verrebbe a ridurre le competenze dei livelli di governo regionali, rispetto a

procedimenti già attualmente in essere, così come previsti dall'art. 2 del d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266 (Riordinamento del Ministero della sanità, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come risultante dalla sentenza della Corte costituzionale [n. 338 del 1994](#), il quale prevede che per il riconoscimento del carattere scientifico degli enti in questione nonché per la revoca sia almeno sentita la Regione interessata (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

XV. – l'art. 42, comma 1, lettera n), della legge n. 3 del 2003, nel prevedere, tra i principi e criteri direttivi, quello di «prevedere, in caso di estinzione, la devoluzione del patrimonio in favore di altri enti pubblici disciplinati dal presente articolo aventi analoghe finalità», violerebbe: a) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione non lascerebbe alcuno spazio, a prescindere dalle scelte del legislatore delegato, per una disciplina regionale (Regione Marche); b) l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, ponendo peraltro un principio che dovrebbe essere direttamente attuato dalla legge regionale e non dal Governo mediante decreto legislativo (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

XVI. – l'art. 42, comma 1, lettera p), della legge n. 3 del 2003, nel contemplare, tra i principi e criteri direttivi, quello di prevedere che gli istituti «non trasformati ai sensi della lettera a)» adeguino la propria organizzazione ed il proprio funzionamento ai principi di cui alle lettere d), e), h) e n), nonché al principio di separazione delle funzioni di cui alla lettera b), garantendo che l'organo di indirizzo sia composto da soggetti designati per metà dal Ministro della salute e per l'altra metà dalla Regione, e dal presidente dell'istituto, nominato dal medesimo Ministro, e che le funzioni di gestione siano attribuite ad un direttore generale nominato dal c.d.a., garantendo comunque la autonomia del direttore scientifico, nominato dal Ministro della salute, sentito il presidente della regione interessata, violerebbe: a) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione non lascerebbe alcuno spazio, a prescindere dalle scelte del legislatore delegato, per una disciplina regionale (Regione Marche); b) l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto tale disposizione concernerebbe materie chiaramente rientranti nella competenza regionale, ponendo peraltro un principio che dovrebbe essere direttamente attuato dalla legge regionale e non dal Governo mediante decreto legislativo (Regione Emilia-Romagna); c) l'art. 118 Cost., non essendovi ragioni per allocare al livello statale la competenza a compiere le suddette nomine (Regione Emilia-Romagna);

XVII. – l'art. 43 della legge n. 3 del 2003, nel prevedere che, «al fine di favorire la ricerca nazionale e internazionale e poter acquisire risorse anche a livello comunitario, il Ministro della salute, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, individua, con proprio decreto, l'organizzazione a rete degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico dedicati a particolari discipline», violerebbe: a) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto tale disposizione verrebbe a ridurre le competenze dei livelli di governo regionali, rispetto a procedimenti già attualmente in essere, dal momento che – a seguito delle modificazioni del sistema di finanziamento del Fondo sanitario regionale – la ricerca finalizzata (compresa quella svolta dagli IRCCS) è attualmente finanziata prevalentemente su fondi di provenienza regionale (Regione Marche, con motivazione riferita a quanto dedotto a proposito delle lettere d) e f); b) l'art. 117, sesto comma, Cost. in quanto conferirebbe al Ministro un potere sostanzialmente regolamentare di contenuto indeterminato (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

XVIII. – in subordine, l'art. 43 della legge n. 3 del 2003, nel prevedere che, «al fine di favorire la ricerca nazionale e internazionale e poter acquisire risorse anche a livello comunitario, il Ministro della salute, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, individua, con proprio decreto, l'organizzazione a rete degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico dedicati a particolari discipline», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, trattandosi di materie affidate alla legislazione concorrente, l'atto in questione dovrebbe essere adottato d'intesa con la conferenza Stato-Regioni (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche);

XIX. – il decreto legislativo n. 288 del 2003, e in particolare, gli artt. 1, comma 2, 2, commi 1, 2 e 3, 7, commi 1, 2, 3 e 4, 8, 11, commi 1 e 2, 12, comma 2, violerebbero: a) l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendo norme non qualificabili come «principi fondamentali» in materie di competenza legislativa concorrente (ossia la «tutela della salute» e la «ricerca scientifica»); b) l'art. 118 Cost., in quanto comprimerebbero le competenze amministrative regionali (Regione Marche);

XX. – l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui riserva in termini generici e astrattamente onnicomprensivi al Ministero della salute le funzioni di vigilanza e di controllo sulle attività di ricerca e assistenza svolte dagli IRCCS, violerebbe gli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto non residuerebbe per la Regione alcuno spazio di disciplina (legislativa e regolamentare) e di svolgimento delle suddette funzioni (Regione Marche);

XXI. – l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui attribuisce al Ministro della salute il potere di trasformazione degli IRCCS ed al Ministero della salute e a quello dell'economia la vigilanza sulle Fondazioni IRCCS, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto: a) il potere di allocare le funzioni amministrative nella materia de qua spetterebbe alla Regione; b) la Regione stessa costituirebbe il livello adeguato per deliberare e gestire l'eventuale trasformazione, e per esercitare la vigilanza, non sussistendo esigenze unitarie idonee a giustificare l'attrazione di tali funzioni a livello statale (Regione Emilia-Romagna);

XXII. – l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui attribuisce al Ministero dell'economia (insieme al Ministero della salute) la vigilanza sulle Fondazioni IRCCS, violerebbe: a) il principio di ragionevolezza, in quanto tale Ministero sarebbe del tutto estraneo ad ogni competenza in materia (Regione Emilia-Romagna); b) gli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto non residuerebbe per la Regione alcuno spazio di disciplina (legislativa e regolamentare) e di svolgimento delle suddette funzioni (Regione Marche);

XXIII. – l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui detta una disciplina di dettaglio ed esaustiva sugli enti fondatori e sui possibili enti partecipanti, rinviando agli statuti la disciplina delle condizioni e delle modalità della partecipazione, violerebbe: a) gli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto non residuerebbe per la Regione alcuno spazio di esercizio della propria potestà normativa di rango legislativo e regolamentare (Regione Marche); b) l'art. 117, quarto comma, Cost., dal momento che, senza lasciare alcuno spazio alla potestà legislativa regionale, interverrebbe in una materia –

quella della organizzazione delle fondazioni – in relazione alla quale non sarebbe reperibile alcun titolo di intervento statale e che, conseguentemente, sarebbe ascrivibile alla competenza residuale delle Regioni (Regione Emilia-Romagna);

XXIV. – l'art. 2, comma 3, e l'art. 11, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui prevedono il trasferimento alle fondazioni IRCCS, oltre che dei rapporti e del patrimonio, anche del personale degli IRCCS trasformati, prevedendo altresì la disciplina del rapporto di lavoro di tale personale, con la possibilità per coloro che risultino già in servizio di optare per un "contratto di diritto privato entro centottanta giorni dal decreto di trasformazione" violerebbe: a) l'art. 117, quarto comma Cost., in quanto, trattandosi di personale regionale il cui stato giuridico sarebbe del tutto assimilabile a quello del restante personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, tali norme inciderebbero illegittimamente su ambiti di potestà legislativa residuale regionale (Regione Emilia-Romagna e Regione Marche), ponendosi, altresì, in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto attribuirebbe un privilegio a beneficio di una categoria di personale (parametro, quest'ultimo, evocato solo dalla Regione Emilia-Romagna); b) l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, se anche si volesse ammettere un titolo di legislazione concorrente, le disposizioni censurate andrebbero ben al di là della riserva statale concernente i principi fondamentali (Regione Marche); c) l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto alla Regione sarebbe impedita l'auto-organizzazione delle proprie funzioni amministrative (Regione Marche);

XXV. – l'art. 3, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui dispone la applicazione alle Fondazioni IRCCS, per quanto compatibili con lo stesso decreto legislativo, delle "disposizioni di cui al Libro I, Titolo II, del codice civile" in materia di persone giuridiche, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. (parametro non espressamente indicato), in quanto le eventuali lacune normative del d.lgs. dovrebbero essere colmate dalla legislazione regionale (Regione Emilia-Romagna);

XXVI. – l'art. 3, commi 1 (salvo l'ultimo periodo) e 5, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui attribuisce al Ministro della salute (d'intesa con il Presidente della Regione interessata) il potere di disporre con decreto la trasformazione degli IRCCS, e nella parte in cui prevede la nomina, in caso di inerzia del c.d.a., di un commissario ad acta al fine della adozione dello statuto, da parte del Ministro della salute, d'intesa con il Presidente della Regione interessata, violerebbe gli artt. 117, terzo comma e 118 Cost., in quanto: a) il potere di allocare le funzioni amministrative nella materia de qua spetterebbe alla Regione; b) la Regione stessa costituirebbe il livello adeguato allo svolgimento di dette funzioni amministrative, non sussistendo esigenze unitarie idonee a giustificare la loro attrazione a livello statale (Regione Emilia-Romagna);

XXVII. – l'art. 3, commi 2, 3, 4 e 6, del d.lgs. n. 288 del 2003, disciplinando la composizione e la nomina del c.d.a., la nomina del Presidente della Fondazione, gli indirizzi per la autonomia statutaria, la nomina del direttore scientifico e la cessazione dei commissari straordinari, violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto, attenendo all'organizzazione delle fondazioni, rientrerebbero nell'ambito della competenza legislativa residuale delle Regioni (Regione Emilia-Romagna);

XXVIII. – in subordine (ove si ritenesse che le disposizioni impugnate rientrino nell'ambito della materia "tutela della salute" o della materia "ricerca scientifica"), l'art. 3, commi 2, 3, 4 e 6, del d.lgs. n. 288 del 2003, disciplinando la composizione e la nomina del c.d.a., la nomina del Presidente della Fondazione, gli indirizzi per la autonomia statutaria, la nomina del direttore scientifico e la cessazione dei commissari straordinari, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto detterebbe una disciplina non limitata alla determinazione dei principi fondamentali in un ambito affidato alla competenza legislativa concorrente (Regione Emilia-Romagna);

XXIX. – in via ulteriormente subordinata, l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui prevede che tre consiglieri di amministrazione siano nominati dal Ministro della salute, l'art. 3, comma 4, nella parte in cui prevede che il direttore scientifico sia nominato dal Ministro della salute, sentito il Presidente della Regione e l'art. 4, comma 3, ove prevede che due membri del collegio sindacale siano designati dal Ministro della salute e dal Ministro dell'economia, violerebbero l'art. 118 Cost., prevedendo una indebita ingerenza ministeriale in compiti di gestione o di controllo locali (Regione Emilia-Romagna);

XXX. – l'art. 4, determinando analiticamente i compiti del collegio sindacale, la sua composizione e la sua nomina, nonché i requisiti dei suoi membri, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto detterebbe una disciplina di dettaglio, non limitata alla determinazione dei principi fondamentali in un ambito affidato alla competenza legislativa concorrente (Regione Emilia-Romagna, Regione Marche);

XXXI. – in via subordinata, l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003 ove dispone che due membri del collegio sindacale siano designati dal Ministro della salute e dal Ministro dell'economia, violerebbe l'art. 118 Cost., prevedendo una indebita ingerenza ministeriale in compiti di gestione o di controllo locali (Regione Emilia-Romagna, Regione Marche);

XXXII. – l'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui, disciplinando gli Istituti non trasformati, prevede che, con atto di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, «sono disciplinate le modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in Fondazioni, nel rispetto del principio di separazione delle funzioni di indirizzo e controllo da quelle di gestione e di attuazione, nonché di salvaguardia delle specifiche esigenze riconducibili alla attività di ricerca e alla partecipazione alle reti nazionali dei centri di eccellenza assistenziale, prevedendo altresì che il direttore scientifico responsabile della ricerca sia nominato dal Ministero della salute, sentito il Presidente della Regione interessata», violerebbe l'art. 117 Cost., in quanto attribuirebbe un potere normativo necessariamente secondario alla Conferenza in una materia (organizzazione degli IRCCS non trasformati) che rientrerebbe nella potestà legislativa residuale regionale o, comunque, nella potestà legislativa concorrente (Regione Emilia-Romagna);

XXXIII. – in subordine, l'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003, nel disporre che sia il Ministro della salute a nominare il direttore scientifico (sentito il Presidente della Regione interessata), violerebbe l'art. 118 Cost., prevedendo una indebita ingerenza ministeriale in compiti di gestione o di controllo locali (Regione Emilia-Romagna);

XXXIV. – l'art. 7, commi 1, 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 288 del 2003, nel disciplinare analiticamente il patrimonio e il regime giuridico dei beni delle Fondazioni IRCCS e degli Istituti non trasformati, violerebbe gli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto non residuerebbe per la Regione alcuno spazio di esercizio della propria potestà normativa di rango legislativo e regolamentare (Regione Marche);

XXXV. – l'art. 8 del d.lgs. n. 288 del 2003, nel disciplinare analiticamente l'attività di ricerca, di assistenza sanitaria e di formazione delle Fondazioni IRCCS e degli Istituti non trasformati, violerebbe gli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto non residuerebbe per la Regione alcuno spazio di esercizio della propria potestà normativa di rango legislativo e regolamentare (Regione Marche);

XXXVI. – l'art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 288 del 2003, nel prevedere la possibilità per gli istituti e gli enti disciplinati da tale decreto di stipulare accordi o convenzioni, di costituire e partecipare a consorzi, società di persone o capitali, con soggetti pubblici e privati di cui sia accertata la qualificazione e l'identità, al fine di trasferire i risultati della ricerca in ambito industriale, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto detterebbe una normativa dettagliata che, in un ambito di competenza concorrente, non lascerebbe alle Regioni alcun margine di operatività (Regione Emilia-Romagna);

XXXVII. – l'art. 10, comma 1, ultima frase, del d.lgs. n. 288 del 2003, nel prevedere il finanziamento dell'attività di ricerca delle Fondazioni IRCCS e degli Istituti non trasformati mediante gli stanziamenti di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché ad opera delle Regioni e di altri organismi pubblici, ed aggiungendo che «nella ripartizione dei fondi di cui al citato decreto legislativo [...] sono riservate apposite quote, annualmente stabilite dal Ministro della salute, per il finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazioni in rete e sono favorite forme di co-finanziamento», ove tale previsione debba interpretarsi nel senso che la "riserva" delle quote comporti la "non ripartizione" delle stesse, violerebbe: a) l'art. 119 Cost., dal momento che, autorizzando il Ministro della salute a trattenere risorse destinate a finanziare attività di ricerca rientranti nella competenza regionale, scegliendo altresì i progetti da finanziare, sarebbe lesivo dell'autonomia amministrativa e finanziaria della Regione in materia di competenza legislativa concorrente; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., e il principio di leale collaborazione, per la mancanza di un'intesa con le Regioni sia nella scelta dei progetti da finanziare sia nella definizione delle quote da riservare (Regione Emilia-Romagna);

XXXVIII. – in subordine, l'art. 10, comma 1, ultima frase, del d.lgs. n. 288 del 2003, nel prevedere il finanziamento dell'attività di ricerca delle Fondazioni IRCCS e degli Istituti non trasformati da parte degli stanziamenti di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché dalle Regioni e da altri organismi pubblici, ed aggiungendo che «nella ripartizione dei fondi di cui al citato decreto legislativo [...] sono riservate apposite quote, annualmente stabilite dal Ministero della salute, per il finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazioni in rete e sono favorite forme di co-finanziamento», ove tale previsione debba interpretarsi nel senso che le quote in questione siano bensì ripartite tra le Regioni, ma con vincolo di destinazione finalizzato al "finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazioni in rete", violerebbe: a) l'art. 119 Cost., dal momento che, prevedendo un fondo a destinazione vincolata, costituirebbe una illegittima interferenza nell'autonomia amministrativa e finanziaria della Regione in materia di competenza concorrente; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., e il principio di leale collaborazione, per la mancanza di un'intesa con le Regioni nella definizione delle quote da riservare (Regione Emilia-Romagna);

XXXIX. – l'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, nel subordinare l'assunzione del personale presso gli IRCCS di diritto privato all'espletamento di procedure di selezione e valutazione dei candidati atte a verificarne la professionalità e l'esperienza, e comunque nel condizionare tale assunzione "al possesso degli stessi requisiti previsti per le corrispondenti qualifiche degli enti e strutture del Servizio sanitario nazionale", violerebbe gli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto non residuerebbe per la Regione alcuno spazio di esercizio della propria potestà normativa di rango legislativo e regolamentare (Regione Marche);

XL. – l'art. 14 del d.lgs. n. 288 del 2003, attribuendo la competenza del riconoscimento dei nuovi IRCCS al Ministro della salute, d'intesa con il Presidente della Regione interessata e previo parere della Conferenza Stato-Regioni, violerebbe l'art. 118 Cost., in quanto attribuirebbe al Ministro una funzione amministrativa in assenza di qualsiasi esigenza unitaria tale da giustificare la necessità dell'intervento statale (Regione Emilia-Romagna);

XLI. – l'art. 15, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, che attribuisce al Ministro della salute il compito di verificare periodicamente il possesso dei requisiti necessari per il riconoscimento, ed eventualmente, dopo una diffida all'ente, di confermare o revocare quest'ultimo, violerebbe l'art. 118 Cost., in quanto attribuirebbe al Ministro una funzione amministrativa in assenza di qualsiasi esigenza unitaria tale da giustificare la necessità dell'intervento statale (Regione Emilia-Romagna);

XLII. – l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui prevede la costituzione, da parte del Ministro della salute, di "appositi comitati paritetici di vigilanza", violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto non sussisterebbe titolo alcuno per una disciplina statale di allocazione delle competenze amministrative e per l'esercizio da parte di organi misti delle funzioni di vigilanza (Regione Emilia-Romagna);

XLIII. – in subordine l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui prevede la costituzione, da parte del Ministro della salute, di "appositi comitati paritetici di vigilanza", violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. (parametri non espressamente indicati), in quanto tali comitati non sarebbero effettivamente paritetici, essendo formati da tre membri di nomina "statale" (due designati dal Ministro della salute e uno dal Ministro dell'economia) e due di nomina "regionale" (Regione Emilia-Romagna);

XLIV. – in via consequenziale (rispetto all'eventuale accoglimento della censura principale sull'art. 16, comma 1), l'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, che disciplina con norme di dettaglio gli atti oggetto della vigilanza prevista dal comma 1, nonché il relativo procedimento, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. (parametri non espressamente indicati) (Regione Emilia-Romagna);

XLV. – l'art. 16, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 288 del 2003, nell'attribuire al Ministro della salute, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Presidente della Regione, il potere di scioglimento dei c.d.a. delle Fondazioni IRCCS e degli organi degli IRCCS non trasformati, nonché il potere di nomina del commissario straordinario, violerebbe l'art. 118 Cost., in quanto attribuirebbe al Ministro una funzione amministrativa in assenza di qualsiasi esigenza unitaria tale da giustificare la necessità dell'intervento statale (Regione Emilia-Romagna);

XLVI. – l'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, nel prevedere, alla loro estinzione, la devoluzione allo Stato del patrimonio delle Fondazioni IRCCS con deliberazione del c.d.a., per essere destinato, previa intesa tra il Ministro della salute, il Presidente della Regione interessata e, ove presenti, i soggetti portatori degli interessi originari, agli altri IRCCS o Fondazioni IRCCS ubicati nella Regione in cui insiste la sede prevalente di attività dell'ente estinto, o, in assenza di questi, ad enti pubblici aventi sede nella Regione stessa, esclusivamente per finalità di ricerca e assistenza, violerebbe: a) l'art. 118 Cost. in quanto prevederebbe un intervento amministrativo statale (l'intesa con il Ministro della salute) in materia di competenza legislativa residuale regionale (quella dell'ordinamento degli enti regionali) o, comunque, in materia di legislazione concorrente, non giustificato da alcuna esigenza unitaria e tale da pregiudicare – a causa dell'eccessiva rigidità del criterio della destinazione "esclusiva" in favore di altri istituti scientifici – il buon andamento dell'amministrazione in un settore di competenza regionale; b) gli artt. 76 e 118 Cost., in quanto la norma di delega prevedeva la devoluzione diretta del patrimonio in favore di altri IRCCS, senza il "passaggio intermedio" attraverso l'amministrazione statale, passaggio che risulta poco chiaro, irragionevole e non giustificato da alcuna esigenza unitaria (Regione Emilia-Romagna);

XLVII. – l'art. 19 del d.lgs n. 288 del 2003, nel prevedere che la richiesta di conferma del carattere scientifico degli IRCCS esistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 3 del 2003 sia sottoposta anche al Ministero e nel rinviare alle disposizioni procedurali di cui agli artt. 14 e 15 del medesimo decreto, violerebbe l'art. 118 Cost., in quanto attribuirebbe al Ministro una funzione amministrativa in assenza di qualsiasi esigenza unitaria tale da giustificare la necessità dell'intervento statale (Regione Emilia-Romagna);

XLVIII. – l'art. 4, comma 236, della legge n. 350 del 2003, nella parte in cui autorizza le Fondazioni IRCCS e gli Istituti non trasformati ad alienare i beni immobili del proprio patrimonio al fine di ripianare i debiti pregressi maturati fino al 31 ottobre 2003, stabilendo che «le modalità di attuazione sono autorizzate con decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle Finanze», violerebbe: a) gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., trattandosi di "enti che rientrano ormai nell'orbita regionale" in quanto operanti in ambiti di legislazione concorrente e non potendo costituire la disposizione un "principio fondamentale della materia", con la conseguenza che ogni decisione volta a consentire o vietare l'alienazione del patrimonio di tali enti dovrebbe spettare alle Regioni; b) l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto affiderebbe al Ministro un potere regolamentare in ambiti di potestà legislativa concorrente.

5. – Appare opportuno esaminare in via preliminare le censure concernenti le disposizioni di cui agli artt. 42 e 43 della legge n. 3 del 2003, dal momento che la loro considerazione fornisce l'attuale quadro istituzionale degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, al cui interno successivamente poter valutare le altre e diverse disposizioni impugnate. A ciò si aggiunga che trattandosi, quanto meno per ciò che riguarda l'art. 42 della legge n. 3 del 2003, di principi e criteri direttivi di una delega legislativa, la loro preliminare considerazione riduce naturalmente la necessità di considerare specificamente alcune censure analoghe, sollevate anche in relazione alle disposizioni dell'impugnato decreto delegato n. 288 del 2003.

6. – In via preliminare, occorre dichiarare l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'art. 42, comma 1, lettera c) della legge n. 3 del 2003 e l'art. 11, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 288 del 2003, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna in relazione all'art. 3 Cost. (questioni VIII in parte qua, e XXIV sub a in parte qua). Come questa Corte ha più volte chiarito, le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali non relative al riparto di competenze con lo Stato solo quando tale violazione comporti un'incidenza diretta o indiretta sulle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse (in tal senso, si vedano le sentenze [n. 287](#) e [n. 286 del 2004](#); [n. 303 del 2003](#)).

Con le censure in esame si lamenta la creazione di un vero e proprio privilegio in favore di una determinata categoria di dipendenti per ciò che riguarda la disciplina del loro rapporto di lavoro; in tale prospettiva, peraltro, non si realizza alcuna incisione, diretta o indiretta, delle competenze attribuite dalla Costituzione alla Regione ricorrente e pertanto le questioni devono essere dichiarate inammissibili.

7. – Le questioni di costituzionalità indicate con i numeri I e II non sono fondate.

Le Regioni ricorrenti, pur senza riferirsi espressamente all'art. 76 Cost., in realtà contestano che il Parlamento in materie legislative affidate alla competenza concorrente di Stato e Regioni, piuttosto che porre direttamente principi fondamentali, possa delegare il Governo ad adottare disposizioni con forza di legge per disciplinare la trasformazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico in fondazioni, così imponendo al Governo di porre in essere normative di dettaglio.

Deve in contrario essere evidenziato come la giurisprudenza di questa Corte sia ferma nell'ammettere la possibilità dell'utilizzazione della normazione mediante il procedimento di delega legislativa al fine di dettare i principi fondamentali di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., dal momento che questi ultimi possiedono caratteristiche e livelli di specificità in astratto compatibili con il menzionato procedimento normativo (cfr., fra le altre, le [sentenze n. 50 del 2005](#), [n. 280 del 2004](#) e [n. 359 del 1993](#)). Ciò, naturalmente, fermo restando il necessario rispetto del limite dei principi fondamentali che la normazione statale esplicantesi nelle forme indicate dall'art. 76 Cost. incontra nei diversi ambiti materiali individuati dal terzo comma dell'art. 117 Cost.

8. – Le Regioni ricorrenti censurano altresì l'eccessiva analiticità dei principi e criteri direttivi contenuti nelle disposizioni di delega, o addirittura l'inserimento in essa di disposizioni di dettaglio, fonti di conseguente radicale compressione dei poteri legislativi regionali in materia; contestano, inoltre, l'attribuzione di numerosi e rilevanti poteri amministrativi ad organi statali in materie di competenza delle Regioni.

Pregiudiziale ad ogni valutazione delle questioni sollevate è quindi la individuazione dell'ambito materiale sul quale intervengono le disposizioni censurate nel contesto del riparto di competenze stabilito nel Titolo quinto della seconda parte della Costituzione: da quest'ultimo punto di vista, occorre evidentemente partire dall'innovazione introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che ha esplicitamente attribuito alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, di cui al nuovo terzo comma dell'art. 117 Cost., sia la "ricerca scientifica" sia la "tutela della salute"; ciò in quanto, fino ad allora, proprio la esclusiva competenza statale in materia di "ricerca scientifica" aveva legittimato la

solo parziale riconduzione di questi enti pubblici, pur certamente operanti anche nell'area sanitaria, all'ambito delle istituzioni sanitarie di competenza delle Regioni.

In effetti, la soluzione normativa raggiunta sotto la vigenza del precedente art. 117 Cost. (che – come ben noto – enumerava fra le materie di competenza legislativa delle Regioni la sola materia "assistenza sanitaria ed ospedaliera") poteva distinguere agevolmente dagli ordinari enti sanitari la particolare posizione degli enti pubblici che, pur operanti nel settore dell'assistenza sanitaria, erano essenzialmente caratterizzati dalla loro attività di ricerca scientifica nell'ambito sanitario: da ciò la riconduzione solo parziale di questi ultimi enti alla competenza regionale, limitata alle sole attribuzioni di tipo assistenziale delle Regioni, mentre la loro predominante caratterizzazione di enti di ricerca sanitaria giustificava la loro disciplina da parte del legislatore statale ed il perdurante esercizio di molteplici poteri amministrativi su di essi da parte dei diversi organi ministeriali (si vedano, in tal senso, anche le sentenze di questa stessa Corte [n. 338 del 1994](#), [n. 356 del 1992](#), [n. 285 del 1974](#) e [n. 176 del 1971](#)).

Peraltro, pur in questo contesto di affermata competenza statale sugli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a causa della loro evidente connessione – sia in generale sia nei diversi contesti territoriali – con il sistema degli ordinari enti sanitari, la stessa legislazione dello Stato prevedeva alcune (pur limitate) forme di coinvolgimento delle Regioni nella loro disciplina e nel loro funzionamento; né può essere dimenticato che questa Corte era intervenuta in materia con la [sentenza n. 338 del 1994](#), nella quale, pur confermando la natura statale degli istituti, aveva rafforzato le forme di coinvolgimento delle Regioni previste dalla normativa ad essi inerente.

Nel nuovo quadro costituzionale, caratterizzato dall'inserimento nell'ambito della legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. anzitutto della materia "tutela della salute", assai più ampia rispetto alla precedente materia "assistenza ospedaliera", ed inoltre della materia "ricerca scientifica", non può dubitarsi che di norma tutti gli enti pubblici operanti in queste materie di competenza delle Regioni siano oggetto della corrispondente potestà legislativa regionale (la quale deve peraltro svolgersi, ovviamente, nell'ambito dei principi fondamentali determinati dal legislatore statale), dal momento che la loro previsione e disciplina rappresenta una delle possibili opzioni organizzative per conseguire le finalità prescelte dall'ente costituzionalmente responsabile nella materia o nelle materie interessate.

9. – Quanto appena esposto implicitamente esclude che la normativa oggetto del presente giudizio possa essere ricondotta al titolo di legittimazione della potestà legislativa statale costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., con la conseguenza di una radicale esclusione delle Regioni dalla disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

D'altronde tale tesi, pur ampiamente sviluppata dall'Avvocatura generale dello Stato, non appare sorretta da argomentazioni condivisibili e non sembra neppure essere stata assunta come criterio di riferimento dallo stesso legislatore statale sia negli artt. 42 e 43 della legge n. 3 del 2003 che nel decreto legislativo n. 288 del 2003.

La competenza dello Stato a legiferare nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali" contemplata nella richiamata lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost. non può assumere le caratteristiche di un titolo "trasversale" in grado di legittimare qualsivoglia intervento legislativo indipendentemente dalle specifiche funzioni che ad un determinato ente pubblico vengano in concreto attribuite e dalle materie di competenza legislativa cui tali funzioni afferiscano.

Come accennato, infatti, la profonda modificazione dei criteri di riparto fra le competenze legislative dello Stato e delle Regioni comporta, in via di principio, che la scelta di prevedere e disciplinare enti pubblici strumentali al conseguimento delle diverse finalità pubbliche perseguite spetti al legislatore competente a disciplinare le funzioni ad essi affidate e che, dunque, lo Stato possa prevedere e disciplinare enti pubblici nazionali in tutti i casi in cui disponga di una competenza legislativa non limitata ai principi fondamentali. In altre parole, il legislatore statale può istituire enti pubblici – e conseguentemente utilizzare la lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost. per dettarne la relativa disciplina ordinamentale e organizzativa – solo allorché affidi a tali enti funzioni afferenti a materie di propria legislazione esclusiva, oppure nei casi in cui, al fine di garantire l'esercizio unitario di determinate funzioni che pur sarebbero di normale competenza delle Regioni o degli enti locali – avendole valutate come non utilmente gestibili a livello regionale o locale –, intervenga in sussidiarietà proprio mediante la previsione e la disciplina di uno o più appositi enti pubblici nazionali. Peraltro, un intervento come quello appena accennato, al fine di evitare un improprio svuotamento delle nuove prescrizioni costituzionali, esige non solo l'attenta valutazione dell'effettiva sussistenza delle condizioni legittimanti (necessarietà dell'attrazione al livello statale della funzione e della relativa disciplina regolativa, nonché idoneità, pertinenza logica e proporzionalità di tale disciplina rispetto alle esigenze di regolazione della suddetta funzione), ma anche la previsione di adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate, secondo i moduli di leale collaborazione più volte indicati come ineliminabili da questa Corte (cfr., fra le altre, le sentenze [n. 6 del 2004](#) e [n. 303 del 2003](#)).

Il numero degli istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico attualmente esistenti, i loro risalenti rapporti con il sistema delle autonomie territoriali dovuti alla localizzazione sul territorio, nonché la relativa eterogeneità delle attività in concreto svolte, mettono in evidenza che in questo settore ben difficilmente potrebbe essere superato lo stretto controllo di ragionevolezza sulla effettiva esistenza di una situazione tale da giustificare la attrazione a livello statale delle funzioni e della relativa disciplina. Lo stesso legislatore statale non sembra aver compiuto una scelta del genere, dal momento che le disposizioni di delega rendono evidente che era consapevole di intervenire in una materia caratterizzata da un intreccio di competenze statali e regionali (cfr. art. 42, comma 1, lett. a), e comma 2 della legge n. 3 del 2003).

D'altra parte queste valutazioni sono confermate anche dai lavori preparatori del decreto di attuazione della delega, che ha seguito il procedimento prescritto dal secondo comma dell'art. 42 della legge n. 3 del 2003: avendo, infatti, il Governo definito gli IRCCS "enti nazionali" nello schema di decreto legislativo inviato alle Camere ed alla Conferenza Stato-Regioni per i necessari pareri prima dell'esercizio del potere legislativo ad esso delegato, sia la Commissione igiene e sanità del Senato che la Conferenza Stato-Regioni ed i Presidenti delle Regioni hanno esplicitamente contestato che una previsione del genere fosse contenuta nelle disposizioni di delega. In particolare, la dodicesima Commissione del Senato ha rilevato che «all'art. 1, comma 1, è necessario eliminare la definizione degli IRCCS quali 'enti nazionali'. Questa definizione non è presente nella delega (art. 42 della legge 16

gennaio 2003, n. 3) e porterebbe gli IRCCS nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato» (cfr. Senato della Repubblica, dodicesima Commissione, 30 luglio 2003).

In modo del tutto simile su questo punto si erano già espresse la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome in data 24 luglio 2003, aggiungendo che «tale definizione farebbe ricadere artificialmente gli IRCCS nella fattispecie del comma 2, lettera g), dell'art. 117 della Costituzione e quindi tra le materie sulle quali lo Stato ha legislazione esclusiva».

La definizione contenuta nell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 288 del 2003, ove gli IRCCS vengono qualificati «enti a rilevanza nazionale», rappresenta quindi la rinuncia alla precedente contestata definizione di tali istituti come «enti nazionali», in conformità ai pareri surricordati; al tempo stesso questa vicenda conferma in termini inequivocabili il fatto che primari protagonisti delle procedure legislative abbiano convenuto nella considerazione che il legislatore delegante non avesse inteso rivendicare la disciplina degli IRCCS all'esclusiva competenza legislativa dello Stato.

10. – La riconduzione dell'ambito materiale disciplinato dagli artt. 42 e 43 della legge n. 3 del 2003 a due materie contemplate nel terzo comma dell'art. 117 Cost. permette di procedere nella valutazione dei numerosi rilievi di costituzionalità sollevati proprio in riferimento all'eccesso di analiticità che caratterizzerebbe alcuni dei principi e criteri direttivi, nonché alla attribuzione ad organi statali di numerosi e rilevanti poteri.

A questo proposito, occorre prendere atto che il potere del legislatore nazionale di determinare i principi fondamentali delle materie cui si è ricondotta la disciplina sottoposta al presente giudizio risente naturalmente in modo significativo sia della complessità e delicatezza dell'oggetto da disciplinare, sia del tipo di procedimento di trasformazione o di riordino configurato dalla normativa di cornice.

Occorre altresì sottolineare che, per ciò che riguarda, ad esempio, la ricerca scientifica, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che l'inclusione di tale materia tra quelle appartenenti alla competenza concorrente non esclude che lo Stato conservi una propria competenza «in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un miglior espletamento» e neppure esclude che lo Stato possa – come nelle altre materie di competenza legislativa regionale – «attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l'esercizio», attraverso una disciplina «che sia logicamente pertinente e risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini» (così, da ultimo, la [sentenza n. 31 del 2005](#); si vedano, altresì, le già richiamate [sentenze n. 6 del 2004](#) e n. [303 del 2003](#)). Ciò rende possibile allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, andare al di là di quanto possono disciplinare ordinariamente le leggi cornice, per tutelare al tempo stesso in modo diretto anche «esigenze di carattere unitario» ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., seppur evidentemente nei limiti e con le necessarie forme collaborative cui fa riferimento la giurisprudenza costituzionale in materia.

La stessa titolazione dell'art. 42 della legge n. 3 del 2003 indica che la normativa di cornice delegata dal legislatore nazionale concerne «la trasformazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico in fondazioni», e cioè un procedimento del tutto innovativo e che per di più opera con riferimento ad un nuovo tipo di soggetto giuridico (la Fondazione IRCCS di diritto pubblico) che è nella esclusiva disponibilità del legislatore statale, dal momento che corrisponde ad una nuova tipologia di persona giuridica che esige necessariamente una disciplina uniforme della sua fondamentale caratterizzazione organizzativa.

Se quindi si considera unitariamente la normale area delle normative di cornice specie in un settore come quello relativo alla ricerca scientifica in campo medico, la necessità di disciplinare un procedimento uniforme di trasformazione degli IRCCS esistenti in un nuovo tipo di soggetto pubblico, caratterizzato da un rinnovato modello organizzativo destinato a soddisfare le esigenze di funzionamento a rete, la opportunità di riservare ad organi statali alcuni – pur limitati e condivisi con le Regioni – poteri amministrativi di attuazione di questo rinnovato sistema di organizzazione e di gestione, la ineludibile permanenza di alcune specifiche responsabilità di organi statali in materie complementari (come quelle inerenti i rapporti con l'ordinamento comunitario e con l'ordinamento internazionale), può ben comprendersi come la grande maggioranza dei rilievi di costituzionalità avanzati dalle ricorrenti in riferimento agli artt. 42 e 43 siano infondati.

In particolare, la delega legislativa contiene alcuni principi e criteri concernenti la previsione di fondamentali caratteristiche organizzative comuni di questo nuovo tipo di fondazioni, i rapporti fra di esse, necessitati dalla loro complessiva funzione di assicurare «la ricerca nazionale ed internazionale» nel settore sanitario (cui accenna l'art. 43 della legge n. 3 del 2003), nonché il regime giuridico degli IRCCS non trasformati; ciò comporta l'infondatezza (salvo quanto verrà esaminato al paragrafo seguente con specifico riferimento ad alcune puntuali prescrizioni in contrasto con la attuale natura degli istituti) delle questioni di costituzionalità dell'art. 42, lettere b), c), d), e), i) e m), contraddistinte con i numeri IV, V (per la parte che si riferisce alla composizione degli organi di amministrazione), VIII, IX, X, XIII, XV.

La legittima disciplina da parte del legislatore statale del processo di trasformazione degli IRCCS pubblici in apposite fondazioni di diritto pubblico a sua volta giustifica (diversamente da quanto asserito dalle ricorrenti) che venga prevista nella delega anche la disciplina dell'assetto giuridico degli IRCCS non trasformati o degli IRCCS di diritto privato, in quanto parte di un complessivo processo di trasformazione, che non può non riguardare anche le figure affini o residuali. Sono perciò infondate anche le censure concernenti l'art. 42, comma 1, lettera g) e lettera p), di cui alle questioni XII e XVI, sub a e sub b.

Del pari infondate sono le questioni di costituzionalità di cui ai numeri III, V (per la parte che si riferisce alla nomina del direttore scientifico), VII, XI, sub a), XIV, XVI, sub c) (per la parte che si riferisce alla nomina del direttore scientifico), XVII e XVIII.

Tutte queste ultime questioni partono dalla premessa che sarebbe ingiustificabile, ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost., la riserva ad organi statali di poteri amministrativi o normativi in materia di IRCCS o che comunque essi, ove in ipotesi dovessero essere ammessi, dovrebbero essere accompagnati dalla previsione di adeguate forme di leale collaborazione.

Trattandosi di fattispecie tra loro diverse, occorre riferirsi separatamente ai diversi principi e criteri di delega contestati dalle Regioni ricorrenti. Innanzitutto, la lettera a) del primo comma dell'art. 42 della legge 3 del 2003 (questioni III, sub a e sub b) individua

nel "Ministro della salute, d'intesa con la Regione interessata" il soggetto preposto alla trasformazione degli IRCCS esistenti in Fondazioni di rilievo nazionale: scelta che non appare irragionevole, dal momento che occorre evidentemente garantire una sostanziale uniformità di valutazione, mentre la necessità dell'intesa con la Regione assicura la partecipazione paritaria della Regione direttamente interessata.

Il contenuto di questa disposizione permette anche di superare i dubbi che possano sorgere dalla mera lettura della lettera m) del primo comma dell'art. 42 della legge n. 3 del 2003, che delega il Governo a disciplinare «i criteri generali per il riconoscimento delle nuove fondazioni e le ipotesi e i procedimenti per la revisione e la eventuale revoca dei riconoscimenti già concessi» (questioni XIV, sub a, sub b, sub c e sub d). Le disposizioni delegate, infatti, non potranno che riprodurre, negli specifici contesti previsti dalla delega legislativa, i ruoli fondamentali previsti dalla disposizione relativa alla trasformazione degli IRCCS esistenti, con particolare riferimento al ruolo del Ministro ed alla necessaria intesa della Regione interessata; e d'altra parte, ciò è quanto è avvenuto nell'attuazione della delega (si vedano, in particolare, gli artt. 14 e 15 del d.lgs. n. 288 del 2003).

Anche la previsione, contenuta nell'art. 43 della legge n. 3 del 2003, secondo cui spetta al Ministro della salute la determinazione dell'"organizzazione a rete degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico dedicati a particolari discipline", seppur "sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano" (questioni XVII, sub a e sub b, e questione XVIII), risponde ad una scelta non implausibile e compatibile con gli artt. 117 e 118 Cost., dal momento che responsabilità del genere sembrano spettare naturalmente ad un organo che riesca ad avere una visione d'insieme della complessiva capacità e specificità degli IRCCS, anche in relazione alle mutevoli tendenze della ricerca scientifica in materia sanitaria a livello internazionale ed a livello comunitario. Tali considerazioni valgono a rendere ragione anche del motivo per il quale si prevede in materia una forma meno rigida di partecipazione regionale all'esercizio del potere del Ministro della salute.

Proprio in questo ruolo particolare riconosciuto al Ministro in tema di garanzia di una visione unitaria sul piano della ricerca scientifica dell'intera rete degli IRCCS, trovano giustificazione sia il potere del Ministro di affidare "diversi e specifici progetti finalizzati di ricerca" ai diversi IRCCS (art. 42, comma 1, lettera f) della legge n. 3 del 2003), (questioni XI, sub a, e sub b), sia il potere del Ministro di nominare, "sentita la Regione interessata", il "direttore scientifico responsabile della ricerca", tanto negli IRCCS trasformati in fondazioni, quanto in quelli non trasformati (lettere b) e p) del comma 1 dell'art. 42 della legge n. 3 del 2003) (questioni V, per la parte che si riferisce alla nomina del direttore scientifico; VII e XVI sub c, per la parte che si riferisce alla nomina del direttore scientifico).

11. – Fondato risultano, invece, le censure concernenti l'art. 42, comma 1, lettera b) (questione VI) e lettera p) (questione XVI, sub c), limitatamente alla parte in cui contengono vincoli relativi alla composizione del consiglio di amministrazione delle Fondazioni ed alla rappresentanza paritetica in questo Consiglio "del Ministero della salute e della Regione interessata", nonché alla composizione paritetica fra rappresentanti regionali e ministeriali del Consiglio di indirizzo degli IRCCS non trasformati e alla nomina da parte del Ministro della salute del Presidente dell'Istituto non trasformato.

Infatti, la intervenuta modificazione del Titolo V della Costituzione, ed in particolare il riconoscimento di una competenza legislativa di tipo concorrente delle Regioni sia in tema di "ricerca scientifica" che di "tutela della salute", non legittima ulteriormente una presenza obbligatoria per legge di rappresentanti ministeriali in ordinari organi di gestione di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali, né consente di giustificare in alcun modo, in particolare sotto il profilo del rispetto della competenza a dettare i principi fondamentali, che il legislatore statale determini quali siano le istituzioni pubbliche che possano designare la maggioranza del consiglio di amministrazione delle fondazioni.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'alinnea b) del comma 1 dell'art. 42, limitatamente alle parole «Ministero della salute, regioni e comuni, con rappresentanza paritetica del Ministero della salute e della regione interessata», e dell'alinnea p) del medesimo comma 1 dell'art. 42, limitatamente alle parole «designati per la metà dal Ministro della salute e per l'altra metà dal Presidente della Regione» nonché, con riferimento al Presidente dell'istituto, alle parole «nominato dal Ministro della salute».

12. – Le dichiarazioni di incostituzionalità dei principi e criteri direttivi contenuti nelle disposizioni di delega incidono solo su parti marginali del decreto legislativo n. 288 del 2003 e permettono quindi di esaminare le diverse questioni sollevate dalle Regioni ricorrenti in riferimento a questo testo normativo. Testo che va considerato, sulla base di quanto asserito in precedenza, come una normativa di cornice, seppur alquanto analitica, in quanto riferita ad una categoria di enti operanti in un settore di particolare rilevanza anche a livello nazionale e comunque sottoposti ad un innovativo procedimento di modernizzazione e trasformazione.

13. – Preliminarmente devono essere dichiarate inammissibili le censure indicate al n. XIX (Regione Marche), dal momento che la ricorrente si limita a prospettare generiche doglianze concernenti la asserita lesione della propria potestà legislativa concorrente e delle proprie competenze amministrative nei confronti di un insieme di disposizioni del d.lgs. n. 288 del 2003 dal contenuto estremamente variegato ed eterogeneo, senza la necessaria individuazione degli specifici contenuti normativi che si porrebbero in contrasto con i parametri evocati.

14. – Un gruppo di censure (XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX e XXXI) denuncia essenzialmente un eccesso di analiticità di molte disposizioni contenute nel decreto legislativo con specifico riferimento ai profili organizzativi delle Fondazioni e degli IRCCS non trasformati: peraltro, come già accennato al punto 10, la previsione di una nuova tipologia di persona giuridica, la Fondazione IRCCS di diritto pubblico, esige necessariamente una disciplina uniforme della sua fondamentale caratterizzazione organizzativa, pur nel riconoscimento di una sua autonoma potestà statutaria, così come l'eventuale permanenza di alcuni IRCCS che non si possano trasformare in Fondazioni richiede che ad essi si dia comunque un sicuro assetto organizzativo, di cui finora non disponevano a causa delle loro complesse e tormentate evoluzioni normative. Da quest'ultimo punto di vista, vanno respinti i rilievi concernenti l'art. 2, commi 2 e 3, e l'art. 11 del d.lgs. n. 288 del 2003 (questioni XXIII e XXIV), con cui si censura la disciplina degli enti fondatori e dei possibili enti partecipanti, nonché del legame di continuità fra le nuove Fondazioni e gli IRCCS di cui rappresentano la trasformazione. Le disposizioni di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 288 del 2003 appaiono tutt'altro che irragionevoli dinanzi

ad un procedimento di trasformazione complessivo degli IRCCS pubblici attualmente esistenti in un nuovo tipo di ente di diritto pubblico, e, d'altra parte, lasciano spazio ad una serie di specificazioni che potranno essere operate tramite la potestà statutaria delle Fondazioni.

Sono, invece, in parte fondate le questioni di cui ai numeri XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, limitatamente alla denunciata eccessiva analiticità delle disposizioni relative alla composizione e designazione dei consigli di amministrazione, dei Presidenti e dei collegi sindacali delle Fondazioni; le disposizioni contenute nell'art. 3, commi 2 e 3, e nell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, appaiono ingiustificatamente dettagliate e quindi invasive, ad un tempo, sia dell'area di autonomia statutaria riconosciuta alle Fondazioni, che dell'ambito lasciato all'eventuale esercizio della potestà legislativa regionale. Al tempo stesso, queste disposizioni sono incostituzionali nella parte in cui – come già rilevato al paragrafo 11 in relazione ad alcuni analoghi criteri direttivi contenuti nell'art. 42 della legge n. 3 del 2003 – pretendono di riservare, mediante obblighi legislativi, alcune designazioni ministeriali in ordinari organi di gestione o di controllo di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali.

Su questa base, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2002, limitatamente alle parole: «dei quali tre designati dal Ministro della salute, tre dal Presidente della Regione e uno dal Comune in cui insiste la sede prevalente di attività clinica e di ricerca, se si tratta di Comune con più di diecimila abitanti, ovvero dalla Conferenza dei Sindaci, qualora il Comune abbia dimensione demografica inferiore».

Del pari deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 3 del medesimo articolo, limitatamente alle parole «nominati dal Ministro della salute e dal Presidente della Regione».

Per le medesime ragioni, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve essere dichiarata in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1 del d.lgs. n. 288 del 2003, limitatamente al terzo e al quarto periodo.

Deve, inoltre essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, limitatamente alle parole «di cui due designati dalla Regione, uno designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno dal Ministro della salute e uno dall'organismo di rappresentanza delle autonomie locali. In casi di strutture nelle quali insiste la prevalenza del corso formativo della Facoltà di medicina e chirurgia ai sensi dell'art. 13, comma 1, il membro designato dalle autonomie locali viene sostituito da un membro designato dal Rettore dell'Università».

15. – Analoghi rilievi vengono prospettati in riferimento alle disposizioni che impongono particolari ed uniformi caratteristiche alle Fondazioni sul piano della loro organizzazione amministrativa, del raccordo fra di esse in rete, del finanziamento, del regime giuridico del loro personale (questioni nn. XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII sub b, XXXVIII sub b, XXXIX); peraltro, ove si assuma come scelta caratterizzante del legislatore nazionale la affermata necessità di un rinnovato modello di Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico come enti autonomi altamente specializzati sia sul piano della ricerca che del ricovero e cura, ma al tempo stesso capaci di operare in coordinamento tra loro anche su impulso a livello statale (si vedano in particolare l'art. 1, comma 1, e gli artt. 8, 9, del d.lgs. n. 288 del 2003, nonché lo stesso art. 43 della legge n. 3 del 2003), possono ritenersi non implausibili e pienamente compatibili con il riparto di competenze definito negli artt. 117 e 118 Cost. le scelte, pur alquanto innovative, imposte all'intera categoria di queste istituzioni.

Per ciò che riguarda specificamente l'art. 10 del d.lgs. n. 288 del 2003 (questioni nn. XXXVII sub a e XXXVIII sub a), la Regione Emilia-Romagna censura non già il meccanismo fondamentale di finanziamento degli IRCCS, caratterizzato dalla utilizzazione dei finanziamenti di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, ma solo la possibilità che parte di questi fondi siano destinati dal Ministro al "finanziamento di progetti gestiti mediante organizzazione a rete". Peraltro, quanto già espresso al paragrafo 10 in relazione all'art. 43 della legge n. 3 del 2003 ed al criterio direttivo di cui all'art. 42, comma 1, lettera f), della medesima legge, rende evidente l'insussistenza di ragioni di incostituzionalità per una previsione del genere, che concretizza uno degli strumenti attribuiti al Ministro della salute sulla base dell'art. 118, primo comma, Cost.

16. – Altre censure (questioni nn. XXI, XXVI, XXXIII, XL, XLI, XLV, XLVI, XLVII) si riferiscono alla asserita insussistenza di esigenze unitarie che possano legittimare la attribuzione di una serie di funzioni amministrative ad organi statali ed alla carenza comunque in queste ipotesi, ove siano ammissibili, di idonee forme di coinvolgimento delle Regioni interessate in questi procedimenti.

Tali questioni risultano non fondate.

Il richiamo a quanto già affermato al punto 10 permette di giustificare l'adozione di alcune delle disposizioni impugnate; ciò è anzi del tutto necessitato per quanto riguarda la nomina dei direttori scientifici da parte del Ministro della salute, "sentito il Presidente della Regione interessata", sia nelle fondazioni che negli IRCCS non trasformati (di cui all'art. 3, comma 4, e all'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003), dal momento che tali disposizioni costituiscono mera attuazione del criterio direttivo contenuto nelle lettere b) e p) dell'art. 42, comma 1, della legge n. 3 del 2003 ed oggetto di questo giudizio.

Peraltro, più in generale, nel paragrafo 10 si è affermata la compatibilità costituzionale, ai sensi dell'art. 118 Cost., di un ruolo significativo riconosciuto al Ministro della salute nei processi di gestione di questa legge, al fine di garantire una adeguata uniformità e la tutela di alcuni interessi unitari esistenti, seppure a condizione che parallelamente siano configurati significativi istituti di partecipazione delle Regioni interessate. Numerose disposizioni del decreto legislativo prevedono poteri ministeriali e procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni e ciò non solo nella fondamentale fase della adozione dello statuto, ma anche nel riconoscimento di nuovi IRCCS, nella conferma o revoca del riconoscimento, nello scioglimento degli organi delle Fondazioni e degli IRCCS non trasformati, nella nomina dei commissari, nelle procedure di devoluzione dei patrimoni degli IRCCS estinti, nella conferma provvisoria del carattere scientifico degli Istituti esistenti (cfr., in particolare, artt. 2, 3, 5, 14, 15, 16, 17, 19 del d.lgs. n. 288 del 2003). Tali poteri, tuttavia, sono opportunamente affiancati dalla previsione di una necessaria intesa fra il Ministro ed il Presidente della Regione interessata.

Quanto specificamente alle censure concernenti l'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003 anche in relazione all'ipotizzata esorbitanza dai vincoli imposti dal legislatore delegante (questione n. XLVI sub b), la dichiarazione di infondatezza trova altresì fondamento nel fatto che tale disposizione costituisce attuazione non irragionevole proprio della delega di cui all'art. 42, comma 1, lettera n), della legge n. 3 del 2003.

17. – Fra le funzioni amministrative affidate al Ministro della salute vi sono quelle previste dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003 in esame, definite come "funzioni di vigilanza e di controllo", che poi trovano concretizzazione in quanto analiticamente disciplinate negli artt. 15, 16, 19. Un potere di vigilanza sugli IRCCS è altresì attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze dall'art. 2, comma 1 del decreto n. 288 del 2003.

Appare in parte fondata la censura formulata con riguardo al solo art. 1, comma 2 (questione n. XX), limitatamente al profilo in cui si rileva la ampiezza ed eterogeneità dei compiti di vigilanza e di controllo, indistintamente affidati a livello ministeriale, e la conseguente sostanziale espropriazione delle corrispondenti funzioni regionali in relazione ad enti pubblici di ricerca operanti a livello regionale.

In effetti, il riconoscimento degli IRCCS come enti autonomi, dotati di propri statuti ed organi di controllo interni, ed operanti nell'ambito della legislazione regionale di tipo concorrente, rende manifesto come non sia conforme a Costituzione attribuire al Ministro della salute veri e propri poteri di controllo amministrativo su di essi. In particolare, appare estraneo alla ricostruzione della natura e della posizione giuridica degli IRCCS la previsione, contenuta nei commi 1 e 2 dell'art. 16 del d.lgs. n. 288 del 2003 (oggetto delle censure di cui alle questioni nn. XLII, XLIII e XLIV), di un vero e proprio controllo amministrativo di tipo preventivo sugli atti fondamentali degli IRCCS, controllo affidato ad appositi organi statali (i Comitati periferici di vigilanza) operanti su scala regionale.

Un controllo del genere, ormai escluso sia per le Regioni che per gli enti locali dalla intervenuta abrogazione degli stessi artt. 125 e 130 della Costituzione, potrebbe essere ammissibile solo all'interno di una ricostruzione, che si è già esclusa, degli IRCCS come "enti pubblici nazionali". Ma essendo gli istituti in esame enti pubblici operanti nell'ambito regionale, non è configurabile alcun controllo di questo tipo.

Occorre pertanto dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, limitatamente alle parole «e di controllo», nonché dei commi 1 e 2 dell'art. 16 del medesimo decreto delegato.

Trova, invece, giustificazione in quanto argomentato nei paragrafi 10 e 16, la previsione dei controlli sugli organi degli IRCCS, disciplinata dai commi 3 e 4 dell'art. 16 del d.lgs. n. 288 del 2003, nonché il potere di vigilanza riconosciuto al Ministro dell'economia dall'art. 2, comma 1 del medesimo decreto (questione XXII).

18. – Infondata è altresì la censura concernente l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003 (questione n. XXV), con cui si lamenta la totale compressione della potestà legislativa regionale in tema di disciplina delle Fondazioni IRCCS, ad integrazione di quanto già determinato nel decreto delegato, che scaturirebbe da quanto previsto nell'ultimo periodo della disposizione impugnata, la quale stabilisce: «Alle Fondazioni IRCCS si applicano, per quanto compatibili con le disposizioni del presente decreto legislativo, le disposizioni di cui al Libro I, Titolo II del Codice civile».

Di quest'ultima disposizione deve darsi, in coerenza con il suo tenore letterale, e comunque in conformità a quanto in precedenza espresso da questa sentenza in riferimento alla competenza legislativa regionale su questi particolari enti pubblici, il significato di una norma che legittima, in assenza di una esplicita disciplina, statale o regionale, la applicazione della normativa generale dettata dal codice civile a proposito delle persone giuridiche, purché sia ovviamente compatibile con quanto stabilito dal d.lgs. n. 288 del 2003.

L'art. 3 non esclude, quindi, che le singole Regioni possano esercitare i propri poteri normativi in materia, in funzione integrativa di quanto determinato in tema di ordinamento delle Fondazioni IRCCS dal decreto delegato.

19. – Quanto alla censura concernente l'art. 5, comma 1, (questione n. XXXII) nella parte in cui prevede che l'atto di intesa, da assumere in sede di Conferenza fra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, deve determinare «le modalità di organizzazione, di gestione e di funzionamento degli IRCCS non trasformati in Fondazioni», nel rispetto di una serie di indicazioni organizzative ivi elencate, la Regione ricorrente, considerando questa intesa come una vera e propria fonte normativa, ne rileva la profonda anomalia e comunque rivendica in alternativa la possibilità di disciplinare la materia mediante la legge regionale.

Mentre non vi sono dubbi che un atto di intesa non possa produrre una vera e propria fonte normativa, della disposizione si può però dare una diversa interpretazione compatibile con la disciplina costituzionale.

Questa Corte ha già più volte affermato che l'interpretazione dei decreti legislativi deve essere compiuta anche considerando quanto contenuto nelle disposizioni di delega legislativa (cfr. sentenze n. 125 del 2003 e n. 15 del 1999); applicando questo criterio interpretativo e quindi considerando anche quanto stabilito nella lettera p) del comma 1 dell'art. 42 della legge n. 3 del 2003, emerge che sono gli IRCCS non trasformati in fondazioni i soggetti che devono comunque adeguare la loro organizzazione ed il loro funzionamento ad alcuni principi della delega e che quindi l'intesa di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003 rappresenta semplicemente una modalità di determinazione, condivisa fra Stato e Regioni ed uniforme sull'intero territorio nazionale, di quali debbano essere le caratteristiche comuni di questa categoria residuale di istituti, ovviamente nel rispetto di quanto determinato a livello delle fonti primarie statali. Ciò non esclude che in ambiti ulteriori ciascuna Regione possa esercitare il proprio potere legislativo anche in questo particolare settore.

20. – Quanto fin qui chiarito conduce, infine, a dichiarare infondate anche le questioni indicate al n. XLVIII, in relazione all'asserita violazione degli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118 Cost. ad opera dell'art. 4, comma 236, della legge n. 350 del 2003, nella parte in cui autorizza le Fondazioni IRCCS e gli Istituti non trasformati ad alienare i beni immobili del proprio patrimonio al fine di ripianare i debiti pregressi maturati fino al 31 ottobre 2003, stabilendo che «le modalità di attuazione sono autorizzate con decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze». In particolare, è evidente da un lato che la disposizione in questione può senz'altro essere qualificata come principio fondamentale in ordine alla gestione del patrimonio degli

IRCCS, dall'altro che il potere ministeriale circa le modalità di attuazione delle operazioni di alienazione si configura come potere amministrativo di autorizzazione da esercitare nei confronti del singolo ente e fondato sulle più volte richiamate esigenze unitarie e non come potere normativo in deroga al riparto delle competenze regolamentari di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale concernenti, rispettivamente, la legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), e la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevate dalla Regione Veneto e dalla Regione Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe, riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, lettera b) della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), limitatamente alle parole «Ministero della salute, regioni e comuni, con rappresentanza paritetica del Ministero della salute e della regione interessata»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, lettera p) della legge n. 3 del 2003, limitatamente alle parole «designati per la metà dal Ministro della salute e per l'altra metà dal Presidente della Regione» nonché, con riferimento al presidente dell'istituto, alle parole «nominato dal Ministro della salute»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, commi 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), limitatamente alle parole «e di controllo»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, limitatamente alle parole «dei quali tre designati dal Ministro della salute, tre dal Presidente della Regione e uno dal Comune in cui insiste la sede prevalente di attività clinica e di ricerca, se si tratta di Comune con più di diecimila abitanti, ovvero dalla Conferenza dei Sindaci, qualora il Comune abbia dimensione demografica inferiore»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, limitatamente alle parole «nominati dal Ministro della salute e dal Presidente della Regione competente»;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, limitatamente alle parole «di cui due designati dalla Regione, uno designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno dal Ministro della salute e uno dall'organismo di rappresentanza delle autonomie locali. In casi di strutture nelle quali insiste la prevalenza del corso formativo della Facoltà di medicina e chirurgia ai sensi dell'art. 13, comma 1, il membro designato dalle autonomie locali viene sostituito da un membro designato dal Rettore dell'Università»;

7) dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1 del d.lgs. n. 288 del 2003 limitatamente alle parole «In caso di riconoscimento di strutture nelle quali insiste la prevalenza del corso formativo della Facoltà di medicina e chirurgia e per le quali l'Università contribuisce in misura pari ad almeno un terzo del patrimonio indisponibile della costituenda Fondazione, il Consiglio di amministrazione di cui all'articolo 3, comma 2, è composto da due componenti designati dal Ministro della salute, due dal Presidente della Regione, due dal rettore dell'Università e uno dal Comune in cui insiste la sede prevalente di attività clinica e di ricerca, se trattasi di Comune con più di diecimila abitanti, ovvero dalla Conferenza dei Sindaci, qualora il Comune abbia dimensione demografica inferiore. In caso di presenza di soggetti rappresentativi degli interessi originari e/o di soggetti partecipanti, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, il numero dei consiglieri è elevabile fino a nove per consentire l'elezione di un rappresentante degli interessi originari e di uno dei soggetti partecipanti»;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 288 del 2003;

9) dichiara estinti, per rinuncia accettata dalla controparte, i giudizi promossi dalla Regione Siciliana con i ricorsi nn. 30 e 98 del 2003 e dalla Regione Veneto con il ricorso n. 31 del 2003, quest'ultimo limitatamente agli artt. 42 e 43 nei confronti della legge 16 gennaio 2003, n. 3;

10) dichiara inammissibili le questioni proposte dalla Regione Marche nei confronti degli artt. 1, comma 2, 2, commi 1, 2 e 3, 7, commi 1, 2, 3 e 4, 8, 11, commi 1 e 2, 12, comma 2, del d.lgs. n. 288 del 2003, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara inammissibili le questioni proposte dalla Regione Emilia-Romagna, nei confronti dell'art. 42, comma 1, lettera c) della legge n. 3 del 2003 e dell'art. 11, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 288 del 2003, in relazione all'art. 3 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, lettere a), c), d), e), f), g), i), m) ed n) della legge n. 3 del 2003, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, 119 Cost., sollevate dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;

13) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, della legge n. 3 del 2003, per violazione degli artt. 117, terzo e sesto comma e 118 Cost., sollevate dalle Regioni Emilia-Romagna e Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;

14) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3; dell'art. 3, commi 1, 4, 5 e 6; dell'art. 4, commi 1, 2, 4, 5 e 6; dell'art. 5; dell'art. 7, commi 1, 2, 3 e 4; dell'art. 8; dell'art. 10, comma 1; dell'art. 11, commi 1 e 2; dell'art. 12, comma 2; dell'art. 14; dell'art. 15 commi 1 e 2; dell'art. 16, commi 3 e 4; dell'art. 17, comma 2; dell'art. 19 del d.lgs. n. 288 del 2003, per violazione degli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 primo e secondo comma, 119 Cost., sollevate dalle Regioni Emilia-Romagna e Marche con i ricorsi indicati in epigrafe;

15) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 236, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), per violazione degli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione, sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2005.

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente  
Ugo DE SIERVO, Redattore

## TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO E ORDINAMENTO CIVILE

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 384 del 14 ottobre 2005, respinge le censure proposte da alcune regioni sulla legge Biagi e sul decreto legislativo n. 124/04 in tema di funzioni ispettive, ritenendo che in materia di vigilanza e sanzioni la competenza è interamente dello Stato.

NUMERO SCHEDA: 6689

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

RIFERIMENTO NORMATIVO: legge delega n. 30/2003 (legge Biagi), Dlgs. n. 276/2003, Dlgs. n. 124/2004.

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 14/10/2005

NUM. ATTO: 384

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE: 5858

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 384/2005 torna a pronunciarsi sulla materia del lavoro e dei rapporti tra Stato e regioni, dichiarando la legittimità di numerose norme della seconda parte della legge delega n. 30/2003 (legge Biagi) e del decreto legislativo n. 124/2004 in materia di ispezioni, rigettando di conseguenza gran parte delle censure proposte.

I ricorsi erano stati presentati dalle regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Basilicata e dalla provincia autonoma di Trento che hanno sollevato la questione di legittimità di tali disposizioni in relazione principalmente agli articoli 117 e 118 della Costituzione.

In particolare, le disposizioni oggetto di censura sono contenute negli articoli 1, comma 2, lettera d), prima parte, e 8, commi 1, 2, lettere a), f), g), e 3 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e degli artt. 1, comma 1; 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4; 4; 5, commi 1, 2 e 3; 6, commi 1 e 3; 7; 8; 9; 10, commi 1, 3 e 4; 11; 12; 13; 14, comma 2; 15, comma 1; 16, commi 1 e 2; 17, commi 1 e 2; e 18 del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30).

Le disposizioni della legge n. 30 del 2003 sono censurate dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Basilicata nonché dalla Provincia autonoma di Trento con riferimento agli artt. 76, 117, 118 della Costituzione, in quanto si assume che esse contengano norme, in materia di competenza legislativa ripartita (tutela e sicurezza del lavoro), non costituenti principi fondamentali, ma prima ancora perché lo strumento della delega non può essere usato per determinare questi ultimi.

Il decreto legislativo n. 124 del 2004 è impugnato soltanto dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost.; l'art. 3, comma 2, e l'art. 4, comma 3, sono stati censurati anche per contrasto con l'art. 76 della Costituzione. La Provincia autonoma di Trento evoca anche norme del proprio statuto e si duole anche del fatto che il decreto legislativo sia stato adottato senza il parere della Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome.

Le Regioni ascrivono quindi le dette funzioni alla "tutela e sicurezza del lavoro", in ragione del loro carattere strumentale rispetto a tale materia di competenza concorrente, assumendo, in particolare, che il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro dovrebbe essere regolato dalla legislazione regionale ed argomentando poi nel senso che le funzioni ispettive di cui all'art. 8 rientrano a loro volta in tale ambito materiale. Di qui il contrasto con le competenze legislative, regolamentari e amministrative regionali e la conseguente violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione. Viene altresì censurata l'assenza di ogni coinvolgimento regionale in sede di approvazione dei relativi decreti legislativi (è previsto il solo parere delle competenti Commissioni parlamentari).

In quanto propongono questioni simili, la Corte riunisce i ricorsi rilevando anche che numerose questioni relative alle due leggi sono già state decise con la sentenza n. 50 del 2005.

Per quanto riguarda le disposizioni della legge n. 30 del 2003, a giudizio della Corte, le censure non sono fondate nei sensi e nei limiti seguenti:

- **l'allocazione delle funzioni amministrative in materie di competenza concorrente non spetta allo Stato. Tuttavia, come questa Corte ha già affermato e ribadito (sentenze n. 13 del 2004 e n. 50 del**

2005), vi sono funzioni e servizi pubblici che non possono essere interrotti se non a costo di incidere su posizioni soggettive ed interessi rilevanti. Tali considerazioni comportano che le funzioni dello Stato continueranno a svolgersi secondo le disposizioni vigenti fin quando le Regioni non le avranno sostituite con una propria disciplina.

Per quanto riguarda il Dlgs. n. 124/2004 le censure sono infondate per le considerazioni che seguono:

- come la Corte ha già affermato con la sentenza n. 234 del 2005, la vigilanza regolata dalla normativa impugnata attiene anzitutto alle materie dell'ordinamento civile e della previdenza sociale, ma deve essere rilevato che le attività concernenti l'emersione del lavoro sommerso ed il contrasto al lavoro irregolare rientrano in larga prevalenza in via diretta nell'ordinamento civile e si riflettono in via mediata negli ordinamenti tributario e previdenziale, tutti di competenza esclusiva dello Stato.

Rientra quindi nel sistema di cui all'art. 117 Cost. che la vigilanza sull'osservanza dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza sia attribuita allo Stato.

Fondata è, invece, la censura concernente l'inclusione nella Commissione centrale e in quelle regionali, rispettivamente del Coordinatore nazionale e di quelli regionali delle aziende sanitarie locali.

Si allega il testo della sentenza

#### SENTENZA N. 38

ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera d), prima parte, e 8, commi 1, 2, lettere a), f), g), e 3 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) – reg. ric. n. 41, n. 42, n. 43, n. 44 e n. 45 del 2003 – e degli artt. 1, comma 1; 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4; 4; 5, commi 1, 2 e 3; 6, commi 1 e 3; 7; 8; 9; 10, commi 1, 3 e 4; 11; 12; 13; 14, comma 2; 15, comma 1; 16, commi 1 e 2; 17, commi 1 e 2; e 18 del d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30) – reg. ric. n. 68 e n. 69 del 2004 – promossi con ricorsi delle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna, della Provincia autonoma di Trento e della Regione Basilicata (reg. ric. n. 41, n. 42, n. 43, n. 44 e n. 45 del 2003), nonché della Regione Emilia-Romagna (reg. ric. n. 68 del 2004) e della Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 69 del 2004), notificati rispettivamente il 23, 26 e 28 aprile 2003 e il 9 e 12 luglio 2004, depositati in cancelleria il 30 aprile, il 2 e 7 maggio 2003 e il 15 luglio 2004 ed iscritti ai n. 41, n. 42, n. 43, n. 44 e n. 45 del registro ricorsi 2003 ed ai n. 68 e n. 69 del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2005 il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi gli avvocati Stefano Grassi per la Regione Marche, Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.1.— Con cinque distinti ricorsi, le Regioni Marche (n. 41 del 2003), Toscana (n. 42 del 2003), Emilia-Romagna (n. 43 del 2003) e Basilicata (n. 45 del 2003), nonché la Provincia autonoma di Trento (n. 44 del 2003) hanno proposto molteplici questioni di legittimità costituzionale di diverse norme della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro), tra le quali alcune riguardanti l'art. 1, comma 2, lettera d) – concernente il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro – l'art. 8, comma 1 (ric. n. 41, n. 42, n. 43 e n. 45) e comma 2, lettere a) (ric. n. 41), f) (ric. n. 41 e n. 44) e g) (ric. n. 41, n. 42 e n. 44) – che, rispettivamente, conferiscono al Governo la delega per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro e dettano i relativi principi e criteri direttivi – nonché l'art. 8, comma 3 (ric. n. 42), che prevede la procedura di approvazione dei decreti legislativi.

Le Regioni ascrivono le dette funzioni alla "tutela e sicurezza del lavoro", in ragione del loro carattere strumentale rispetto a tale materia di competenza concorrente, assumendo, in particolare, che il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro, riguardando la predetta materia, dovrebbe essere regolato dalla legislazione regionale (e ciò vale anche per l'esercizio delle funzioni amministrative) ed argomentando poi nel senso che le funzioni ispettive di cui all'art. 8 rientrano a loro volta in tale ambito materiale. Di qui il contrasto con le competenze legislative, regolamentari e amministrative regionali e la conseguente violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione. Con riferimento a quest'ultimo

parametro, viene altresì censurato l'anzidetto comma 3 dell'art. 8, per l'assenza di ogni coinvolgimento regionale in sede di approvazione dei relativi decreti legislativi (è previsto il solo parere delle competenti Commissioni parlamentari).

La Provincia autonoma di Trento, infine, premesso che le funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro sono attualmente già esercitate da essa, osserva che la funzione di vigilanza si esaurisce o comunque rientra nella tutela del lavoro. La contestazione riguardante il mantenimento allo Stato delle funzioni di vigilanza si estende nei confronti dell'art. 8, comma 1, della legge n. 30 del 2003, che prevede il riassetto della disciplina vigente in tema di ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro; più in particolare, avverso le lettere f) e g) del comma 2 del medesimo art. 8, contenenti deleghe per l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in vista dell'esercizio unitario della funzione ispettiva, nonché l'obbligo, da parte delle direzioni regionali e provinciali del lavoro, di attenersi alle direttive emanate dalla stessa direzione generale del Ministero. Anche qui si tratta, secondo la Provincia di Trento, di funzioni che sono già esercitate in sede provinciale, senza che la connessione tra la vigilanza e la previdenza sociale possa attrarre anche la prima nell'orbita della competenza statale.

1.2.— Nei giudizi come sopra introdotti si è costituito, con atti di contenuto analogo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di non fondatezza e sottolineando, in particolare, la genericità della censura concernente l'art. 8.

In relazione alla specifica impugnazione di tale norma, l'Avvocatura dello Stato ha osservato che è vero che la disposizione della legge delega parla genericamente di funzioni ispettive e di vigilanza in materia di lavoro, ma già il comma 2 dell'art. 8, alla lettera a), specifica che il sistema delle ispezioni dev'essere improntato «alla prevenzione e promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali...», materie tutte chiaramente afferenti alle competenze esclusive statali. Sul punto, poi, sarebbe ancora più esplicito il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, attuativo delle impugnite norme di delega, il cui art. 1, rubricato significativamente «vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», circoscrive con chiarezza l'intervento normativo alle sole materie di esclusiva competenza statale. Di conseguenza, sul punto nessuna lesione deriverebbe alle Regioni dalle disposizioni impugnite.

1.3.— Con provvedimento del 28 settembre 2004 la trattazione delle questioni in argomento è stata separata da quella avente ad oggetto tutte le altre norme della legge delega; le questioni concernenti queste ultime, unitamente alle censure sul decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sono state decise con la [sentenza n. 50 del 2005](#).

2.1.— Con ricorso notificato il 9 luglio 2004 e depositato il successivo 15 luglio (n. 68 del 2004) la Regione Emilia-Romagna ha sollevato, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1; 2; 3, commi da 1 a 4; 4; 5, commi da 1 a 3; 6, commi 1 e 3; 7; 8; 10, commi 1, 3, e 4; 11, commi 1, 4, 5 e 6; 12; 14, comma 2; 15, comma 1; 16, commi 1 e 2; 17, commi 1 e 2; e 18 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003 n. 30).

Secondo la ricorrente la vigilanza sul lavoro rientra nella materia «tutela del lavoro», non già per il carattere strumentale che ogni disciplina sanzionatoria assume rispetto alla materia di base, bensì per le caratteristiche della materia de qua; il senso della «tutela del lavoro» è di affidare alle Regioni, nel rispetto dei principi fondamentali statali, la disciplina e l'allocatione di tutte le funzioni amministrative di vigilanza sul rispetto della normativa volta a tutelare il lavoratore, di qualsiasi tipo essa sia, amministrativa regionale, amministrativa statale (ad esempio, previdenziale), civilistica o proveniente dalla contrattazione collettiva, comprendendo «per propria essenza» tutta l'attività pubblicistica funzionale alla difesa della regolarità, stabilità e sicurezza del lavoro, e dunque anche quella volta a garantire il rispetto delle norme civilistiche.

Prima di motivare le singole questioni, la Regione premette che il decreto legislativo n. 124 del 2004 conferma in pieno i timori da essa espressi con il ricorso n. 43 del 2003, disciplinando la materia della vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale senza alcun riconoscimento della competenza legislativa regionale e senza alcuna considerazione del principio di sussidiarietà, dettando una normativa direttamente operativa e dettagliata in materia concorrente, allocando altresì direttamente le funzioni amministrative in materia di competenza regionale (salva la determinazione dei principi fondamentali) ed individuando nello Stato l'ente competente all'esercizio della vigilanza, senza che sussista alcuna esigenza unitaria.

L'impugnato decreto legislativo contraddice la spettanza alla Regione della potestà legislativa in materia di tutela del lavoro, salvi soltanto i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, in quanto esso disciplina l'attività di vigilanza come funzione statale, caratterizzata da un impianto accentrato, fondato sulla competenza di organi statali centrali nonché sulla competenza amministrativa ed operativa di organi statali periferici. Inoltre, sul presupposto del carattere statale delle relative funzioni e competenze, il decreto legislativo ne regola nel dettaglio lo svolgimento.

2.2.— Passando quindi al merito delle singole censure, la Regione ricorrente rileva che le norme centrali del decreto sono l'art. 1, comma 1, primo periodo e l'art. 6, comma 1, dettati in materia di vigilanza e di personale ispettivo.

In particolare, l'art. 1, comma 1, contiene, come la norma delegante, un richiamo alle competenze regionali che la ricorrente ritiene del tutto formale, dato che in nessun altro punto il decreto si preoccupa di tener conto di quelle competenze.

Le disposizioni confermano la competenza amministrativa del Ministero del lavoro, dimostrando che lo Stato non si è limitato ad intervenire nella materia della vigilanza sul lavoro solo con la determinazione di principi fondamentali, lasciando alle Regioni spazio per la disciplina di dettaglio e consentendo loro l'esercizio della potestà di allocatione delle funzioni amministrative ad esse assegnata dall'art. 118, secondo comma, della Costituzione.

Né ricorrerebbero, d'altra parte, quelle effettive esigenze di esercizio unitario che, nel rispetto del principio di leale collaborazione, consentono, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, l'assunzione a livello statale di funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale, in quanto esse implicano che l'alterazione delle competenze legislative possa avvenire solo assegnando

funzioni ad organi statali centrali, perché la stessa competenza degli organi statali periferici smentirebbe l'esistenza di un'esigenza di esercizio unitario.

La ricorrente è del parere che, dopo l'introduzione della competenza legislativa delle Regioni in materia di tutela del lavoro, la legislazione statale avrebbe dovuto prevedere il trasferimento degli uffici stessi a favore delle Regioni o, in ipotesi, degli enti indicati dalle Regioni come titolari della competenza amministrativa in materia. Anche se la Costituzione attribuisce direttamente alle Regioni il potere di assegnare le funzioni amministrative (e nulla impedisce alle Regioni di istituire autonomamente propri uffici per esercitare una funzione amministrativa in una materia regionale), tuttavia una razionale riorganizzazione dell'amministrazione pubblica presuppone che nelle materie regionali gli uffici statali periferici siano trasferiti agli enti indicati dalle leggi regionali come titolari della relativa funzione, dovendosi ritenere giustificata l'attrazione di funzioni amministrative allo Stato soltanto in casi particolari, fra i quali certamente non rientra l'ordinaria attività di vigilanza sul lavoro.

Quanto, in particolare, alla «vigilanza in materia... dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», cui si riferisce l'impugnato art. 1, la ricorrente ribadisce la propria ottica circa l'estensione della materia "tutela del lavoro", che comprenderebbe tutta l'attività pubblicistica funzionale alla difesa della regolarità, stabilità e sicurezza del lavoro, e dunque anche quella volta a garantire il rispetto delle norme civilistiche.

Allo Stato spetta infatti determinare i livelli essenziali e disciplinare le eventuali sanzioni civili e penali, mentre l'attività amministrativa di vigilanza è oggetto di potestà concorrente (con possibilità, per lo Stato, di attivare il potere sostitutivo, in base all'art. 120 Cost., ove ne ricorrano i presupposti). D'altra parte, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non sarebbe di per sé una "materia", ma un compito statale che attiene di regola a materie regionali, come in campo sanitario, assistenziale o scolastico, sicché non esiste un'autonoma vigilanza riguardante la "determinazione dei livelli essenziali", ma una funzione di vigilanza relativa alla tutela del lavoro.

L'art. 6, comma 3, analogamente, presuppone che le funzioni ispettive afferenti la previdenza sociale siano svolte dagli organi periferici statali e dagli organi periferici degli enti previdenziali.

Benché in questo caso la materia "vigilata" appartenga alla competenza statale, ad avviso della ricorrente la norma viola comunque l'art. 118, primo comma, Cost., perché il principio di sussidiarietà di cui alla disposizione costituzionale opera anche in relazione alle materie statali (come già sostenuto nel ricorso contro la legge di delega). Per le medesime ragioni sopra esposte, la connessione esistente tra lavoro e previdenza dovrebbe risolversi, sul piano amministrativo, attraverso l'unificazione delle funzioni in capo alle strutture degli enti autonomi, restando allo Stato e agli enti parastatali le funzioni unitarie. Se, infatti, esistono, nelle materie di competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., settori (quali la difesa o la pubblica sicurezza) in cui per evidenti ragioni lo Stato deve conservare un apparato direttamente e territorialmente operativo, le stesse ragioni non esistono affatto per il settore della vigilanza sulla previdenza sociale, nel quale sono invece evidenti le relazioni di accessorietà all'organizzazione generale della vigilanza in materia di tutela di lavoro, che compete alle Regioni.

2.3.— Quanto agli artt. 2, 3, commi da 1 a 4, 4, 5, commi da 1 a 3, premette la ricorrente che gli artt. 2, 3, 4 e 5 assegnano funzioni di coordinamento a strutture statali di vario tipo. L'illegittimità di queste norme risulta collegata a quella degli artt. 1 e 6, poiché esse disciplinano il coordinamento delle funzioni oggetto degli articoli predetti.

2.3.1.— In particolare, l'art. 2 prevede l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive. Tenuto conto delle altre norme del decreto, tale disposizione prevede un'attività di coordinamento e direzione dell'attività di vigilanza svolta dagli organi periferici dello Stato e degli enti previdenziali, sicché la sua illegittimità sarebbe conseguente a quella delle norme che mantengono le funzioni di quegli organi. Peraltro, poiché richiama genericamente i «soggetti che effettuano vigilanza», l'art. 2 potrebbe essere riferito anche ad organi regionali o degli enti autonomi, ove fossero accolte le censure di cui sopra: in questo caso, esso sarebbe illegittimo perché, nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., non è più ammesso un potere amministrativo statale di indirizzo e coordinamento. In subordine, ove si ravvisassero esigenze di coordinamento fondate sul principio di sussidiarietà, l'art. 2 sarebbe in ogni caso illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, perché non si prevede l'intesa della Conferenza Stato-Regioni per l'esercizio della funzione di coordinamento.

2.3.2.— Quanto all'art. 3, che prevede e regola il funzionamento di un altro organo, ossia la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, la Regione Emilia-Romagna rileva che il comma 1 risulta illegittimo per le ragioni esposte in relazione all'art. 2 (cioè per illegittimità "derivata", se il coordinamento riguarda organi statali, o per illegittimità del potere di coordinamento o, in subordine, della mancata previsione di un'intesa, se esso riguarda organi regionali); a loro volta, i commi 2 e 3 sono legati al comma 1, in quanto norme "strumentali".

In relazione all'art. 3, comma 4, la gestione della «banca dati» può effettivamente considerarsi una funzione unitaria in materia regionale, ma il comma 4, prima parte, risulta illegittimo perché non prevede l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in violazione del principio di leale collaborazione. Invece il comma 4, seconda parte (che prevede il «modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti»), sarebbe illegittimo per le ragioni esposte in relazione all'art. 2.

Viene poi eccepito un particolare profilo di illegittimità dell'art. 3, comma 2, nella parte in cui prevede fra i membri della Commissione il Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali. Si tratta di una figura inedita all'interno del nostro ordinamento giuridico, che dovrebbe svolgere una funzione di coordinamento in materia regionale (tutela della salute). La legge delega, tuttavia, non attribuiva al Governo il potere di creare un tale organo in una materia (quella sanitaria) che, oltretutto, non è oggetto della disciplina in questione. L'art. 3, comma 2, dunque, prevede un organo statale con funzioni di coordinamento di enti pararegionali, con conseguente violazione degli artt. 76 e 117, terzo comma, della Costituzione.

2.3.3.— Specifiche censure vengono poi rivolte contro l'art. 4 del decreto n. 124, che prevede un'attività di coordinamento a livello regionale, ad opera delle direzioni regionali del lavoro (comma 1) e delle commissioni regionali di coordinamento dell'attività di vigilanza (comma 2). Esso sarebbe affetto da illegittimità "derivata" se il coordinamento concerne organi statali o parastatali; se esso

riguarda organi non statali, l'illegittimità sarebbe ancora più evidente che nel caso degli artt. 2 e 3, perché qui manca addirittura il carattere unitario della funzione. Nelle materie regionali spetta alla legge regionale sia allocare le funzioni di concreta vigilanza sia allocare le funzioni di coordinamento. In subordine, l'art. 4, commi 1 e 2, sarebbe illegittimo per mancata previsione di un'intesa con la Regione interessata, mentre l'illegittimità del comma 2 comporta quella dei commi 3 e 4, che riguardano la composizione della commissione regionale di coordinamento.

Anche la previsione, nel comma 3, del Coordinatore regionale delle aziende sanitarie locali, sarebbe illegittima per i medesimi motivi esposti a proposito del Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali, ed inoltre per ragioni corrispondenti a quelle appena esposte sul generale coordinamento regionale.

Il comma 5 prevede un'attività informativa della Commissione regionale, funzionale all'esercizio del potere di direttiva del Ministro del lavoro: per l'illegittimità di questa norma la ricorrente rinvia a quanto detto in relazione all'art. 2, commi 2 e 3.

2.3.4.— Il ricorso passa a questo punto alle censure relative all'art. 5, il quale si occupa del Coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza.

Il comma 1 di tale norma violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., per le stesse ragioni esposte in relazione all'art. 4, commi 1 e 2, ulteriormente aggravate dal carattere provinciale del coordinamento. Quanto ai commi 2 e 3, che affidano funzioni amministrative nella materia della tutela del lavoro ai CLES (Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso), – previsti dal decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito nella legge 22 novembre 2002, n. 266, organi locali da ritenersi statali in virtù della loro composizione e dei poteri di nomina affidati al prefetto – gli stessi violerebbero gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

2.4.— In riferimento all'art. 7, che indica i vari compiti del personale ispettivo, il ricorso ne sostiene l'illegittimità in quanto norma collegata con l'art. 6, comma 1; d'altra parte, se pure si giustificasse una funzione statale in materia regionale, sarebbe necessaria un'intesa con la Regione, ma questo schema non è praticabile per la minuta e frequente attività ispettiva.

2.5.— Viene poi censurato anche l'art. 8 del decreto n. 124, il quale disciplina le attività di prevenzione e promozione.

Tale norma regola nei primi due commi attività che rientrerebbero nella materia "tutela del lavoro" e, assegnando funzioni amministrative ad organi statali periferici, andrebbe a violare gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., mentre il comma 3 sembra attenersi più alla formazione che alla tutela del lavoro, così da ricadere in una materia di potestà regionale piena, con conseguente violazione anche dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Anche l'art. 8, comma 4, che disciplina l'attività dei soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro, rientrerebbe nella materia "tutela del lavoro" e, attribuendo funzioni amministrative ad organi statali periferici, violerebbe gli anzidetti parametri costituzionali, senza che possa apparire giustificato il potere ministeriale di direttiva, non essendo più ammessa la funzione di indirizzo e coordinamento; né, d'altra parte, è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione di tali direttive ministeriali. Il comma 5 dell'art. 8 affida le attività previste dai primi tre commi agli enti previdenziali, così ricadendo nell'ambito delle censure già prospettate.

2.6.— In relazione all'art. 10 del decreto impugnato, che si occupa di razionalizzazione e coordinamento dell'attività ispettiva istituendo, fra l'altro, una banca dati telematica nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la ricorrente non contesta l'esistenza di una banca dati centrale, ma sostiene che, qualora risultasse fondata la questione relativa alla competenza regionale in tema di vigilanza, la banca dati dovrebbe essere considerata accessibile anche dalle Regioni (anzi, sarebbe paradossale che l'ente costituzionalmente competente in materia di tutela del lavoro non possa accedere alla banca dati centrale). Illegittimo sarebbe pure, per violazione del principio di leale collaborazione, l'ultimo periodo del comma 1, in quanto non prevede un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni sul decreto ministeriale che regola la banca dati, pur incidendo questa su una materia di competenza regionale.

Ugualmente illegittimi sarebbero i commi 3 e 4 dell'art. 10, il primo dei quali attribuisce funzioni amministrative particolari alle direzioni regionali del lavoro, mentre il comma 4 stabilisce l'adozione di un modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti ad uso degli organi di vigilanza in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria, modello adottato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. L'illegittimità di queste norme sarebbe collegata a quella delle norme attributive delle funzioni di vigilanza e, comunque, deriverebbe dalla mancanza di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, cioè dalla violazione del principio di leale collaborazione.

2.7.— L'art. 11, commi 1, 4, secondo periodo, 5 e 6, attribuisce competenze in materia di conciliazione amministrativa ad un funzionario della direzione provinciale del lavoro. L'illegittimità di dette norme sarebbe "derivata", nel senso che essa consegue a quella delle norme che mantengono agli organi statali periferici la competenza in materia di vigilanza, né si potrebbe affermare la spettanza allo Stato della competenza a svolgere la conciliazione amministrativa anche nel caso in cui la vigilanza fosse attribuita alle Regioni; sul punto, la ricorrente richiama quanto sostenuto nel ricorso n. 43 del 2003 a proposito dell'art. 1, comma 2, lettera c), della legge n. 30 del 2003 (che prevede il «mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime»), osservando che la disciplina propria della conciliazione amministrativa, considerata in se stessa e nella sua concreta gestione, non partecipa del carattere giurisdizionale e fa parte della materia regionale "tutela del lavoro".

2.8.— L'art. 12, commi 1, 2, primo periodo, 3 e 4, che assegna funzioni amministrative (diffida e tentativo di conciliazione) alle direzioni provinciali del lavoro a tutela dei crediti patrimoniali dei lavoratori, viene censurato in quanto assegna ad un organo statale periferico una funzione amministrativa regolandola nel dettaglio, in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

2.9.— La norma dell'art. 14, che riguarda l'esecutività delle disposizioni impartite dal personale ispettivo, è ritenuta illegittima, quanto alla prima frase del comma 2, per ragioni conseguenti a quelle relative alle norme che mantengono la competenza sulla vigilanza al personale statale. Qualora il "personale ispettivo" non fosse statale, detta norma sarebbe illegittima in quanto assegna ad un organo statale periferico la competenza a decidere i ricorsi amministrativi in materia regionale.

2.10.— Analoghe censure vengono rivolte contro l'art. 15, comma 1, primo periodo, in materia di prescrizione obbligatoria da parte del personale ispettivo, ritenuto illegittimo perché presuppone e conferma la competenza degli organi statali periferici sulla vigilanza in materia di lavoro.

2.11.— I commi 1 e 2 dell'art. 16 prevedono, rispettivamente, la possibilità di un ricorso amministrativo avanti alle direzioni regionali del lavoro contro le ordinanze delle direzioni provinciali e la procedura relativa, ed anche in questo caso l'illegittimità conseguirebbe a quella delle norme attributive delle funzioni di vigilanza alle direzioni provinciali.

2.12.— Analoghe censure vengono rivolte nel ricorso contro i commi 1 e 2 dell'art. 17, che istituisce il Comitato regionale per i rapporti di lavoro e ne regola le funzioni decisorie sui ricorsi avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle direzioni provinciali del lavoro e avverso i verbali di accertamento degli istituti previdenziali e assicurativi; tali norme sarebbero illegittime perché mantengono e assegnano funzioni amministrative ad organi statali periferici nella materia della tutela del lavoro, di competenza regionale.

2.13.— L'art. 18, che si occupa della formazione del personale ispettivo, statale e parastatale, sarebbe affetto da illegittimità "derivata" dall'illegittimità delle norme che mantengono la competenza degli organi periferici statali. La prima parte della norma potrebbe anche essere riferita a personale ispettivo regionale, ma essa sarebbe pur sempre illegittima perché interviene in materia di competenza regionale piena (formazione professionale), in violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

3.1.— Con ricorso notificato il 12 luglio 2004 e depositato il successivo 15 luglio (n. 69 del 2004) la Provincia autonoma di Trento ha sollevato – in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, al principio di leale collaborazione, all'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, agli artt. 8, numero 23) e numero 29), 9 numero 4) e n. 5), 10 e 16 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed a diverse norme di attuazione dello statuto – questione di legittimità costituzionale delle medesime norme impugnate con il ricorso della Regione Emilia-Romagna (ad eccezione del comma 3 dell'art. 6), estendendo però le censure anche agli artt. 9, 13 ed all'art. 11 del citato decreto legislativo n. 124 del 2004.

Oltre a premettere considerazioni di carattere generale analoghe a quelle del ricorso n. 68 del 2004, la ricorrente rivendica una competenza propria in tema di funzioni ispettive relative alla previdenza sociale e al lavoro (già conferite a titolo di delega), fondata sull'art. 117, terzo comma, Cost., in connessione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La Provincia ricorrente premette di essere dotata, in conformità allo statuto speciale ed alle relative norme di attuazione, di potestà legislativa primaria in materia di costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza e l'orientamento al lavoro (art. 8, numero 23) e di formazione professionale (art. 8, numero 29), nonché di potestà legislativa concorrente in materia di apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori (art. 9, numero 4) e di costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento (art. 9, numero 5); precisa, inoltre, di essere dotata anche di potestà legislativa integrativa nella materia del collocamento e dell'avviamento al lavoro (art. 10, comma 1). Nelle medesime materie la Provincia è titolare anche delle funzioni amministrative, in base agli artt. 10 e 16 dello statuto.

Le disposizioni statutarie sono state attuate, in particolare, con il d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, al fine di realizzare un organico sistema di ispezione del lavoro nelle Province di Trento e di Bolzano (art. 3, primo comma), delegando alle Province l'esercizio delle funzioni amministrative dello Stato decentrate a livello locale, relative alla vigilanza e tutela del lavoro, che già non spettassero alle province a titolo proprio (art. 3, primo comma, del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 ed art. 3, primo comma, numero 12, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474), nonché l'esercizio delle funzioni svolte dall'Ispettorato del lavoro quanto alla vigilanza sull'applicazione delle norme relative alla previdenza ed alle assicurazioni sociali (art. 3, primo comma, del d.P.R. n. 197 del 1980, ed art. 3, primo comma, n. 11, del d.P.R. n. 474 del 1975).

Conseguentemente, l'art. 4 del d.P.R. n. 197 del 1980 ha trasferito alle Province di Trento e di Bolzano gli ispettorati provinciali del lavoro aventi sede nei rispettivi territori e soppresso l'Ispettorato regionale del lavoro.

Nella materia del lavoro, poi, in base all'art. 9-bis del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280, è stato delegato alle medesime Province autonome «l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite all'ufficio regionale e agli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione di Trento e Bolzano nonché alle sezioni circoscrizionali per l'impiego ricadenti nei rispettivi territori». Già prima del 2001, dunque, le Province autonome avevano una vasta serie di competenze amministrative nella materia della tutela del lavoro, conferite con delega (che, peraltro, aveva chiaro e riconosciuto carattere organico). Coerentemente con il titolo della attribuzione, invece, il potere legislativo aveva carattere limitato.

Tuttavia, il riparto di competenze è stato innovato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale ha conferito alle Regioni ordinarie potestà legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, sicché per tale profilo il nuovo assetto è applicabile anche alla Provincia autonoma ricorrente in quanto stabilisce un grado maggiore di autonomia, secondo quanto disposto dall'art. 10 della legge costituzionale ora citata.

Anche se, con specifico riferimento alle competenze provinciali, l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo impugnato contiene una clausola di salvaguardia: essa si riferisce, a parere della ricorrente, alle sole competenze derivanti dallo statuto e dalle relative norme d'attuazione, ovvero alla delega di competenze prevista dalle citate norme d'attuazione, senza estendersi alle nuove competenze in materia di tutela e sicurezza del lavoro di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., attribuite alle Province autonome al pari delle Regioni ordinarie.

In sostanza l'effetto del decreto legislativo n. 124 del 2004 sarebbe quello di mantenere la situazione attuale nella quale la Provincia esercita le funzioni amministrative di vigilanza sul lavoro per delega conferita dallo Stato. Il conservare la situazione attuale risulta, tuttavia, costituzionalmente illegittimo in quanto, anche se non sono stabiliti termini precisi entro i quali il legislatore statale ordinario debba dare attuazione alle modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001, è pacifico però che esso non può legiferare in contraddizione con le nuove regole, cosa che, invece, avviene con le norme censurate. In sostanza, il decreto legislativo n. 124

del 2004 disconosce e contraddice il mutato carattere delle funzioni provinciali, funzioni che spettano oggi alla Provincia a titolo di competenza propria e non delegata.

3.2.— Il ricorso passa quindi ad illustrare la censura dell'art. 1, comma 1, negli stessi termini di cui al precedente atto introduttivo, ribadendo altresì l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 2 e 3; 7; 8, commi da 1 a 5; 10, comma 3; 12; 14; comma 2, 15, comma 1, primo periodo; 16, commi 1 e 2; 17, commi 1 e 2. La ricorrente si dice poi «ben consapevole» che nel proprio ambito le funzioni di vigilanza continuerebbero ad essere da essa svolte sulla base della delega disposta con le norme di attuazione: ma il tenore delle norme sopra ricordate indica che anche dopo la riforma costituzionale lo Stato intende conservare la titolarità della funzione ed i relativi poteri.

Quanto all'art. 5, commi 2 e 3, che attribuisce funzioni amministrative ai CLES, la ricorrente precisa di aver impugnato dinanzi alla Corte le norme del decreto-legge n. 210 del 2002 con ricorso n. 9 del 2003.

3.3.— La Provincia di Trento insiste quindi su alcuni specifici profili di illegittimità delle rimanenti disposizioni impuginate.

Gli artt. 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4, seconda parte; 4; 5, comma 1 e 10, comma 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 illegittime, anche le norme che disciplinano il coordinamento delle funzioni oggetto degli artt. 1 e 6 risultano affette da illegittimità "derivata". Tali norme, non menzionando espressamente gli organi statali come destinatari del coordinamento, potrebbero essere riferite anche ad organi regionali e provinciali dotati di competenza propria in materia di vigilanza (qualora la Corte accogliesse le censure di cui sopra); in questo caso essi sarebbero illegittimi perché, nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., non è più ammesso un potere amministrativo statale di indirizzo e coordinamento.

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 (negli artt. 2 e 3) o della singola Regione o Provincia (negli artt. 4 e 5) per l'esercizio della funzione di coordinamento. Poiché, inoltre, 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.

Quanto all'art. 3, comma 4, prima parte, esso risulta illegittimo perché non prevede l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in violazione del principio di leale collaborazione.

Infine, un particolare profilo di illegittimità (analogo a quello sopra prospettato) riguarda l'art. 3, comma 2, e l'art. 4, comma 3. Essi, infatti, prevedono fra i membri della commissione centrale e delle commissioni regionali di coordinamento, rispettivamente, il Coordinatore nazionale ed il Coordinatore regionale delle aziende sanitarie locali. Si tratta di figure inedite per il nostro ordinamento giuridico, che dovrebbero svolgere una funzione di coordinamento in materia provinciale (tutela della salute). La legge delega, tuttavia, non attribuisce al Governo il potere di creare tali organi, in materia (quella sanitaria) che oltretutto non è oggetto della disciplina in questione. L'art. 3, comma 2, e l'art. 4, comma 3, dunque, prevedono al di fuori della delega organi statali con funzioni di coordinamento di enti paraprovinciali, con conseguente violazione degli artt. 76, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

3.4.— La Provincia ricorrente impugna, inoltre, anche l'art. 9 del decreto n. 124, in materia di diritto di interpello.

Questa disposizione risulta illegittima sotto diversi profili. In primo luogo, poiché nella 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 in materia di tutela del lavoro, non tocca alla legge statale di definire i compiti della Provincia stessa, ovvero di assegnarle un ruolo meramente ausiliario allo svolgimento di una funzione ministeriale. Inoltre, l'art. 9 presuppone che esistano «normative di competenza del Ministero del lavoro», mentre in questa materia lo Stato può solo dettare, con legge, principi; la norma, infine, imponendo l'inoltro esclusivamente in via telematica, risulta di estremo dettaglio e lesiva dell'autonomia organizzativa della Provincia.

3.5.— Si censura, poi, l'art. 10, comma 1, del decreto, ove viene regolata, tra l'altro, la banca dati telematica che raccoglie le informazioni sui datori di lavoro ispezionati. La Provincia ritiene che alla banca dati dovrebbero poter accedere tutte le amministrazioni che svolgono la vigilanza e non solo quelle che la svolgono ai sensi del decreto in argomento. Data la finalità della banca dati, poi, l'inaccessibilità della medesima da parte della Provincia risulterebbe irragionevole e lesiva delle sue competenze in materia di vigilanza. Appare poi illegittimo l'ultimo periodo del comma 1, in quanto non prevede un'intesa della Conferenza Stato-Regioni sul decreto ministeriale che regola la banca dati, pur incidendo questa su una materia di competenza regionale.

3.6.— L'art. 11, commi 1 e 6, è censurato con gli stessi argomenti utilizzati nel ricorso n. 68.

Gli artt. 7, 11, 12, 13 e 14 appaiono poi illegittimi alla ricorrente anzitutto in quanto pretendono di applicarsi direttamente alla medesima, in violazione dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266. Inoltre l'art. 7, lettere e) e f); l'art. 11, commi 2, 4, 5 e 6; l'art. 12, commi 2 e 3; l'art. 13, commi 2 e 3, e l'art. 14, comma 2, risultano eccessivamente di dettaglio, mentre l'art. 11, comma 3, e l'art. 12, comma 2, ultimo periodo, apportano una grave ed irragionevole deroga ad un fondamentale principio di tutela del lavoratore (art. 2113 cod. civ.), con conseguente pregiudizio del ruolo costituzionale della Provincia nella materia della tutela del lavoro.

3.7.— L'art. 18 è censurato nell'ottica già espressa; peraltro la ricorrente, utilizzando (sia pure in regime di delega) il proprio personale, ritiene che la disposizione possa essere intesa come non riferentesi ad essa, considerando sia la propria potestà primaria in materia di formazione professionale che la garanzia di cui all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266. L'impugnazione ha carattere cautelativo, per l'ipotesi in cui si ritenga la disposizione applicabile anche alla formazione del personale provinciale.

3.8.— In conclusione, la ricorrente impugna l'intero provvedimento legislativo per mancata sottoposizione del relativo schema alla Conferenza Stato-Regioni; a suo dire, infatti, 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, poiché la consultazione necessaria della Conferenza, espressamente prevista dal decreto

legislativo n. 281 del 1997, costituisce attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione, che risulterebbe in questo caso vulnerato.

4. — In tutti i giudizi ora menzionati, sia quelli rivolti contro la legge delega n. 30 del 2003 sia quelli rivolti contro il d.lgs. n. 124 del 2004, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha sostenuto la non fondatezza di tutte le questioni, osservando in particolare come l'organizzazione dell'attività amministrativa volta a contrastare il lavoro sommerso e irregolare, cui ha specifico riguardo l'art. 1 dell'impugnato decreto legislativo, esuli dai compiti di "tutela e sicurezza del lavoro" considerati nell'art. 117, terzo comma, Cost., riferiti alle modalità amministrative e materiali di svolgimento del lavoro, alle misure antinfortunistiche ed agli aspetti della sanità e sicurezza del luogo di lavoro.

Inoltre la posizione sociale del lavoratore, per quanto concerne gli aspetti normativi, retributivi e previdenziali, riferibile agli artt. 4, 36, 37 e 38 Cost., dovrebbe ritenersi rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell'ordinamento civile (lettera l), della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera m), o della previdenza sociale (lettera o).

La relativa disciplina è dunque attribuita alla potestà esclusiva dello Stato, né potrebbe essere altrimenti per l'evidenza dell'imprescindibile esigenza unitaria (a salvaguardia della par condicio degli operatori economici nell'esercizio dell'impresa, oltre che a tutela dei diritti dei lavoratori).

In particolare, l'azione di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, espressione con la quale viene indicato il complesso delle misure di diversa natura, anche fiscale e previdenziale, incidenti sul piano generale dell'economia nel quadro di un suo rilancio (con riflessi anche sulla tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), non può che svolgersi al livello di governo superiore, perché ne sia assicurata l'efficacia.

Il contesto in cui le relative previsioni si inseriscono riguarda la politica generale del Governo, che esclude la configurabilità di ogni differenziazione di valutazioni di eventuali interessi ed esigenze locali.

In ogni caso l'Avvocatura osserva che una competenza concorrente della Regione, nei limiti in cui possa configurarsi, è rispettata ove le siano lasciati adeguati spazi di autonomia. Nella specie va esclusa qualsiasi illegittima compressione di tale autonomia, il che renderebbe anche ragione dell'inattendibilità delle censure riferite all'art. 118 della Costituzione.

L'inesistenza di un apparato regionale idoneo, dimostrata dalla stessa pretesa della Regione (non sorretta da alcun obbligo costituzionale) di vedersi trasferire organi statali, di per sé giustificerebbe, comunque, per un'esigenza di continuità istituzionale e secondo il principio di sussidiarietà, l'affidamento di funzioni agli organi statali.

Inattendibile sarebbe l'assunto, che non trova riscontro nell'assetto costituzionale delle rispettive competenze, secondo il quale ogni qual volta lo Stato decidesse di affidare ad un suo organo periferico una funzione amministrativa, ciò sarebbe significativo dell'assenza di esigenze unitarie idonee a legittimare l'allocazione di tali funzioni in capo allo stesso Stato e della violazione, quindi, dell'art. 118 della Costituzione.

Una funzione amministrativa, legittimamente attribuita allo Stato in base ai principi di cui all'art. 118 Cost., ben può essere svolta da organi periferici di questo, ramificati sull'intero territorio, secondo un'azione coordinata ed omogenea a salvaguardia di interessi unitari.

Il decreto legislativo prevede inoltre che lo Stato, al fine di razionalizzare gli interventi sull'intero territorio, disponga di una banca dati telematica la cui gestione trova fondamento anche nell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

Legittimamente è prevista la competenza dell'amministrazione statale per la definizione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti.

Inammissibile, ancor prima che infondata, è la denuncia di eccesso di delega riferita alla previsione di un coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali, che non tocca le prerogative regionali.

Non sarebbe, infine, invocato in modo pertinente il principio di leale collaborazione. La materia in discorso, che non si identifica con quella della tutela e sicurezza del lavoro, rientra nella competenza statale. Né le ricorrenti hanno mai segnalato la ritenuta necessità di un loro coinvolgimento in qualsivoglia forma nel procedimento preordinato all'emanazione del decreto impugnato.

Quanto alla Provincia autonoma, nulla è cambiato in ordine alle funzioni già esercitate dalla stessa e nessuna incidenza sulla configurazione delle funzioni delegate che interessi la Provincia medesima e sulla potestà di organizzazione di questa si ha nella specie, perché il decreto delegato non dispone di uffici provinciali ma prevede la costituzione di un organo aggiuntivo deputato all'esercizio di funzioni statali.

Considerato in diritto

1.— Come risulta dalla esposizione in fatto, dopo che numerose questioni relative a disposizioni della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), sono state decise con la [sentenza n. 50 del 2005](#), devono essere ora scrutinate le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 1, comma 2, lettera d), prima parte, e l'art. 8 della suindicata legge, nonché alcune norme del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), emesso in esecuzione della delega di cui al citato art. 8.

Le disposizioni della legge n. 30 del 2003, oggetto della disposta separazione dalle altre, sono censurate dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Basilicata nonché dalla Provincia autonoma di Trento con riferimento agli artt. 76, 117, 118 della Costituzione, in quanto si assume che esse contengano norme, in materia di competenza legislativa ripartita, e cioè concernenti la tutela e la sicurezza del lavoro, non costituenti principi fondamentali, ma prima ancora perché lo strumento della delega non può essere usato per determinare questi ultimi.

Il decreto legislativo n. 124 del 2004 è impugnato soltanto dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost.; l'art. 3, comma 2, e l'art. 4, comma 3, sono stati censurati anche per contrasto con l'art. 76 della Costituzione.

La Provincia autonoma di Trento evoca anche norme del proprio statuto e di attuazione del medesimo, nonché la clausola c.d. di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e si duole anche del fatto che il decreto legislativo sia stato adottato senza il parere della Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome.

2.— Deve essere disposta la riunione dei ricorsi per quanto riguarda le censure contro le suindicate norme della legge di delega n. 30 del 2003, nonché dei ricorsi della Regione Emilia-Romagna e della Provincia autonoma di Trento contro il decreto delegato n. 124 del 2004, in quanto propongono questioni simili o strettamente connesse, tali comunque da esigere la loro trattazione unitaria.

In via preliminare, deve essere rilevata l'inammissibilità del ricorso della Regione Toscana per genericità della deliberazione della Giunta regionale di autorizzazione alla proposizione del ricorso, ribadendo quanto già detto con la [sentenza n. 50 del 2005](#) riguardo all'impugnazione concernente le altre disposizioni della stessa legge n. 30 del 2003. Si osserva infatti a tal proposito che il rilievo della inammissibilità è logicamente prioritario rispetto a quello della intervenuta cessazione della materia del contendere, asserita dalla Regione.

3.— In via generale deve essere affermata anche in questo caso, confermando quanto già osservato con la [sentenza n. 50 del 2005](#), l'infondatezza della censura riguardante l'illegittimità dello strumento della delega per la determinazione di principi fondamentali. Infatti principi e criteri direttivi, concernenti i limiti della delega legislativa, e principi fondamentali di una materia svolgono funzioni diverse come diverse sono le loro caratteristiche. Non è pertanto lo strumento della delegazione ad essere illegittimo ma possono esserlo in concreto i modi in cui essa viene disposta e attuata (cfr. [sentenze n. 359 del 1993](#), [n. 280 del 2004](#), [n. 50](#) e [n. 270 del 2005](#)).

4.— Prima di procedere alla disamina delle singole censure, occorre prendere in esame la tesi di fondo sostenuta da tutte le ricorrenti per affermare l'illegittimità costituzionale delle suindicate disposizioni della legge di delegazione, nonché soltanto dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento l'illegittimità di disposizioni del decreto legislativo n. 124 del 2004.

Il comma 2, lettera d), prima parte, dell'art. 1 della legge n. 30 del 2003 enuncia tra i principi e criteri direttivi della delega di cui al comma 1 dello stesso articolo «il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro».

L'art. 8 della stessa legge, intitolato «Delega al Governo per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro», è così formulato:

«1. Allo scopo di definire un sistema organico e coerente di tutela del lavoro con interventi omogenei, il Governo è delegato ad adottare, nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonché per la definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza.

2. La delega di cui al comma 1 è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) improntare il sistema delle ispezioni alla prevenzione e promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori nei confronti dei destinatari della citata disciplina;

b) definizione di un raccordo efficace fra la funzione di ispezione del lavoro e quella di conciliazione delle controversie individuali;

c) ridefinizione dell'istituto della prescrizione e diffida propri della direzione provinciale del lavoro;

d) semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi e possibilità di ricorrere alla direzione regionale del lavoro;

e) semplificazione della procedura per la soddisfazione dei crediti di lavoro correlata alla promozione di soluzioni conciliative in sede pubblica;

f) riorganizzazione dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di previdenza sociale e di lavoro con l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero ai fini dell'esercizio unitario della predetta funzione ispettiva, tenendo altresì conto della specifica funzione di polizia giudiziaria dell'ispettore del lavoro;

g) razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza, compresi quelli degli istituti previdenziali, con attribuzione della direzione e del coordinamento operativo alle direzioni regionali e provinciali del lavoro sulla base delle direttive adottate dalla direzione generale di cui alla lettera f).

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti entro la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega. Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il parere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Qualora il termine per l'espressione del parere decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

4. Qualora il termine previsto per il parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni.

5. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare eventuali disposizioni modificative e correttive con le medesime modalità di cui ai commi 3 e 4, attenendosi ai principi e ai criteri direttivi indicati al comma 2.

6. L'attuazione della delega di cui al presente articolo non deve comportare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica».

Le ricorrenti sostengono che la vigilanza è un'attività avente caratteristiche proprie rispetto all'oggetto su cui si esercita, tali da non essere da questo connotata in modo determinante. Secondo le ricorrenti la vigilanza sul lavoro e le ispezioni – che della vigilanza

costituiscono una modalità di esercizio – rientrano comunque nella materia “tutela del lavoro” di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., quale che sia lo specifico oggetto su cui vertono. Solo dopo che siano stati accertati irregolarità o anche inadempimenti, potranno insorgere problemi riguardanti la competenza legislativa e la allocazione delle funzioni amministrative relative ai provvedimenti conseguenti agli esiti delle attività di vigilanza. Le sanzioni prettamente civilistiche, quali la nullità o l’annullabilità di un negozio, o quelle penali, rientreranno nella sfera di competenza statale, mentre tutto ciò che si esaurisce sul piano esclusivamente amministrativo farà parte delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e delle Province autonome. Le norme impugnate della legge di delegazione e quelle del decreto delegato che riguardano organi amministrativi e la loro attività sarebbero illegittime per violazione delle suindicate attribuzioni; in particolare sarebbero dotate di un alto tasso di illegittimità quelle norme che regolano l’attività di vigilanza e le ispezioni in sede locale ad opera di amministrazioni statali locali. Costituirebbe un profilo di illegittimità di tutta la normativa impugnata il non aver disposto il trasferimento alle Regioni delle strutture materiali e del personale impiegati in sede locale nella vigilanza.

5.— La tesi non può essere accolta.

E’ principio ripetutamente affermato da questa Corte che la regolamentazione delle sanzioni spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia, la cui inosservanza costituisce l’atto sanzionabile (v., per tutte, [sentenze n. 60 del 1993](#), [n. 28 del 1996](#), [n. 361 del 2003](#) e [n. 12 del 2004](#)).

La regolamentazione delle sanzioni è finalizzata al rispetto di una normativa dalla quale, ai fini del riparto di competenza legislativa, riceve la propria connotazione.

La vigilanza, a sua volta, spesso è la fonte dell’individuazione di fattispecie sanzionabili o comunque di carenze che richiedono interventi anche non sanzionatori diretti comunque ad assicurare il rispetto di una determinata disciplina; anch’essa dunque è strumentale rispetto a quest’ultima. Ne discende che non è possibile determinare la competenza a regolare un’attività di vigilanza indipendentemente dalla individuazione della materia cui essa si riferisce.

D’altro canto, questa Corte ha già affermato che «quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia tutela e sicurezza del lavoro» – sul quale non si è quindi pronunciata – è indubitabile che, mentre vi rientra certamente la disciplina del collocamento ed in genere dei servizi per l’impiego, altrettanto certamente non vi è compresa la normazione dei rapporti intersoggettivi tra datore di lavoro e lavoratore, che fa parte invece dell’ordinamento civile (v. [sentenza n. 50 del 2005](#), paragrafi 4, 5 e 6 del Considerato in diritto, nonché [sentenze n. 359 del 2003](#) e [n. 234 del 2005](#)).

Va aggiunto che la “previdenza sociale”, espressamente inclusa nel secondo comma dell’art. 117 Cost., è materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Va sottolineato, infine, che la legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001) all’art. 3, recante la rubrica Riassetto normativo in materia di sicurezza del lavoro, contiene la delega al Governo per l’adozione di uno o più decreti legislativi «per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all’art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall’articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) riordino, coordinamento, armonizzazione e semplificazione delle disposizioni vigenti per l’adeguamento alle normative comunitarie e alle convenzioni internazionali in materia;
- b) determinazione di misure tecniche ed amministrative di prevenzione compatibili con le caratteristiche gestionali ed organizzative delle imprese, in particolare di quelle artigiane e delle piccole imprese, anche agricole, forestali e zootecniche;
- c) riordino delle norme tecniche di sicurezza delle macchine e degli istituti concernenti l’omologazione, la certificazione e l’autocertificazione;
- d) riformulazione dell’apparato sanzionatorio, con riferimento, in particolare, alle fattispecie contravvenzionali a carico dei preposti, alla previsione di sanzioni amministrative per gli adempimenti formali di carattere documentale; alla revisione del regime di responsabilità tenuto conto della posizione gerarchica all’interno dell’impresa e dei poteri in ordine agli adempimenti in materia di prevenzione sui luoghi di lavoro; al coordinamento delle funzioni degli organi preposti alla programmazione, alla vigilanza ed al controllo, qualificando prioritariamente i compiti di prevenzione e di informazione rispetto a quelli repressivi e sanzionatori;
- e) promozione dell’informazione e della formazione preventiva e periodica dei lavoratori sui rischi connessi all’attività dell’impresa in generale e allo svolgimento delle proprie mansioni, con particolare riguardo ai pericoli derivanti dall’esposizione a rumore, ad agenti chimici, fisici, biologici, cancerogeni e ad altre sostanze o preparati pericolosi o nocivi e alle misure di prevenzione da adottare in relazione ai rischi;
- f) assicurazione della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in tutti i settori di attività, pubblici e privati, e a tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di contratto stipulato con il datore di lavoro o con il committente;
- g) adeguamento del sistema prevenzionistico e del relativo campo di applicazione alle nuove forme di lavoro e tipologie contrattuali, anche in funzione di contrasto rispetto al fenomeno del lavoro sommerso e irregolare;
- h) promozione di codici di condotta e diffusione di buone prassi che orientino la condotta dei datori di lavoro, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati;
- i) riordino e razionalizzazione delle competenze istituzionali al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni di interventi e competenze, garantendo indirizzi generali uniformi su tutto il territorio nazionale nel rispetto delle competenze previste dall’articolo 117 della Costituzione;
- l) realizzazione delle condizioni per una adeguata informazione e formazione di tutti i soggetti impegnati nell’attività di prevenzione e per la circolazione di tutte le informazioni rilevanti per l’elaborazione e l’attuazione delle misure di sicurezza necessarie;
- m) modifica o integrazione delle discipline vigenti per i singoli settori interessati, per evitare disarmonie;
- n) esclusione di qualsiasi onere finanziario per il lavoratore in relazione all’adozione delle misure relative alla sicurezza, all’igiene e alla tutela della salute dei lavoratori».

Le indicate disposizioni della legge n. 229 del 2003, anche se la delega non ha avuto attuazione, valgono come ulteriore criterio di identificazione e delimitazione delle deleghe oggetto del presente scrutinio di legittimità costituzionale; queste certamente non si riferiscono alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori.

Sulla base delle considerazioni esposte possono essere risolte le questioni concernenti le disposizioni della legge n. 30 del 2003.

L'art. 1, comma 2, lettera d), prima parte, va interpretato nel contesto normativo in cui è inserito. Letteralmente esso è formulato come contenente un principio o criterio direttivo della delega di cui al comma 1 dello stesso articolo; delega, come già ritenuto con la citata [sentenza n. 50](#), concernente la disciplina di materie rientranti nella "tutela e sicurezza" del lavoro. L'espressione «mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro», nonostante la sua formulazione letterale, deve essere letta come riferentesi alla materia oggetto della delega e quindi a materia rientrante nella tutela del lavoro. Non si spiegherebbe altrimenti la collocazione della disposizione all'interno di un articolo che riguarda la delega in materia di collocamento ed in genere di servizi per l'impiego, quando poi l'art. 8 contiene la delega alla riforma e razionalizzazione delle ispezioni in materia di lavoro.

Tutto ciò premesso, le censure concernenti l'art. 1, comma 2, lettera d), prima parte, non sono fondate nei sensi e nei limiti che si vanno a precisare.

L'allocazione delle funzioni amministrative in materie di competenza concorrente non spetta allo Stato. Tuttavia, come questa Corte ha già affermato e ribadito (v. [sentenze n. 13 del 2004](#) e [n. 50 del 2005](#)), vi sono funzioni e servizi pubblici che non possono essere interrotti se non a costo di incidere su posizioni soggettive ed interessi rilevanti. Tali considerazioni comportano che le funzioni dello Stato continueranno a svolgersi secondo le disposizioni vigenti fin quando le Regioni non le avranno sostituite con una propria disciplina, così come ritenuto con la [sentenza n. 50 del 2005](#) riguardo alla disposizione sub e) del medesimo comma e numero dell'art. 1. Si deve aggiungere che in quelle Regioni e Province autonome in cui ciò è già avvenuto – come nel caso della Provincia di Trento – anche se per effetto di deleghe statali, la disposizione ha la valenza di indicare il nuovo titolo di legittimazione spettante alle Regioni e Province autonome loro attribuito con le modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001, esteso a queste ultime ed alle Regioni a statuto speciale in forza della norma di maggior favore di cui all'art. 10 della citata legge.

6.— I criteri sopra esposti riguardo alla natura dell'attività di vigilanza, e quindi riguardo alla individuazione della legittimazione a legiferare in materia e a organizzare ed esercitare le correlative funzioni amministrative, consentono di risolvere anche le questioni sollevate riguardo all'art. 8.

Le deleghe di cui al comma 1 di tale disposizione hanno ad oggetto il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro nonché la definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza.

Ora, se le ispezioni sono una modalità di esercizio della vigilanza e se questa è connotata dal suo oggetto, si deve concludere che la disposizione concerne materie di competenza esclusiva dello Stato.

Si aggiunge a quanto detto che la conciliazione delle controversie individuali di lavoro rientra nella materia della giurisdizione e delle norme processuali (cfr. [sentenza n. 50 del 2005](#)).

I principi e criteri direttivi, fatti oggetto di censure specifiche ritualmente introdotte, sono quelli indicati al comma 2, lettere a), f) e g), in quanto il comma 3 è stato impugnato dalla sola Regione Toscana il cui ricorso è inammissibile.

La prima disposizione stabilisce che il sistema delle ispezioni sia improntato «alla prevenzione e promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori nei confronti dei destinatari della citata disciplina».

La seconda disposizione prevede la «riorganizzazione dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di previdenza sociale e di lavoro, con l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero ai fini dell'esercizio unitario della predetta funzione ispettiva, tenendo altresì conto della specifica funzione di polizia giudiziaria dell'ispettore del lavoro».

Nella lettera a) si individuano, come principi e criteri direttivi del riassetto del sistema ispettivo, la finalità di improntarlo «alla prevenzione e promozione dell'osservanza della disciplina degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Tale obiettivo, conclude la disposizione, va perseguito «anche valorizzando l'attività di consulenza degli ispettori».

Le funzioni ispettive qui previste si concretizzano nella vigilanza sul rispetto, da parte del datore di lavoro, della normativa previdenziale e civilistica, che è dettata, con carattere per lo più inderogabile, a tutela del lavoratore.

Ne deriva l'attinenza di tali funzioni alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost., nonché, con riguardo all'esigenza unitaria implicita nelle finalità anzidette, alla lettera m) dello stesso comma.

Sotto la lettera g), infine, sono indicati come principi e criteri direttivi la «razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza, compresi quelli degli istituti previdenziali, con attribuzione della direzione e del coordinamento operativo alle direzioni regionali e provinciali del lavoro sulla base delle direttive adottate dalla direzione generale di cui alla lettera f)».

Una volta fatta la precisazione che l'espressione «razionalizzazione degli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza...» va intesa come riferentesi agli organi di vigilanza facenti parte dell'amministrazione statale o di enti nazionali, quali quelli previdenziali, risulta chiaro che funzioni e strutture sono omogenee. Se è aderente al dettato costituzionale che le funzioni di vigilanza e quindi quelle ispettive aventi ad oggetto la previdenza sociale, la materia del lavoro (settore dell'ordinamento civile), nonché inerenti sia pure in misura ridotta all'ordinamento processualpenalistico siano in linea generale funzioni statali, si sottrae a sospetti di illegittimità costituzionale la normativa relativa alle strutture che devono svolgere siffatte funzioni.

7.— Tutto ciò che si è considerato rispetto alle censurate disposizioni di delega si riflette anche sulle impugnazioni proposte dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento contro il decreto legislativo n. 124 del 2004, adottato in attuazione della delega di cui all'art. 8 della legge n. 30 del 2003. Esso deve essere interpretato tenendo conto del contenuto della norma di delegazione, così come determinato alla stregua dei rilievi esposti; contenuto cui sono estranee, secondo quanto si è detto, le materie del collocamento e dei servizi per l'impiego nonché della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori.

8.— Limitando per il momento lo scrutinio alle sole censure mosse dalla Regione Emilia-Romagna, si rileva l'infondatezza di tutte quelle che sostengono l'illegittimità di disposizioni del decreto delegato conseguente all'illegittimità delle norme di delegazione. E cioè, in primo luogo, le censure di cui al primo motivo del ricorso n. 68 del 2004, aventi ad oggetto l'art. 1, comma 1, primo periodo e l'art. 6, comma 1, che la ricorrente definisce le norme centrali del decreto; censure che si basano sull'assunto, già ritenuto non fondato, che la vigilanza e le ispezioni rientrano sempre nella materia, di competenza ripartita, della tutela e sicurezza del lavoro.

La prima delle disposizioni censurate stabilisce che «il Ministero del lavoro e delle politiche sociali assume e coordina, nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni ed alle Province autonome, le iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, di vigilanza in materia di rapporti di lavoro e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, con particolare riferimento allo svolgimento delle attività di vigilanza mirate alla prevenzione e alla promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro e della disciplina previdenziale».

L'art. 6, comma 1, è così formulato: «le funzioni di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale sono svolte dal personale ispettivo in forza presso le direzioni regionali e provinciali del lavoro».

La ricorrente, dopo aver svolto la tesi principale di cui si è detto, alla quale è ispirata tutta l'impugnazione, sostiene che in questo caso neppure può essere invocato il principio di sussidiarietà c.d. ascendente, perché non esistono esigenze unitarie e comunque non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni.

La censure non sono fondate.

A quanto già osservato si deve soltanto aggiungere che, vertendo la vigilanza su materie di competenza esclusiva statale, non vengono in considerazione il principio di sussidiarietà e le modalità della sua attuazione, cui accenna la ricorrente.

9.— D'altra parte, tale principio non può essere utilmente invocato all'inverso a favore delle Regioni con riguardo alle disposizioni dell'art. 6, comma 3, primo periodo, il quale stabilisce che «le funzioni ispettive in materia di previdenza ed assistenza sociale sono svolte anche dal personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi».

Con il secondo motivo del ricorso – che si riferisce alla suddetta disposizione – si sostiene che «nonostante che, in questo caso, la materia vigilata appartenga alla competenza statale, ad avviso della ricorrente Regione la norma viola in ogni caso l'art. 118, primo comma, della Costituzione. Infatti, il principio di sussidiarietà di cui alla disposizione costituzionale opera anche in relazione alle materie statali (come già affermato nel ricorso contro la legge delega). Per ragioni corrispondenti a quelle esposte, la connessione esistente tra lavoro e previdenza dovrebbe risolversi, sul piano amministrativo, con l'unificazione delle funzioni in capo alle strutture degli enti autonomi, restando allo Stato e agli enti parastatali le funzioni "unitarie"».

Il profilo di censura non è fondato.

Una volta accertato che si tratta di funzioni di vigilanza su materie di competenza statale da esercitare mediante personale e strutture statali già esistenti, non si comprendono le ragioni – né nel ricorso esse sono specificamente indicate – che dovrebbero rendere necessario il coinvolgimento delle Regioni.

La ricorrente non espone quali potrebbero essere le peculiarità locali tali da rendere necessarie funzioni non unitarie in materia di lavoro (intesa nel senso che si è detto) e di previdenza sociale.

10.— Le censure proposte con il terzo motivo del ricorso della Regione Emilia-Romagna contro gli artt. 2; 3, commi da 1 a 4; 4; 5, commi da 1 a 3, del d.lgs. n. 124 del 2004, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma Cost., nonché, per un particolare profilo, all'art. 76 Cost. sono in gran parte infondate, risultando fondato solo tale ultimo particolare profilo.

Le norme censurate sono le seguenti:

«art. 2. (Direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive).

1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituita, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di rapporti di lavoro, di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di legislazione sociale, compresi gli enti previdenziali, di seguito denominata: "Direzione generale".

2. La direzione generale fornisce, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, direttive operative e svolge l'attività di coordinamento della vigilanza in materia di rapporti di lavoro e legislazione sociale e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in materia di lavoro, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, al fine di assicurare l'esercizio unitario della attività ispettiva di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli enti previdenziali, nonché l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza nei cui confronti la citata direzione esercita, ai sensi del comma 1, un'attività di direzione e coordinamento.

3. La direzione generale convoca, almeno quattro volte all'anno, i presidenti delle Commissioni regionali di coordinamento della attività di vigilanza, di cui all'articolo 4, al fine di fornire al Ministro del lavoro e delle politiche sociali ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza.

art. 3. (Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza).

1. Qualora si renda opportuno coordinare a livello nazionale l'attività di tutti gli organi impegnati sul territorio nelle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, per i profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica di cui al secondo periodo dell'articolo 1,

il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza di cui al comma 2, al fine di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché le priorità degli interventi ispettivi.

2. La Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, nominata con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è composta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un sottosegretario delegato, in qualità di presidente; dal direttore generale della direzione generale, dal Direttore generale dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS); dal Direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL); dal Comandante generale della Guardia di finanza; dal Direttore generale dell'Agenzia delle entrate; dal Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali; dal Presidente del Comitato nazionale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'articolo 78, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448; da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. I componenti della Commissione possono farsi rappresentare da membri supplenti appositamente delegati.

3. Alle sedute della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza possono essere invitati a partecipare i Direttori degli altri enti previdenziali, i Direttori generali delle direzioni generali degli altri Ministeri interessati in materia, gli ulteriori componenti istituzionali della Commissione nazionale per la emersione del lavoro non regolare ed il comandante del nucleo dei Carabinieri presso l'ispettorato del lavoro. Alle sedute della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati il comandante generale dell'Arma dei carabinieri ed il Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza.

4. Alla Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza può essere attribuito il compito di definire le modalità di attuazione e di funzionamento della banca dati di cui all'articolo 10, comma 1, e di definire le linee di indirizzo per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria ad uso degli organi di vigilanza, nei cui confronti la direzione generale, ai sensi dell'articolo 2, esercita un'attività di direzione e coordinamento.

5. Ai componenti della Commissione di coordinamento dell'attività di vigilanza ed ai soggetti eventualmente invitati a partecipare ai sensi del comma 3 non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione. Al funzionamento della Commissione si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

art. 4. (Coordinamento regionale dell'attività di vigilanza).

1. Le direzioni regionali del lavoro, sentiti i Direttori regionali dell'INPS e dell'INAIL e degli altri enti previdenziali, coordinano l'attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale, individuando specifiche linee operative secondo le direttive della direzione generale. A tale fine, le direzioni regionali del lavoro consultano, almeno ogni tre mesi, i direttori regionali dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti previdenziali.

2. Qualora si renda opportuno coordinare l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare per i profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica di cui al secondo periodo dell'articolo 1, secondo le indicazioni fornite dalla direzione generale, il Direttore della direzione regionale del lavoro convoca la commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza.

3. La Commissione di cui al comma 2, nominata con decreto del Direttore della direzione regionale del lavoro è composta dal Direttore della Direzione regionale del lavoro, che la presiede; dal Direttore regionale dell'INPS; dal Direttore regionale dell'INAIL; dal comandante regionale della Guardia di finanza; dal Direttore regionale dell'Agenzia delle entrate; dal Coordinatore regionale delle aziende sanitarie locali; da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. I componenti della Commissione possono farsi rappresentare da membri supplenti appositamente delegati.

4. Alle sedute della Commissione di cui al comma 2 possono essere invitati a partecipare i Direttori regionali degli altri enti previdenziali e i componenti istituzionali delle Commissioni regionali per l'emersione del lavoro non regolare di cui agli articoli 78 e 79 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni. Alle sedute della Commissione di cui al comma 2 possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati uno o più dirigenti della Polizia di Stato designati dal Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ed il comandante regionale dell'Arma dei carabinieri.

5. La Commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza convoca, almeno sei volte all'anno, i presidenti dei comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, di seguito denominati «CLES», di cui al decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, al fine di fornire alla direzione generale ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza di competenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Ai componenti della Commissione di cui al comma 3 ed ai soggetti eventualmente invitati a partecipare ai sensi del comma 4 o convocati ai sensi del presente comma, non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione. Al funzionamento della Commissione si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

art. 5. (Coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza).

1. La direzione provinciale del lavoro, sentiti i Direttori provinciali dell'INPS e dell'INAIL, coordina l'esercizio delle funzioni ispettive e fornisce le direttive volte a razionalizzare l'attività di vigilanza, al fine di evitare duplicazione di interventi ed uniformarne le modalità di esecuzione. A tale fine, le direzioni provinciali del lavoro consultano, almeno ogni tre mesi, i direttori provinciali dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti previdenziali.

2. Qualora si renda opportuno coordinare, a livello provinciale, l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare, i CLES, cui partecipano il Comandante provinciale della Guardia di finanza, un rappresentante degli Uffici locali dell'Agenzia delle entrate presenti sul territorio provinciale ed il presidente della Commissione provinciale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'articolo 78, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, forniscono, in conformità con gli indirizzi espressi dalla Commissione centrale di cui all'articolo 3, indicazioni utili ai fini dell'orientamento dell'attività di vigilanza. Alle sedute del CLES

possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati il Comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri ed il Questore.

3. Il CLES redige, con periodicità trimestrale una relazione sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati della attività ispettiva nella provincia di competenza, anche avvalendosi degli esiti delle attività di analisi e ricerca delle citate Commissioni provinciali per l'emersione del lavoro. Al termine di ogni anno il CLES redige una relazione annuale di sintesi.»

La ricorrente anzitutto denuncia la illegittimità delle norme in quanto "derivata" da quella relativa agli artt. 1 e 6.

Poiché le censure contro questi ultimi sono risultate non fondate, siffatto profilo di illegittimità non sussiste.

La ricorrente censura, poi, specificamente: a) l'affidamento a strutture statali, quali la direzione generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le direzioni regionali e quella provinciale, di compiti di coordinamento della vigilanza: se il coordinamento e la direzione si riferissero anche ad organi non statali, le disposizioni sarebbero illegittime; b) il fatto che l'istituenda Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza relativamente alle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare sia regolata con legge statale, la quale prevede che essa sia composta da rappresentanti di amministrazioni statali nominati da un organo dello Stato; c) l'attribuzione alla Commissione del compito di definire sia le modalità di attuazione e di funzionamento della banca dati di cui all'art. 10, comma 1, sia le linee di indirizzo per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria; d) la circostanza che anche le Commissioni regionali di coordinamento siano composte con criteri analoghi a quelli della Commissione centrale; e) l'inserimento nell'ambito della Commissione centrale del coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali e nell'ambito di quelle regionali del coordinatore regionale delle medesime, figure – queste dei coordinatori – non previste dall'organizzazione sanitaria e la cui istituzione, non compresa nella delega, costituisce intromissione nelle attribuzioni regionali in materia di sanità; f) l'affidamento, da parte dell'art. 5, del coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza alle direzioni provinciali del lavoro (le quali, tra l'altro, hanno il compito di coordinare le attività dei CLES), con conseguente attribuzione di funzioni amministrative ad organi statali in materia di tutela del lavoro.

Le censure sub a), b), c), d) e f) sono infondate per le considerazioni che seguono. E', invece, fondata la censura sub e).

Si è già detto infatti, e va ribadito, che la vigilanza regolata dalla normativa impugnata attiene anzitutto alle materie dell'ordinamento civile e della previdenza sociale, ma deve essere rilevato che le attività concernenti l'emersione del lavoro sommerso ed il contrasto al lavoro irregolare, come questa Corte ha affermato con la [sentenza n. 234 del 2005](#), rientrano in larga prevalenza in via diretta nell'ordinamento civile e si riflettono in via mediata negli ordinamenti tributario e previdenziale, tutti di competenza esclusiva dello Stato.

L'attribuzione ad organi statali della definizione delle modalità di attuazione e funzionamento della banca dati nonché delle «linee di indirizzo per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria ad uso degli organi di vigilanza», nei cui confronti la direzione generale, ai sensi dell'art. 2, compie attività «di direzione e coordinamento» è in rapporto di dipendenza con l'attribuzione, in larga e determinante prevalenza, allo Stato delle materie su cui verte la vigilanza. Occorre anche osservare che le amministrazioni su cui si esercita la direzione ed il coordinamento sono quelle statali.

Per quanto concerne l'inclusione dell'assistenza obbligatoria tra le materie oggetto della vigilanza, va messo in evidenza lo stretto intreccio della medesima con la previdenza sotto i profili contributivo e gestionale, tale da rendere irragionevole la separazione della vigilanza su una materia da quella sull'altra. Ma si deve anche considerare che l'assistenza è attività nella quale vengono in particolare rilievo i diritti sociali cui possono riferirsi i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale, livelli essenziali indicati espressamente sia nella norma di delegazione (art. 8, comma 2, lettera a), sia nell'art. 1 del decreto n. 124 del 2004.

Rientra, quindi, nel sistema di cui all'art. 117 Cost. che la vigilanza sull'osservanza dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza sia attribuita allo Stato.

11.— Fondata è, invece, la censura concernente l'inclusione nella Commissione centrale e in quelle regionali, rispettivamente del Coordinatore nazionale e di quelli regionali delle aziende sanitarie locali.

Le disposizioni in questione, infatti, prevedenti organi prima non esistenti, attengono soprattutto all'organizzazione della sanità, materia estranea alla delega e di competenza legislativa concorrente. Esse, quindi, comportano un'illegittima intrusione nella sfera di competenza regionale.

12.— Con il quarto motivo del ricorso la Regione impugna l'art. 7 del decreto (inserito nel Capo II – Competenza delle direzioni del lavoro) che reca la rubrica Vigilanza ed è così formulato:

«1. Il personale ispettivo ha compiti di: a) vigilare sull'esecuzione di tutte le leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attività di lavoro a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico di volta in volta utilizzato; b) vigilare sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro; c) fornire tutti i chiarimenti che vengano richiesti intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare, anche ai sensi dell'articolo 8; d) vigilare sul funzionamento delle attività previdenziali ed assistenziali a favore dei prestatori d'opera compiute dalle associazioni professionali, da altri enti pubblici e da privati, escluse le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle province e dai comuni per il personale da essi dipendente; e) effettuare inchieste, indagini e rilevazioni, su richiesta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; f) compiere le funzioni che ad esso vengono demandate da disposizioni legislative o regolamentari o delegate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali».

La ricorrente sostiene l'illegittimità di tali disposizioni anzitutto come conseguenza di quella dell'art. 6, comma 1, e poiché, come si è detto, questa norma non è viziata, il profilo di censura non è fondato.

In via gradata, la ricorrente osserva che, «se poi l'articolo 7 venisse riferito a ispettori non statali (a seguito della eventuale declaratoria di illegittimità delle disposizioni sulla competenza statale), esso sarebbe illegittimo in quanto recante norme di dettaglio». Anche tali critiche non sono fondate.

Le norme si riferiscono a personale statale, al personale ispettivo degli enti previdenziali specificamente indicati al comma 3 dell'art. 6 dello stesso decreto, nonché a quello degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, cui pure si riferisce il citato comma 3.

Esse quindi vanno lette nel senso che il personale ispettivo è quello di enti che comunque svolgono compiti di previdenza obbligatoria, materia di esclusiva competenza statale.

13.— L'art. 8 del decreto, recante la rubrica Prevenzione e promozione, è censurato con il quinto motivo del ricorso, e il suo tenore è il seguente:

«1. Le direzioni regionali e provinciali del lavoro organizzano, mediante il proprio personale ispettivo, eventualmente anche in concorso con i CLES e con le Commissioni regionali e provinciali per la emersione del lavoro non regolare, attività di prevenzione e promozione, su questioni di ordine generale, presso i datori di lavoro, finalizzata al rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale, con particolare riferimento alle questioni di maggiore rilevanza sociale, nonché alle novità legislative e interpretative. Durante lo svolgimento di tali attività il personale ispettivo non esercita le funzioni di cui all'articolo 6, commi 1 e 2.

2. Qualora nel corso della attività ispettiva di tipo istituzionale emergano profili di inosservanza o di non corretta applicazione della normativa di cui sopra, con particolare riferimento agli istituti di maggiore ricorrenza, da cui non consegue l'adozione di sanzioni penali o amministrative, il personale ispettivo fornisce indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della predetta normativa.

3. La direzione generale e le direzioni regionali e provinciali del lavoro, anche d'intesa con gli enti previdenziali, propongono a enti, datori di lavoro e associazioni, attività d'informazione e aggiornamento, da svolgersi a cura e spese di tali ultimi soggetti, mediante stipula di apposita convenzione. Lo schema di convenzione è definito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

4. La direzione provinciale del lavoro, sentiti gli organismi preposti, sulla base di direttive del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, fornisce i criteri volti ad uniformare l'azione dei vari soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 75 e seguenti, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

5. Le attività di cui ai commi 1, 2 e 3 possono essere svolte, secondo le rispettive competenze, anche dagli enti previdenziali, nel rispetto delle indicazioni e direttive della direzione generale».

La ricorrente sostiene che i primi tre commi ed il quinto attengono alla tutela e sicurezza del lavoro ed il terzo anche alla formazione professionale, materie nelle quali le Regioni hanno competenza concorrente o residuale. Viene perciò denunciata la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione. In subordine, la ricorrente censura il comma 3 dell'art. 8, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nella definizione dello schema di convenzione.

Il comma 4 viene censurato in quanto prevede, in materia di competenza ripartita, lo svolgimento di funzioni amministrative da parte di organi statali.

Le censure contro i primi due commi e contro il quarto ed il quinto sono infondate, quelle contro il terzo sono fondate nei limiti e per le considerazioni che seguono.

Le disposizioni dei primi due commi e del quinto prevedono attività dirette a promuovere l'osservanza delle norme in materia di lavoro e di previdenza, di competenza esclusiva dello Stato, con l'utilizzazione di personale statale o di enti cui è affidata la previdenza obbligatoria, al quale sono devoluti compiti di consulenza a favore delle imprese e dei datori di lavoro in genere, anche mediante «indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della predetta normativa».

Il comma 3, pur sempre per le finalità di cui ai primi due commi ed in relazione agli stessi complessi normativi, prevede attività di aggiornamento e informazione da svolgere a cura e spese di enti, datori di lavoro e associazioni mediante la stipula di apposita convenzione.

Si tratta quindi di un'attività riguardante le stesse materie di competenza statale di cui si è detto, ma che per i mezzi di cui stabilisce l'utilizzazione rientra anche nella formazione e che viene perciò a trovarsi all'incrocio di un concorso di competenze.

Tali rilievi inducono a ritenere illegittima la mancata previsione del coinvolgimento delle Regioni.

Ad ovviare a siffatta carenza e ad assicurare la realizzazione del principio di leale collaborazione occorre prevedere che il decreto del Ministro che definisce lo schema di convenzione sia adottato sentita la Conferenza permanente Stato, Regioni, Province autonome (v., da ultimo, [sentenze n. 272, n. 279, n. 285 e n. 324 del 2005](#)).

Non fondate sono le censure relative al comma 4, il quale concerne direttive del Ministro del lavoro volte ad uniformare l'azione dei vari soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro. Come già è stato ritenuto con la [sentenza n. 50 del 2005](#), la certificazione dei rapporti di lavoro rientra nelle materie dell'ordinamento civile, della giurisdizione e delle norme processuali, riguardo alle quali sussistono ragioni di uniformità tali da giustificare la regolamentazione da parte dello Stato anche di funzioni amministrative.

14.— Dell'art. 10 del decreto n. 124 del 2004 la Regione Emilia-Romagna censura, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., l'ultima parte del comma 1 e i commi 3 e 4.

La prima parte del comma 1 stabilisce l'istituzione, come sezione riservata della borsa continua del lavoro di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 276 del 2003, nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed avvalendosi delle risorse del Ministero stesso, di «una banca dati telematica che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, nonché informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo». La disposizione prosegue stabilendo che alla banca dati hanno accesso esclusivamente le amministrazioni che effettuano vigilanza ai sensi del decreto stesso.

L'ultimo periodo – oggetto di censura – stabilisce che «con successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentito il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previo parere del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, vengono definite le modalità di attuazione e di

funzionamento della predetta banca dati, anche al fine di consentire il coordinamento con gli strumenti di monitoraggio di cui all'articolo 17 del citato decreto legislativo n. 276 del 2003».

La Regione ricorrente, pur ammettendo la legittimità della previsione di una banca dati centrale, si duole che il decreto del Ministro sia adottato senza alcuna forma di partecipazione regionale e del fatto che la disposizione non preveda l'accesso delle Regioni alla banca dati.

Le censure sono fondate.

Occorre premettere che con la [sentenza n. 50 del 2005](#) sono state dichiarate non fondate le censure relative alla istituzione della borsa continua del lavoro, sul rilievo che gli artt. 15, 16 e 17 del d.lgs. n. 276 del 2003 assicurano forme adeguate di coinvolgimento regionale alla gestione e utilizzazione della borsa continua del lavoro.

La norma censurata prevede che la banca dati riguardi tra l'altro «informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro», materia che, come è stato già rilevato (cfr. anche la [sentenza n. 50 del 2005](#)), rientra nella "tutela e sicurezza del lavoro", di competenza ripartita.

Dai rilievi esposti emerge quindi l'illegittimità di una normativa concernente un settore (banca dati) di una più ampia struttura (borsa continua del lavoro) che, in difformità dalle regole di quest'ultima, esclude le Regioni. Costatazione di illegittimità che viene rafforzata dal rilievo che si tratta di una disciplina concernente un'attività rientrante in materia di competenza concorrente.

Poiché per la borsa continua il legislatore ha previsto forme d'intesa, per ovviare alla carenza denunciata dalla ricorrente la disposizione specificamente censurata dell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 10 deve essere dichiarata illegittima, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome.

Non fondate sono invece le censure che la ricorrente rivolge ai commi 3 e 4 dello stesso art. 10.

Essi, infatti, prevedono la costituzione di gruppi d'intervento d'intesa con le direzioni regionali dell'INPS e dell'INAIL e con il comando del nucleo dei carabinieri presso l'ispettorato del lavoro per «contrastare specifici fenomeni di violazione di norme poste a tutela del lavoro e della previdenza e assistenza obbligatorie», nonché l'adozione, con decreto del Ministro, di un modello unificato di verbale per l'accertamento degli illeciti.

Posto che, da un lato, si tratta di attività rientranti in larga prevalenza in materie di competenza esclusiva statale e dall'altro i verbali sono destinati a costituire fonti di prova anche a fini sanzionatori e quindi a incidere sull'applicazione di norme processuali, si deve concludere che la regolamentazione ad opera dello Stato non contrasta con i parametri costituzionali evocati.

15.— La ricorrente censura il comma 1, l'ultima parte del comma 4, ed i commi 5 e 6 dell'art. 11 del decreto n. 124 del 2004, recante la rubrica Conciliazione monocratica.

Si tratta di disposizioni che attengono ad un istituto, quale la conciliazione, che rientra nell'ordinamento civile ma attiene anche alla giurisdizione ed all'applicazione di norme processuali, tutte di esclusiva competenza statale e tali da comportare la disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. Ciò è reso palese anche dal comma 3, non impugnato, il quale stabilisce che «in caso di accordo, al verbale sottoscritto dalle parti non trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 2113 cod. civ.».

16.— L'art. 12 del decreto, intitolato Diffida accertativa per crediti patrimoniali, disciplina le attività da compiere e l'eventuale conciliazione qualora dall'attività ispettiva emergano inadempienze degli obblighi nascenti per i datori dal contratto di lavoro e conseguenti diritti dei lavoratori.

Le censure che la ricorrente muove a tali disposizioni sono infondate per le stesse ragioni affermate riguardo al precedente articolo e cioè che si tratta di materie di competenza esclusiva statale.

17.— L'art. 14, comma 2, prima frase, è censurato dalla Regione perché prevede l'esecutività delle disposizioni impartite dal personale ispettivo in materia di lavoro e di legislazione sociale.

La ricorrente ne fa derivare l'illegittimità dalla propria tesi di fondo secondo la quale la vigilanza attiene comunque alla tutela del lavoro, sicché illegittima è la stessa esistenza di organi statali con competenze locali. Dal già operato rilievo della non accoglibilità della suindicata tesi deriva l'infondatezza della questione.

18.— Per le stesse ragioni è infondata la questione avente ad oggetto l'art. 15, comma 1, primo periodo, che prevede l'accertamento di illeciti penali in materia di lavoro e di legislazione sociale da parte di personale ispettivo statale.

19.— Infondate sono anche le questioni concernenti gli artt. 16, commi 1 e 2, e 17, commi 1 e 2, aventi ad oggetto la disciplina dei ricorsi amministrativi avverso le ordinanze-ingiunzioni emesse ai sensi dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Anche in questo caso la Regione vorrebbe far derivare la illegittimità delle disposizioni dalla tesi affermata – ma non accolta – della illegittimità del mantenimento di competenze in capo a personale statale locale.

20.— L'art. 18 delinea i contenuti dei processi di formazione permanente destinati al personale ispettivo, lasciando alla direzione generale il compito di definire programmi di formazione e di aggiornamento. La Regione si duole di tale previsione sotto il duplice profilo dell'illegittimità costituzionale conseguente al mantenimento di competenze ad organi periferici statali (riguardo al quale valgono le considerazioni di cui sopra) e perché essa interviene in materia di competenza regionale esclusiva. Anche tale ultima censura va respinta: sulla base della giurisprudenza di questa Corte, la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale non concerne le attività formative e di aggiornamento predisposte dal datore di lavoro per il personale dipendente (v. [sentenze n. 31](#) e [n. 50 del 2005](#), punto 14 del Considerato in diritto).

21.— Occorre ora svolgere alcune considerazioni sulle censure proposte dalla Provincia autonoma di Trento.

Si premette che questa prende atto che il comma 2 dell'art. 1 del decreto n. 124 del 2004 contiene la clausola di salvaguardia secondo la quale «sono fatte salve le competenze riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dallo statuto e dalle relative norme di attuazione». Tuttavia la Provincia sostiene che la clausola opera con riguardo soltanto alle competenze derivanti dallo statuto e dalle norme di attuazione, ma non anche rispetto alle nuove competenze che, attribuite alle

Regioni ordinarie dal nuovo titolo V, parte II, della Costituzione, vanno estese a quelle a statuto speciale ed alle Province autonome in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Ora, da quanto detto risulta l'inammissibilità delle censure fondate sulle norme dello statuto e su quelle di attuazione del medesimo, dal momento che tutte le competenze riconosciute alle Province autonome da tali norme sono fatte salve.

In secondo luogo, la fondatezza delle censure prospettate mediante il richiamo al citato art. 10 è da collegare all'esito dell'esame delle censure della Regione, dal momento che la Provincia – se si escludono alcune disposizioni da essa sola censurate che saranno scrutinate in seguito – nulla aggiunge alle argomentazioni dedotte dalla Regione Emilia-Romagna.

Ne consegue che sono infondate le questioni di illegittimità costituzionale sollevate dalla Provincia con riguardo alle stesse norme censurate dalla Regione e che sono state ritenute infondate sulla base delle considerazioni esposte.

22.— Soltanto la Provincia autonoma ha impugnato l'art. 9 del decreto n. 124 del 2004, il quale reca la rubrica Diritto di interpello ed è così formulato:

«1. Le associazioni di categoria e gli ordini professionali, di propria iniziativa o su segnalazione dei propri iscritti, 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. L'inoltro dei quesiti e le comunicazioni di cui al presente articolo avvengono esclusivamente per via telematica. Nelle materie previdenziali i quesiti possono essere inoltrati, esclusivamente per via telematica, alle sedi degli enti stessi che li trasmettono alla citata direzione generale».

Secondo la ricorrente Provincia la disposizione viola gli artt. 117, terzo comma, e 118, secondo comma, Cost., nonché l'autonomia organizzativa della Provincia, in primo luogo «poiché in Provincia di Trento le funzioni degli organi statali periferici sono esercitate dalla Provincia», sicché «essa potrebbe essere intesa nel senso di attribuire alla Provincia il compito di inoltrare i quesiti al Ministro, 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».

Inoltre, l'art. 9 presuppone che esistano normative di competenza del Ministero del lavoro, mentre in questa materia lo Stato può solo dettare con legge principi fondamentali.

Infine, secondo la ricorrente, «la norma che impone l'inoltro esclusivamente in via telematica risulta di estremo dettaglio e lesiva dell'autonomia organizzativa della Provincia e irragionevolmente restrittiva».

Nessuno dei profili di censura può essere accolto.

La clausola di salvaguardia, come riconosce la ricorrente, esclude interpretazioni ed applicazioni della normativa che siano restrittive delle funzioni da essa già svolte.

La normativa cui si riferisce l'interpello rientra nelle attribuzioni dello Stato e non nella materia "tutela del lavoro", sicché, non risultando accresciute per questa via le attribuzioni delle Regioni ordinarie, non lo sono neppure quelle delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Infine, se si ha riguardo alla parte che riceve i quesiti, la prescrizione della loro trasmissione per via telematica attiene anche all'organizzazione delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali quali sono quelli previdenziali; ma, in ogni caso, se si considera quanto siano divenute rilevanti ai fini organizzativi le modalità della comunicazione, la norma non può essere definita di dettaglio.

23.— Anche l'art. 13 è impugnato esclusivamente dalla Provincia autonoma, sia perché esso si porrebbe, nel suo complesso, in contrasto con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, per la sua pretesa applicabilità nel territorio della Provincia stessa, sia perché, in particolare, i commi 2, 3 e 4 violerebbero gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto contenenti norme di dettaglio nella materia della tutela del lavoro, «con conseguente pregiudizio del ruolo costituzionale della Provincia».

Tale disposizione, secondo uno schema già descritto dagli artt. 9 e 10 del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, prevede la riduzione delle sanzioni amministrative se il datore di lavoro provvede a sanare entro il prescritto termine la situazione di inosservanza della normativa, rilevata dagli ispettori. Questo potere di diffida, esteso agli ispettori degli enti previdenziali per le materie di loro competenza, si traduce nell'esercizio di un'intimazione ad adempiere del tutto strumentale alle funzioni accertative. Ne consegue che, anche in questo caso, valgono le osservazioni dianzi svolte in merito sia alla ricomprensione della relativa disciplina nelle attribuzioni dello Stato e non nella materia "tutela del lavoro", sia alla necessità di attribuire comunque alla normativa di cui si tratta (in applicazione della citata clausola di salvaguardia) un significato che sia tale da escludere restrizioni rispetto alle funzioni già svolte dalla Provincia.

24.— Nell'epigrafe del ricorso la Provincia dichiara di voler censurare anche l'art. 10, commi 3 e 4 e gli artt. 15, comma 1; 16, commi 1 e 2; 17, commi 1 e 2, del decreto n. 124 del 2004, ma non adduce alcuna specifica ragione di illegittimità.

Le questioni sono pertanto inammissibili.

25.— La censura relativa alla previsione di cui all'art. 18 del decreto sopra illustrata, espressamente proposta «a titolo cautelativo» dalla ricorrente Provincia, va respinta, dovendosi escludere la riferibilità della norma al personale della Provincia stessa, per le ragioni già illustrate.

26.— Infine deve ritenersi infondata la questione, sollevata dalla Provincia, concernente l'intero decreto che sarebbe illegittimo per essere stato emesso senza che sia stata sentita la Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome.

Infatti, in linea di principio il mancato parere della Conferenza non determina l'illegittimità costituzionale del decreto (cfr. [sentenza n. 196 del 2004](#)) e in concreto, come si è detto, il decreto in larga prevalenza attiene a materie di competenza statale.

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibile il ricorso proposto dalla Regione Toscana nei confronti degli artt. 1, comma 2, lettera d), prima parte, e 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro);

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 3 e 4; 15, comma 1, primo periodo; 16, commi 1 e 2; e 17, commi 1 e 2, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione ed all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992 n. 266, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 124 del 2004, limitatamente alle parole: «dal Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2004, limitatamente alle parole: «dal Coordinatore regionale delle aziende sanitarie locali»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo n. 124 del 2004, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che definisce lo schema di convenzione sia adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 124 del 2004, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali concernente le modalità di attuazione e funzionamento della banca dati sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera d), della legge n. 30 del 2003, sollevate in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, dalle Regioni Marche, Basilicata, Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera d), della legge n. 30 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, agli artt. 8, n. 29), 9, n. 2), n. 4) e n. 5) del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed all'art. 3, primo comma, del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge n. 30 del 2003, sollevate, in riferimento agli artt. 76, 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dalle Regioni Marche, Basilicata ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettere a), f) e g), della legge n. 30 del 2003, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettere f) e g), della legge n. 30 del 2003, sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, agli artt. 8, n. 29), 9, n. 2), n. 4) e n. 5) del d.P.R. n. 670 del 1972, ed all'art. 3, primo comma, del d.P.R. n. 197 del 1980, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 124 del 2004 nel suo complesso, sollevata, in riferimento al principio di leale collaborazione e all'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, primo periodo, e 6, comma 1, del decreto legislativo n. 124 del 2004 sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, primo periodo, e 6, comma 1, del decreto legislativo n. 124 del 2004 sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, agli artt. 8, n. 29), 9, n. 4) e n. 5), 10 e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, ed agli artt. 3, primo comma, del d.P.R. n. 197 del 1980 e 3, primo comma, numeri 11 e 12, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevata, in riferimento all'art. 118, primo comma, della Costituzione dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2; 3, commi 1, 3 e 4; 4, commi 1, 2, 4 e 5; 5, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2; 3, commi 1, 3 e 4; 4, commi 1, 2, 4 e 5; 5, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate – in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed agli artt. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, 3, primo comma, del d.P.R. n. 197 del 1980, 3, primo comma, numeri 11 e 12, del d.P.R. n. 474 del 1975 ed 8, numeri 23 e 29, 9, numeri 4 e 5, 10 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 – dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo n. 124 del 2004 sollevata, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevata, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione, ed all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2, 4 e 5 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, all'art. 8, n. 29), del d.P.R. n. 670 del 1972 ed all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevata, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, secondo comma, della Costituzione dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, 4, secondo periodo, 5 e 6 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, ed all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12; 14 comma 2; 15, comma 1; 16, commi 1 e 2; e 17, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 13 e 14, comma 2, del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione ed all'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 del decreto legislativo n. 124 del 2004, sollevate, in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, ed all'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 2005.

Depositata in Cancelleria il 14 ottobre 2005.

## PREVIDENZA SOCIALE E PREVIDENZA COMPLEMENTARE E INTEGRATIVA

La Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n. 35/2004, sollevata dal governo in riferimento all'art. 117, commi 2, lett. o), e 3 Cost.

NUMERO SCHEDA: 6890

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 15/12/2005

NUM. ATTO: 450

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

Con la sentenza n. 450 del 15 dicembre 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n. 35/2004 (Sanatoria contributiva ai fini previdenziali del personale immesso nei ruoli regionali ai sensi della legge regionale 25 novembre 1976, n. 64), sollevata dal governo in riferimento all'art. 117, commi 2, lett. o), e 3 Cost..

In particolare, l'articolo unico della predetta legge regionale intende sanare la posizione contributiva «ai fini previdenziali» in favore del personale inquadrato in ruolo in forza della l.r. n. 64/1976 (Norme in materia di inquadramento nel ruolo regionale di personale in servizio presso gli uffici regionali alla data del 30 aprile 1975), stabilendo che, a tale scopo, gli interessati presentino domanda entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge e che i relativi oneri siano posti a carico della Regione.

Per il ricorrente la legge impugnata contrasterebbe in primis con l'art. 117, c. 2, lett. o), Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, mentre la disposizione regionale finisce per produrre effetti modificativi sugli ordinamenti previdenziali dell'INPDAP.

In secondo luogo, la legge denunciata violerebbe, sempre ad avviso della difesa erariale, anche il terzo comma dell'art. 117 Cost., che assegna alle Regioni una competenza concorrente in materia di "previdenza complementare e integrativa"; competenza peraltro non attinente al caso di specie.

**Tuttavia, la Corte, conformemente a un consolidato principio della giurisprudenza costituzionale, ha giudicato la questione, così come prospettata, inammissibile, in quanto carente di una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge. Il ricorso, infatti, pur individuando le disposizioni della legge regionale impugnata e i parametri costituzionali presuntivamente violati, è contraddittorio oltre che "generico nel motivare le ragioni per cui si chiede la declaratoria di incostituzionalità, tralasciando, segnatamente, ogni considerazione sul complessivo quadro normativo di riferimento in cui si iscrive la legge impugnata".**

*Si riporta il testo integrale della sentenza in esame.*

SENTENZA N. 450

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 12 ottobre 2004, n. 35 (Sanatoria contributiva ai fini previdenziali del personale immesso nei ruoli regionali ai sensi della legge regionale 25 novembre 1976, n. 64), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 4 gennaio 2005, depositato in cancelleria l'11 gennaio 2005 ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2005.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

*udito* nell'udienza pubblica del 15 novembre 2005 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* l'avvocato dello Stato Gabriele D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sandro Pasquali per la Regione Abruzzo.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 4 gennaio 2005 e depositato il successivo 11 gennaio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Abruzzo 12 ottobre 2004, n. 35

(Sanatoria contributiva ai fini previdenziali del personale immesso nei ruoli regionali ai sensi della legge regionale 25 novembre 1976, n. 64), denunciandone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *o*), e terzo comma, della Costituzione.

Il ricorrente premette che la legge regionale 25 novembre 1976, n. 64 (Inquadramento nel ruolo regionale di personale in servizio presso gli Uffici regionali alla data del 30 aprile 1975) provvede ad inquadrare nel ruolo regionale, a domanda e in presenza di determinati requisiti, il personale che era in servizio, con contratto a termine, presso gli uffici regionali alla data del 30 aprile 1975; successivamente, con la legge regionale 6 giugno 1984, n. 38 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 58 del 1978, recante norme in materia di trattamento di quiescenza del personale regionale), vennero posti a carico del bilancio della Regione gli oneri derivanti dalla valutazione, agli effetti pensionistici, dei servizi prestati dal predetto personale alle dipendenze della Regione medesima.

Con la presente legge, osserva ancora il Governo, si è inteso sanare la posizione contributiva «ai fini previdenziali» in favore dello stesso personale inquadrato in ruolo in forza della legge regionale n. 64 del 1976, stabilendo che, a tale scopo, gli interessati presentino domanda entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge e che i relativi oneri siano carico della Regione.

Ad avviso del ricorrente, la legge impugnata, che consta di un solo articolo, contrasterebbe innanzitutto con l'art. 117, secondo comma, lettera *o*), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, giacché, nel sanare la posizione contributiva del personale che ha beneficiato degli effetti della legge regionale n. 64 del 1976 in relazione al servizio prestato presso la Regione Abruzzo antecedentemente all'inquadramento, riconosce, a fini previdenziali, «periodi lavorativi non utili ai sensi delle disposizioni statali vigenti» e come tale è «destinata a produrre effetti modificativi sugli ordinamenti previdenziali dell'INPDAP».

Peraltro, soggiunge la difesa erariale, la legge denunciata contrasterebbe anche con il terzo comma dell'art. 117 Cost., che attribuisce alle Regioni una competenza concorrente in materia di «previdenza complementare e integrativa»; competenza «che peraltro non attiene all'ipotesi in questione e che comunque deve essere esercitata pur sempre entro i principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali».

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, concludendo per la declaratoria di infondatezza della sollevata questione.

La Regione osserva che la norma denunciata si inserisce nell'ambito della regolamentazione e gestione del trattamento previdenziale dei dipendenti regionali, in applicazione della legge regionale 31 agosto 1978, n. 57 (Trattamento assistenziale e previdenziale dei dipendenti), successivamente oggetto di integrazioni e modificazioni. In siffatto contesto, la legge regionale 8 novembre 1988, n. 90 (Indennità di buonuscita del personale regionale), ha istituito il «fondo autonomo di previdenza del personale della Regione Abruzzo», il quale, alimentato con contributi a carico della Regione e dei dipendenti, è destinato ad erogare, in favore del personale di ruolo e non di ruolo, i trattamenti previdenziali e di fine servizio.

Ad avviso della resistente, la legge denunciata, «di natura prettamente provvedimentale», è volta a sanare la posizione contributiva, per il trattamento previdenziale, «di alcune unità di personale che erano rimaste escluse da analoghe sanatorie già adottate in passato per dipendenti immessi nei ruoli regionali sempre con provvedimenti adottati dalla Regione stessa» e, in tal senso, deporrebbe pure l'esiguo ammontare delle risorse necessarie a soddisfare l'onere derivante dalla disposizione, pari a soli Euro 1.100,00.

Sicché, non vi sarebbe, secondo la Regione, alcun effetto sulla disciplina previdenziale INPDAP, perché la legge regionale n. 35 del 2004 disciplina un trattamento di buonuscita che è erogato per dipendenti regionali da un fondo autonomo «del tutto distinto da quello dell'Istituto nazionale, che pertanto rimane estraneo all'intervento normativo regionale».

Peraltro, conclude la difesa regionale, nessuna censura ha sollevato lo Stato per violazione della sua potestà legislativa in materia di previdenza sociale allorché, in passato, la Regione Abruzzo ha dettato norme sul trattamento di buonuscita del proprio personale (legge regionale 22 novembre 2001, n. 61, recante «Nuove disposizioni sul trattamento previdenziale del personale regionale») e tale circostanza confermerebbe la legittimità dell'intervento legislativo ora denunciato.

3. — In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria con la quale, nel ribadire le argomentazioni spese nel ricorso, insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n. 35 del 2004.

#### *Considerato in diritto*

1. — Viene all'esame di questa Corte la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, della legge della Regione Abruzzo 12 ottobre 2004, n. 35 (Sanatoria contributiva ai fini previdenziali del personale immesso nei ruoli regionali ai sensi della legge regionale 25 novembre 1976, n. 64).

L'art. 1, e unico, della predetta legge regionale dispone, al comma 1, che ai dipendenti immessi nei ruoli regionali ai sensi della legge regionale 25 novembre 1976, n. 64 (Norme in materia di inquadramento nel ruolo regionale di personale in servizio presso gli uffici regionali alla data del 30 aprile 1975) «è riconosciuto, previo versamento dei corrispondenti contributi, il diritto alla sanatoria della posizione contributiva ai fini previdenziali per i periodi di servizio prestati presso la Regione Abruzzo antecedentemente all'inquadramento e già riconosciuti ai fini pensionistici con provvedimento del Ministero del Tesoro – CPDEL». A tal fine, il comma 2 dello stesso art. 1 denunciato pone in capo agli interessati l'onere di «produrre domanda entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge», mentre il successivo comma 3 stima, presuntivamente, in Euro 1.100,00 il «maggiore onere relativo alla quota della contribuzione a carico dell'Amministrazione» ed indica a quali risorse del bilancio regionale si debba far riferimento per «la necessaria copertura finanziaria».

Ad avviso del ricorrente, la legge impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *o*), della Costituzione – che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di previdenza sociale – giacché, nel sanare la posizione contributiva del personale che ha beneficiato degli effetti della legge regionale n. 64 del 1976 in relazione al servizio prestato presso la Regione Abruzzo

antecedentemente all'inquadramento, riconosce, a fini previdenziali, «periodi lavorativi non utili ai sensi delle disposizioni statali vigenti» e come tale è «destinata a produrre effetti modificativi sugli ordinamenti previdenziali dell'INPDAP».

Sarebbe, inoltre, leso l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto nella materia concorrente della "previdenza complementare e integrativa" – che peraltro, come si precisa in ricorso, «non attiene all'ipotesi in questione» – la potestà legislativa regionale «deve essere esercitata pur sempre entro i principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali».

2. — La questione, così come prospettata, è inammissibile.

E' principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte quello per cui il ricorso in via principale non solo «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (*ex plurimis*, sentenze n. 360 del 2005, n. 213 del 2003 e n. 384 del 1999), ma deve, altresì, «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge» (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990). Ed invero, l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno della impugnativa si pone – come precisato dalla sentenza n. 384 del 1999 – «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali, nei quali il giudice rimettente non assume propriamente il ruolo di un ricorrente e al quale si richiede, quanto al merito della questione di costituzionalità che esso solleva, una valutazione limitata alla "non manifesta infondatezza"».

2.1. — Nella specie, il ricorso introduttivo del presente giudizio, sebbene identifichi le disposizioni della legge regionale impugnata e le norme costituzionali presuntivamente vulnerate, è generico nel motivare le ragioni per cui si chiede la declaratoria di incostituzionalità, tralasciando, segnatamente, ogni considerazione sul complessivo quadro normativo di riferimento in cui si iscrive la legge impugnata.

Il ricorrente, infatti, nel lamentare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *o*), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, si limita ad addurre che la legge della Regione Abruzzo n. 35 del 2004, per sanare la posizione contributiva del personale beneficiario degli effetti della legge regionale n. 64 del 1976 in relazione al servizio prestato presso la Regione antecedentemente all'inquadramento, riconoscerebbe, a fini previdenziali, «periodi lavorativi non utili ai sensi delle disposizioni statali vigenti» e come tale è «destinata a produrre effetti modificativi sugli ordinamenti previdenziali dell'INPDAP».

Tuttavia, anche a voler prescindere dal rilievo che la suddetta competenza statale è rivendicata in modo del tutto assertivo, il ricorso non menziona affatto quali siano le disposizioni della legge statale violate in riferimento alla valutazione dei «periodi lavorativi non utili», incorrendo in un'omissione tanto più grave giacché non si fornisce alcuna spiegazione di come il prospettato *vulnus* possa realizzarsi a fronte della circostanza che è proprio la legge statale 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali) a stabilire, in linea di principio e a decorrere dalla sua entrata in vigore, che anche il personale non di ruolo sia obbligatoriamente iscritto all'INADEL (attualmente INPDAP) «ai fini del trattamento di previdenza» (art. 1).

Parimenti, risulta priva di ogni supporto argomentativo anche la deduzione che lamenta l'incidenza pregiudizievole della legge denunciata «sugli ordinamenti previdenziali dell'INPDAP». Invero, la censura non tiene in alcuna considerazione che le prestazioni previdenziali dei dipendenti regionali di ruolo e non di ruolo vengono, non solo assunte in "gestione diretta" dalla Regione stessa, nel rispetto delle «disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano l'ordinamento e l'attività» dell'INADEL (art. 4 della legge della Regione Abruzzo 31 agosto 1978, n. 57, recante "Trattamento assistenziale e previdenziale dei dipendenti"), ma anche erogate da un fondo di previdenza appositamente istituito, il quale è alimentato «dai contributi a carico dell'amministrazione e dei dipendenti, il cui importo è determinato in analogia alle norme vigenti per il personale iscritto all'I.N.A.D.E.L.» (art. 4 della legge della Regione Abruzzo 8 novembre 1988, n. 90, recante "Indennità di buonuscita del personale regionale"). E nel ricorso si tace del tutto su tale complessivo assetto normativo, non assumendosi quindi alcuna posizione sul fatto che è appunto in esso che si inserisce ed opera la sanatoria contributiva a fini previdenziali disposta dalla legge regionale n. 35 del 2004.

Infine, analoga genericità vizia anche l'ulteriore censura statale che evoca, senza nessuna indicazione, «i principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali» nella materia, di potestà concorrente, della "previdenza complementare e integrativa" (art. 117, terzo comma, Cost.). In ogni caso, la denuncia è sorretta da una prospettazione del tutto ipotetica, se non proprio contraddittoria, giacché nello stesso ricorso si afferma che la suddetta materia «non attiene all'ipotesi in questione».

Alla luce delle evidenziate carenze strutturali del ricorso, deve quindi dichiararsi l'inammissibilità della questione sollevata con il medesimo atto.

per questi motivi  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 12 ottobre 2004, n. 35 (Sanatoria contributiva ai fini previdenziali del personale immesso nei ruoli regionali ai sensi della legge regionale 25 novembre 1976, n. 64), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *o*), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2005.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

## CONCORSO PUBBLICO

La Corte Costituzionale bocchia l'esternalizzazione dei servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale

**NUMERO SCHEDA:** 6431

**CLASSIFICAZIONE:** TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

**SOTTOCLASSIFICAZIONE:**

**FONTE:** CORTE COSTITUZIONALE

**RIFERIMENTO NORMATIVO:** art. 97, comma 1, Cost.

**NATURA ATTO:** SENTENZA

**DATA ATTO:** 15/07/2005                      **NUM. ATTO:** 277

**ORGANO:** CORTE COSTITUZIONALE

Con sentenza n. 277, depositata in data 15 luglio 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), impugnata con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri depositato il 17 maggio 2004, per violazione dell'art. 97, primo comma, della Costituzione (principio di buon andamento della P.A.).

Ha invece riservato a separata pronuncia la decisione sull'ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio n. 2/2004, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il medesimo ricorso

La norma stabilisce l'affidamento, da parte dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale con apposita convenzione, alla società Lazio Service s.p.a., dei servizi di supporto alle proprie strutture di diretta collaborazione del Consiglio, previste dal titolo II del Regolamento di organizzazione del consiglio stesso.

In sede di prima applicazione della norma, la società assume il personale appena indicato con contratto a tempo indeterminato, con priorità per i lavoratori occupati con contratto a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2003 presso le strutture in esame.

Inoltre agli oneri connessi alle attività oggetto della convenzione si provvede con gli stanziamenti del capitolo di bilancio del Consiglio regionale concernente le spese del personale e questo, osserva la Corte, non arreca alla Regione, sul piano economico, alcun particolare vantaggio.

Sul merito della questione, la Corte evidenzia come l'art. 31 della legge della Regione Lazio n. 2/2004, introduca una modalità di organizzazione degli uffici di vertice del Consiglio regionale che ne pregiudica il buon andamento, in violazione appunto del precetto di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione.

La Corte osserva infatti che i soggetti esterni alla pubblica amministrazione destinati ai servizi di supporto alle strutture in esame, di cui la norma impugnata prevede l'"esternalizzazione", sono per definizione legati con rapporto fiduciario particolarmente intenso agli organi di indirizzo politico della Regione, come comprovato dall'art. 11 del Regolamento di organizzazione del Consiglio, in base al quale tali collaboratori esterni sono assunti per una durata massima di 5 anni, che non può mai oltrepassare la scadenza della legislatura.

La norma impugnata comporta che dal 1° gennaio 2004 la fine della legislatura non determina più, come per il passato, la cessazione del rapporto di lavoro di diritto privato dei soggetti esterni addetti alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, ormai divenuti dipendenti a tempo indeterminato della società Lazio Service s.p.a.

Diretta conseguenza si verifica la preclusione per gli organi di vertice dei Consigli regionali nelle legislature successive di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia, diversi dai dipendenti della società, se non accettando che il nuovo personale così assunto si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale, che già sostiene gli oneri connessi alle attività oggetto della convenzione e in evidente violazione del principio di buon andamento della P.A.

*Si allega il testo della sentenza.*

SENTENZA N. 277  
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 maggio 2004, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2004.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Lazio;

*udito* nell'udienza pubblica del 24 maggio 2005 il Giudice relatore Franco Bile;

*uditi* l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Pietro Pesacane e Massimo Camaldo per la Regione Lazio.

*Ritenuto in fatto*

Con ricorso notificato il 7 maggio 2004, depositato il successivo 17 maggio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato – in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, commi primo e terzo, della Costituzione – l'art. 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), oltre all'art. 6 della medesima legge, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione.

In base a tale norma, l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale affida, con apposita convenzione, alla società Lazio Service s.p.a., costituita ai sensi dell'art. 12 della legge regionale 10 maggio 2001, n. 10, i servizi di supporto alle proprie strutture di diretta collaborazione di cui al titolo II del regolamento di organizzazione del Consiglio stesso, approvato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza del 29 gennaio 2003, n. 3; la società garantisce a tali strutture un numero di unità di personale pari a quello dei collaboratori esterni all'amministrazione regionale ad esse destinati secondo il citato regolamento; in sede di prima applicazione della norma, la società assume il personale appena indicato con contratto a tempo indeterminato, con priorità per i lavoratori occupati con contratto a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2003 presso le strutture in esame; questo personale è assunto con qualifica e trattamento pari a quello posseduto presso la Regione.

Secondo il ricorrente, l'"esternalizzazione" dei servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, come attuata dalla norma impugnata, lede i principi costituzionali del concorso pubblico, dell'eguaglianza tra i cittadini e del buon andamento delle amministrazioni pubbliche, e pertanto viola gli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, commi primo e terzo, della Costituzione, <<specie se si considera l'eventualità di una futura legge la quale immetta il personale di che trattasi nei ranghi della Regione>>.

In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa delle riferite argomentazioni.

La Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta, si è costituita concludendo per l'inammissibilità o comunque l'infondatezza del ricorso. L'inammissibilità è prospettata sotto il profilo dell'inidoneità dei parametri invocati, estranei al riparto di competenze. Nel merito, la Regione ritiene che la norma persegua legittimamente la finalità di stabilizzare il personale in questione, in conformità alla normativa statale diretta a favorire la stabilizzazione degli addetti a lavori socialmente utili. Del resto, rileva la Regione, il personale precario di cui si discute non è assunto dall'amministrazione regionale, soggetta alla regola del pubblico concorso, ma da una società di diritto privato.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione cita la giurisprudenza costituzionale sulle deroghe che il principio del concorso pubblico può subire in particolari casi; e riferisce che la Lazio Service s.p.a. è stata costituita nel giugno 2001, con capitale sociale rappresentato da 8000 azioni ordinarie nominative, di cui 4080 detenute dalla Sviluppo Lazio s.p.a. (Agenzia regionale per gli investimenti e lo sviluppo) e 3920 dalla Società Italia lavoro s.p.a., per la durata quinquennale prevista dall'art. 12, comma 3, della legge regionale n. 10 del 2001.

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato – in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51, primo comma, e 97, commi primo e terzo, della Costituzione – tra l'altro l'art. 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), che disciplina l'affidamento alla società Lazio Service s.p.a. dei servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, previste dal titolo II del regolamento di organizzazione del Consiglio stesso, approvato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 3 del 29 gennaio 2003.

2. – L'eccezione di inammissibilità – sollevata dalla Regione sotto il profilo che i parametri invocati sono estranei al riparto di competenze – è infondata.

Questa Corte ha infatti ripetutamente affermato che, anche nell'assetto derivato dalla riforma del Titolo V della II parte della Costituzione, lo Stato può impugnare le leggi regionali in via principale deducendo come parametro qualsiasi norma costituzionale, pur se estranea al riparto delle competenze legislative (sentenze n. 274 del 2003 e n. 162 del 2004).

3. – Nel merito la questione è fondata.

4. – I servizi cui si riferisce la norma impugnata sono previsti dall'art. 37 della legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6, relativo alle <<strutture di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico>>. Il primo comma di tale articolo stabilisce che il Presidente del Consiglio regionale, i componenti l'Ufficio di presidenza, nonché i gruppi consiliari si avvalgono per l'esercizio delle proprie funzioni, di strutture di diretta collaborazione con compiti di segreteria; il terzo comma estende tale previsione ai Presidenti delle commissioni consiliari permanenti e speciali ed al Presidente del Collegio dei revisori dei conti; il quarto comma demanda al regolamento di organizzazione del Consiglio di disciplinare, tra l'altro, il limite massimo del personale da assegnare alle strutture in esame, precisando che esso è scelto tra dipendenti regionali, dipendenti di altre pubbliche amministrazioni in aspettativa, fuori ruolo o comando, ed esterni all'amministrazione regionale assunti a tempo determinato con contratti di diritto privato.

A sua volta il ricordato regolamento di organizzazione definisce al titolo II gli organici di tali strutture, ed in particolare prevede all'art. 11 che i collaboratori esterni alla pubblica amministrazione sono assunti su richiesta nominativa del rispettivo organo politico, per una durata massima di 5 anni che non può comunque oltrepassare la data di scadenza della legislatura.

5. – La norma impugnata – come risulta dalla sua formulazione letterale – si ricollega all'art. 12 della legge regionale 10 maggio 2001, n. 10, secondo cui la Regione (attraverso l'Agenzia regionale per gli investimenti e lo sviluppo del Lazio – Sviluppo Lazio s.p.a.) promuove la costituzione di una società di servizi ai sensi dell'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e di essa si avvale per "esternalizzare" lo svolgimento di attività di servizio effettuate al suo interno, anche impegnando lavoratori socialmente utili, all'uopo stipulando con la società una convenzione di durata quinquennale.

Inserendosi in questo quadro normativo e riprendendo in parte il modello dall'art. 12 della legge regionale n. 10 del 2001, la norma impugnata prevede (commi 1 e 2) la costituzione, ai sensi di tale articolo, di una singola società di servizi denominata Lazio Service s.p.a., alla quale l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale affida, con apposita convenzione, una specifica tipologia di servizi, quelli di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio stesso.

In particolare, la norma prevede che dalla data di stipula della convenzione la società garantisce a tali strutture un numero di unità di personale pari a quello dei collaboratori esterni alla pubblica amministrazione ad esse assegnati in base al regolamento citato (comma 3); e, in sede di prima applicazione, assume con contratto a tempo indeterminato questo personale, con priorità per i lavoratori occupati con contratto a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2003 presso le medesime strutture (comma 4), che sono assunti dalla società con qualifica e trattamento pari a quello posseduto presso la Regione (comma 7). La disciplina è completata dal comma 5, che modifica l'art. 37, comma 4, della ricordata legge regionale n. 6 del 2002, eliminando il riferimento agli <<esterni all'amministrazione regionale>> dall'elenco delle categorie nell'ambito delle quali deve essere scelto il personale da assegnare alle strutture in esame.

Infine, il comma 6 dispone che agli oneri connessi alle attività oggetto della convenzione si provvede con gli stanziamenti del capitolo di bilancio del Consiglio regionale concernente le spese del personale, per un importo non superiore agli oneri già previsti per il personale esterno alla pubblica amministrazione.

6. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura nella norma impugnata non la decisione della Regione Lazio di "esternalizzare" lo svolgimento di attività di servizio effettuate al suo interno, ma quella di sottoporre a siffatto trattamento un particolare tipo di servizi e le concrete modalità con le quali l'operazione è realizzata.

Ai fini della verifica della fondatezza del ricorso rileva anzitutto che – essendo gli oneri connessi alle attività oggetto della convenzione a carico del bilancio del Consiglio regionale, sia pure entro il limite prima indicato – la manovra prevista dal censurato art. 31 non arreca alla Regione, sul piano economico, alcun particolare vantaggio.

Si impone poi la considerazione che i soggetti esterni alla pubblica amministrazione destinati ai servizi di supporto alle strutture in esame, di cui la norma impugnata prevede l'"esternalizzazione", sono per definizione legati con rapporto fiduciario particolarmente intenso agli organi di indirizzo politico della Regione, come è eloquentemente comprovato dal ricordato art. 11 del regolamento di organizzazione del Consiglio, in base al quale tali collaboratori esterni sono assunti per una durata massima di 5 anni, che non può mai oltrepassare la scadenza della legislatura.

Pertanto, la norma impugnata comporta che dal 1° gennaio 2004 la fine della legislatura non determina più, come per il passato, la cessazione del rapporto di lavoro di diritto privato dei soggetti esterni addetti alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, ormai divenuti dipendenti a tempo indeterminato della società Lazio Service s.p.a. E in conseguenza preclude agli organi di vertice dei Consigli regionali nelle legislature successive di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia, diversi dai dipendenti della società, se non accettando che il nuovo personale così assunto si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale, che già sostiene gli <<oneri connessi alle attività oggetto della convenzione>>.

Siffatti rilievi valgono da soli a porre in luce come l'art. 31 della legge della Regione Lazio n. 2 del 2004 – a prescindere dall'intrinseca irragionevolezza del suo contenuto e dalla sua incidenza sull'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato – introduca una modalità di organizzazione degli uffici di vertice del Consiglio regionale che ne pregiudica il buon andamento, in violazione del precetto di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione.

La norma impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, con assorbimento di ogni altro profilo di censura.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione sull'ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2005.

F.to:a

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Franco BILE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to:

DI

PAOLA

Dichiarate illegittime alcune disposizione dettate dalla Regione Marche che prevedono per i dipendenti regionali l'inquadramento automatico nel livello superiore a quello assegnato, in contrasto con la regola del pubblico concorso

NUMERO SCHEDA: 6904

CLASSIFICAZIONE: CONTENZIOSO DEL LAVORO NELLA P.A.

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 28/12/2005

NUM. ATTO: 465

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

5565

Nella sentenza 28 dicembre 2005 n. 465 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 10 "*Modifica alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 sull'organizzazione e sul personale della Regione e alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 sulla riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale*", il quale prevede che il personale dipendente dalla Regione, inquadrato ai sensi dell'articolo 20, undicesimo comma, della legge della Regione Marche 24 novembre 1979, n. 41, può avvalersi, a domanda - anche se in quiescenza - purché avente determinati requisiti, dei benefici dell'art. 86 della legge della Regione Marche 1° giugno 1980, n. 47 ( norma, peraltro, abrogata dall'art. 42, comma 1, lettera *l*) della legge della Regione Marche 15 ottobre 2001, n. 2) con l'effetto di essere inquadrato automaticamente "*nel livello superiore a quello assegnato in sede di primo inquadramento*".

Il giudice delle leggi ha dichiarato che tale disciplina, determinando un automatico e generalizzato scivolamento di soggetti precisamente individuati verso la qualifica superiore contrasta con il principio costituzionale del pubblico concorso (art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione) e con la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale in materia (cfr, da ultimo, la sentenza 21 aprile 2005 n. 159)

Ad avviso della Corte costituzionale non sussistono quelle peculiari situazioni che giustificano la deroga al principio stesso, considerato che le norme censurate non possano giustificarsi in base a "esigenze specifiche ed eccezionali, legate alla riorganizzazione delle strutture amministrative regionali".

Secondo la Consulta "*a parte il fatto che le norme impugnate si rinvengono in un intervento legislativo che non ha ad oggetto una riorganizzazione del servizio (la quale potrebbe giustificare l'utilizzazione di pregresse esperienze professionali)*" è sufficiente rilevare che esse si riferiscono anche a personale in quiescenza, in relazione al quale non è, quindi, invocabile alcuna eccezionale esigenza di riorganizzazione, ovvero a personale già in servizio e, come tale, legato da stabile rapporto di dipendenza con l'Amministrazione regionale.

L'originaria selezione concorsuale, inoltre, non può valere di per sé a legittimare una progressione *ope legis* di ristrette ed individuate categorie di dipendenti.

*Si allega di seguito il testo della sentenza*

SENTENZA N. 465

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 10 (Modifica alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 sull'organizzazione e sul personale della Regione e alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 sulla riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 16 luglio 2004, depositato in cancelleria il 22 luglio 2004 ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2004.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Marche;

*udito* nell'udienza pubblica del 25 ottobre 2005 il Giudice relatore Paolo Maddalena;  
*uditi* l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

*Ritenuto in fatto*

1.  $\frac{3}{4}$  Con ricorso notificato in data 16 luglio 2004, depositato il successivo 22 luglio ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi dell'anno 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 10 (Modifica alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 sull'organizzazione e sul personale della Regione e alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 sulla riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale).

Le disposizioni impugnate prevedono che il personale dipendente dalla Regione, inquadrato ai sensi dell'articolo 20, undicesimo comma, della legge della Regione Marche 24 novembre 1979, n. 41 (Ristrutturazione organica e funzionale dell'Ente di sviluppo nelle Marche), anche se in quiescenza, purché avente determinati requisiti, possa avvalersi, a domanda, dei benefici dell'art. 86 della legge della Regione Marche 1° giugno 1980, n. 47 (Disposizioni sull'ordinamento dei livelli funzionali e sul trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali) – norma, peraltro, abrogata dall'art. 42, comma 1, lettera ) della legge della Regione Marche 15 ottobre 2001, n. 20 (Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione) – con l'effetto di essere inquadrato automaticamente «nel livello superiore a quello assegnato in sede di primo inquadramento».

L'originario inquadramento del personale destinatario delle disposizioni censurate è avvenuto ai sensi del citato art. 20, undicesimo comma, della legge della Regione Marche n. 41 del 1979, per il quale «il personale proveniente dalla associazione interregionale organismi cooperativi e dall'associazione provinciale allevatori in servizio presso l'ente da almeno tre anni, per un numero massimo di 6 unità può chiedere, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, di essere inquadrato nel ruolo unico dei dipendenti regionali. L'inquadramento è effettuato previa valutazione dei titoli e il superamento di un esame colloquio su materie previste da apposita deliberazione della giunta regionale, contenente anche le modalità e le condizioni di svolgimento dei concorsi».

Il ricorrente sostiene che le disposizioni censurate si pongano in contrasto con l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione e con la consolidata giurisprudenza di questa Corte che, «per il conferimento di qualifiche superiori nel pubblico impiego, ritengono necessario, salva specifica motivata ragione di deroga, nella specie non sussistente, l'espletamento di un pubblico concorso, aperto anche a soggetti esterni all'amministrazione».

In particolare la difesa erariale richiama le sentenze n. 1 del 1999, n. 194 e n. 373 del 2002 e n. 274 del 2003, nelle quali si è affermato che «il pubblico concorso in quanto metodo che offre le migliori garanzie di selezione dei più capaci è un meccanismo strumentale rispetto al canone di efficienza dell'amministrazione, il quale può dirsi pienamente rispettato qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizioni dei soggetti legittimati a parteciparvi».

Il Presidente del Consiglio dei ministri prospetta poi, sotto diverso profilo, la incostituzionalità delle disposizioni impugnate, sostenendo l'irragionevolezza delle stesse (art. 3, primo comma, della Costituzione) in quanto, attraverso un uso abnorme della efficacia retroattiva di una norma abrogata, esse mettono in discussione un procedimento di inquadramento oramai del tutto esaurito, senza che sia possibile cogliere alcun motivato fondamento per la particolare scelta del legislatore regionale.

Il ricorrente chiede, pertanto, la declaratoria di incostituzionalità della legge regionale impugnata.

2.  $\frac{3}{4}$  Si è costituita in giudizio la Regione Marche chiedendo che la questione venga dichiarata infondata.

In primo luogo la resistente ricorda di avere competenza legislativa esclusiva sulla materia dello stato giuridico ed economico del personale della Regione e degli enti regionali.

In secondo luogo la Regione richiama le sentenze n. 1 del 1999, n. 373 del 2002 e n. 274 del 2003 di questa Corte, rilevando come essa riconosca la derogabilità della regola del pubblico concorso nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione, ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore.

Nel caso di specie, secondo la resistente, le disposizioni impugnate, di natura transitoria, si giustificerebbero in base a esigenze specifiche ed eccezionali legate alla riorganizzazione delle strutture amministrative regionali. Si intenderebbe, in particolare, stabilizzare determinate e specifiche esperienze professionali già acquisite all'interno della struttura regionale e reclutate, a suo tempo, a seguito di esame colloquio su materie previste da apposita deliberazione della giunta.

La resistente sottolinea, infine, come il passaggio alle fasce superiori non sia automatico (l'articolo 4, comma 2, prevede infatti che i dipendenti inquadrati «possono usufruire dei benefici ...»), ma presupponga una verifica del possesso dei requisiti richiesti per l'attribuzione della qualifica superiore (come richiesto dalla sentenza n. 320 del 1997 di questa Corte, che si richiama ad una «valutazione congrua e razionale dell'attività pregressa del dipendente, diretta ad accertare che egli sia in possesso dei requisiti necessari»).

3.  $\frac{3}{4}$  In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Marche ha depositato una memoria nella quale sviluppa ulteriori argomentazioni a sostegno della prospettata infondatezza della questione.

3.1.  $\frac{3}{4}$  La resistente richiama anzitutto le sentenze n. 190 del 2005, n. 205 e n. 34 del 2004 e n. 373 del 2002 di questa Corte.

La Regione sostiene, in particolare, che la sentenza n. 190 del 2005 lascerebbe presumere che il criterio della valorizzazione delle specifiche professionalità acquisite nell'amministrazione sarebbe valida ragione giustificatrice della deroga al principio sancito dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione qualora il personale, proveniente da strutture pubbliche, sia stato a suo tempo reclutato tramite pubblico concorso. Circostanza che ricorrerebbe, nel caso di specie, riferendosi la norma a personale di un ente pubblico (Ente di sviluppo nelle Marche) transitato nei ruoli dell'amministrazione regionale previa valutazione dei titoli e il superamento di un esame colloquio (articolo 20, undicesimo comma, della legge della Regione Marche n. 41 del 1979).

La resistente rileva, inoltre, che la deroga al principio del pubblico concorso sarebbe stata ammessa da questa Corte anche per il passaggio all'inquadramento superiore «essendo rimessa al legislatore un'ampia discrezionalità nella scelta dei sistemi e delle procedure di progressione in carriera dei pubblici dipendenti» (sentenza n. 373 del 2002).

3.2.  $\frac{3}{4}$  Nel ribadire la propria competenza legislativa esclusiva in materia di organizzazione amministrativa dei propri uffici, la Regione Marche mette infine in evidenza come esuli dal giudizio di costituzionalità la valutazione dell'*iter* logico e fattuale della normativa impugnata consistendo questo in un apprezzamento esterno delle scelte legislative, che riguarda la palese arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata (cfr. sentenza n. 446 del 1994).

La resistente insiste, altresì, sul fatto che la progressione in carriera dei dipendenti cui si riferiscono le norme impuginate avverrebbe previa verifica del possesso dei requisiti richiesti per la attribuzione della qualifica superiore, in coerenza con quanto affermato dalla sentenza n. 159 del 2005 di questa Corte e, pertanto, in conformità al principio di buon andamento dei pubblici uffici «che può tollerare o, addirittura, esigere eccezioni al concorso».

*Considerato in diritto*

1.  $\frac{3}{4}$  Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 10 (Modifica alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 sull'organizzazione e sul personale della Regione e alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 sulla riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale).

1.1.  $\frac{3}{4}$  Nel ricorso si rileva che le norme impuginate prevedono che il personale dipendente dalla Regione inquadrato ai sensi dell'articolo 20, undicesimo comma, della legge della Regione Marche 24 novembre 1979, n. 41 (Ristrutturazione organica e funzionale dell'Ente di sviluppo nelle Marche), anche se in quiescenza, purché avente determinati requisiti, possa avvalersi, a domanda, dei benefici dell'art. 86 della legge della Regione Marche 1° giugno 1980, n. 47 (Disposizioni sull'ordinamento dei livelli funzionali e sul trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali) – norma, peraltro, abrogata dall'art. 42, comma 1, lettera ), della legge della Regione Marche 15 ottobre 2001, n. 20, in sede di riordino normativo in materia di organizzazione e di personale della Regione – con l'effetto di essere inquadrato automaticamente «nel livello superiore a quello assegnato in sede di primo inquadramento».

1.2.  $\frac{3}{4}$  Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che le disposizioni censurate si pongano in contrasto con l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione e con la consolidata giurisprudenza di questa Corte che, per il conferimento di qualifiche superiori nel pubblico impiego, ritiene necessario, salva specifica motivata ragione di deroga, nella specie non sussistente, l'espletamento di un pubblico concorso, aperto anche a soggetti esterni all'amministrazione. Il medesimo ricorrente afferma poi che le norme in questione contrasterebbero con il principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3, primo comma, della Costituzione, perché esse, attraverso un uso abnorme dell'efficacia retroattiva di una norma abrogata, metterebbero in discussione un procedimento del tutto esaurito, senza che sia possibile cogliere un motivato fondamento per questa particolare scelta del legislatore regionale.

2.  $\frac{3}{4}$  Il ricorso è fondato.

2.1.  $\frac{3}{4}$  Le norme impuginate, riferite ad una bene individuata categoria di dipendenti regionali, estendono espressamente agli stessi i benefici già previsti dall'abrogato art. 86 della legge n. 47 del 1980 e, pertanto, l'inquadramento nel livello immediatamente superiore a quello spettante, con decorrenza dal 1° ottobre 1978.

Il richiamato art. 86 subordinava, peraltro, tale passaggio di livello al superamento di un concorso speciale, per soli titoli, cui era "consentito" l'accesso a varie categorie di dipendenti in presenza di determinati requisiti.

L'impugnato art. 4, commi 2 e 3, della legge n. 10 del 2004 della Regione Marche prevede, di contro, che tale passaggio «nel livello superiore a quello assegnato in sede di primo inquadramento» avvenga automaticamente, a richiesta degli aventi diritto tenuti unicamente a presentare domanda nel termine di decadenza di giorni trenta.

In questo senso le norme impuginate, piuttosto che riproporre l'originaria previsione di un concorso speciale per soli interni, realizzano un reinquadramento *ope legis* di una ristrettissima categoria di dipendenti.

2.2.  $\frac{3}{4}$  Tale disciplina, che determina in pratica un automatico e generalizzato scivolamento di soggetti precisamente individuati verso la qualifica superiore, è in evidente contrasto con il principio costituzionale del pubblico concorso e con la consolidata giurisprudenza di questa Corte in materia (cfr. sentenza n. 159 del 2005). Né, d'altro canto, sussistono quelle peculiari situazioni che giustificano la deroga al principio stesso.

3.  $\frac{3}{4}$  Le argomentazioni sviluppate al riguardo dalla resistente Regione Marche, tese a dimostrare la non manifesta irragionevolezza della disciplina censurata, sono, peraltro, infondate.

3.1.  $\frac{3}{4}$  Va anzitutto escluso che si tratti di norme transitorie, come invece sostiene la difesa regionale, facendo leva anche sulla rubrica dell'articolo impugnato.

Premesso che tale eventuale natura delle norme impuginate sarebbe irrilevante ai fini che qui interessano, deve comunque osservarsi che l'oggetto delle disposizioni non è una regolamentazione transitoria di rapporti bensì una disciplina definitiva di situazioni puntuali.

3.2.  $\frac{3}{4}$  Va parimenti escluso che le norme censurate possano giustificarsi in base a «esigenze specifiche ed eccezionali, legate alla riorganizzazione delle strutture amministrative regionali». A parte il fatto che le norme impuginate si rinvengono in un intervento legislativo che non ha ad oggetto una riorganizzazione del servizio (la quale potrebbe giustificare l'utilizzazione di pregresse esperienze professionali), basta rilevare che esse si riferiscono anche a personale in quiescenza, in relazione al quale non è evidentemente invocabile alcuna eccezionale esigenza di riorganizzazione, ovvero a personale già in servizio e, come tale, legato da stabile rapporto di dipendenza con l'Amministrazione regionale. Né, del resto, l'originaria selezione concorsuale può valere di per sé a legittimare una progressione *ope legis* di ristrette ed individuate categorie di dipendenti.

3.3.  $\frac{3}{4}$  Neppure ha fondamento la tesi della Regione resistente, secondo la quale le

norme impugnate, nel prevedere che i dipendenti interessati «possono usufruire» dei benefici in questione, escluderebbero un effetto automatico di avanzamento, subordinerebbero la progressione ad una previa verifica del possesso dei requisiti richiesti per l'attribuzione della qualifica superiore e sarebbero, in tal senso, conformi al principio del pubblico concorso.

Questa interpretazione delle norme è insostenibile a fronte del chiaro disposto normativo, che prevede l'inquadramento nel livello superiore quale conseguenza automatica della domanda degli aventi diritto (e non dei vincitori di concorso) e che estende a questi i benefici dell'art. 86 della legge n. 47 del 1980 della Regione Marche (ma non la procedura di attribuzione degli stessi).

*Per questi motivi*

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 10 (Modifica alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 sull'organizzazione e sul personale della Regione e alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 sulla riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 2005.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 dicembre 2005.

## STATUTI DELLE REGIONI

Sono illegittime le disposizioni della Regione Liguria che considerano ammissibile l'ipotesi di una richiesta referendaria limitata ad alcune delle disposizioni contenute nella deliberazione statutaria

NUMERO SCHEDA: 6881

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 13/12/2005

NUM. ATTO: 445

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE

La Corte Costituzionale, con sentenza 13 dicembre 2005 n. 445, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2004, n. 31 (*Norme procedurali per lo svolgimento del referendum previsto dall'art. 123, comma 3, della Costituzione*) il quale prevede che le operazioni referendarie di cui all'art. 123, terzo comma, Cost., iniziate prima del giudizio della Corte costituzionale sulla deliberazione statutaria impugnata dal Governo, perdano efficacia «qualora venga pronunciata l'illegittimità totale della deliberazione statutaria ovvero venga pronunciata l'illegittimità parziale della medesima e le parti dichiarate incostituzionali coincidano con l'oggetto della richiesta referendaria».

Il giudice delle leggi ha limitato la dichiarazione di illegittimità alle parole "e le parti dichiarate incostituzionali coincidano con l'oggetto della richiesta referendaria", che danno erroneamente per ammissibile l'ipotesi di una richiesta referendaria limitata ad alcune delle disposizioni contenute nella deliberazione statutaria.

La sentenza dichiara che il *referendum* previsto dall'art. 123, 3° comma, Cost. si riferisce alla complessiva deliberazione statutaria e non a singole sue parti. Ne consegue che gli effetti che possono essere prodotti sul procedimento di richiesta di questo tipo di *referendum* da una eventuale sentenza della Corte costituzionale di accoglimento dei rilievi di costituzionalità sollevati dal Governo con il ricorso ex art. 123, comma 2 della Cost. non possono subire alcuna differenziazione a seconda dell'ampiezza della dichiarazione di illegittimità costituzionale.

La norma impugnata, quindi, contrasta con l'art. 123, terzo comma, Cost., il quale dispone che il *referendum* ivi previsto abbia ad oggetto soltanto l'intera delibera statutaria e non singole norme o parti di essa.

La Corte ha invece ritenuto esente da profili di illegittimità il riferimento - contenuto nello stesso comma 3 dell'art. 3 della legge regionale in questione - alla dichiarazione di illegittimità costituzionale solo di parte della deliberazione statutaria, dal momento che anch'essa determina la necessità che venga considerato inefficace il precedente procedimento di richiesta referendaria, in quanto concernente un testo statutario diverso da quello risultante dalla pronuncia di accoglimento della Corte.

*Si allega il testo della sentenza*

SENTENZA N. 445

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2004, n. 31 (Norme procedurali per lo svolgimento del *referendum* previsto dall'art. 123, comma 3, della Costituzione), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 24 febbraio 2005 depositato in cancelleria il 1° marzo 2005 iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2005.

*Udito* nell'udienza pubblica del 15 novembre 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*udito* l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato il 24 febbraio 2005 e depositato il 1° marzo 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, per violazione dell'art. 123, terzo comma, Cost., l'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2004, n. 31 (Norme procedurali per lo svolgimento del *referendum* previsto dall'art. 123, comma 3, della Costituzione), nella parte in cui prevede che le operazioni referendarie perdano efficacia qualora la Corte

costituzionale dichiarare «l'illegittimità totale della deliberazione statutaria ovvero venga pronunciata l'illegittimità parziale della medesima e le parti dichiarate incostituzionali coincidano con l'oggetto della richiesta referendaria».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata presupporrebbe la sottoponibilità a *referendum* delle deliberazioni statutarie anche limitatamente ad alcune soltanto delle norme in esse contenute. Ciò sarebbe chiaramente contrario al disposto dell'art. 123, terzo comma, Cost., il quale prevederebbe la sottoposizione al *referendum* confermativo unicamente della deliberazione statutaria nella sua interezza e non di singole norme o parti di essa. Pertanto, non sarebbe ammissibile – come invece dispone la norma regionale censurata – il collegamento dell'efficacia delle operazioni referendarie eventualmente compiute prima della pronuncia di accoglimento di questa Corte nel giudizio *ex art. 123, secondo comma, Cost.*, con la circostanza che le norme dichiarate illegittime coincidano o meno con gli oggetti del quesito referendario.

D'altra parte, osserva il ricorrente, la disposizione impugnata non si concilierebbe neppure con l'art. 1, comma 3, della stessa legge regionale n. 31 del 2004, laddove si prevede, correttamente, che il quesito referendario debba riguardare il testo della deliberazione statutaria nel suo complesso.

2. – La Regione Liguria non si è costituita in giudizio.

*Considerato in diritto*

1. – Il Governo ha impugnato l'art. 3, comma 3 della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2004, n. 31 (Norme procedurali per lo svolgimento del *referendum* previsto dall'art. 123, comma 3, della Costituzione), nella parte in cui prevede che le operazioni referendarie di cui all'art. 123, terzo comma, Cost., iniziate prima del giudizio della Corte costituzionale sulla deliberazione statutaria impugnata dal Governo, perdano efficacia «qualora venga pronunciata l'illegittimità totale della deliberazione statutaria ovvero venga pronunciata l'illegittimità parziale della medesima e le parti dichiarate incostituzionali coincidano con l'oggetto della richiesta referendaria». La previsione che possano esservi richieste referendarie coincidenti con le parti della deliberazione statutaria in ipotesi dichiarate incostituzionali contrasterebbe con l'art. 123, terzo comma, Cost., il quale imporrebbe che il *referendum* ivi previsto abbia ad oggetto soltanto l'intera delibera statutaria e non singole norme o parti di essa.

2. – La questione è fondata.

Il tenore letterale del terzo comma dell'art. 123 della Costituzione rende palese che il *referendum* ivi disciplinato si riferisce alla complessiva deliberazione statutaria e non a singole sue parti; pertanto, gli effetti che possono essere prodotti sul procedimento di richiesta di questo tipo di *referendum* da una eventuale sentenza della Corte costituzionale di accoglimento dei rilievi di costituzionalità sollevati dal Governo con il ricorso di cui al secondo comma dell'art. 123 Cost. non possono subire alcuna differenziazione a seconda dell'ampiezza della dichiarazione di illegittimità costituzionale. Tanto nel caso in cui sia stata dichiarata la illegittimità totale quanto nel caso in cui sia stata dichiarata la illegittimità parziale della deliberazione statutaria, le operazioni del procedimento referendario eventualmente compiute prima del ricorso del Governo divengono necessariamente inefficaci. Ogni pronuncia di accoglimento, infatti, determina di per sé una mutazione dell'oggetto del *referendum*, sia nell'ipotesi che successivamente si proceda ad una nuova deliberazione statutaria da parte del Consiglio regionale in conseguenza di una dichiarazione di illegittimità totale o parziale della delibera statutaria, sia nell'ipotesi che si debba semplicemente prendere atto di un effetto meramente demolitorio di parte della deliberazione statutaria prodotto dalla sentenza di questa Corte.

D'altra parte, il ricorrente ha correttamente evidenziato che il terzo comma dell'art. 1 della stessa legge regionale n. 31 del 2004 si riferisce con chiarezza al *referendum* sull'intero testo statutario, tanto che la formula del quesito referendario ivi prevista ha espressamente ad oggetto il «testo della deliberazione statutaria della Regione Liguria».

3. – La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge regionale della Liguria n. 31 del 2004 deve peraltro essere limitata alle sole parole «e le parti dichiarate incostituzionali coincidano con l'oggetto della richiesta referendaria», che danno erroneamente per ammissibile l'ipotesi di una richiesta referendaria limitata ad alcune delle disposizioni contenute nella deliberazione statutaria. Esente da profili di illegittimità è invece il riferimento, contenuto nello stesso comma 3 dell'art. 3 della legge regionale in esame, alla dichiarazione di illegittimità costituzionale solo di parte della deliberazione statutaria, dal momento che anch'essa, come si è evidenziato, determina la necessità che venga considerato inefficace il precedente procedimento di richiesta referendaria, in quanto concernente un testo statutario diverso da quello risultante dalla pronuncia di accoglimento di questa Corte.

*Per questi motivi*

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2004, n. 31 (Norme procedurali per lo svolgimento del *referendum* previsto dall'art. 123, comma 3, della Costituzione), limitatamente alle parole «e le parti dichiarate incostituzionali coincidano con l'oggetto della richiesta referendaria».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2005.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2005.

**La Corte Costituzionale dichiara inammissibili i ricorsi governativi avverso gli statuti delle regioni Umbria ed Emilia - Romagna.**

**NUMERO SCHEDA:** 6905

**CLASSIFICAZIONE:** TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

**FONTE:** CORTE COSTITUZIONALE

**NATURA ATTO:** SENTENZA

**DATA ATTO:** 28/12/2005

**NUM. ATTO:** 469

**ORGANO:** CORTE COSTITUZIONALE

**SCHEDE COLLEGATE:**

La Corte Costituzionale con la sentenza del 28 dicembre 2005 n. 469, dopo aver riunito i giudizi, ha dichiarato inammissibili i ricorsi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione degli articoli 123, 117, primo comma, 127, 134, 136, 1, 3 e 48 della Costituzione avverso la legge della Regione Umbria 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria), e la legge della Regione Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia-Romagna).

Con il medesimo pronunciamento la Corte Costituzionale ha emesso l'ordinanza, allegata alla sentenza su indicata, con cui ha dichiarato inammissibile l'intervento spiegato nel giudizio dai sig.ri Claudio Abiuso, Marcello Teti e Mara Guidarelli, in proprio ed in qualità di promotori del referendum sullo Statuto della Regione Umbria, nonché di rappresentanti dell'apposito "Comitato per il referendum sullo Statuto regionale dell'Umbria. Per proseguire la trattazione della sentenza pare opportuno premettere che entrambi i testi statutari sono stati oggetto di precedenti impugnative del Governo, ai sensi dell'art. 123, secondo comma, Cost., e le conseguenti sentenze della Corte costituzionale n. 378 e n. 379 del 2004, hanno dichiarato la illegittimità costituzionale rispettivamente dell'art. 66, commi 1, 2 e 3, della delibera statutaria della Regione Umbria, e dell'art. 45, comma 2, terzo periodo, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, in quanto disciplinanti una materia che «sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria».

Inoltre - ed è questo l'oggetto del giudizio su cui si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza 469/2005 - entrambi i testi statutari non sono stati oggetto di riesame da parte dei rispettivi Consigli regionali tramite la procedura di cui all'art. 123, secondo comma, Cost.,(c.d. "doppia lettura") ma, dopo una fase di pubblicazione notiziale degli esiti del giudizio di costituzionalità e la riapertura dei termini per l'eventuale richiesta di referendum ai sensi dell'art. 123, terzo comma, Cost., sono stati promulgati dai Presidenti delle rispettive Regioni.

Il Governo asserisce l'illegittimità proprio della procedura di promulgazione affermando che, nel caso di specie, sarebbe stata comunque necessaria una nuova valutazione complessiva del testo statutario con una conseguente nuova approvazione secondo l'iter stabilito dall'articolo 123, comma 2, Costituzione. L'asserita illegittimità della procedura di promulgazione seguita dalle Regioni, secondo il ricorso governativo, avrebbe inoltre leso il diritto degli elettori regionali ad esercitare il potere di richiedere referendum popolare sul testo della deliberazione statutaria, secondo quanto previsto dall'art. 123, terzo comma, Cost.

La Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili entrambi i ricorsi sostenendo che, anche nel caso di specie, il dies a quo è costituito dalla data di necessaria pubblicazione notiziale, ad opera della Regione, dell'atto da cui risulti il testo statutario che la Regione intenda deliberato come definitivo (1).

Inoltre, come già ricordato, ha dichiarato inammissibile l'intervento dei rappresentanti del c.d. "Comitato per il referendum sullo statuto regionale dell'Umbria".

---

(1) In particolare nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 15 dicembre 2004, n. 54, è stata pubblicata la sentenza n. 378/2005 della Corte Costituzionale oltre ad un avviso nel quale si comunicava l'avvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 66 della delibera statutaria, con la esplicita precisazione che «il presente avviso costituisce pubblicità notizia ai fini degli adempimenti previsti dall'art. 123, comma terzo, della Costituzione e della legge regionale 28 luglio 2004, n. 16». In ogni caso, nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 29 dicembre 2004, n. 56, è stata anche pubblicata la deliberazione del Consiglio regionale 10 dicembre 2004, n. 430, con la quale - esplicitata la constatazione che lo statuto, «nel testo privato dalle disposizioni di cui all'art. 66 dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale», era da ritenersi "completo" e non

avrebbe potuto «prevedere sul punto niente di diverso», si invitava «la Presidente della Giunta regionale a promulgare lo statuto nei tempi più rapidi possibili, una volta esaurita la fase della richiesta di referendum, ed ovviamente dopo lo svolgimento dello stesso, ove richiesto». Nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna del 15 febbraio 2005, n. 24, è stata pubblicata la deliberazione del Consiglio regionale 18 gennaio 2005, n. 638, contenente la “presa d’atto” della sentenza di questa Corte n. 379 del 2004, con allegato il testo della delibera statutaria privato della disposizione di cui all’art. 45, comma 2, terzo periodo, dichiarata costituzionalmente illegittima.

*Si allega il testo integrale della sentenza:*

## SENTENZA N. 469

ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Umbria 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria), e della legge della Regione Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia-Romagna), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente notificati il 18 e il 30 maggio 2005, depositati in cancelleria il 24 maggio ed il 1° giugno 2005 ed iscritti il primo al numero 60 e l’altro al numero 66 registro ricorsi 2005.

Visti gli atti di costituzione della Regione Umbria e della Regione Emilia-Romagna nonché l’atto di intervento di Claudio Abiuso, Marcello Teti e Mara Guidarelli, in proprio e nella qualità di rappresentanti del “Comitato per il referendum sullo Statuto regionale dell’Umbria”;

udito nella udienza pubblica del 29 novembre 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l’avvocato dello Stato Giorgio D’Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri, l’avvocato Giandomenico Falcon per le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna e l’avvocato Urbano Barelli per Claudio Abiuso, Marcello Teti e Mara Guidarelli, in proprio e nella qualità di rappresentanti del “Comitato per il referendum sullo Statuto regionale dell’Umbria”.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 18 maggio 2005 e depositato il 24 maggio 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, per violazione degli articoli 123, 117, primo comma, 127, 134, 136, 1, 3 e 48 della Costituzione, la legge della Regione Umbria 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria), chiedendone “la dichiarazione di illegittimità costituzionale”.

2. – Il ricorrente premette, in fatto, che la delibera statutaria della Regione Umbria è stata a suo tempo oggetto di ricorso governativo, ai sensi dell’art. 123, secondo comma, Cost., e che, con la [sentenza n. 378 del 2004](#), depositata il 6 dicembre 2004 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 15 dicembre 2004, questa Corte, respinte alcune censure e dichiarate inammissibili altre censure, ne ha dichiarato l’illegittimità costituzionale per quanto riguarda l’art. 66, commi 1, 2 e 3. Lo stesso 15 dicembre il testo della sentenza è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione unitamente ad un avviso nel quale si comunicava che l’art. 66 era stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, con la precisazione che “il presente avviso costituisce pubblicità notizia ai fini degli adempimenti previsti dall’art. 123, terzo comma, della Costituzione e dalla legge regionale 28 luglio 2004, n.16”.

Riferisce ancora il ricorrente che, in data 29 dicembre 2004, veniva pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione la “risoluzione” 10 dicembre 2004 del Consiglio regionale, con la quale il Consiglio prendeva atto di quanto affermato dalla Corte e invitava “il Presidente della Giunta regionale a promulgare lo Statuto nei tempi più rapidi possibili, una volta esaurita la fase della possibile richiesta di referendum, ed ovviamente dopo lo svolgimento dello stesso, ove richiesto”.

Infine, nel medesimo Bollettino Ufficiale del 18 aprile 2005 veniva pubblicata la legge impugnata, accompagnata dalla seguente formula: “Il Consiglio regionale ha approvato ai sensi dell’art. 123, secondo comma della Costituzione; il Governo ha promosso giudizio di legittimità costituzionale conclusosi con la [sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 29 novembre 2004](#); nessuna richiesta di referendum è stata presentata; il Presidente della Giunta regionale promulga ...”.

3. – Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, innanzi tutto, l’illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata per violazione delle regole sul procedimento di approvazione degli statuti regionali previste dall’art. 123 della Costituzione. Ad avviso del ricorrente, infatti, qualunque dichiarazione di illegittimità costituzionale della delibera statutaria a seguito del ricorso governativo di cui al secondo comma del citato art. 123, anche se limitata solo ad alcune disposizioni, determinerebbe comunque la necessità di un nuovo esame da parte del Consiglio regionale al fine di definire compiutamente, attraverso le due deliberazioni successive, adottate ad intervallo non minore di due mesi, il testo dello statuto che si intenda definitivamente varare; testo che dovrebbe essere reso noto per la eventuale richiesta di referendum, da presentare entro tre mesi a decorrere dalla pubblicazione notiziale dell’esatto testo definitivo adottato.

Né, d’altra parte, si osserva nel ricorso, potrebbero mai ritenersi configurabili casi di non obbligatorietà di una nuova doppia deliberazione del Consiglio regionale o casi in cui non occorra una nuova pubblicazione del testo statutario modificato, e ciò per un duplice ordine di ragioni.

Da un primo punto di vista, in quanto le disposizioni statutarie formerebbero «un unico ed inscindibile contesto – particolarmente per quanto concerne il contenuto necessario dello statuto attinente alla forma di governo ed ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione – che deve ritenersi coordinato in un sistema in sé coerente», di modo che l’eliminazione ab extra anche di una sola norma imporrebbe una verifica circa la non alterazione dell’equilibrio voluto, tramite deliberazioni assunte con le maggioranze e secondo le speciali regole procedurali fissate nell’art. 123 Cost.

La legge impugnata, peraltro, contrasterebbe con la disciplina costituzionale del procedimento statutario anche da un secondo punto di vista, poiché risulterebbe pregiudicata «l’esigenza di salvaguardia della garanzia costituzionale del libero esercizio

del diritto pubblico soggettivo di richiedere il referendum popolare»; in particolare, il principio di chiarezza ed univocità del quesito referendario, di valenza generale ed assoluta, escluderebbe «la possibilità di ricavare il quesito referendario concernente un corpus normativo organico da interventi ortopedici o manipolatori del tessuto normativo, risultanti dalla combinazione di fonti diverse, suscettibili di compromettere la chiara comprensione dell'insieme di norme (e quindi del quesito) soggetto alla valutazione degli elettori» e non risultanti, invece, da una chiara e rinnovata volontà normativa del Consiglio regionale. Ciò arriverebbe a produrre una «palese compromissione della libertà del voto (art. 48 Cost.)» e la «vulnerazione del principio di effettività della sovranità popolare (art. 1 Cost.)».

Il ricorrente afferma altresì che i comportamenti degli organi della Regione Umbria avrebbero altresì violato alcune norme contenute nella legge regionale 28 luglio 2004, n. 16 (Disciplina del referendum sulle leggi di approvazione o di modificazione dello statuto regionale).

Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva come la Regione Umbria, «dopo la risoluzione amministrativa 10 dicembre 2004 del Consiglio regionale, neppure approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti», avrebbe totalmente disatteso le indicazioni circa il *modus procedendi* fornite dal Consiglio di Stato, Sez. I, nel parere 12 gennaio 2005, n. 12054/04, reso su richiesta della Regione medesima, nel quale si concludeva per la necessità di dare corso ad un nuovo procedimento in «tutti i casi di modificazione del testo della legge statutaria».

Il ricorrente conclude, pertanto, per «l'illegittimità della promulgazione della legge statutaria de qua operata, in violazione dell'art. 123 e vulnerando il principio di legalità costituzionale espresso anche dall'art. 117, comma 1, Cost., prima del compimento del relativo iter procedimentale costituzionalmente stabilito», non essendo intervenute – dopo la [sentenza n. 378 del 2004](#) di questa Corte – «né le conformi delibere successive a maggioranza assoluta del Consiglio regionale né la pubblicazione del testo definitivo dello statuto da proporre come oggetto dell'eventuale richiesta referendaria, con conseguente compromissione dei diritti politici degli elettori costituzionalmente garantiti (artt. 1, 48 e 123 Cost.) e violazione dei canoni fondamentali di coerenza e ragionevolezza (art. 3 Cost.)». Inoltre, dal momento che la suddetta promulgazione non avrebbe omesso l'art. 66 già dichiarato costituzionalmente illegittimo, sarebbe «configurabile anche una violazione del principio espresso dall'art. 136 Cost.».

4. – Con atto depositato il 17 giugno 2005 si è costituita in giudizio la Regione Umbria, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e infondato, rinviando a separata memoria l'illustrazione delle ragioni a sostegno della propria difesa.

5. – Con atto depositato il 28 giugno 2005 hanno spiegato intervento ad adiuvandum i sig.ri Claudio Abiuso, Marcello Teti e Mara Guidarelli, in proprio ed in qualità di promotori del referendum sullo statuto dell'Umbria, nonché di rappresentanti dell'apposito «Comitato per il referendum sullo Statuto regionale dell'Umbria».

Gli intervenienti – richiamati i fatti che li hanno condotti a promuovere, con autonomo ricorso, conflitto di attribuzione ex art. 134 Cost. avverso l'atto di promulgazione della legge regionale n. 21 del 2005, nonché, per quanto occorra, avverso le modificazioni introdotte al quesito referendario e ai moduli per la richiesta di referendum ad opera dell'Ufficio di Presidenza e del Segretario generale del Consiglio regionale dell'Umbria con decisione del 14 dicembre 2004 – riconoscono che «la Costituzione non prevede espressamente la legittimazione ad intervenire di coloro che, elettori regionali, si dichiarano interessati a promuovere il referendum confermativo dello statuto regionale come previsto e garantito dall'art. 123 Cost.»; tuttavia, osservano che tale legittimazione all'intervento sarebbe, seppure eccezionalmente, da ritenersi implicita nel sistema costituzionale, in quanto – «diversamente opinando e racchiudendo il contraddittorio tra Governo e Regione Umbria» – «si escluderebbe dal contraddittorio processuale un soggetto interessato e costituzionalmente qualificato, quale l'esponente del potere legislativo del popolo, che ha il diritto e l'interesse a promuovere la procedura referendaria confermativa della legge statutaria». In questo senso rileverebbe la giurisprudenza di questa Corte, la quale avrebbe da tempo riconosciuto, ai sottoscrittori della richiesta di un referendum abrogativo di legge nazionale, la titolarità, nell'ambito della procedura referendaria, di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in quanto essi attivano la sovranità popolare nell'esercizio dei poteri referendari e concorrono con altri organi e poteri al realizzarsi della consultazione popolare (da ultimo, [ordinanza n. 137 del 2000](#)). Trattandosi, nel caso di specie, di una funzione riconosciuta dalla stessa Costituzione, all'art. 123, in guisa di diritto pubblico soggettivo perfetto costituito in capo agli elettori regionali promotori di una richiesta referendaria confermativa dello statuto regionale, solo alla Corte costituzionale dovrebbe spettare il potere di garantirne il corretto esercizio contro impedimenti operati da altri poteri.

6. – Quanto al merito, gli intervenienti sostengono, in primo luogo, la radicale illegittimità costituzionale del nuovo statuto della Regione Umbria per una serie di distinte ragioni.

Anzitutto, osservano, la promulgazione non avrebbe potuto in alcun modo ritenersi consentita dall'ordinamento e sarebbe comunque lesiva del diritto soggettivo dei promotori del referendum, in quanto avrebbe impedito irreparabilmente l'esercizio del diritto di raccogliere le firme nel periodo di tre mesi di cui all'art. 123 Cost. Ad avviso degli intervenienti, il termine per la raccolta delle firme non sarebbe neppure cominciato a decorrere, in quanto non sarebbe mai avvenuta la «pubblicazione nel Bollettino Ufficiale regionale della nuova doppia e conforme deliberazione consiliare» a maggioranza assoluta, pubblicazione resasi necessaria a seguito della sentenza di questa [Corte n. 378 del 2004](#) di parziale annullamento della delibera statutaria.

A sostegno di questa ricostruzione gli intervenienti richiamano il parere del Consiglio di Stato, n. 12054/04, il quale avrebbe chiarito che «qualunque dichiarazione di illegittimità e quindi qualunque modificazione, anche parziale e meramente cassatoria o eliminativa, comporta l'impossibilità di utilizzare il periodo di tempo già trascorso e gli atti essenzialmente compiuti, e la necessità di dare inizio ad un nuovo procedimento, con conseguente decorso ab inizio del termine di tre mesi».

Ciò renderebbe evidente che l'oggetto del referendum confermativo non avrebbe potuto e non potrebbe essere, dopo la citata sentenza di questa Corte, il testo originario della deliberazione statutaria come modificato dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale, bensì solo quello risultante da una nuova e rinnovata manifestazione di volontà del Consiglio regionale, da esprimersi con una nuova duplice delibera ex art. 123 Cost.

Nell'atto di intervento si fa rilevare, inoltre, che non solo non ci sarebbe stata una nuova doppia delibera ma neppure una semplice. Tale infatti non potrebbe essere considerato l'atto di indirizzo politico adottato dal Consiglio regionale il 10 dicembre 2004, di mera "risoluzione" e "presa d'atto" delle notizie riferite dal Presidente della Giunta, approvato con la maggioranza semplice dei consiglieri e dunque con una maggioranza non idonea ad esprimere alcuna volontà consiliare statutaria.

Gli intervenienti affermano anche che la promulgazione non sarebbe stata comunque possibile durante il periodo di scioglimento del Consiglio regionale, in particolare poiché tale potere non avrebbe potuto essere considerato tra quelli relativi "agli affari di ordinaria amministrazione" spettanti alla Giunta e al suo Presidente. Su queste premesse, inoltre, la intervenuta modificazione in via amministrativa del quesito referendario non potrebbe che essere ritenuta illegittima, di talché – si conclude nell'atto di intervento – l'intero procedimento statutario non sarebbe ancora uscito dalla fase consiliare, non si sarebbe mai aperto il termine dei tre mesi per la richiesta di referendum confermativo e, soprattutto, non si sarebbe mai aperta la possibilità di esercizio del potere di promulgazione da parte del Presidente della Giunta regionale.

A giudizio degli intervenienti, infine, lo statuto della Regione Umbria non avrebbe potuto essere promulgato anche perché vi sarebbe un difetto di conformità, sotto molteplici profili, tra le due deliberazioni consiliari del 2 aprile e del 29 luglio 2004.

7. – Con ricorso notificato il 30 maggio 2005 e depositato il 1° giugno 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, per violazione degli articoli 123, 117, primo comma, 127, 134, 1, 3 e 48 della Costituzione, la legge della Regione Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia-Romagna), chiedendone "la dichiarazione di illegittimità costituzionale".

8. – Il ricorrente premette, in fatto, che la delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, è stata a suo tempo oggetto di ricorso governativo a questa Corte, ai sensi dell'art. 123, secondo comma, Cost., e che la [sentenza n. 379 del 2004](#), depositata il 6 dicembre 2004 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 15 dicembre 2004, respinte alcune censure e dichiarate inammissibili altre censure, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 45, comma 2, terzo periodo, della citata delibera statutaria.

Rileva il ricorrente che nel Bollettino Ufficiale della Regione del 1° aprile 2005 è stata pubblicata la delibera statutaria, accompagnata dalla seguente formula: "Il Consiglio regionale ha approvato; nessuna richiesta di referendum è stata presentata; il Presidente della Giunta regionale promulga ...". Il ricorrente osserva, in primo luogo, che il testo della legge regionale pubblicato non coincide con quello originariamente deliberato, risultando omissivo il terzo periodo del comma 2 dell'art. 45, dichiarato incostituzionale; in secondo luogo, che nello stesso Bollettino, in calce alla legge, sotto la dicitura "Lavori preparatori", risulta la seguente testuale indicazione: "– presa d'atto della [sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 29-11-2004](#), con deliberazione del Consiglio regionale n. 638 del 18-1-05".

9. – Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata per violazione delle regole sul procedimento di approvazione degli statuti regionali previste dall'art. 123 Cost. nonché per violazione degli artt. 117, primo comma, 134, 1, 3 e 48 Cost., con argomenti in tutto identici a quelli già fatti valere nel ricorso avverso la legge di adozione dello statuto della Regione Umbria, concludendo anche in questo caso per «l'illegittimità della promulgazione della legge statutaria de qua operata, in violazione dell'art. 123 e vulnerando il principio di legalità costituzionale espresso anche dall'art. 117, comma 1, Cost., prima del compimento del relativo iter procedimentale costituzionalmente stabilito», non essendo intervenute – dopo la [sentenza n. 379 del 2004](#), con la quale questa Corte aveva accolto parzialmente il ricorso del Governo sulle disposizioni dello statuto regionale approvato in seconda deliberazione il 14 settembre 2004 – «né le conformi delibere successive a maggioranza assoluta del Consiglio regionale né, comunque, la pubblicazione del testo definitivo dello statuto da proporre come oggetto dell'eventuale richiesta referendaria, con conseguente compromissione dei diritti politici degli elettori costituzionalmente garantiti (artt. 1, 48 e 123 Cost.) e violazione dei canoni fondamentali di coerenza e ragionevolezza (art. 3 Cost.)».

Il ricorrente afferma anche che i comportamenti della Regione Emilia-Romagna si sarebbero posti in violazione di alcune norme contenute nella legge regionale 27 ottobre 2000, n. 29 (Disciplina del referendum sulle leggi regionali di revisione statutaria ai sensi dell'art. 123 della Costituzione), dal momento che non ci si sarebbe potuti riferire ad un nuovo testo statutario consapevolmente e definitivamente adottato dal Consiglio regionale.

Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva come la Regione Emilia-Romagna, «con la risoluzione amministrativa 18 gennaio 2005 del Consiglio regionale, che non risulta neppure approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, di presa d'atto della sentenza della Corte costituzionale», abbia totalmente ed inspiegabilmente disatteso le indicazioni circa il modus procedendi fornite dal Consiglio di Stato, Sez. I, nel parere 12 gennaio 2005, n. 12036/04, reso su richiesta della Regione medesima, nel quale si concludeva affermando che «l'approvazione di un testo privo della norma dichiarata non conforme a Costituzione richiede un procedimento integralmente nuovo».

10. – Con atto depositato il 21 giugno 2005 si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e infondato, rinviando a separata memoria l'illustrazione delle ragioni a sostegno della propria difesa.

11. – In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Umbria ha depositato una memoria, argomentando circa la manifesta inammissibilità e, in subordine, l'infondatezza del ricorso, nonché circa l'inammissibilità e l'infondatezza dell'atto di intervento.

12. – Quanto all'inammissibilità del ricorso, la difesa regionale muove dalla duplice considerazione del carattere esclusivamente preventivo dell'impugnazione prevista dalla speciale disciplina dell'art. 123, secondo comma, Cost., il cui termine di trenta giorni decorrerebbe dalla pubblicazione notiziale della delibera statutaria ([sentenza n. 304 del 2002](#) di questa Corte), e della inapplicabilità agli statuti regionali dell'impugnazione governativa prevista, in via generale, dall'art. 127 Cost. per le leggi regionali.

Nella specifica vicenda dell'approvazione del nuovo statuto della Regione Umbria, l'eventuale nuova impugnazione non avrebbe potuto che rivolgersi avverso la legge statutaria quale risultava dall'atto che costituiva «ad ogni effetto la seconda pubblicazione notiziale»; atto da rinvenirsi nella pubblicazione della sentenza di questa Corte n. 378 del 2004, avvenuta nel Bollettino Ufficiale della Regione del 15 dicembre 2004 unitamente alla comunicazione della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 66, con la esplicita precisazione che «il presente avviso costituisce pubblicità notizia ai fini degli adempimenti

previsti dall'art. 123, comma terzo, della Costituzione e della legge regionale 28 luglio 2004, n. 16». Era dunque da tale data, ad avviso della Regione Umbria, «che decorrevano nuovamente i tre mesi per la richiesta di referendum e [...] i trenta giorni per l'eventuale ulteriore impugnazione da parte del Governo».

Il ricorso – conclude la difesa regionale – dovrebbe pertanto essere dichiarato inammissibile per palese tardività in relazione all'art. 123, secondo comma, Cost., nonché per palese inammissibilità dell'impugnazione in relazione all'art. 127 Cost., dal momento che il Governo avrebbe dovuto «proporre un secondo ricorso preventivo ex art. 123 Cost., senza attendere la pubblicazione legale dello statuto per proporre un ricorso successivo in chiaro contrasto con le norme costituzionali che regolano le impugnazioni rispettive degli statuti e delle leggi regionali ordinarie».

13. – Quanto al merito del ricorso governativo, la Regione contesta la fondatezza delle tesi sostenute dal ricorrente e dal Consiglio di Stato in sede consultiva.

In primo luogo, sarebbe eccessiva ed erronea la tesi secondo la quale l'eliminazione anche di una sola norma imponga «di rivedere i nessi che legavano la norma elisa ad altre disposizioni suscettibili di essere incise nella loro valenza proprio dalla rimozione di essa». Questa tesi non terrebbe conto, infatti, della possibilità, che esiste per qualunque legge, che una delle norme che la compongono sia oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale in via incidentale o in via principale, con la conseguenza che «qualunque pronuncia di illegittimità costituzionale dovrebbe imporre come conseguenza la sospensione dell'efficacia dell'intera legge, in attesa che l'organo competente valuti se, senza la norma dichiarata incostituzionale, il resto è ancora meritevole di valere come legge».

Secondo la resistente, soltanto a questa Corte spetterebbe il potere di valutare se la norma dichiarata incostituzionale presenti connessioni essenziali con altre norme della stessa legge ed, in questo caso, la stessa Corte provvederebbe ad estendere la pronuncia di illegittimità anche a tali norme. Ciò, d'altronde, sarebbe accaduto proprio nel caso in questione con la sentenza n. 378 del 2004, la quale ha esteso la pronuncia di illegittimità costituzionale all'intero art. 66 dello statuto approvato dal Consiglio, pur se l'impugnazione ne coinvolgeva solo una parte.

Le censure formulate nel ricorso e ancor prima il parere del Consiglio di Stato, al contrario, confonderebbero due istituti diversi: il rinvio «come strumento di blocco del procedimento legislativo» ed il giudizio di legittimità costituzionale «come strumento rivolto ad eliminare preventivamente o successivamente le disposizioni costituzionalmente illegittime (e quelle indissolubilmente connesse), senza affatto porre in discussione l'entrata in vigore o la vigenza già acquisita delle parti rimanenti».

In definitiva, la Regione sostiene che, con riferimento al procedimento statutario, dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale di singole norme non vi sarebbe alcuna necessità di uno specifico intervento del Consiglio regionale per «riattivare» il procedimento, ma questo dovrebbe semplicemente continuare in relazione allo statuto, quale risulta dopo il giudizio della Corte costituzionale. Vi sarebbe, dunque, «non un potere ma precisamente un dovere di pubblicazione ai fini del referendum, e successivamente, una volta scaduto il termine per la richiesta o una volta superato il referendum, un dovere di promulgazione a carico del Presidente».

La difesa regionale osserva, inoltre, come il dibattito dottrinale non si sia incentrato sulla necessità di una nuova delibera legislativa per confermare lo statuto «mutilato», ma sulla necessità di una nuova delibera legislativa o di un mero ordine del giorno per bloccare eventualmente la promulgazione dello statuto parzialmente annullato. Ciò tanto più in una circostanza quale quella del caso concreto, nella quale la declaratoria di illegittimità effettuata da questa Corte con la sentenza n. 378 del 2004 è risultata dovuta alla estraneità della disciplina delle incompatibilità dei consiglieri e degli assessori alla materia statutaria per incompetenza assoluta dello statuto a dettare una simile disciplina spettante, invece, alla legge regionale ordinaria, «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica».

Come ulteriore argomento a sostegno della non necessità della riapprovazione ex art. 123 Cost. dello statuto parzialmente annullato, la Regione richiama le previsioni contenute nelle leggi della Regione Lazio n. 8 del 2004, della Regione Emilia-Romagna n. 29 del 2000, della Regione Marche n. 28 del 2002, nonché della Provincia autonoma di Trento n. 13 del 2002, le quali stabiliscono espressamente – senza che il Governo abbia proposto censure al riguardo – che, a seguito di una sentenza di annullamento parziale, sia necessaria la riapprovazione ex art. 123 Cost. solo nel caso in cui il Consiglio intenda introdurre modifiche sostanziali al testo già approvato e oggetto del giudizio di costituzionalità.

Altra «conferma istituzionale» della ricostruzione prospettata, secondo la Regione, sarebbe rinvenibile nella pur discutibile prassi, adottata in Sicilia, della promulgazione parziale di leggi regionali oggetto di impugnazione statale.

La Regione conclude sul punto affermando l'erroneità della tesi che una dichiarazione di illegittimità parziale possa far venire meno, per le leggi statutarie, il dovere di riattivazione della procedura referendaria e, in seguito, di promulgazione a carico del Presidente; ciò, a maggior ragione, quando «non solo non sia stata annullata una norma riguardante un contenuto necessario dello statuto», ma sia stata annullata «una norma che non doveva essere contenuta nello statuto».

14. – Ad avviso della Regione Umbria, sarebbe infondata anche la censura concernente la lamentata violazione del diritto di chiedere il referendum.

Anzitutto, l'asserita mancanza dell'intero termine di tre mesi per la richiesta del referendum sarebbe del tutto infondata in fatto, dal momento che la Regione avrebbe considerato interrotto il termine dopo la sentenza n. 378 del 2004 di questa Corte, facendolo decorrere ex novo a seguito della pubblicazione avvenuta nel Bollettino Ufficiale del 15 dicembre 2004.

Quanto alla pubblicazione dello statuto, la Regione sottolinea di aver appunto pubblicato nel Bollettino Ufficiale la notizia della caducazione dell'art. 66 e che dunque il testo dello statuto era quello già a suo tempo pubblicato, con la soppressione del predetto art. 66, precisandosi anche che tale comunicazione valeva ai fini della richiesta di referendum. Nessuna incertezza poteva dunque sussistere circa il testo sul quale eventualmente chiedere il referendum.

D'altronde, fa osservare la resistente, non solo l'esercizio del diritto di richiedere il referendum era possibile, «ma tale diritto è stato addirittura esercitato concretamente e senza alcuna difficoltà»; il Bollettino Ufficiale del 22 dicembre documenterebbe, infatti, che già il giorno 16 dicembre coloro che intendevano promuovere il referendum avevano regolarmente ritirato 1.500 moduli per la raccolta delle firme, rendendo così evidente che la mancata raccolta delle firme o il mancato deposito di una richiesta di referendum non sarebbero in alcun modo addebitabili «a presunte incertezze sul testo su cui esso avrebbe dovuto svolgersi, né a difetti della relativa pubblicazione».

15. – La Regione Umbria contesta, infine, analiticamente la fondatezza delle diverse censure del Governo concernenti l'asserita violazione della legge regionale n. 16 del 2004.

Le censure, in ogni caso, dovrebbero ritenersi inammissibili, dal momento che si risolverebbero nella contestazione della violazione di una legge regionale ordinaria, senza che essa si traduca in violazione di norme costituzionali.

16. – Da ultimo, la difesa regionale rileva l'inammissibilità dell'atto di intervento in giudizio depositato dai sig.ri Abiuso, Teti e Guidarelli «in proprio ed in qualità di promotori del referendum sullo statuto dell'Umbria, nonché di rappresentanti dell'apposito Comitato per il referendum sullo statuto regionale dell'Umbria», nonché l'infondatezza dei motivi in esso svolti.

L'inammissibilità dell'intervento in quanto tale, ad avviso della Regione, discenderebbe anzitutto dalla evidente carenza di legittimazione di un Comitato promotore di referendum che lo stesso Comitato non avrebbe mai richiesto, non avendo provveduto a raccogliere le firme necessarie pur avendo regolarmente ritirato i relativi moduli. In secondo luogo, l'intervento sarebbe comunque tardivo per essere avvenuto oltre il termine previsto per la costituzione del resistente, termine che sarebbe scaduto il 17 giugno 2005. In terzo luogo, l'intervento di terzi nel giudizio di costituzionalità in via principale – e, in particolare, nel giudizio sugli statuti regionali – sarebbe comunque da escludere in base alla giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale «anche nel giudizio sulla speciale legge regionale disciplinata dall'articolo 123 della Costituzione, gli unici soggetti che possono essere parti sono la Regione, in quanto titolare della potestà normativa in contestazione, e lo Stato, indicato dalla Costituzione come unico possibile ricorrente».

Quanto alle singole censure formulate dagli intervenienti, la difesa regionale contesta anzitutto l'ammissibilità di quelle dalle quali deriverebbe un ampliamento dell'oggetto del giudizio rispetto al tema risultante dal ricorso del Governo, ampliamento che non sarebbe consentito neppure se l'intervento come tale fosse considerato ammissibile.

Per ciò che riguarda le censure coincidenti con quelle del Governo, la difesa regionale le ritiene nel merito infondate, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle in precedenza riferite.

La Regione si sofferma sul fatto che la promulgazione da parte del Presidente, in quanto atto dovuto, farebbe sì che «una legge possa e debba essere promulgata anche se il Consiglio regionale è sciolto».

In relazione alla modifica del quesito referendario, la difesa della Regione osserva che tale operazione non avrebbe affatto alterato la volontà legislativa consiliare, ma avrebbe solo adeguato formalmente il quesito alla sentenza di questa Corte, per esigenze di chiarezza e a tutela degli stessi interessati al referendum.

Sulla censura concernente il fatto che la delibera consiliare del 10 dicembre 2004 sia stata adottata a maggioranza semplice, la resistente ribadisce che, con tale determinazione, il Consiglio sarebbe intervenuto «solo per confermare al Presidente che non c'era necessità (e neppure possibilità) di rideliberare sul punto dell'incompatibilità e che, dunque, il Consiglio non intendeva riaprire il procedimento».

Quanto, infine, al merito delle presunte difformità tra la prima e la seconda delibera approvativa dello statuto, la Regione illustra puntualmente le ragioni per le quali le modifiche in questione implicherebbero «differenze meramente formali, prive di qualunque incidenza sul significato normativo, pienamente legittimate dall'art. 53 del regolamento interno del Consiglio».

17. – In prossimità dell'udienza hanno depositato una memoria anche i soggetti intervenienti in giudizio, insistendo per l'ammissibilità del loro intervento e per la fondatezza del ricorso governativo, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle in precedenza svolte.

18. – Anche la Regione Emilia-Romagna, in prossimità dell'udienza, ha depositato una memoria, sostenendo la manifesta inammissibilità e, in subordine, l'infondatezza del ricorso proposto dal Governo con argomentazioni in larga parte del tutto coincidenti con quelle fatte valere dalla Regione Umbria.

I soli profili di mancata coincidenza delle due memorie difensive risiedono nelle peculiari vicende di fatto che hanno caratterizzato il procedimento statutario della Regione Emilia-Romagna rispetto a quello della Regione Umbria e nella speciale disciplina dettata dalla legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 29 del 2000.

19. – Quanto al primo profilo, la difesa regionale fa presente che il termine per la richiesta di referendum avrebbe ricominciato a decorrere – in virtù dell'art. 11, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2000 – il 15 dicembre 2004, data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della sentenza n. 379 del 2004. Tale sentenza è stata poi pubblicata anche nel Bollettino Ufficiale n. 173 del 21 dicembre 2004. Infine, prosegue la Regione, benché l'art. 11, comma 1, della citata legge regionale non lo imponesse, la delibera consiliare di "presa d'atto" della sentenza n. 379 del 2004 e lo stesso testo statutario privo dell'art. 45, comma 2, terzo periodo, dichiarato costituzionalmente illegittimo, sono stati pubblicati nel Bollettino Ufficiale del 15 febbraio 2005, «al fine di garantire la massima trasparenza in ogni fase del procedimento statutario (e ferma restando, ovviamente, la decorrenza del termine di tre mesi dal 15 dicembre 2004)».

Di qui, ad avviso della resistente, la palese inammissibilità del ricorso governativo, dal momento che «qualunque censura riguardante lo statuto avrebbe dovuto [...] essere proposta, ex art. 123 Cost., al più tardi a seguito di tale ultima pubblicazione, dunque entro trenta giorni a partire dal 15 febbraio 2005».

Di qui, sempre secondo la difesa regionale, anche l'infondatezza della censura concernente l'asserita violazione del diritto di richiedere il referendum: con la pubblicazione della sentenza n. 379 del 2004 nella Gazzetta Ufficiale e poi nel Bollettino Ufficiale del 21 dicembre, si rendeva evidente «che il testo che poteva costituire oggetto di referendum era lo statuto precedentemente pubblicato senza la norma annullata dalla Corte. La pubblicazione della sentenza [...] rendeva non solo conoscibile ma anche assolutamente certo il testo che avrebbe potuto, dopo la sentenza n. 379 del 2004, essere sottoposto a referendum». D'altronde, la ripubblicazione dell'intero testo dello statuto non era prevista dall'art. 11 della legge regionale n. 29 del 2000 ai fini della decorrenza del termine e dunque solo "per uno scrupolo di estrema chiarezza" sia la deliberazione consiliare di presa d'atto, che il testo dello statuto sarebbero stati pubblicati nel Bollettino Ufficiale del 15 febbraio, "quando era ancora largamente aperto il termine per la richiesta di referendum".

20. – La Regione Emilia-Romagna richiama poi, in modo specifico, i contenuti della legge regionale n. 29 del 2000 a sostegno della tesi circa la non necessità di riapprovare ex art. 123 Cost. lo statuto privo della norma dichiarata incostituzionale. L'art. 11, comma 5, di tale legge stabilisce che, «nel caso in cui la legge di revisione statutaria venga parzialmente dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, il Consiglio regionale delibera sui provvedimenti consequenziali da adottare nella prima seduta

successiva alla pubblicazione della sentenza della Corte»; si prevede poi che, «qualora il Consiglio deliberi di apportare modifiche non derivanti da esigenze di mero coordinamento testuale o formale, la deliberazione legislativa di modifica si considera nuova legge, ed è quindi approvata e pubblicata secondo il procedimento di cui all'articolo 1» e che in questo caso «le attività e le operazioni referendarie eventualmente compiute sulla deliberazione legislativa oggetto di modifica perdono ogni validità».

Considerate tali disposizioni, la Regione ritiene assolutamente chiara la conseguenza "che la necessità di dare corso ad un nuovo procedimento statutario c'è solo in caso di modifiche sostanziali, mentre, in caso di modifiche meramente formali e – a fortiori – qualora non serva alcuna modifica, il Consiglio può (e deve, in virtù della legge regionale n. 29 del 2000) adottare una delibera ordinaria".

Il ricordato parere del Consiglio di Stato, ad avviso della Regione, avrebbe equivocato il senso della legge, chiedendosi se la modifica introdotta dalla sentenza costituzionale possa mai ritenersi "formale"; la legge in questione, invece, muoverebbe dalla acquisizione della soppressione della norma incostituzionale, mostrando così l'incongruenza del fatto che il Consiglio si domandi "se a seguito di ciò sia necessario o opportuno introdurre altre modifiche, di carattere sostanziale". Proprio sulla base di tale equivoco sul significato della disciplina regionale, il Consiglio di Stato avrebbe erroneamente ritenuto, in definitiva, che essa costringesse il Consiglio a scegliere fra la rinnovazione della procedura ex art. 123 o l'"abbandono" della legge statutaria, addirittura finendo per assimilare la situazione conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale a quella prevista dall'art. 12 della legge regionale n. 29 del 2000 (che contempla il caso della abrogazione o modifica – da parte del Consiglio regionale – dello statuto già approvato, entro la scadenza del termine per la richiesta di referendum), dunque «arbitrariamente accostando un nuovo intervento legislativo statutario (che ovviamente deve essere compiuto attraverso la procedura statutaria) ai provvedimenti "conseguenziali" ad un annullamento parziale dello statuto».

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato con distinti ricorsi, per violazione degli articoli 123, 117, primo comma, 127, 134, 136, 1, 3 e 48 della Costituzione, la legge della Regione Umbria 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria), e la legge della Regione Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia-Romagna), chiedendone "la dichiarazione di illegittimità costituzionale".

Entrambi i testi statuari sono stati oggetto di precedenti impugnative del Governo, ai sensi dell'art. 123, secondo comma, Cost., e le conseguenti sentenze di questa [Corte n. 378 e n. 379 del 2004](#), accogliendo in minima parte le questioni di legittimità sollevate, hanno dichiarato la illegittimità costituzionale rispettivamente dell'art. 66, commi 1, 2 e 3, della delibera statutaria della Regione Umbria, e dell'art. 45, comma 2, terzo periodo, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, in quanto disciplinanti una materia che «sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria».

Entrambi i testi statuari non sono stati oggetto di riesame da parte dei rispettivi Consigli regionali tramite la procedura di cui all'art. 123, secondo comma, Cost., ma, dopo una fase di pubblicazione notiziale degli esiti del giudizio di costituzionalità e la riapertura dei termini per l'eventuale richiesta di referendum ai sensi dell'art. 123, terzo comma, Cost., sono stati promulgati dai Presidenti delle rispettive Regioni.

Il Governo ha impugnato le due leggi regionali di adozione degli statuti, negando che si possa, sulla base dell'art. 123 Cost., procedere alla promulgazione di una delibera statutaria dichiarata parzialmente illegittima da una sentenza di questa Corte senza procedere previamente al suo riesame e ad una nuova approvazione secondo la procedura di cui all'art. 123, secondo comma, Cost. L'asserita illegittimità della procedura di promulgazione seguita dalle Regioni avrebbe inoltre leso il diritto degli elettori regionali ad esercitare il potere di richiedere referendum popolare sul testo della deliberazione statutaria, secondo quanto previsto dall'art. 123, terzo comma, Cost.

2. – Sulla base di analoghe motivazioni, hanno presentato atto di intervento ad adiuvandum nel giudizio relativo alla legge n. 21 del 2005 della Regione Umbria i sig.ri Claudio Abiuso, Marcello Teti e Mara Guidarelli, in proprio ed in qualità di promotori del referendum sullo statuto dell'Umbria, nonché di rappresentanti dell'apposito "Comitato per il referendum sullo Statuto regionale dell'Umbria".

3. – Considerata l'identità di materia, nonché la sostanziale analogia delle questioni prospettate, i giudizi possono essere riuniti per essere affrontati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

4. – Con ordinanza letta nella pubblica udienza del 29 novembre 2005 e allegata alla presente sentenza, in conformità al costante orientamento di questa Corte, è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato dai sig.ri Claudio Abiuso, Marcello Teti e Mara Guidarelli.

A differenza di quanto affermato dalla difesa regionale, l'atto di intervento è stato presentato in termini, conformemente a quanto disciplinato dal quarto comma dell'art. 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (testo da ultimo modificato dalla deliberazione 10 giugno 2004, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 30 giugno 2004, n. 151), ai sensi del quale il deposito deve avvenire «non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio». Peraltro, come questa Corte ha più volte affermato (si veda, da ultimo, la [sentenza n. 383 del 2005](#)), il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi promosso in via di azione è configurato come svolgentesi esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando per i soggetti privi di tale potestà i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale. Ciò anche con specifico riferimento al giudizio previsto dall'art. 123, secondo comma, Cost. (cfr. [sentenza n. 378 del 2004](#)), disposizione nella quale si individua nel solo Governo il titolare della legittimazione soggettiva a ricorrere contro la deliberazione statutaria.

Quanto detto permette di prescindere dalla considerazione se nel caso specifico si sarebbero potuti ritenere sussistere i requisiti soggettivi degli intervenienti, in relazione alla necessità o meno dell'avvenuta raccolta delle sottoscrizioni indispensabili per la presentazione della richiesta referendaria.

5. – Entrambi i ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri sono inammissibili.

Essi, infatti, sono stati proposti non già nell'ambito del procedimento di controllo preventivo di cui all'art. 123, secondo comma, Cost., ma nell'esercizio del potere che l'art. 127, primo comma, Cost. riconosce al Governo di impugnare a posteriori le leggi regionali, quindi assumendo come termine iniziale di riferimento per l'esercizio dell'azione la data della pubblicazione della legge regionale nel Bollettino Ufficiale della Regione interessata; ciò è del tutto evidente per entrambi i ricorsi, sia in quanto essi si riferiscono esplicitamente alle leggi n. 21 del 2005 della Regione Umbria e n. 13 del 2005 della Regione Emilia-Romagna, sia perché assumono come dies a quo per l'impugnativa la data di pubblicazione delle due leggi regionali nei rispettivi Bollettini Ufficiali, sia, infine, perché richiamano – fra i parametri costituzionali che si assumono violati – anche l'art. 127 Cost. Inoltre, uno dei ricorsi (quello rivolto contro la legge di adozione dello Statuto della Regione Emilia-Romagna) risulta, di fatto, notificato entro il termine di cui all'art. 127, primo comma, Cost.

Le due azioni promosse dal Governo contrastano con il sistema dei controlli sulle fonti primarie regionali quale attualmente configurato nel Titolo V della Parte II della Costituzione e, specificamente, con le previsioni contenute nell'art. 123, secondo comma, e nell'art. 127, primo comma, che individuano due ben distinte procedure di controllo, mediante ricorso diretto del Governo a questa Corte, per la legge che adotta lo statuto regionale e per tutte le altre leggi regionali. Come questa Corte ha già avuto occasione di chiarire espressamente nella [sentenza n. 304 del 2002](#), per gli statuti regionali continua ad esistere uno speciale controllo preventivo di legittimità costituzionale (in ragione dei rilevanti contenuti statutari e della posizione della fonte statutaria rispetto all'ordinamento della Regione), mentre per le ordinarie leggi regionali tale controllo è ormai successivo, dunque esperibile soltanto dopo la pubblicazione della legge nel Bollettino Ufficiale della Regione. Ciò implica, altresì, la rilevante differenza che viene ad assumere lo stesso significato del termine "pubblicazione" nelle due disposizioni: mentre per il ricorso del Governo volto ad attivare il controllo di legittimità costituzionale in via successiva sulle leggi regionali vale come termine a quo la data della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale del testo della legge previamente promulgata, per il ricorso preventivo nei confronti delle deliberazioni statutarie vale come termine a quo la pubblicazione notiziale della delibera statutaria non ancora promulgata (questa Corte ha infatti chiarito, sempre nella [sentenza n. 304 del 2002](#), che sia "l'interpretazione testuale" che "l'architettura logica dell'art. 123 della Costituzione" inducono "a ritenere che il termine pubblicazione di cui ai commi secondo e terzo indichi forme di pubblicità notiziale").

L'esplicita previsione di uno speciale e meno favorevole (perché preventivo) sistema di controllo sulla legge statutaria comporta che a questa legge, una volta promulgata e pubblicata nel Bollettino Ufficiale, non possa applicarsi anche il controllo successivo previsto per le altre leggi regionali dall'art. 127, primo comma, Cost. D'altra parte, è tutto il disegno costituzionale relativo alle forme di autonomia delle Regioni che, nel silenzio delle disposizioni costituzionali, si pone come ostacolo ad una estensione di forme di controllo tipiche di una fonte legislativa ad un'altra.

Peraltro, occorre considerare che il controllo preventivo di cui al secondo comma dell'art. 123 Cost. è senz'altro reiterabile (diversamente da quanto è sembrata asserire la difesa regionale), seppure solo a certe condizioni, così come nel passato, nel vigore del previgente art. 127 Cost., era ben nota la possibilità di una nuova impugnativa (per quanto limitata) da parte del Governo delle leggi regionali rideliberate dal Consiglio regionale dopo il primo rinvio governativo. Non può escludersi, infatti, che il testo della deliberazione statutaria, già sottoposto ad un primo scrutinio di questa Corte, venga successivamente modificato ad opera del Consiglio regionale e che questo nuovo testo susciti dubbi di legittimità costituzionale sul piano sostanziale in relazione alle nuove disposizioni, con la conseguente possibilità per il Governo di promuovere una nuova impugnazione limitatamente alle norme che non avrebbero potuto formare oggetto del precedente ricorso; analogamente, non può escludersi per il Governo la possibilità di presentare un nuovo ricorso facendo valere eventuali vizi formali relativi al procedimento di adozione dello statuto e successivi al primo giudizio di questa Corte. Anche in questi casi, tuttavia, il dies a quo per l'azione del Governo non potrebbe che essere costituito dalla data della necessaria pubblicazione notiziale, ad opera della Regione, dell'atto da cui risulti il testo statutario che la Regione intenda deliberato come definitivo.

In entrambi i casi di specie la suddetta seconda pubblicazione notiziale si è verificata.

Nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 15 dicembre 2004, n. 54, è stata pubblicata la [sentenza n. 378](#) di questa Corte unitamente ad un avviso nel quale si comunicava l'avvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 66 della delibera statutaria, con la esplicita precisazione che «il presente avviso costituisce pubblicità notizia ai fini degli adempimenti previsti dall'art. 123, comma terzo, della Costituzione e della legge regionale 28 luglio 2004, n. 16». In ogni caso, nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 29 dicembre 2004, n. 56, è stata anche pubblicata la deliberazione del Consiglio regionale 10 dicembre 2004, n. 430, con la quale – esplicitata la constatazione che lo statuto, «nel testo privato dalle disposizioni di cui all'art. 66 dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale», era da ritenersi "completo" e non avrebbe potuto «prevedere sul punto niente di diverso», si invitava «la Presidente della Giunta regionale a promulgare lo statuto nei tempi più rapidi possibili, una volta esaurita la fase della richiesta di referendum, ed ovviamente dopo lo svolgimento dello stesso, ove richiesto».

Nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna del 15 febbraio 2005, n. 24, è stata pubblicata la deliberazione del Consiglio regionale 18 gennaio 2005, n. 638, contenente la "presa d'atto" della sentenza di questa [Corte n. 379 del 2004](#), con allegato il testo della delibera statutaria privato della disposizione di cui all'art. 45, comma 2, terzo periodo, dichiarata costituzionalmente illegittima.

È del tutto evidente che in entrambi i casi il Governo avrebbe potuto promuovere il ricorso di cui al secondo comma del medesimo art. 123, sollevando le questioni di legittimità costituzionale oggetto dei giudizi qui riuniti nel termine dei trenta giorni successivi alle suddette pubblicazioni notiziali, termine invece ampiamente scaduto al momento della proposizione dei due ricorsi avverso le leggi di adozione degli statuti in questione.

Va osservato, peraltro, che la tipicità dell'azione prevista dall'art. 123, secondo comma, Cost. e la conseguente inutilizzabilità del ricorso ex art. 127, primo comma, Cost., per le deliberazioni di adozione delle leggi statutarie non esclude – come asserito dall'Avvocatura generale dello Stato – che possa impugnarsi la promulgazione e la successiva vera e propria pubblicazione

di un testo statutario in ipotesi incostituzionale per vizi non rilevabili tramite il procedimento di cui all'art. 123, secondo comma, Cost.; in simili casi (peraltro senza dubbio marginali) al Governo resta comunque la eventuale possibilità di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzione, analogamente a quanto nel passato si è ammesso per le ipotesi, in qualche misura analoghe, concernenti la asserita lesione dei poteri governativi relativi al controllo preventivo sulle leggi regionali ai sensi del previgente art. 127 Cost. (sentenza n. 40 del 1977).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,  
dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Umbria 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria), e della legge della Regione Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia-Romagna), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli articoli 123, 117, primo comma, 127, 134, 136, 1, 3 e 48 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 2005.

Annibale MARINI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 28 dicembre 2005.

**Allegato:**

Ordinanza letta all'udienza del 29 novembre 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

Considerato che il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via di azione, è configurato come svolgentesi esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale;

**che, d'altronde, anche nel giudizio previsto dall'art. 123, secondo comma, della Costituzione, questa Corte ha già avuto modo di chiarire che gli unici soggetti legittimati ad esserne parti sono la Regione, in quanto titolare della potestà normativa in contestazione, e lo Stato, indicato dalla Costituzione come unico possibile ricorrente (cfr. sentenza n. 378 del 2004);**

che pertanto il Comitato promotore di un referendum regionale, a prescindere dal se e dal numero delle firme raccolte, alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, cfr. sentenza n. 383 del 2005), non è comunque legittimato ad intervenire.

PER QUESTI MOTIVI

dichiara inammissibile l'intervento spiegato nel giudizio dai sig.ri Claudio Abiuso, Marcello Teti e Mara Guidarelli, in proprio ed in qualità di promotori del referendum sullo Statuto della Regione Umbria, nonché di rappresentanti dell'apposito "Comitato per il referendum sullo Statuto regionale dell'Umbria".

Firmato: Annibale MARINI, Presidente

VIOLAZIONE DEI VINCOLI DERIVANTI DALL'ORDINAMENTO COMUNITARIO  
(art. 117, comma 1)

La Corte costituzionale dichiara illegittimi gli articoli 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo n. 14/2004 recante "Disposizioni urgenti in materia di zootecnia"

NUMERO SCHEDA: 6770

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: art. 117 Cost.

NATURA ATTO: SENTENZA

DATA ATTO: 03/11/2005

NUM. ATTO: 406

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

Con sentenza n. 406, depositata in data 3 novembre 2005, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 1° aprile 2004, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di zootecnia) per violazione del primo comma dell'articolo 117 Cost (secondo il quale "*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*").

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo n. 14/2004 per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione al contrasto con la direttiva n. 2000/75/CE del 20 novembre 2000 (Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere *q*) e *s*), Cost. per contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "profilassi internazionale" e di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

Un breve cenno a quanto stabiliscono le norme impuginate.

- L'art. 1 della legge regionale dell'Abruzzo n. 14/2004 prevede la sospensione sino al 31 dicembre 2004 della campagna di profilassi della "*blue tongue*" (febbre catarrale degli ovini).
- L'art. 2 della medesima legge consente per lo stesso periodo, «*in deroga ad ogni altra contraria disposizione*», la movimentazione, la commercializzazione e la macellazione, nell'ambito del territorio regionale, dei capi animali non vaccinati.

Queste prescrizioni, secondo il ricorrente, si porrebbero in esplicito contrasto con la normativa comunitaria in materia e con i relativi atti attuativi e comunque sarebbero il frutto dell'esercizio da parte della Regione di poteri legislativi ricadenti in materie di esclusiva competenza del legislatore statale.

La Corte ritiene fondata la questione relativa alla violazione del primo comma dell'art. 117 Cost., ritenendo assorbito ogni altro profilo di censura.

La direttiva n. 2000/75/CE prevede una molteplicità di misure precauzionali in presenza di sospetti relativamente alla presenza del *virus* catarrale degli ovini ed, in particolare, ove si abbiano documentate conferme di animali affetti dal *virus*, disciplina – tra l'altro – la delimitazione di zone di protezione e zone di sorveglianza, il censimento degli animali morti, infetti o suscettibili di essere infetti, il divieto di movimento di questi animali, la possibilità di abbattimenti di capi, la distruzione dei loro cadaveri, la possibilità di vaccinazioni obbligatorie.

La suddetta direttiva è stata attuata da una molteplicità di atti comunitari di esecuzione, in corrispondenza alle diverse fasi di diffusione della malattia, ed in particolare:

- da una serie di decisioni della Commissione europea (per il presente giudizio, in particolare, la decisione n. 2003/828/CE del 25 novembre 2003, Decisione della Commissione che istituisce zone di protezione e di sorveglianza per la febbre catarrale degli ovini, più volte successivamente integrata), che disciplinano i limiti alla possibilità di movimento degli animali o di loro parti, nonché le possibili eccezioni. In quest'ambito, parti del territorio abruzzese sono state individuate come sottoposte a queste limitazioni.

- In riferimento alle vaccinazioni, la decisione n. 2001/141/CE del 20 febbraio 2001 (Decisione della Commissione relativa all'attuazione di un programma di vaccinazione contro la febbre catarrale degli ovini in alcune parti della zona di protezione in Italia e all'acquisto di vaccini a tale scopo da parte della Comunità) ha previsto che lo Stato italiano realizzi un programma di vaccinazione nelle aree nelle quali erano stati rilevati focolai di febbre catarrale degli ovini
- L'ordinanza 11 maggio 2001 del Ministro della sanità (Misure urgenti di profilassi vaccinale obbligatoria contro la febbre catarrale degli ovini – *Blue tongue*) ha disciplinato la vaccinazione obbligatoria degli ovini nei territori indicati in allegato alla stessa ordinanza o successivamente individuati tramite appositi decreti dirigenziali.
- Per ciò che interessa il territorio abruzzese, sono intervenuti il decreto dirigenziale 608/BT/14 del 7 gennaio 2003 (per la provincia di L'Aquila), il decreto dirigenziale 608/BT/1241 dell'8 aprile 2003 (per le Province di L'Aquila, Chieti, Pescara, Teramo), il decreto dirigenziale 608/BT/1242 dell'8 aprile 2003 (per la Provincia di Chieti).

Conclude la Corte argomentando che *“Non vi è quindi dubbio che la sospensione della campagna di profilassi obbligatoria contro la febbre catarrale degli ovini, ai sensi dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 14 del 2004, e la possibilità che nello stesso periodo i capi non vaccinati possano essere movimentati, commercializzati e macellati, ai sensi dell'art. 2 della medesima legge, si pongano in palese contrasto con alcune delle prescrizioni fondamentali della normativa europea di cui alla direttiva n. 2000/75/CE del 20 novembre 2000, così ponendo anche a rischio la complessiva opera di profilassi a livello europeo. Né è certo sostenibile – come argomentato dalla difesa regionale – che la disapplicazione all'interno di un'area regionale della normativa sopranazionale non incida sulla sua complessiva efficacia, che evidentemente presuppone una uniformità di comportamenti per ridurre i rischi di contagio”*  
*Si allega il testo della sentenza.*

SENTENZA N. 406  
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo del 1° aprile 2004, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di zootecnia), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 9 giugno 2004 e depositato in cancelleria il 17 giugno 2004 ed iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2004.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

*udito* nell'udienza pubblica del 27 settembre 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sandro Pasquali per la Regione Abruzzo.

*Ritenuto in fatto*

1. – Con ricorso notificato il 9 giugno 2004 e depositato il 17 giugno del 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 1° aprile 2004, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di zootecnia), per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione al contrasto con la direttiva n. 2000/75/CE del 20 novembre 2000 (Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere *g*) e *s*), Cost.

Secondo il ricorrente, la legge regionale in questione, nelle parti in cui prevede (all'art. 1) la sospensione sino al 31 dicembre 2004 della campagna di profilassi della febbre catarrale degli ovini (*“blue tongue”*) e consente per lo stesso periodo (all'art. 2) la movimentazione, la commercializzazione e la macellazione nell'ambito del territorio regionale dei capi animali non vaccinati, si porrebbe in contrasto, in particolare, con gli obblighi comunitari posti dalla direttiva citata, «interrompendo e modificando le procedure stabilite per la profilassi della febbre catarrale degli ovini senza il consenso della Commissione europea», violando altresì la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “profilassi internazionale” ed incidendo su aspetti concernenti la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, come sarebbe stato già riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 12 del 2004.

2. – Con memoria depositata il 29 giugno 2004, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, infondato.

La Regione ricostruisce in via preliminare il quadro delle fonti normative comunitarie e nazionali rilevanti nella materia della lotta alla febbre catarrale degli ovini, dalle quali emerge, in particolare, l'esistenza di prescrizioni relative all'individuazione di zone soggette all'obbligo della vaccinazione obbligatoria e di restrizioni concernenti la movimentazione del bestiame. Con riferimento alla normativa italiana, la Regione evidenzia che la legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale

e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), all'art. 66, prevede «la possibilità di erogazione e di indennizzi e la predisposizione, a tale scopo, di un apposito Fondo per l'emergenza *blue tongue* di nuova istituzione». In attuazione dell'ordinanza del Ministero della salute dell'11 maggio 2001, in base alla quale le Province abruzzesi sono state individuate quali zone di protezione sottoposte all'obbligo di vaccinazione, la resistente riferisce di aver emanato la deliberazione n. 281 del 24 aprile 2003, con cui sono state impartite disposizioni per l'attuazione di detto obbligo.

La Regione avrebbe successivamente approvato la legge oggetto di censura «in risposta all'allarme sollevato dagli allevatori, dai veterinari e dai Direttori dei servizi veterinari delle AUSL abruzzesi, in relazione ai pericoli dovuti ai ritardi per la campagna di vaccinazione 2004», provvedendo a sospendere temporaneamente la procedura di vaccinazione esclusivamente per il periodo dal 14 aprile al 31 dicembre 2004 e a consentire la movimentazione del bestiame solo all'interno del territorio della Regione.

La resistente sostiene di aver esercitato legittimamente la propria potestà legislativa, poiché la disciplina in questione rientrerebbe nell'ambito della materia dell'agricoltura e tutela del proprio patrimonio armentizio e nelle materie della tutela della salute e alimentazione, «peraltro in applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 174 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea» (*recte*: Trattato istitutivo della Comunità europea), in considerazione dei «pericoli che avrebbe comportato una campagna vaccinale iniziata con eccessivo ritardo».

Le disposizioni impugnate sarebbero pertanto, sempre ad avviso della Regione, espressione del legittimo esercizio della potestà legislativa in materia di tutela della salute e del patrimonio armentizio, risultando inoltre corretta l'applicazione del principio di precauzione supportato da adeguati elementi scientifici al fine di disporre di «una strategia di gestione del rischio temporanea e rispondente a principi di ragionevolezza».

Quanto specificamente ai motivi di doglianza prospettati nel ricorso, la Regione ritiene insussistente il contrasto con la direttiva comunitaria n. 2000/75/CE, dal momento che in essa «non viene assolutamente imposto alcun obbligo di vaccinazione per la Regione Abruzzo»; la censura, peraltro, sarebbe inammissibile perché la direttiva risulterebbe «citata in maniera del tutto generica senza specificare quali norme della stessa siano state disattese». Né la disciplina censurata potrebbe essere considerata incidente sulla materia della «profilassi internazionale», in quanto la stessa non avrebbe effetti al di fuori del territorio regionale e, comunque, non integrerebbe «un provvedimento sostitutivo o modificativo della disciplina statale, finalizzato a bloccare in via definitiva l'attuazione della campagna di vaccinazione» (in proposito la resistente invoca a sostegno della propria tesi la sentenza di questa Corte n. 222 del 2003). Infine, non vi sarebbe alcuna violazione «del principio di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», poiché l'intervento sarebbe stato motivato «proprio dall'esigenza di scongiurare il rischio di una recrudescenza della malattia dovuta ad una somministrazione tardiva del vaccino».

3. – Nella memoria depositata in data 6 aprile 2005 la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, nel ribadire le proprie istanze, fa osservare che nella sentenza n. 12 del 2004 questa Corte avrebbe ricondotto l'influenza catarrale dei ruminanti alla materia «profilassi internazionale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., sottolineandone lo stretto rapporto con profili incidenti sulla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui alla lett. *s*) della medesima disposizione.

La violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e quindi degli obblighi comunitari posti dalla direttiva n. 2000/75/CE, sarebbe ravvisabile, sempre secondo la difesa dello Stato, nell'interruzione della vaccinazione nel territorio regionale disposta dalle norme censurate, così «modificando le procedure definite nella direttiva per la profilassi della febbre catarrale degli ovini e senza il consenso della Commissione Europea secondo quanto previsto nella procedura di cui all'art. 20»; quanto, invece, alla disposta eliminazione delle restrizioni concernenti la movimentazione del bestiame, la legge impugnata si porrebbe in contrasto con gli artt. 8 e 9 della citata direttiva, nonché con l'art. 11 per il mancato rispetto della procedura ivi prevista.

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 1° aprile 2004, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di zootecnia), per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al contrasto con la direttiva n. 2000/75/CE del 20 novembre 2000 (Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere *g*) e *s*), Cost., per contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale» e di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

L'art. 1 della legge regionale n.14 del 2004 prevede la sospensione sino al 31 dicembre 2004 della campagna di profilassi della «*blue tongue*» (febbre catarrale degli ovini), mentre l'art. 2 consente per lo stesso periodo, «in deroga ad ogni altra contraria disposizione», la movimentazione, la commercializzazione e la macellazione, nell'ambito del territorio regionale, dei capi animali non vaccinati. Queste prescrizioni, secondo il ricorrente, si porrebbero in esplicito contrasto con la normativa comunitaria in materia e con i relativi atti attuativi e comunque sarebbero il frutto dell'esercizio da parte della Regione di poteri legislativi ricadenti in materie di esclusiva competenza del legislatore statale.

2. – Deve preliminarmente essere respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale in relazione al primo profilo di censura concernente la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in ragione della assoluta genericità con la quale il ricorrente avrebbe fatto riferimento al contrasto delle norme legislative impugnate con la direttiva comunitaria n. 2000/75/CE del 20 novembre 2000 «senza specificare quali norme della stessa siano state disattese».

È pur vero che soltanto nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica l'Avvocatura dello Stato ha provveduto ad identificare esplicitamente alcune disposizioni della citata direttiva, nei confronti delle quali si sarebbe determinato il contrasto della disciplina impugnata con gli obblighi comunitari, e che tale specificazione successiva non potrebbe valere a sanare l'eventuale vizio originario circa la corretta prospettazione della questione di legittimità costituzionale (cfr., da ultimo, sentenza n. 423 del 2004). Tuttavia, va osservato che il ricorso introduttivo del giudizio contiene in proposito i requisiti argomentativi minimi per identificare i termini della censura, facendo espresso riferimento alla interruzione e modificazione delle «procedure stabilite per la profilassi della

febbre catarrale degli ovini senza il consenso della Commissione europea», e consentendo pertanto l'individuazione degli obblighi comunitari asseritamente violati.

3. – La questione relativa alla violazione del primo comma dell'art. 117 Cost. è fondata.

La direttiva n. 2000/75/CE prevede una molteplicità di misure precauzionali in presenza di sospetti relativamente alla presenza del *virus* catarrale degli ovini ed, in particolare, ove si abbiano documentate conferme di animali affetti dal *virus*, disciplina – tra l'altro – la delimitazione di zone di protezione e zone di sorveglianza, il censimento degli animali morti, infetti o suscettibili di essere infetti, il divieto di movimento di questi animali, la possibilità di abbattimenti di capi, la distruzione dei loro cadaveri, la possibilità di vaccinazioni obbligatorie.

L'attuazione della direttiva è in larga parte affidata alla Commissione, anche secondo quanto previsto dagli artt. 5 e 7 della decisione n. 1999/468/CE del 28 giugno 1999 (Decisione del Consiglio recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione) – cui espressamente rinvia l'art. 20, comma 2, della stessa direttiva –, ed in parte allo Stato membro (cfr., in particolare, l'art. 9 della direttiva, che si riferisce anche alla possibilità che lo Stato membro possa assumere l'iniziativa di un programma di vaccinazione degli animali, nonché l'art.22).

La suddetta direttiva è stata in effetti attuata da una molteplicità di atti comunitari di esecuzione, in corrispondenza alle diverse fasi di diffusione della malattia, ed in particolare da una serie di decisioni della Commissione europea (per il presente giudizio si veda la decisione n. 2003/828/CE del 25 novembre 2003, Decisione della Commissione che istituisce zone di protezione e di sorveglianza per la febbre catarrale degli ovini, più volte successivamente integrata), che disciplinano i limiti alla possibilità di movimento degli animali o di loro parti, nonché le possibili eccezioni. In quest'ambito, parti del territorio abruzzese sono state individuate come sottoposte a queste limitazioni.

In riferimento alle vaccinazioni, la decisione n. 2001/141/CE del 20 febbraio 2001 (Decisione della Commissione relativa all'attuazione di un programma di vaccinazione contro la febbre catarrale degli ovini in alcune parti della zona di protezione in Italia e all'acquisto di vaccini a tale scopo da parte della Comunità) ha previsto che lo Stato italiano realizzi un programma di vaccinazione nelle aree nelle quali erano stati rilevati focolai di febbre catarrale degli ovini e l'ordinanza 11 maggio 2001 del Ministro della sanità (Misure urgenti di profilassi vaccinale obbligatoria contro la febbre catarrale degli ovini – *Blue tongue*) ha disciplinato la vaccinazione obbligatoria degli ovini nei territori indicati in allegato alla stessa ordinanza o successivamente individuati tramite appositi decreti dirigenziali. Per ciò che interessa il territorio abruzzese, sono intervenuti il decreto dirigenziale 608/BT/14 del 7 gennaio 2003 (per la provincia di L'Aquila), il decreto dirigenziale 608/BT/1241 dell'8 aprile 2003 (per le Province di L'Aquila, Chieti, Pescara, Teramo), il decreto dirigenziale 608/BT/1242 dell'8 aprile 2003 (per la Provincia di Chieti).

Non vi è quindi dubbio che la sospensione della campagna di profilassi obbligatoria contro la febbre catarrale degli ovini, ai sensi dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 14 del 2004, e la possibilità che nello stesso periodo i capi non vaccinati possano essere movimentati, commercializzati e macellati, ai sensi dell'art. 2 della medesima legge, si pongano in palese contrasto con alcune delle prescrizioni fondamentali della normativa europea di cui alla direttiva n. 2000/75/CE del 20 novembre 2000, così ponendo anche a rischio la complessiva opera di profilassi a livello europeo. Né è certo sostenibile – come argomentato dalla difesa regionale – che la disapplicazione all'interno di un'area regionale della normativa sopranazionale non incida sulla sua complessiva efficacia, che evidentemente presuppone una uniformità di comportamenti per ridurre i rischi di contagio.

D'altronde non può essere condiviso il tentativo della difesa regionale di utilizzare il principio comunitario di precauzione di cui all'art. 174 del Trattato istitutivo della Comunità europea per giustificare la disciplina legislativa impugnata: questo principio, infatti, rappresenta un criterio direttivo che deve ispirare l'elaborazione, la definizione e l'attuazione delle politiche ambientali della Comunità europea sulla base di dati scientifici sufficienti e attendibili valutazioni scientifiche circa gli effetti che possono essere prodotti da una determinata attività, ma non può certo essere addotto dai destinatari di una normativa comunitaria ad esso ispirata per negarne l'attuazione.

4. – Le disposizioni impugnate devono essere pertanto dichiarate costituzionalmente illegittime, restando assorbito ogni altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 1° aprile 2004, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di zootecnia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA