SENATO DELLA REPUBBLICA

Servizio Studi

Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura

Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali

Il nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regione

La competenza legislativa esclusiva

Vol. I

Dossier

n. 118

Il nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regione

La competenza legislativa esclusiva

a cura di:
Francesco Marcelli
Valeria Giammusso

Ha collaborato:
Gianmarco Bacigalupo

Febbraio 2002

Classificazione Teseo: *Rapporti tra Stato e Regioni. Costituzione della Repubblica. Regioni. Competenza. Leggi regionali.*

I N D I C E

INTRODUZIONE ..... PAG. I

DOCUMENTAZIONE

STATUTI SPECIALI

Approvazione dello Statuto della Regione Siciliana
- Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455
(artt.14 e 15) ..... " 5

Statuto speciale per la Sardegna
- Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.3 (art.3) ..... " 7

Statuto speciale per la Valle d'Aosta
- Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.4 (art.2) ..... " 9

Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia
- Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n.1 (art.4)..... " 11

Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige
- Decreto Presidente Repubblica 31 agosto 1972, n.670
(artt.4 e 8) ..... " 13

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Sentenza n. 13 del 1980..... " 19
Sentenza n. 100 del 1980..... " 32
Sentenza n. 123 del 1980..... " 36
Sentenza n. 7 del 1982..... " 42
Sentenza n. 50 del 1982..... " 47
Sentenza n. 91 del 1982..... " 49
Sentenza n. 31 del 1983..... " 52
Sentenza n. 312 del 1983..... " 60
Sentenza n. 223 del 1984..... " 65
Sentenza n. 20 del 1985..... " 77
Sentenza n. 150 del 1985..... " 80
Sentenza n. 207 del 1985..... " 82
Sentenza n. 101 del 1986..... " 88

Sentenza n. 174 del 1986 ..... “ 91
Sentenza n.179 del 1986 ..... “ 93
Sentenza n. 191 del 1986 ..... “ 99
Sentenza n. 99 del 1987 ..... “ 103
Sentenza n. 107 del 1987 ..... “ 108
Sentenza n. 127 del 1987 ..... “ 117
Sentenza n. 168 del 1987 ..... “ 121
Sentenza n. 203 del 1987 ..... “ 128
Sentenza n. 210 del 1987 ..... “ 130
Sentenza n. 304 del 1987 ..... “ 137
Sentenza n. 433 del 1987 ..... “ 150
Sentenza n. 615 del 1987 ..... “ 162
Sentenza n. 190 del 1988 ..... “ 164
Sentenza n. 472 del 1988 ..... “ 166
Sentenza n. 632 del 1988 ..... “ 169
Sentenza n. 691 del 1988 ..... “ 174
Sentenza n. 767 del 1988 ..... “ 177
Sentenza n. 830 del 1988 ..... “ 182
Sentenza n. 1002 del 1988 ..... “ 185
Sentenza n.1066 del 1988 ..... “ 189
Sentenza n. 1107 del 1988 ..... “ 194
Sentenza n. 19 del 1989 ..... “ 198
Sentenza n. 143 del 1989 ..... “ 204
Sentenza n. 389 del 1989 ..... “ 207
Sentenza n. 487 del 1989 ..... “ 215
Sentenza n. 571 del 1989 ..... “ 226
Sentenza n. 51 del 1990 ..... “ 229
Sentenza n. 85 del 1990 ..... “ 232
Sentenza n. 124 del 1990 ..... “ 246
Sentenza n. 346 del 1990 ..... “ 249
Sentenza n. 539 del 1990 ..... “ 253
Sentenza n. 577 del 1990 ..... “ 257
Sentenza n. 51 del 1991 ..... “ 260
Sentenza n. 117 del 1991 ..... “ 266
Sentenza n. 349 del 1991 ..... “ 268
Sentenza n. 386 del 1991 ..... “ 273
Sentenza n. 389 del 1991 ..... “ 278
Sentenza n. 493 del 1991 ..... “ 282
Sentenza n. 504 del 1991 ..... “ 285
Sentenza n. 505 del 1991 ..... “ 287
Sentenza n. 16 del 1992 ..... “ 289
Sentenza n. 35 del 1992 ..... “ 293
Sentenza n. 75 del 1992 ..... “ 299
Sentenza n. 306 del 1992 ..... “ 308

Sentenza n. 113 del 1993 ..... “ 312
Sentenza n. 115 del 1993 ..... “ 316
Sentenza n. 231 del 1993 ..... “ 319
Sentenza n. 382 del 1993 ..... “ 322
Sentenza n. 224 del 1994 ..... “ 326
Sentenza n. 354 del 1994 ..... “ 336
Sentenza n. 415 del 1994 ..... “ 338
Sentenza n. 441 del 1994 ..... “ 342
Sentenza n. 457 del 1994 ..... “ 345
Sentenza n. 94 del 1995 ..... “ 347
Sentenza n. 102 del 1995 ..... “ 354
Sentenza n. 235 del 1995 ..... “ 357
Sentenza n. 389 del 1995 ..... “ 359
Sentenza n. 458 del 1995 ..... “ 363
Sentenza n. 482 del 1995 ..... “ 367
Sentenza n. 80 del 1996 ..... “ 380
Sentenza n. 126 del 1996 ..... “ 383
Sentenza n. 271 del 1996 ..... “ 391
Sentenza n. 355 del 1996 ..... “ 398
Sentenza n. 390 del 1996 ..... “ 401
Sentenza n. 83 del 1997 ..... “ 403
Sentenza n. 93 del 1997 ..... “ 406
Sentenza n.133 del 1998 ..... “ 411
Sentenza n. 134 del 1998 ..... “ 413
Sentenza n. 232 del 1998 ..... “ 415
Sentenza n. 273 del 1998 ..... “ 417
Sentenza n. 356 del 1998 ..... “ 420
Sentenza n. 362 del 1998 ..... “ 424
Sentenza n. 398 del 1998 ..... “ 432
Sentenza n. 66 del 1999 ..... “ 451
Sentenza n. 86 del 1999 ..... “ 454
Sentenza n. 110 del 1999 ..... “ 456
Sentenza n. 147 del 1999 ..... “ 458
Sentenza n. 169 del 1999 ..... “ 462
Sentenza n. 199 del 1999 ..... “ 469
Sentenza n. 229 del 1999 ..... “ 472
Sentenza n. 416 del 1999 ..... “ 476
Sentenza n. 425 del 1999 ..... “ 483
Sentenza n. 4 del 2000 ..... “ 492
Sentenza n. 309 del 2000 ..... “ 502
Sentenza n. 450 del 2000 ..... “ 504
Sentenza n. 54 del 2001 ..... “ 509
Sentenza n. 170 del 2001 ..... “ 512
Sentenza n. 210 del 2001 ..... “ 516

Sentenza n. 314 del 2001 ..... “ 520
Sentenza n. 334 del 2001 ..... “ 526
Sentenza n. 335 del 2001 ..... “ 529
Sentenza n. 350 del 2001 ..... “ 533

DOTTRINA

S. Bartole, A proposito di una corretta applicazione dell'ancora indefinito limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, in “Le Regioni“, 1984, p. 1327-1340 ..... “ 537
U. De Siervo, Il limite degli obblighi internazionali e la giurisprudenza della Corte costituzionale, in “Quaderni regionali“, 1987, p. 415-445 ..... “ 547
F. Gabriele, Il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali tra continuità ed innovazione nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, in “Quaderni regionali“, 1988, p. 3-35 ..... “ 563
G. Silvestri, Il problema dell'identificazione del “diritto vivente“ in una sentenza che ribadisce una consolidata giurisprudenza in tema di competenza legislativa sui rapporti processuali, in “Giurisprudenza costituzionale“, 1988, p. 3679-3684 ..... “ 581
G. Strozzi, Un incidente di percorso nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di attuazione degli atti comunitari, in “Le Regioni“, 1989, p. 721-735 ..... “ 583
F. Ghelarducci, Riforme economico-sociali, in “Studi parlamentari e di politica costituzionale“, 1991, p. 25-48 .....
A. Paoletti, Grandi riformi e principi fondamentali nei rapporti tra Stato e Regioni. Il problema dell'autoqualificazione, in “Giurisprudenza costituzionale“, 1991, p. 3150-3155 ..... “ 591
M. Immordino, Il principio di irretroattività: limite della legge regionale o limite della legge?, in “Giurisprudenza costituzionale“, 1992, p. 449-455 ..... “ 605
F. Uccella, “Norme fondamentali“ in tema di riforma economico-sociale: il “cammino“ della Corte costituzionale e l'apporto della dottrina - una breve rassegna, in “Giurisprudenza italiana“, 1992, pt. I, p. 1233-1236 ..... “ 611
V. Cocozza, Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in “Le Regioni“, 1992, p. 620-649 ..... “ 619
N. Zanon, Principio di unità dell'ordinamento e retroattività irragionevole della legge regionale, in “Giurisprudenza italiana, 1992, p. 21-26 ..... “ 621
M. Malo, Limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali o limite degli interessi nazionali?, in “Le Regioni“, 1994, p. 808-828 ..... “ 641

M. Peruzzini, Norme di principio e norme di dettaglio nel limite delle grandi riforme economiche e sociali, in “Giurisprudenza italiana“, 1994, pt. I, p. 207-212 ..... “ 653
M. Guigli, Limiti alla legislazione regionale – Brevi riflessioni sui principi generali dell'ordinamento e sui principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, in “Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza“, 1996, 1174- 1178 ..... “ 657
T. Groppi, Principio costituzionale di autonomia locale e Regioni a statuto speciale: la Corte individua limiti al legislatore regionale validi anche per le leggi statali?, in “Giurisprudenza costituzionale“, 1997, p. 811-824..... “ 663
S. Mangiameli, Norme fondamentali delle riforme economico-sociali e indennizzo espropriativo, in “Giurisprudenza costituzionale“, 1999, p. 2337-2345 ..... “ 671

INTRODUZIONE

Introduzione

Nel *dossier* n. 61 (Il nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regioni. La competenza legislativa concorrente) si sono esaminati i limiti alla potestà legislativa concorrente. Nel presente *dossier*, che costituisce l'annunciato completamento di quella ricognizione del panorama giurisprudenziale in tema di riparto di competenze legislative tra Stato e Regione, ci si sofferma ad esaminare – ancora una volta attraverso le sentenze più recenti della Corte costituzionale (1980-2000), corredate da alcuni contributi in dottrina - la potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

Come è noto, fino all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, le Regioni titolari di tale potestà esclusiva erano solo quelle a Statuto speciale, nei limiti previsti da ciascuno Statuto (approvato con legge costituzionale. Gli Statuti *in parte qua* sono riportati in allegato).

Sotto l'attuale vigore del riformato Titolo V, la potestà legislativa esclusiva spetta anche alle Regioni a statuto ordinario. Anzi, costituisce l'ipotesi "normale", essendo quella di generale riferimento ogni qualvolta non sia coinvolta una materia espressamente attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o a quella concorrente dello Stato e delle Regioni.

La potestà legislativa esclusiva resta perciò – per le Regioni a Statuto ordinario – innominata, seppur generale. Scorrendo l'elenco delle materie per le quali l'art. 117 della Costituzione indica espressamente l'attribuzione, si potrebbe dedurre che, almeno per l'istruzione e la formazione professionale (ex art. 117, terzo comma), e per la polizia amministrativa locale (ex art. 117, terzo comma) si tratterebbe di materie di spettanza esclusiva delle Regioni. A parte tuttavia tali riferimenti "semiespressi", altri ambiti certi di competenza riservata non si ritrovano, pur se costituisce un convincimento diffuso che le materie assegnate alla competenza concorrente dal vecchio testo dell'art. 117 siano, per lo più, passate alla competenza esclusiva delle Regioni.

Tuttavia, questa mancanza di esplicitazione, unitamente alla considerazione del fatto che alcuni settori che comportano l'intervento della Stato hanno una vocazione orizzontale (*in primis* : i "livelli essenziali"), hanno fatto manifestare all'esecutivo - in più occasioni - l'intenzione di procedere all'attribuzione esplicita di competenze esclusive alla potestà legislativa regionale.

Va poi osservato, incidentalmente, che le Regioni a Statuto speciale hanno anch'esse ampliato l'ambito di intervento "esclusivo" al di là di quanto previsto dagli Statuti, posto che – ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – sono loro attribuite *ex iure* le forme di autonomia (eventualmente) più ampie che

risultino attribuite alle Regioni a statuto ordinario. Quindi, le Regioni differenziate, risultano titolari delle materie a loro riservate dagli Statuti, più quelle riservate dal titolo V riformato alle Regioni a statuto ordinario, quali esse siano.

Molti sono, pertanto, gli elementi che portano in primo piano questo tipo di competenza – quella, appunto, esclusiva – che, per molti anni, non sembra essere stata oggetto di particolare attenzione, o – quantomeno – di attenzione paragonabile a quella che ha attratto la competenza concorrente, i suoi limiti, le leggi-cornice e gli altri temi del riparto di competenza.

Naturalmente ciò non vuol dire che la materia non sia stata oggetto di elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, come dimostra l'ampio materiale, riportato nel presente *dossier*, che costituisce – peraltro – una selezione. E ciò anche in ragione del fatto che i limiti alla legislazione, anche esclusiva, sono un tema che si connette con forza a quello dei limiti alla legislazione regionale nel suo complesso. Va richiamato al riguardo quanto già ricordato nel *dossier* n. 61, circa il fatto che i limiti alla legislazione esclusiva costituiscono *a fortiori* limiti alla legislazione concorrente. In alcuni casi, data la loro particolare forza, sono limiti che si impongono – o si imporrebbero *mutatis mutandis* - alla stessa legislazione statale. Si pensi, ad esempio, ai limiti costituzionali, oppure ai limiti derivanti dagli obblighi internazionali, che hanno trovato nella riforma del titolo V una consacrazione specifica e parimenti valida per la legislazione tanto statale che regionale.

Tali limiti sono in alcuni casi espliciti, perché espressi negli Statuti speciali, sia pur con qualche differenza terminologica, in altri casi sono impliciti ed esplicitati essenzialmente dalla giurisprudenza costituzionale, oltreché dalla dottrina.

Si tratta essenzialmente dei limiti derivanti:

- dalla Costituzione;
- dagli obblighi internazionali dello Stato;
- dai principi generali dell'ordinamento giuridico;
- dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali;
- dal limite territoriale;
- dal limite delle materie;
- dagli statuti.

La categorizzazioni non sempre danno luogo a comparti del tutto definiti: le zone di confine risultano spesso permeabili agli elementi delle categorie limitrofe. Ciò premesso sui "limiti" alle categorie di limiti, in questo *dossier* ci si soffermerà sulle prime quattro categorie, essendo le altre, in qualche modo, di più immediata percezione e di minor impatto a livello sistematico, essendo spesso

caratterizzati - più di quanto non si riscontri per le altre categorie – ai casi di specie.

<*>

Non è inutile rammentare che – come si è già ricordato per la prima parte di questa ricerca (il citato *dossier* n. 61) - il materiale preso in esame è decisamente vasto e complesso. Limitata finalità di questo *dossier* è renderne disponibile – anche in forma di sintesi - almeno una parte, selezionata con criteri che possono essere corretti per una prossima edizione, così come corretti ed integrati possono essere i contenuti e lo stesso materiale. Sarà gradito ogni contributo a tal fine.

1. I limiti costituzionali

Si ritiene generalmente che la potestà legislativa regionale esclusiva sia sottoposta a limiti complessivamente meno rigidi e penetranti di quelli propri della potestà concorrente delle Regioni a statuto ordinario. Tuttavia, in un ordinamento costituzionale rigido come quello italiano, anche la legislazione esclusiva deve rispettare i limiti di rango costituzionale posti (non solo dagli Statuti speciali ma) anche dalla Carta costituzionale stessa.

Problema particolare, e dai delicatissimi profili, è quello relativo all'applicabilità alle Regioni a Statuto speciale delle disposizioni del titolo V. Stante l'art. 116 Cost. che prevede per queste Regioni "forme e condizioni particolari di autonomia", potrebbero essere ritenute applicabili le disposizioni costituzionali inserite nel titolo V solo se non sia presente una "speciale" disposizione statutaria. Applicabili sarebbero invece le disposizioni non inserite nel titolo V, anche concernenti l'autonomia (come l'art. 5 Cost.) o principi costituzionali desumibili dal titolo V nel suo complesso.

Di tale ultima questione si è occupata la Corte Costituzionale nella sentenza 453 del 1989, relativa alla natura esclusiva della potestà legislativa attribuita alla Sicilia dal proprio Statuto in materia di circoscrizioni comunali. La Corte ha osservato che "l'esercizio di tale potestà non può prescindere dall'osservanza di alcuni principi della Costituzione della Repubblica e dal rispetto di tutti i limiti posti da essa, in quanto non derogati dallo Statuto speciale (sentenza n. 105 del 1957)". Ad avviso della Corte "la circostanza secondo cui nello Statuto siciliano non si faccia espressa menzione anche dell'obbligo della previa audizione delle popolazioni interessate, non può certo assumere il significato di deroga ad un principio di portata generale che trova puntuale espressione negli artt. 132 e 133 della Costituzione ma che è comunque desumibile dal contesto dell'intero titolo quinto della seconda parte della Costituzione. Questa – continua la Corte - nell'attribuire spiccato rilievo costituzionale all'autonomia degli enti locali territoriali, riconosce (……) a livello costituzionale generale (..) un principio ricevuto dalla tradizione storica, perché già presente nella legislazione comunale e provinciale anteriore alla Costituzione della Repubblica". In dottrina, sul punto, si confronti Groppi (1997).

Alcuni limiti costituzionali discendono direttamente da espresse previsioni della Carta, come i divieti di cui all'art. 120 Cost.: istituzione di dazi d'importazione o esportazione o transito fra le regioni, adozione di provvedimenti che siano di "ostacolo alla libera circolazione di cose tra le regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale" (sentt.

335/01, 207/01, 362/98, 264/96, 51/91), e la limitazione del diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro (sent. 168/87, 82/70, 158/69, 86/63, 13/61, 6/56). L'art. 120, come è noto, è stato modificato dalla novella costituzionale del 2001, ma – in questa parte - con continuità sostanziale rispetto al precedente testo.

Altri limiti di ordine generale sono stati individuati dalla Corte, con particolare riguardo alla potestà legislativa regionale, nei principi fondamentali contenuti nei primi articoli della Carta costituzionale: eguaglianza e eguaglianza-ragionevolezza (art. 3, sent. 350/01, 450/00, 336/89, 143/89[1], 1066/88, 691/88, 150/85; su quest'ultima, in dottrina, Pegoraro, 1985)[2], unità e indivisibilità della Repubblica[3], autonomia e decentramento (art. 5): a quest'ultimo proposito la Corte ha affermato che "la garanzia delle comunità territoriali minori non puo' subire, nel suo nucleo essenziale, significative alterazioni quando, anziché il sistema delle autonomie ordinarie, venga in considerazione quello delle autonomie speciali ove sono presenti competenze regionali (e provinciali) esclusive[4]" (sent. 83/97, 389/91); altri sono stati evidenziati nelle norme sui diritti e doveri dei cittadini contenuti nella Parte I, come la libertà di organizzazione dell'impresa (art. 41, comma primo, sent. 54/01[5]).

Limiti alla potestà legislativa regionale esclusiva derivano inoltre dalle riserve di legge contenute nel testo della Costituzione: in proposito si osserva che inizialmente la Corte aveva ritenuto che "la Costituzione, quando rinvia puramente e semplicemente alla legge la disciplina di una determinata materia, si riferisca soltanto alla legge dello Stato" (sent. 4/56). La Corte, in seguito, ha attenuato il rigore di questa sentenza per non precludere alle Regioni la possibilità di legiferare nei moltissimi casi in cui le competenze legislative regionali comprendono settori riservati alla legge. Ad esempio è stata riferita anche alle leggi regionali, la riserva prevista dall'art. 23 Cost. in materia di imposizione di prestazioni personali o patrimoniali (sentt. 64/65, 148/79, 180/96, 269/97).

---

[1] "Una relativa difformità di trattamento dei singoli, sempreché sia giustificata adlla particolarità della situazione, è insita nello stesso riconoscimento costituzionale delle autonomie regionali" (sent. 143/89).

[2] "Il principio costituzionale di eguaglianza non consente (…) che sussistano disparità di trattamento motivate dalla mera localizzazione territoriale dei soggetti interessati" (sent. 336/89), tuttavia non va inteso in senso ampio e generico altrimenti "sarebbe impeditivo di qualsiasi iniziativa in ambito locale" (sent. 1066/88). Alla Corte il compito di "contemperare" le opposte esigenze (sent. 20/85).

[3] Così in tema di leggi regionali istitutive di referendum autonomistici (con riferimento peraltro alla Regione Veneto): "le regole procedimentali e organizzative della revisione (costituzionale) (…) non lasciano alcuno spazio a consultazioni popolari che si pretendano manifestazione di autonomia" (sent. 496/00).

[4] Nella specie in materia di urbanistica e territorio.

[5] Relativamente, nella fattispecie, all'autorizzazione all'apertura di filiali e succursali di agenzie di viaggio.

Ad ogni modo, la Corte ha sempre tenuto ferma la riserva statale in materia penale (art. 25 Cost.), processuale (art. 108 Cost.) e di rapporti di diritto privato.

Quanto al primo aspetto, alle regioni non è dato interferire nel sistema penale, tanto che esse non possono istituire nuove sanzioni penali, né "rendere lecita un'attività (…) che dalla legge dello Stato è considerata illecita", né incidere sulle cause di estinzioni dei reati (sent. 6/56, cfr. anche fra le altre, sentt. 355/96, 235/95, 231/93, 504/91, 117/91, 487/89, 179/86, 79/77, 26/66, 68/63, 21, 23 e 51/57). Tuttavia ciò non impedisce alle regioni di introdurre sanzioni amministrative a tutela delle proprie prescrizioni, purché, nel caso di sanzioni pecuniarie," non siano convertibili con pena restrittiva della libertà personale (sent. 21/57). Inoltre la Corte ha ammesso eccezionalmente che le regioni a statuto speciale possano configurare reati in tema di elezioni consiliari (sent. 104/57)[6] e che possano specificare il contenuto precettivo di norme penali dello Stato purché non ne derivino figure di reato del tutto nuove: "alle regioni non è precluso concorrere a precisare *secundum legem* presupposti d'applicazione di norme penali statali (…) né concorrere ad attuare le stesse norme, e cioè non è precluso realizzare funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali (sent. 487/89, 210/72, 142/69)[7].

In dottrina, sul rapporto tra legge regionale e materia penale, a commento della sent. 487/89, relativa ad una legge siciliana, si veda Piergallini, 1990, che parla di filone consolidato nel negare la competenza regionale.

Parimenti è esclusa una legislazione regionale in materia processuale o avente profili attinenti alla giurisdizione (art. 108 primo comma Cost., vd., fra le altre, sentt. 86/99, 133 e 134/98, 390/96, 457/94, 113/93, 505/91, 767/88, 615 e 203/87, 72/77, 21/57). In dottrina, si veda Silvestri (1988).

Così come la Corte ha sempre escluso l'ammissibilità di una legislazione regionale uniforme di diritto privato, in quanto "materia a sé stante" (sent. 154/72) attinente "all'unita' dell'ordinamento statale" (sent. 72/65)[8]: "per norma, solo in presenza di situazioni straordinarie, nelle quali la disciplina comune dei rapporti privati sarebbe in grado di incidere sostanzialmente in modo sfavorevole sui settori di diritto pubblico ai quali la Regione e' preposta, questa puo', nelle materie di sua competenza, dettar norme destinate a operare, entro i limiti strettamente necessari, nel campo del diritto privato (sentt. 72/65, 37/61 e 34 e 53/62). D'altro canto ha ammesso che siano esercitate attività economiche di natura privatistica, purché vi sia un "rapporto servente o di collegamento

---

[6] Nella specie la Regione Sicilia ha "competenza a emanare la legge per l'elezione dei deputati all'Assemblea regionale (…) nella sua tradizionale struttura" comprendente dunque anche disposizioni penali "connesse ai precetti e divieti concernenti le operazioni elettorali".

[7] Inoltre "ampio spazio in materia penale" è "consentito alle Regioni allorché dalle leggi statali si subordinino effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali" (sent. 487/89).

[8] Si segnala che la Corte ha comunque stabilito che la legge siciliana n. 104/50 sulla riforma agraria non ha oltrepassato i limiti della competenza legislativa esclusiva della regione in materia di espropriazione, non incidendo sul regolamento dell'usufrutto (sent. 95/66).

strumentale" con le finalità pubblicistiche proprie della Regione (sent. 51/90; così per la partecipazione regionale a società, sent. 35/92[9], 441/94).

Per quanto riguarda la riserva di legge di cui all'art. 51 primo comma Cost., in materia di requisiti di eleggibilità, la Corte ha affermato che "quantunque non si possa affermare in senso assoluto che (…) sia una riserva di legge statale, tuttavia, per una ragione logica, prima che giuridica, i principi di quest'uguaglianza di trattamento, relativa ai diritti politici, debbono risultare da leggi dello Stato, in quanto lo Stato soltanto presiede all'equilibrio generale degli interessi dei cittadini a partecipare al reggimento dello Stato stesso" (sentt. 105/57), La Corte ammette comunque deroghe a tale principio che "trovino giustificazione in condizioni locali del tutto peculiari o eccezionali" (sent. 539/90, 571/89, 127/87).

La Corte ha infine ritenuto che la disciplina programmatoria di cui all'art. 41 comma terzo Cost. è "riservata allo Stato" e deve essere svolta dalla regione solo nei limiti e secondo le direttive" stabilite dal legislatore nazionale". Solo allo Stato compete "la formulazione di programmi e piani (…) relativi all'intera economia del Paese o a questo o a quel settore" produttivo (sentt. 12/63 e 4/64).

Sulla difficoltà di distinguere in concreto un principio generale dell'ordinamento da un principio costituzionale "positivizzato" si veda il paragrafo 4.

2. Gli obblighi internazionali

Per quanto riguarda il limite degli obblighi internazionali dello Stato, esso risiede nell'esigenza di non esporre lo Stato a responsabilità di diritto internazionale per inosservanza, in alcune parti del territorio nazionale, degli impegni contratti nei confronti di altri soggetti di diritto internazionale (in dottrina: Cocozza, 1992). Il limite è esplicito negli Statuti. Sugli aspetti storici che portarono alla formulazione del limite degli obblighi internazionali, si veda De Siervo (1987), dove si ricorda che il limite può essere fatto risalire sostanzialmente ad un emendamento Perassi al testo – in quel momento dibattuto dalla Costituente – sulla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ordinarie.

La dottrina tradizionale e una costante giurisprudenza costituzionale attribuivano competenza esclusiva allo Stato nel dare esecuzione interna agli obblighi internazionali, anche se riguardanti materie di competenza regionale: nella sent. 46/61 la Corte dichiarava "incontrovertibile il principio che affida allo

[9] Nella specie la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata verso una legge regionale di autorizzazione alla partecipazione azionaria della Regione ad una compagnia aerea.

Stato, e solo ad esso, l'esecuzione all'interno degli obblighi assunti in rapporti internazionali con altri Stati". Ancora nella sent. 182/76 essa affermava che la sfera di competenza delle Regioni "oltre ai limiti costituzionali nei confronti dello Stato incontra limiti nelle norme e direttive comunitarie, per cui nell'ambito dell'ordinamento comunitario anche le competenze primarie o esclusive dell'autonomia regionale, non meno di quelle proprie della sovranità statale, sono soggette a modificazioni che si riflettono necessariamente nelle conseguenti disposizioni di adattamento dell'ordinamento interno". Ed ancora che "solo allo Stato e' riferibile la responsabilità internazionale nel caso di violazione degli obblighi comunitari", e quindi l'intervento dello Stato (anche in materia di competenza regionale) "trova precisamente la sua giustificazione nel generale interesse nazionale ad un puntuale e tempestivo adempimento degli obblighi in questione nell'intero territorio dello Stato, in inscindibile correlazione con l'esclusiva responsabilità internazionale dello Stato". Nella sent. 142/72 affermava tra l'altro che "ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato contraente (che assume la responsabilità del buon adempimento di fronte alla Comunità) presuppone il possesso da parte del medesimo degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza dell'attuazione".

L'orientamento della Corte in materia di esecuzione degli obblighi internazionali[10] è iniziato a mutare nella sent. 81/79 in cui la Corte ha osservato che "il fenomeno della normazione, e specificatamente delle direttive comunitarie, incide con crescente rilievo sulle materie riservate alla competenza legislativa della Regione". Tale incidenza comporta a sua volta, nella salvaguardia del nostro sistema costituzionale, l'esigenza che "l'attuazione in via legislativa delle direttive comunitarie non prescinda dall'osservanza dei fondamentali principi dell'autonomia e del decentramento". Il riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni in materia di attuazione delle direttive comunitarie è "criterio razionale, peraltro, e suffragato dall'esperienza di sistemi stranieri, anche del tipo federale, nei quali l'intervento sostitutivo e' lo strumento di cui dispongono gli organi centrali, se le unita' costitutive della federazione non hanno tempestivamente adempiuto agli obblighi internazionali nella sfera delle proprie attribuzioni legislative. Nel nostro caso, il potere sostitutivo del Governo, pur con le opportune e idonee cautele che ne circondano l'esercizio, e' il mezzo indispensabile per assicurare il pieno e tempestivo adeguamento della legislazione interna alle prescrizioni comunitarie".

---

[10] Peraltro, per quanto riguarda la normativa comunitaria, già il legislatore aveva riconosciuto alle Regioni il potere di darvi attuazione con la L.153/75 (per la sola materia dell'agricoltura), la L. 382 /75, il DPR 616/77 (per tutte le materie di competenza regionale) e la L.86/89. Da ultimo il legislatore ha stabilito, anche per le Regioni e gli enti locali, la competenza ad eseguire a livello nazionale gli obblighi internazionali e comunitari "secondo la ripartizione delle attribuzioni risultante dalle norme vigenti e dalle disposizioni del presente decreto legislativo" (art. 2 D.lgs n. 112/98).

Nella successiva sent. 86/79 la Corte ha ribadito la legittimita' di una norma che stabilisce come "in mancanza di legge regionale", la stessa legge dello Stato (che provvede all'attuazione di una direttiva comunitaria) "viene osservata in tutte le sue disposizioni" anche per quanto riguarda regioni ad autonomia speciale e province autonome. La stessa sentenza ha precisato poi che "il titolo, in base al quale le ricorrenti sono nella specie tenute al rispetto della legge statale, non risiede nell'art.117, primo comma della Costituzione, ma evidentemente, in tutte quelle norme della Costituzione o degli statuti speciali, dalle quali discende che, non diversamente dalle Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano devono nell'esercizio della loro competenza legislativa, rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato istitutivo della CEE resi operanti nell'ordinamento italiano".

Nella sent. 632/88 si è affermato che "è riconosciuto quindi alle regioni il potere di dare attuazione alle direttive comunitarie nelle materie loro attribuite e nell'ambito delle rispettive competenze; ma resta fermo il potere dello Stato, quale destinatario dell'obbligo di cui all'art. 189 del trattato C.E.E., di stabilire le norme necessarie per assicurare sia l'esecuzione di detto obbligo in caso di inerzia o di ritardo delle regioni, sia, ove occorra, l'uniformità delle relative misure di esecuzione. L'apprezzamento delle esigenze unitarie compete, per costante giurisprudenza della Corte, agli organi centrali dello Stato. In questi termini - vale a dire, in quanto sia indispensabile all'esecuzione dell'obbligo comunitario di adattamento dell'ordinamento interno alla prescrizione dell'ente sovranazionale - la normativa statale costituisce un vincolo anche per le regioni e le province autonome a statuto speciale nelle materie nelle quali e' ad esse attribuita una competenza esclusiva". Nella stessa sentenza la Corte conclude affermando "che compete allo Stato garantire l'attuazione delle direttive comunitarie; che la legge o l'atto normativo di attuazione e' operante in tutto il territorio nazionale; che le regioni e le province autonome, nell'ambito delle rispettive competenze, possono emanare le norme di attuazione delle direttive; che tali norme sono vincolate non soltanto, come e' ovvio, dai contenuti della direttiva, bensi' anche dalla normativa statale di attuazione in quanto necessaria all'esecuzione dell'obbligo comunitario. Siffatte regole valgono anche per le regioni a statuto speciale e per le province autonome nelle materie in cui siano dotate di competenza esclusiva". E ancora "alla luce dei principi elaborati da questa Corte cui sostanzialmente si attiene la complessa normativa nella materia, e' pacificamente riconosciuta la legittimità della emanazione di una legge statale di adeguamento alle direttive comunitarie, anche nelle materie spettanti alla competenza normativa esclusiva delle regioni e delle province autonome a statuto speciale, quale mezzo idoneo a garantire la puntuale osservanza dell'obbligo che scaturisce dall'art. 189 del trattato C.E.E. E' parimenti riconosciuto, - a prescindere dal richiamo all'art. 6 del D.P.R. n. 616 -, che la legge statale debba trovare generale applicazione fino a quando le regioni non abbiano emanato le proprie norme legislative (…..) Quanto alla indicazione delle norme di principio, anche per essa vale il rilievo per cui, -

indipendentemente dal riferimento al citato art. 6 del D.P.R. n. 616 -, la cosiddetta "normativa di principio" è legittimamente adottata e vincola pure le regioni ad autonomia speciale e le province autonome, quando essa sia necessaria per assicurare l'uniformita' delle misure di esecuzione". Sulla sentenza, in dottrina, criticamente, Strozzi (1989).

Con la sent. 830/88 si è affermato che "la sussistenza dell'obbligo internazionale va desunta non gia' genericamente, ma in base ad un rigoroso procedimento ermeneutico, trattandosi di un limite alla generale competenza regionale nella materia trasferita, per di piu' diretto ad alterare una ripartizione di poteri stabilita con norme di rango costituzionale. Il detto limite è percio' configurabile soltanto se la convenzione internazionale imponga agli Stati contraenti una precisa e compiuta regola di condotta di cui l'atto interno statale, che alteri la distribuzione di competenze, costituisca il conseguente, necessario mezzo di adempimento".

Nella sent. 349/91 la Corte ha individuato in una legge di attuazione di direttive comunitarie, "un principio di carattere generale desumibile dalla stessa normativa comunitaria e direttamente correlato all'adempimento di obblighi comunitari gravanti sullo Stato in conseguenza di tale normativa: di talche' da tale disciplina non puo' non farsi derivare un limite di ordine generale suscettibile di vincolare (….) anche la competenza esclusiva delle Regioni e delle Province a speciale autonomia, che, nell'adottare la propria legislazione in materia, saranno tenute ad "adeguarsi" alla disciplina posta dalla norma in esame"[11].

La Corte (sent. n. 224 del 1994), sia pure incidentalmente in un ragionamento relativo alla compatibilità di alcune norme del testo unico bancario rispetto alle preesistenti competenze delle Regioni a statuto speciale, ha anche richiamato la possibilità che leggi statali necessarie ad attuare direttive comunitarie vengano a incidere sull'esercizio delle competenze regionali quand'anche le stesse risultino fissate in norme di rango costituzionale (a condizione di non intaccare i principi supremi dell'ordinamento: v. sentt. n. 117 del 1994; nn. 306 e 437 del 1992; n.349 del 1991; n. 632 del 1988; n. 399 del 1987).

Inoltre la Corte, nella sent. 126/96, ha affermato che "l'Italia è abilitata, oltre che tenuta dal suo stesso diritto costituzionale, a rispettare il suo fondamentale impianto regionale. Pertanto, ove l'attuazione o l'esecuzione di una norma comunitaria metta in questione una competenza legislativa o amministrativa spettante a un soggetto titolare di autonomia costituzionale, non si puo' dubitare che (come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, fin dalla sentenza n. 304 del 1987), normalmente, ad esso spetti agire in attuazione o in esecuzione, naturalmente entro l'ambito dei consueti rapporti con lo Stato e dei limiti costituzionalmente previsti nelle diverse materie di competenza regionale (e provinciale): rapporti e limiti nei quali lo Stato e' abilitato all'uso di tutti gli

---

[11] Nella specie si trattava della L. 30/91 disciplinante la riproduzione animale e il principio individuato consisteva nel prevedere l'obbligo di iscrizione nei libri genealogici o nei registri anagrafici dei soggetti maschi delle diverse specie impiegati nella riproduzione.

strumenti consentitigli, a seconda della natura della competenza regionale (e provinciale), per far valere gli interessi unitari di cui esso e' portatore. (….) Tuttavia, poiche' dell'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte alla comunita' europea (oggi, Unione europea), e' responsabile integralmente e unitariamente lo Stato (*ex plurimis*, sentenze nn. 382 del 1993 e 632 del 1988), a questo - ferma restando, secondo quanto appena detto, la competenza "in prima istanza" delle Regioni e delle Province autonome - spetta una competenza, dal punto di vista logico, "di seconda istanza", volta a consentire a esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attivita' positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale. Gli strumenti consistono non in avocazioni di competenze a favore dello Stato, ma in interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi - questi ultimi anche in via preventiva, ma cedevoli di fronte all'attivazione dei poteri regionali e provinciali normalmente competenti - rispetto a violazioni o carenze nell'attuazione o nell'esecuzione delle norme comunitarie da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. (….) Infine, e in deroga a quanto detto circa il rispetto del quadro costituzionale interno delle competenze, le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative di se' medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili. Cosi' ha ritenuto questa Corte con la sentenza n. 399 del 1987, confermata dalla sentenza n. 224 del 1994, nella quale si e' detto, con riferimento alle Province autonome del Trentino-Alto Adige, che la "particolare forza propria delle norme poste nello Statuto speciale (non) puo' essere tale da giustificare la sopravvivenza di competenze provinciali , una volta che le stesse vengano a contrastare con discipline adottate in sede comunitaria nonche' con il riassetto organico dell'intera materia operato, in attuazione della normativa comunitaria, nell'ambito del diritto interno. In questi casi la competenza provinciale non puo' restare immutata, una volta che sia divenuto inoperante, in conseguenza della nuova disciplina attuativa introdotta dal legislatore statale, l'originario presupposto" su cui la competenza stessa risultava fondata" (cosi' ancora, da ultimo, nella sentenza n. 458 del 1995)[12]. Inutile dire, peraltro, che questa situazione non e' quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea stessa. Cosi', per esempio, e' avvenuto nei casi decisi da questa Corte con le sentenze n. 382 del 1993 e n. 389 del 1995 (rispettivamente in materia di controlli veterinari alle frontiere e di predisposizione e attuazione di programmi operativi in materia di pesca). Nel primo caso, l'accentramento delle funzioni presso l'amministrazione statale e' stato giustificato dalla circostanza che la direttiva comunitaria faceva riferimento

[12] *Contra* sent. 115/93 in cui si afferma che "la norma comunitaria non è idonea ad incidere sulla articolazione delle competenze nei rapporti tra Stato e Regioni"(si veda anche la sent. 93/97).

"a un'attività unitaria a livello nazionale degli Stati membri" e, nel secondo, la medesima soluzione organizzativa, pur con la precisazione della necessaria intesa tra Stato e Regione, si e' imposta - secondo quanto risulta dalla norma comunitaria - sia per la richiesta "unicità" dell'attività programmatoria e di intervento dello Stato, sia per la previsione della relativa "decisione unica" da parte della Commissione europea, avente come destinatari gli Stati come tali e concernente l'approvazione delle proposte nazionali".

Infine nella sentenza 425/99, la Corte ha affermato che "l'esistenza di una normativa comunitaria comportante obblighi di attuazione nazionali non determina, di per se', alcuna alterazione dell'ordine normale delle competenze statali, regionali o provinciali, conformemente al principio che l'ordinamento comunitario e', in linea di massima, indifferente alle caratteristiche costituzionali (accentrate, decentrate, regionali o federali) degli Stati membri, alla luce delle quali hanno da svolgersi i processi nazionali di attuazione; lo Stato, tuttavia, per la forza della responsabilità ch'esso porta sul piano comunitario, e per la particolare cogenza che tale responsabilita' assume nell'ordinamento costituzionale in conseguenza dell'art. 11 della Costituzione, e' tenuto e quindi abilitato a mettere in campo tutti gli strumenti, compatibili con la garanzia delle competenze regionali e provinciali, idonei ad assicurare l'adempimento degli obblighi di natura comunitaria (sentenza n. 126 del 1996). La ricerca di un equilibrio il più possibile rispettoso delle esigenze costituzionali poste dalla pluralita' delle competenze, da un lato, e dall'unitarieta' della responsabilita', dall'altro, e' approdata alla soluzione configurata organicamente dalla legge contenente le norme generali sulla "partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario" (legge n. 86 del 1989), basata, per un verso, sul potere delle Regioni ad autonomia speciale e ordinaria e delle Province autonome di Trento e Bolzano di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, nell'esercizio delle loro competenze legislative esclusive o concorrenti (….) e, per l'altro verso, sul potere dello Stato di dettare tutte le disposizioni necessarie per l'adempimento degli obblighi comunitari, disposizioni peraltro applicabili, nelle Regioni e nelle Province autonome, soltanto nel caso in cui manchino leggi regionali o provinciali (siano esse successive o anteriori) adeguate agli obblighi stessi (art. 9, comma 4). Allo Stato, dunque, il compito di supplire all'eventuale inerzia con proprie norme, colmando la lacuna; alle Regioni e alle Province autonome il potere di far uso in qualunque momento delle proprie competenze, rendendo di conseguenza inapplicabile la normativa statale. Da cio' deriva che ordinariamente, nel caso dell'attuazione di direttive comunitarie, la "rivendicazione" delle competenze regionali e provinciali deve avvenire non attraverso la contestazione nel giudizio costituzionale della normativa statale ma attraverso l'esercizio concreto delle proprie competenze: competenze il cui possibile esercizio, secondo il sistema descritto, perdura intatto".

La sentenza aggiunge che "anche nell'adozione della normativa di attuazione comunitaria, il regolamento statale - al di la' dei casi di riserva di legge previsti dalla Costituzione - incontra il limite del principio di legalità. Tale principio

che, come numerose volte e a diversi riguardi questa Corte ha riconosciuto, domina i rapporti tra lo Stato stesso e le Regioni e le Province autonome, costituisce un aspetto della loro stessa posizione che queste ultime sono abilitate a difendere nel giudizio costituzionale (tra le ultime, sentenze nn. 169 del 1999, 250 del 1996, 278 del 1993). Ove dunque il regolamento, in attuazione della direttiva, detti norme che pretendano, sia pure in via suppletiva, di imporsi direttamente alle Regioni e alle Province autonome, esso deve potersi basare su un fondamento legislativo "che vincoli e diriga la scelta del Governo" (sentenza n. 150 del 1982), fondamento che - ben si intende - le stesse direttive comunitarie che la legge indica nell'abilitare il Governo all'attuazione regolamentare, contribuiscono a determinare".

3. I principi generali dell'ordinamento.

Per quanto concerne il limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico, la Corte ha stabilito che essi sono "quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dall'intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento vigente" (C. cost. n. 6/56, 415/94)[13]. Se inizialmente essa ha affermato che tali principi "non risultano in via di astrazione da leggi o da particolari gruppi di leggi dello Stato" (sent. 28/64) né tantomeno possono risultare da un atto "carente della forza di legge (sent. 100/80), successivamente, ha sentenziato che essi devono essere "di così ampia portata o così fondamentali da potersi desumere, di norma, soltanto dalla disciplina legislativa relativa a settori materiali, (….) ovvero, eccezionalmente, da singole materie, sempreché in quest'ultimo caso il principio sia diretto a garantire il rispetto di valori supremi, collocabili al livello delle norme di rango costituzionale o di quelle di immediata attuazione della Costituzione (sent. 1107/88).

Sono stati così riconosciuti come principi generali dell'ordinamento, per esempio: la libera concorrenza nelle attività lavorative manuali (sent. 6/56); l'obbligo di indennizzare il proprietario espropriato (sent. 49/58); l'esclusiva competenza statale in materia processuale, la definitività del controllo (sent. 73/61); il giusto procedimento (anche prima della “costituzionalizzazione”) (sent. 7/82, 30/64, 13/62); la perequazione retributiva dei dipendenti pubblici (sent. 21/78); la cd. “contingenza” (sent. 45/78); il divieto di farsi ragione da sé (sent. 16/92)[14]; il principio di legalità (da ultima sent. 425/99); il principio secondo cui

[13] O ancora "la coerente e vivente unità logica e sostanziale del diritto positivo" (sent. 6/56).

[14] Per quanto riguarda questioni di legittimità non direttamente connesse al tema della legislazione regionale, sono stati individuati come principi generali anche: la certezza delle situazioni giuridiche (sent. 66/99), la spettanza della pensione di reversibilità anche al coniuge che abbia contratto matrimonio dopo il pensionamento dell'assicurato (fra le altre, sentt. 187/00, 110/99, 162/94, 3/75); l'obbligo della previa contestazione, nel procedimento finalizzato all'irrogazione d'una sanzione disciplinare (sent.199/99).

la imputazione della responsabilità ha come limite minimo quella della colpa grave (sent. 340/01).

L'irretroattività delle leggi regionali è stata considerata alla stregua di un principio generale dell'ordinamento, nella misura in cui si rifletta sulla continuità dell'ordinamento giuridico, cioè se tali leggi prendono in considerazione e disciplinano "situazioni giuridiche verificatesi prima della …entrata in vigore al fine di darne una disciplina diversa da quella statale" (91/82, 13/80, 123/57, 116/57, 44/57). Tuttavia, su quest'ultimo principio la Corte ha affermato che anche per le regioni, ad esclusione della materia penale, "è possibile l'emanazione di norme alle quali venga attribuita (….) efficacia retroattiva", purché non vengano contraddetti principi e valori costituzionali (sent. 190/88). Resta fermo dunque il "principio dell'unità dell'ordinamento" il quale ha comunque "il significato di garantire la coerenza e ragionevolezza del sistema più che la sua continuità temporale". Per "l'esigenza di certezza dei rapporti preteriti" "si impone (allora) una particolare considerazione del canone di ragionevolezza" quando le leggi regionali "vanno ad incidere su situazioni e rapporti già regolati da leggi dello Stato" (sentt. 389/91, 99/87, 19/89, ord. 713/88; vd. anche sentt. 419/00[15], 416/99, 229/99, 6/94 e 283/93). In dottrina, sulla retroattività di leggi regionali, v. Zanon (1992).

E stato escluso invece, fra gli altri, il travalicamento dei limiti qui in esame, in materia - tra l'altro – di: retroattività di legge regionale (sent. 19/70); usi civici (sent. 87/63); "valore" della certezza del diritto (sent. 174/86, 101/86); riserva al proprietario della cosa accessoria della facoltà di far cessare il vincolo pertinenziale (sent. 50/82).

La sent. 107/87, inoltre, è un significativo esempio di come si tengano strettamente connesse le tematiche dei diversi limiti qui in esame. In quella sede, in particolare, si motiva l'illegittimità di disposizioni di una delibera legislativa della Regione Trentino Alto-Adige per contrasto contro una norma fondamentale della riforma sanitaria e contro il principio del coordinamento tra finanza locale e finanza statale di cui al 119, primo comma Cost., argomentando anche in riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico (fattispecie relativa alla mancata inclusione di un rappresentante del Dicastero del Tesoro in un organo di controllo).

D'altronde, in più di una occasione, si è evidenziata la difficoltà di distinguere un principio generale dell'ordinamento da un principio costituzionale "positivizzato" (sentt. 6/56, 13/62, 212/72, 83/82, 1107/88, 75/92, 415/94).

Sulla distinzione, invece, tra principio fondamentale e principio generale si veda la sentenza 415/94 e, in dottrina, Guigli (1996).

---

[15] "Il legislatore ordinario (…) puo' (…) emanare norme retroattive, purche' trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, cosi' da non incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti" (sent. 419/00).

4. Le norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

La Corte costituzionale ha affermato innanzitutto che "la natura di riforma economico-sociale di una normativa non puo' essere determinata dalla sola apodittica affermazione del legislatore e (….) deve invece ricercarsi nell'oggetto della normativa, nella sua motivazione politico-sociale, nel suo scopo, nel suo contenuto, nella modificazione che essa apporta nei rapporti sociali" (sent. 219/84)[16].

Successivamente, nella sent. 1033/88 la Corte ha riassunto la propria giurisprudenza in materia, giungendo a caratterizzare il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali "sotto un triplice profilo:

a) si deve trattare di norme legislative dello Stato che - in considerazione del contenuto, della motivazione politico-sociale e degli scopi che si prefiggono - presentino un carattere riformatore, diretto a incidere significativamente nel tessuto normativo dell'ordinamento giuridico o nella vita della nostra comunita' giuridica nazionale (v., spec., sent. n. 219 del 1984);

b) le stesse leggi, tenuto conto della tavola di valori costituzionali, devono avere ad oggetto settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza, quali, ad esempio, "la soddisfazione di un bisogno primario o fondamentale dei cittadini" (sent. n. 4 del 1964) o un "essenziale settore economico del paese" (sentt. n. 13 del 1964, e, analogamente, n. 219 del 1984);

c) si deve trattare, inoltre, di "norme fondamentali", vale a dire della posizione di norme-principio o della disciplina di istituti giuridici - nonché delle norme legate con queste da un rapporto di coessenzialita' o di necessaria integrazione - che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale (sent. n.160 del 1969) e che, in ogni caso, lascino alle Regioni, nelle materie di propria competenza, uno spazio normativo sufficiente per adattare alle proprie peculiarità locali i principi e gli istituti introdotti dalle leggi nazionali di riforma (sent. n. 219 del 1984)".

Ad ogni modo, pur dovendosi tener conto della eventuale connessione con altre norme, "la qualificazione logica di alcune disposizioni di una certa legge come norme fondamentali di riforma economico-sociale non si estende automaticamente a tutte le disposizioni comprese nella legge medesima (sent. 99/87, 151/86 e 219/84).

Nella sentenza 153 del 1995 la Corte ha fissato come segue i caratteri propri di tale limite generale all'esercizio delle competenze legislative delle regioni, richiamando le sentenze nn. 296 del 1993; 366, 356 e 188 del 1992; 493, 386 e 349 del 1991, 634 del 1988:

---

[16] Il principio secondo cui occorre prescindere dalle qualificazioni operate dal legislatore è stato poi ribadito dalle sentt. 151/86, 85/90, 349/91, 406 e 482/95).

- l'incisiva innovatività del contenuto normativo, tenuto anche conto delle finalità perseguite dal legislatore in ordine a un fenomeno vasto di primaria importanza nazionale;
- l'attinenza della disciplina dettata a un problema di grande rilevanza per la definizione del rapporto fra proprietà privata e potere pubblico e, quindi, per la vita economica e sociale della comunità intera;
- la connotazione delle norme considerate come principi che esigono un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

Più recentemente, la Corte ha ribadito che "il vincolo per la legislazione regionale e' (…) limitato alle "norme fondamentali" della legge di riforma, cioè a quelle che contengono le opzioni di fondo che costituiscono l'ossatura dell'intervento riformatore (sent. 477/00)": "la qualifica di "fondamentale" da attribuire alle norme della nuova disciplina può derivare dal costituire esse un elemento coessenziale alla riforma economico-sociale, in quanto la caratterizzano o formano la base del suo sviluppo normativo"; dunque "non tutte le disposizioni, né il loro compiuto tenore letterale, costituiscono `norme fondamentali di riforma economico-sociale' [...] ma solo i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono, per i principi enunciati o da esse desumibili" (sentenza n. 482 del 1995). La nozione di "norme fondamentali di riforma economico-sociale (….) si ricava dall'esigenza di unita' sotto il profilo delle scelte politiche fondamentali della Repubblica, alla difesa della quale tale limite e' preordinato: dall'esigenza cioe' che le grandi scelte riformatrici poste con la legge dello Stato non siano contraddette da orientamenti diversamente ispirati del legislatore regionale". Quindi "non qualsiasi modifica legislativa merita la qualificazione di "riforma economico-sociale", ma solo quelle innovazioni che corrispondono a scelte di "incisiva innovatività" in settori qualificanti la vita sociale e, in particolare, quelle che mirano a strutturare tali settori attraverso istituzioni che, per la natura degli interessi che coinvolgono, non possono che valere su tutto il territorio nazionale (da ultimo, sentenze nn. 406 del 1995 e 352 del 1996)" (così la sent. 477/00)[17].

Con l'ausilio dei principi di coessenzialità e necessaria integrazione (ancora richiamato nelle sentt. 323/98, 355/93, 296/93, 99/87 e 151/86 e da ultimo nella sent. 477/00), la Corte ha in talune occasioni dichiarato legittimo il vincolo alle competenze regionali imposto da norme di dettaglio con riferimento, ad esempio, alle disposizioni dirette a porre i principi concernenti l'organizzazione delle Unità Sanitarie Locali, più volte considerate norme fondamentali delle riforme economico-sociali (sent.355/93, 274 e 107/88), o ai programmi pluriennali di attuazione in materia di espropriazione (sent. 1033/88) o ancora ai periodi di prelievo venatorio (sent. 323/98). La Corte ha poi riconosciuto la legittimità anche di provvedimenti temporanei negando che "la temporaneità" di provvedimenti normativi "rappresenti un ostacolo

[17] Vd. anche sentt. 436/98 e 352/96.

insormontabile" al fine della loro considerazione "come parti integranti delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. L'idea che debbano essere "fondamentali" soltanto le riforme che non hanno limiti di tempo, (….), non e' accettabile, sia perché, se fosse vera, verrebbe espunta dalla categoria delle leggi in questione proprio l'ipotesi più importante per la quale tale categoria e' stata pensata in Assemblea Costituente, cioè la programmazione economica (che e' sempre a termine), sia perché il carattere riformatore di una legge e' sempre commisurato, spazialmente o temporalmente, alla concreta situazione che il legislatore intende cambiare" (sent. 274/88, 1033/88, così anche sentt. 493/91, 153/95, 497 e 296/93, 493/91, 274/88). Le norme fondamentali possono quindi avere anche carattere transitorio o speciale purché dirette "a realizzare o a favorire (…) il perseguimento di un obiettivo primario connesso ad una legge di riforma" (sent. n. 493/91).

Per la dottrina (Bartole, 1984), resta difficile rintracciare sostanziali criteri identificativi delle "riforme" che non siano tautologici o che facciano mero riferimento all'innovatività della legge e - soprattutto – altrettanto poco agevole appare distinguere in concreto le norme di riforma dai principi fondamentali.

In altra sede (Mangiameli, 1999) sono state espresse riserve sul configurare norme temporanee come norme di grande riforma (sul punto anche Malo, 1994).

A titolo di esempio sono state fatte rientrare tra le riforme economico sociali il Piano regolatore generale per gli acquedotti (sent. 4/64), la nazionalizzazione delle imprese produttrici di energia elettrica (sent. 13/64, 79/66, 118/66, 91/67), l'istituzione degli enti di riforma fondiaria in Sardegna (sent. 37/66), il piano quinquennale per l'edilizia scolastica ed universitaria (sent. 92/68), la concezione della tutela paesaggistica contenuta nella L.431/85 (Legge Galasso) (sent. 437/91, 151/86), il regime di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli e natanti (sent. 634/88), il principio del silenzio assenso in materia di urbanistica e le relative eccezioni (sent.1033/88), la liberalizzazione dei prezzi dei servizi turistico-alberghieri di cui alla legge 284/91 (sent. 188/92), le disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili (sentt. 210/01, 169/99, 323/98, 272/96, 577/90, 1002/88)[18], il riordino delle Camere di commercio di cui alla L.580/93 (sent. 477/00), la disciplina nazionale di settore in materia di espropriazione per pubblica utilità (sent. 153/95, 623/88, 13/80)[19], le leggi di riforma sanitaria (sent.

[18] Restando le competenze in materia di tutela della fauna selvatica affidate allo Stato, alle Regioni è data, ad esempio, la facoltà di modificare l'elenco delle specie cacciabili solo in senso ulteriormente limitativo, e non estensivo, del divieto generale di caccia (sent. 169/99).

[19] Nella stessa sentenza la Corte ha anche affermato che il sopravvenire di norme statali siffatte comporta l'abrogazione delle norme regionali contrastanti. Inoltre allo stesso modo la Corte ha deciso con riguardo ad una legge provinciale di Bolzano (sent. 80/96) e ad una regionale del Trentino-Alto Adige (sent. 147/99) in materia di criteri di determinazione dell'indennità di esproprio.

354/94, 355/93, 386/91, 274/88, 296/86)[20], molti principi desunti dalle leggi di riforma del pubblico impiego (sent. 153/95, 359/93, 341/92, 219/84), la legge 144/99 in materia di investimenti (sent. 314/01), la disciplina in materia di rifiuti di cui al D.Lgs. 22/97 (sent. 335/01).

È stato invece negato questo carattere alla Legge 567/62 sul canone di affitto dei fondi rustici (sent. 160/69), alla legge di conversione di un decreto-legge contenente "provvedimenti urgenti per la finanza locale" (sent. 100/80) e alla disciplina vigente in materia di trattamento giuridico e sanitario del personale sanitario (sent. 1107/88) e all'intera disciplina dell'imprenditoria giovanile in agricoltura di cui alla legge 441/98 (sent. 170/01).

Sugli aspetti storici che portarono alla formulazione – negli Statuti – del limite delle norme di riforma economico-sociale, si veda Ghelarducci (1991), dove si ricorda la preoccupazione che l'esclusiva competenza regionale avrebbe potuto precludere l'organica attuazione delle riforme che si volevano avviare in materia economica e sociale.

Sulle diverse dizioni che utilizzano gli Statuti, che impongono al "legislatore regionale esclusivo" a volte il rispetto, a volte l'armonia, a volte il non pregiudizio delle norme di riforma, Gabriele, 1988.

[20] Tuttavia ha anche dichiarato la legittimità del controllo della Regione Sicilia sulle USL, in quanto rientrante nella potestà legislativa esclusiva in materia di controllo degli enti locali (sent. 385/91).

DOCUMENTAZIONE

STATUTI SPECIALI

APPROVAZIONE DELLO STATUTO DELLA REGIONE SICILIANA

Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455

(G.U. n. 133, 10 giugno 1946, Serie Generale)

Statuto della "Regione siciliana"

Estratto

Titolo II

FUNZIONI DEGLI ORGANI REGIONALI

Sezione I

FUNZIONE DELL'ASSEMBLEA REGIONALE

Articolo 14

L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie:

a) agricoltura e foreste;

b) bonifica;

c) usi civici;

d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati;

e) incremento della produzione agricola ed industriale: valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali;

f) urbanistica;

g) lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale;

h) miniere, cave, torbiere, saline;

i) acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale;

l) pesca e caccia;

m) pubblica beneficenza ed opere pie;

n) turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche;

o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative;

p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali;

q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato;

r) istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie;
s) espropriazione per pubblica utilità.

Articolo 15

Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana.

L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria.

Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali.

STATUTO SPECIALE PER LA SARDEGNA

Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3

(G.U. n. 58, 9 marzo 1948, Serie Generale)

Estratto

Titolo II

FUNZIONI DELLA REGIONE

Articolo 3

In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonchè delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie[1]:

a) ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale;

b) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni[2];

c) polizia locale urbana e rurale;

d) agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario[3];

e) lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione;

f) edilizia ed urbanistica;

g) trasporti su linee automobilistiche e tranviarie;

h) acque minerali e termali;

i) caccia e pesca;

l) esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche;

m) esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline;

n) usi civici;

o) artigianato;

p) turismo, industria alberghiera;

q) biblioteche e musei di enti locali.

[1]Alinea modificato dall'art. 3, comma 1, lett. b), Legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2.
[2]Lettera sostituita dall'art. 4, L.Cost. 23 settembre 1993, n. 2.
[3]Lettera modificata da avviso di rettifica pubblicato nella G.U. 19 giugno 1948, n. 141.

STATUTO SPECIALE PER LA VALLE D'AOSTA

Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4

(G.U. n. 59, 10 marzo 1948, Serie Generale)

Estratto

Titolo II

FUNZIONI DELLA REGIONE

Articolo 2

In armonia con la Costituzione, e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonchè delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:[1]

a) ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale;
b) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni[2];
c) polizia locale urbana e rurale;
d) agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna;
e) piccole bonifiche ed opere di miglioramento agrario e fondiario;
f) strade e lavori pubblici di interesse regionale;
g) urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica;
h) trasporti su funivie e linee automobilistiche locali;
i) acque minerali e termali;
l) caccia e pesca;
m) acque pubbliche destinate ad irrigazione ed a uso domestico;
n) incremento dei prodotti tipici della Valle;
o) usi civici, consorterie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali;
p) artigianato;
q) industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio;
r) istruzione tecnico-professionale[3];
s) biblioteche e musei di enti locali;
t) fiere e mercati;
u) ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini;
v) toponomastica;
z) servizi antincendi.

[1] Alinea modificato dall'art. 2, comma 1, lett. b), Legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2.
[2] Lettera sostituita dall'art. 1, L.Cost. 23 settembre 1993, n. 2.
[3] Per le norme di attuazione dello Statuto in materia di istruzione tecnico-professionale vedi il D.Lgs. 28 dicembre 1989, n. 433.

STATUTO SPECIALE DELLA REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1

(G.U. n. 29, 1° febbraio 1963, Serie Generale)

Estratto

Titolo II

Potestà della Regione

Capo I

Potestà legislativa

Articolo 4

In armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie[1]:

1) ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto:

1-bis) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni[2];

2) agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana, corpo forestale;

3) caccia e pesca;

4) usi civici;

5) impianto e tenuta dei libri fondiari;

6) industria e commercio;

7) artigianato;

8) mercati e fiere;

9) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale;

10) turismo e industria alberghiera;

11) trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale;

12) urbanistica;

13) acque minerali e termali;

14) istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale.

[1] Alinea modificata dall'art. 5, comma 1, lett. b), Legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

[2] Numero aggiunto dall'art. 5, comma 1, L. cost. 23 settembre 1993, n. 2.

APPROVAZIONE DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI COSTITUZIONALI CONCERNENTI LO STATUTO SPECIALE PER IL TRENTINO-ALTO ADIGE

Decreto Presidente Repubblica 31 agosto 1972, n. 670

(G.U. n. 301, 20 novembre 1972, Serie Generale)

Testo unificato delle leggi sullo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige

Estratto

Titolo I

COSTITUZIONE DELLA REGIONE "TRENTINO-ALTO ADIGE" E DELLE PROVINCE DI TRENTO E DI BOLZANO

Capo II

FUNZIONI DELLA REGIONE

Articolo 4

In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonchè delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la regione ha la potestà di emanare norme legislative nelle seguenti materie[1]:

1) ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto;
2) ordinamento degli enti para-regionali;
3) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni[2];
4) espropriazione per pubblica utilità non riguardante opere a carico prevalente e diretto dello Stato e le materie di competenza provinciale;
5) impianto e tenuta dei libri fondiari;
6) servizi antincendi;
7) ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri;
8) ordinamento delle camere di commercio;
9) sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative;
10) contributi di miglioria in relazione ad opere pubbliche eseguite dagli altri enti pubblici compresi nell'ambito del territorio regionale.

[1] Alinea modificata dall'art. 4, comma 1, lett. c), Legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2.
[2] Numero sostituito dall'art. 6, comma 1, L. cost. 23 settembre 1993, n. 2.

Capo III

FUNZIONI DELLE PROVINCE

Articolo 8

Le province hanno la potestà di emanare norme legislative entro i limiti indicati dall'art. 4, nelle seguenti materie:

1) ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto;
2) toponomastica, fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della provincia di Bolzano;
3) tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare;
4) usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali, e, per la provincia di Bolzano, anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive;
5) urbanistica e piani regolatori;
6) tutela del paesaggio;
7) usi civici;
8) ordinamento delle minime proprietà culturali, anche agli effetti dell'art. 847 del codice civile; ordinamento dei "masi chiusi" e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini;
9) artigianato;
10) edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico, comprese le agevolazioni per la costruzione di case popolari in località colpite da calamità e le attività che enti a carattere extra provinciale, esercitano nelle province con finanziamenti pubblici;
11) porti lacuali;
12) fiere e mercati;
13) opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche;
14) miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere;
15) caccia e pesca;
16) alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna;
17) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale;
18) comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia;
19) assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali;
20) turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci;
21) agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine, bonifica;

22) espropriazione per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale;
23) costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nel collocamento;
24) opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria;
25) assistenza e beneficenza pubblica;
26) scuola materna;
27) assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le province hanno competenza legislativa;
28) edilizia scolastica;
29) addestramento e formazione professionale.

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

SENTENZA N. 13
ANNO 1980
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 4, secondo e terzo comma, 11, terzo e quinto comma, 56 e del titolo VII della legge approvata il 15 dicembre 1978 dall'Assemblea regionale siciliana e recante "Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione Sicilia in materia urbanistica" e della legge approvata dalla stessa Assemblea regionale il 16 - 17 maggio 1979, recante "Norme sul riordino urbanistico edilizio", promossi con ricorsi del Commissario dello Stato per la Regione Sicilia, rispettivamente notificati il 22 dicembre 1978 e il 21 maggio 1979, depositati in cancelleria il 27 dicembre 1978 e il 30 maggio 1979, iscritti ai nn. 42 del registro ricorsi 1978 e 11 del registro ricorsi 1979 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 10 e 161 del 1979 e nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana nn. 4 e 27 del 1979.

Visti gli atti di costituzione del Presidente della Regione Sicilia;

udito nell'udienza pubblica del 27 giugno 1979 il Giudice relatore Virgilio Andrioli;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giovanni Albisinni, per il ricorrente, e l'avv. Silvio De Fina, per la Regione.

(……)

Considerato in diritto

Stante la evidente connessione, due ricorsi vanno riuniti.

1. - Con il primo motivo del ricorso proposto avverso la legge approvata nella seduta del 15 dicembre 1978, il Commissario dello Stato ravvisa violazione degli artt. 5 e 128 della Costituzione e dell'art. 15 dello Statuto siciliano nella facolta', attribuita con l'art. 4 all'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, di apportare ai piani regolatori generali adottati dalle competenti autorita' comunali anche innovazioni sostanziali (tali cioe' da mutare le caratteristiche essenziali del piano stesso e dei criteri di valutazione), per contro preclusa dall'articolo 3 legge 6 agosto 1967, n. 765, a nulla rilevando che l'impugnato art. 4, divergente dall'or menzionato art. 3, consenta all'Assessore di apportare modifiche dirette alla salvaguardia del pubblico interesse.

Invero - argomenta il Commissario e ripete l'Avvocatura generale dello Stato nella memoria 18 giugno 1979 - all'Assessore regionale non vengono dettati criteri direttivi ne' imposti limiti nell'attivita', che gli e' attribuita, di salvaguardia del pubblico interesse, nel compimento della quale gli e' lecito apportare anche innovazioni sostanziali all'elaborato degli organi comunali.

Muovendo dalla premessa, corroborata dalla giurisprudenza amministrativa, che ravvisa negli strumenti urbanistici atti complessi inuguali, nei quali, a seguito della legge 765/ 1967, prevarrebbero gli organi dello Stato (ora della Regione) sugli organi comunali, obietta la Presidenza della Regione che le varianti, apportate nella legge, approvata dall'Assemblea regionale, all'art. 3 della legge 765/1967, lungi dal suonare offesa alle autonomie comunali, introdurrebbero nel sistema normativo una nota di razionalita'.

Per la chiarezza della disamina, mette conto di riprodurre il testo dei commi secondo e terzo dell'art. 3 della legge 765/ 1967, quale risulta dalle aggiunte che l'art. 4 della legge impugnata vi ha apportato; formula, che, in tal guisa ricostruita, rappresenta il testo dei commi secondo e terzo dell'art. 4 della legge regionale:

"Con lo stesso decreto di approvazione possono essere apportate al piano le modifiche conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate con deliberazione del Consiglio comunale, quelle necessarie per assicurare la osservanza delle vigenti disposizioni statali e regionali, ivi comprese quelle della presente legge, nonche' quelle che, pur importando innovazioni sostanziali, tali cioe' da mutare le caratteristiche essenziali del piano stesso e dei criteri d'impostazione, siano riconosciute indispensabili per assicurare a) il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento a norma dell'art. 6, comma secondo, legge 6 agosto 1967, n. 765, b) la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, c) la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici, d) l'osservanza dei limiti di cui agli artt. 41 quinquies, sesto e ottavo comma, e 41 sexies della legge 6 agosto 1967, n. 765, e, infine, quelle dirette alla salvaguardia del pubblico interesse".

Poste da parte le modifiche consecutive alle osservazioni accettate dal Consiglio comunale che trovano consenzienti il legislatore statale e l'Assemblea regionale siciliana, e' da decidere se contrasti con i parametri di costituzionalita' prospettati dal Commissario dello Stato la eventualita' che innovazioni sostanziali siano giustificate vuoi dalla sussistenza di alcuna delle quattro condizioni specificate sub a), b), c) e d) dell'art. 3, vuoi dalla salvaguardia del pubblico interesse che non sia gia' assicurata da quelle leggi statali e regionali (ivi compresa la legge approvata), al cui rispetto quest'ultima impegna l'Assessore regionale per l'ambiente e il territorio.

Che esigenze di pubblico interesse residuino all'applicazione delle leggi statali e regionali e alla constatazione della sussistenza di alcuna delle vicende, elencate sub a), b), c) e d) dell'art. 3, non rientra nei compiti di questa Corte scrutinare (e' ovvio che, se cio' non fosse, la questione di costituzionalita', sollevata dal Commissario, sarebbe irrilevante), ma, poiche' siffatta eventualita' non e' da escludersi, il dubbio sulla difformita' dai canoni costituzionali e statutari del potere di modifica, di cui l'Assessore regionale fruisce, permane e deve essere risolto alla stregua degli artt. 5 e 128 della Costituzione e 15 (non gia' - si noti bene - art. 14, la cui violazione non e' dal Commissario denunciata) dello Statuto siciliano.

Orbene, se i principi generali, nel rispetto dei quali la Regione e' abilitata a legiferare, sono, a sensi dell'art. 15 dello Statuto, la soppressione delle circoscrizioni delle province, peraltro non attuata, e la piu' ampia autonomia amministrativa e finanziaria, riconosciuta ai Comuni e ai liberi consorzi comunali, sembra a questa Corte, in aderenza alle precedenti sentenze 52/1969 e 118/1977, che una regola di giudizio, quale la salvaguardia del pubblico interesse cui debbono ispirarsi in ogni emergenza tutti gli uffici pubblici, finisca - per la indeterminatezza, che il rispetto delle leggi statali e regionali e la sussistenza di alcuna delle condizioni sub a),b), c) e d) dell'art. 3, non vale in tutto ad eliminare - con il conferire all'Assessore regionale il potere di apportare modifiche essenziali, tali, cioe', da mutare le caratteristiche essenziali dei piani regolatori e dei criteri d'impostazione, nella salvaguardia di un pubblico interesse, il quale, a sua volta, incontrerebbe insufficiente limite nell'accertamento giurisdizionale del vizio di eccesso di potere.

Pertanto, il primo motivo del ricorso del Commissario va accolto e i commi secondo e terzo dell'art. 4 della legge approvata dall'Assemblea regionale debbono essere dichiarati illegittimi nella parte in cui consentono all'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente di apportare, per la salvaguardia del pubblico interesse, ai piani regolatori generali adottati dai Comuni modifiche essenziali, che non rinvengono giustificazione nell'adeguamento a leggi statali e regionali o nel concorso di alcuna delle condizioni sub a), b), c) e d) dell'articolo 3 della legge 6 agosto 1967, n. 765.

2. - I) Con il secondo motivo del primo ricorso il Commissario dello Stato, premesso che l'art. 11 della legge impugnata disciplina la formazione di comparti nelle zone soggette ad interventi di conservazione, risanamento, ricostruzione e migliore utilizzazione del patrimonio edilizio e prevede che l'indennita' della prevista espropriazione di aree del comparto e dell'intero comparto sia determinata nella maggior parte dei casi sulla base del valore venale degli immobili da espropriare, ravvisa nel criterio (dei multipli) del valore medio agricolo a stregua del quale e' determinata l'indennita' di espropriazione a sensi dell'art. 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, uno dei principi direttivi delle riforme economico - sociali, che la Regione siciliana, pur nell'esercizio della legislazione esclusiva, che le compete in materia di urbanistica e di espropriazione per pubblica utilita' (art. 14 f) e s) dello Statuto), e' tenuta a rispettare.

Norma statutaria che - insiste il Commissario - l'Assemblea regionale avrebbe violato consentendo, per l'appunto, che la misura dell'indennita' per le espropriazioni previste nell'art. 11 sia in varie ipotesi determinata sulla base del valore venale degli immobili. Argomentazioni riprese nella memoria depositata il 18 giugno 1979.

Nello stesso motivo secondo del primo ricorso, la cui sostanza e' anche su questo punto ripresa nella menzionata memoria, il Commissario denuncia la violazione dell'art. 3 Cost., in cui il legislatore regionale sarebbe incorso in quanto l'impugnato art. 11 opera discriminazione tra proprietari aderenti e proprietari non aderenti alla richiesta avanzata dai Comuni di procedere alla costituzione dei consorzi di comparti, e tra proprietari non aderenti a seconda che fruiscano di redditi superiori oppur no a lire otto milioni.

La replica, svolta nella memoria depositata il 14 giugno 1979 nell'interesse della Presidenza della Regione, che nelle deduzioni del 6 gennaio 1979 si era limitata a denunciare la errata interpretazione delle norme impugnate e l'assoluta e evidente infondatezza delle censure del Commissario dello Stato, si articola in due direttive.

Premesso che anche l'art. 11 assume a criteri generali di determinazione della misura dell'indennita' d'espropriazione i multipli del valore agricolo medio, assunti dalle leggi statali, afferma la Presidenza che le due eccezioni, riservate ai proprietari aderenti e ai proprietari pur non aderenti i cui redditi non superino le lire otto milioni, sarebbero razionalmente giustificate nella prima ipotesi dall'intento perseguito dall'Assemblea regionale di stimolare proprietari d'immobili siti nel comparto a provvedere direttamente all'attuazione degli strumenti urbanistici e nella seconda ipotesi dalla ragion composta tra la pubblica utilita' e la capacita' reddita le dei cittadini di cooperare alla sua soddisfazione.

Talche' - conclude su questo punto la Presidenza della Regione - l'art. 11 non infrangerebbe i limiti (imposti dall'art. 14 dello Statuto all'esercizio della legislazione esclusiva della Regione in materia di urbanistica e di espropriazione per pubblica utilita') delle riforme industriali e agrarie, deliberate dalle assemblee legislative dello Stato, ne' suonerebbe offesa all'art. 3 della Costituzione.

Esclude poi la Presidenza la violazione dell'art. 16 della legge 865/1971 pur riguardato quale canone informatore di riforme economico - sociali perche' la tutela della proprieta' privata emergente dalla Costituzione postulerebbe l'inverso principio dell'indennizzo integrale per l'ablazione della proprieta' medesima, cui sarebbe alla discrezionalita' sovrana del legislatore ordinario riservato di apportare deroga in vista della funzione sociale della proprieta'.

II) Prima di verificare la fondatezza del complesso motivo, mette conto di riassumere il contenuto dell'impugnato art. 11, il quale arieggia all'art. 23 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, integrato per cio' che attiene alla determinazione dell'indennita' di espropriazione dal titolo terzo della stessa legge (artt. 37 e 41) (Recte: (artt. 37 a 40), v. ord. cit.)).

Al fine di assicurare il rispetto di esigenze unitarie nella realizzazione degli interventi, non disgiunto dalla equa ripartizione degli oneri e dei benefici tra i proprietari degli immobili, situati in zone soggette ad interventi di conservazione, risanamento, ricostruzione e migliore utilizzazione del patrimonio edilizio secondo le prescrizioni degli strumenti urbanistici generali o particolareggiati ovvero dei piani di ricupero di cui al titolo quarto della legge 5 agosto 1978, n. 457, i Comuni, con delibera consiliare, possono, anche d'ufficio, disporre la formazione di comparti che includano uno o piu' edifici e/o aree inedificate. Formato il comparto, il sindaco deve invitare i proprietari a dichiarare, entro un termine fissato nell'atto di notifica, se intendono procedere all'attuazione delle previsioni contenute nello strumento urbanistico.

Delle due categorie di legittimati ad accogliere oppur no la richiesta doverosa del sindaco, qui ne interessa la seconda del consorzio dei proprietari, alla costituzione del quale e' sufficiente la maggioranza assoluta dei proprietari rappresentanti il valore dell'intero comparto, calcolata in base all'imponibile catastale.

Il consorzio, una volta costituito, al fine di conseguire la disponibilita' dell'intero comparto procede alla espropriazione delle aree e delle costruzioni di proprietari, che non hanno espresso adesione (si potrebbe dire della minoranza), corrispondendo ad essi una indennita' pari al valore venale degli immobili da acquisire.

Se pero' la maggioranza necessaria per la costituzione del consorzio non viene raggiunta, il Comune procede alla espropriazione dell'intero comparto a norma della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modifiche ed integrazioni, e cioe' corrispondendo le indennita' di espropriazione in conformita' dei criteri fissati nell'art. 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, cosi' come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, ma nel richiamo della normativa statale la legge introduce due deroghe nelle quali le indennita' di espropriazione vengono determinate sulla base del valore venale degli immobili: l'una a favore di quei proprietari che ebbero ad aderire alla richiesta del sindaco ma inutilmente dappoiche' la maggioranza necessaria per la costituzione del consorzio non venne raggiunta, e l'altra a favore di coloro che, pur non avendo aderito alla richiesta del sindaco, fruiscono di redditi inferiori alle lire otto milioni.

III) La prima censura del Commissario coinvolge, come si e' visto, le tre ipotesi, in cui per l'espropriazione, a favore dei consorzi, degli immobili dei proprietari non aderenti, e per le espropriazioni, a favore del Comune, di immobili di proprietari per i quali non operano i due trattamenti differenziati, le indennita' sono determinate alla stregua del valore venale degli immobili stessi; determinazione che contrasterebbe con quei canoni ispiratori di riforme economico - sociali, adottate dagli organi legislativi nazionali, al

rispetto dei quali anche la Regione siciliana e' tenuta in materia di urbanistica e di espropriazione per pubblica utilita'.

Premesso che il riferimento alla Costituente del popolo italiano, contenuto nell'art. 14 dello Statuto, va interpretato, sia per ragioni di tempo sia in armonia con il principio di conservazione degli atti, nel senso che siasi inteso riferirsi alle assemblee parlamentari dello Stato nell'esercizio della funzione legislativa, e' da domandarsi se le due leggi statali, cui lo stesso art. 11 fa richiamo per la espropriazione dell'intero comparto promossa dal Comune a seguito della mancata costituzione del consorzio, siano da considerarsi apportatrici di riforme industriali e agrarie e, in particolare, se la disciplina della misura dell'indennita' di espropriazione, nelle due leggi prevista, rappresenti un limite, al rispetto del quale la Regione sia tenuta in ossequio al piu' volte ripetuto art. 14 dello Statuto.

Il carattere riformatore della normativa in tema di attivita' industriali non puo' essere negato ne' alla legge 865 del 1971 la quale, a tacer del primo titolo, che si rubrica: "programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica", apporta, come e' reso palese dal suo stesso sommario, radicali innovazioni alla precedente normativa, espressa nelle leggi 17 agosto 1941, n. 1150, 18 aprile 1962, n. 167, 29 settembre 1964, n. 847, ne', a maggior ragione, alla legge 10/1977 sulla edificabilita' dei suoli, che, per un verso, introduce con i programmi quinquennali di attuazione un nuovo strumento di disciplina dell'utilizzazione dei suoli e, per altro verso, sottrae ai proprietari dei suoli, edificabili e no, la scelta del modo e del tempo della loro utilizzazione. Direttamente e indirettamente le attivita' industriali non sono estranee ai due corpi di leggi, ai cui principi fondamentali deve prestare ossequio la Regione siciliana nelle due materie dell'urbanistica e della espropriazione per pubblica utilita'.

Ribadita l'ammissibilita' della prima censura del Commissario dello Stato, questa Corte, al fine di negarne la fondatezza, richiama la recentissima sentenza 5/1980, con cui e' stata sancita la illegittimita' a) dell'art. 16, commi quinto, sesto e settimo, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificati dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, b) dell'art. 19, comma primo, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e dell'art. 20, comma terzo, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e c) dell'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247, nella parte in cui, convertendo in legge, con modificazioni, il d.l. 2 maggio 1974, n. 115, ne modifica l'art. 4, estendendo l'applicazione delle disposizioni dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi da parte dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e di altri enti pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali.

IV) Una volta disatteso, nella prima parte, il secondo motivo del primo ricorso del Commissario, viene a cessare la discrasia tra le due ipotesi di indennita' di espropriazione commisurata al valore venale dei beni e la ipotesi degli immobili appartenenti a proprietari non aderenti alla richiesta del sindaco, ma titolari di reddito superiore a otto milioni di lire, che, per non essere contemplati dal quinto comma dell'art. 11, avrebbero visto liquidata la indennita' alla stregua del valore agricolo medio. Tuttavia, va dichiarata la illegittimita' della norma impugnata, che e' pur sempre espressione - lo si ripete - di una diversita' di trattamento, nell'ambito della misura dell'indennita' di espropriazione, tra le due prime ipotesi e la terza, che la menzionata sentenza di questa Corte ha cancellato.

3. - Con il terzo motivo del primo ricorso lamenta il Commissario la violazione dell'art. 42, comma terzo, della Costituzione, che l'Assemblea regionale avrebbe consumato la'

dove l'art. 52 (Recte: 56) della legge impugnata prevede la espropriazione, a favore dei Comuni, degli edifici d'interesse storico, artistico e monumentale, che versino in istato di degrado e ricadano nelle zone del centro storico, senza previa diffida ai proprietari a provvedere ad opere di restauro, e cio' perche' - argomenta il Commissario e ripete l'Avvocatura generale dello Stato nella memoria 18 giugno 1979 - l'interesse pubblico alla conservazione degli edifici in esame non cessa di essere soddisfatto anche se alla restaurazione provvedano, in ottemperanza della diffida, i proprietari, i cui interessi, quindi, non sarebbero iure sacrificati.

Replica la Presidenza della Regione che la proprieta' privata non e' automaticamente sottratta ai titolari perche' ai Comuni e' offerta soltanto la possibilita' di procedere alla espropriazione sulla base del parere della Sopraintendenza competente e tenuto conto di osservazioni e opposizioni.

Sebbene la replica non colga, a giudizio della Corte, nel segno perche' una cosa e' l'accertamento delle condizioni che giustificano il restauro degli edifici su cui s'indugia la Presidenza, e altra cosa e' la legittimita' di una espropriazione, finalizzata al restauro dei beni, la quale non si presenti come unico, necessitato mezzo per attingere siffatto risultato, e' la condizione di degrado, la quale induce a ravvisare nella espropriazione l'unico mezzo idoneo alla realizzazione del pubblico interesse, cui la norma impugnata e' indirizzata.

Pertanto, il terzo motivo del primo ricorso va respinto.

4. - I) Con il quarto motivo del primo ricorso il Commissario impugna l'intero titolo VII della legge approvata il 15 dicembre 1978, concernente "il riordino edilizio" per contrasto con l'art. 14, lett. f) dello Statuto regionale, a tenor del quale "l'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie: ... f) urbanistica".

Nella prima delle due argomentazioni, consistente in cio' che, ove le sanatorie previste nel titolo VII della legge impugnata, incidessero sulle sanzioni penali, previste in anteriori leggi statali, il complesso di norme censurate impingerebbe nel divieto fatto alle Regioni di legiferare in materia penale, non ripone fiducia il Commissario e il suo avviso e' condiviso dalla Corte, la quale non puo' non reputar valido l'orientamento della giurisprudenza e della prevalente dottrina (riecheggiato nella motivazione della sentenza n. 47/1979), che nega autorita' di esimente delle sanzioni penali a licenze e concessioni in sanatoria.

Di maggior fiducia accredita il Commissario la seconda argomentazione, per la quale le sanatorie, con incidere su comportamenti ritenuti abusivi da anteriori leggi statali, contrastano con il principio di irretroattivita' che presiederebbe alla successione nel tempo di leggi regionali a leggi statali. Ai richiami di giurisprudenza di questa Corte, contenuti nel ricorso, si aggiunge, nella memoria dell'Avvocatura generale dello Stato, la menzione della sentenza n. 23/1978. Dal suo canto, la Presidenza della Regione, nella memoria 14 giugno 1979, muove dalla premessa che le costruzioni abusive - divenendo elementi pianificati di uno strumento urbanistico - acquisirebbero per cio' solo uno status che ne consente il ricupero in base al principio proprio della legislazione statale, alla stregua della quale le costruzioni abusive, che non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici sopravvenuti, possono essere definitivamente legittimate col rilascio di concessioni in sanatoria; deduce da tale premessa che gli artt. 60 e 61 della legge impugnata si muoverebbero nell'ambito di tale principio, proprio della legislazione statale, e conclude che retroattivita' vietata si lamenterebbe se dette

espropriazioni privassero di legittimita' sanzioni in effetti irrogate sotto l'impero delle anteriori leggi statali, laddove non si da' retroattivita' vietata allorquando si applicano sanzioni previste nella legge impugnata ad abusivismi perpetrati in ispreto delle precedenti leggi e non puniti (conclusione, su cui la difesa della Presidenza ha insistito nel corso della pubblica udienza).

Non essendo intervenuta, nel termine peraltro ritenuto ordinatorio, di cui all'art. 29 dello Statuto siciliano, la pronuncia di questa Corte sul ricorso avverso la legge approvata nella seduta del 15 dicembre 1978 dall'Assemblea regionale, il Presidente della Regione ha promulgato la legge 27 dicembre 1978, n. 71, contenente le disposizioni della legge approvata nella seduta del 15 dicembre 1978, non impugnate dal Commissario dello Stato con il primo ricorso; successivamente l'Assemblea, nella seduta notturna del 16 - 17 maggio 1979, ha approvato la legge, contenente norme sul riordino urbanistico edilizio, i cui artt. 1 a 8 riproducono gli artt. 59 a 67 della legge impugnata con il primo ricorso (l'art. 9 contiene la consueta clausola di chiusura).

Questa legge e' stata impugnata, come si e' gia' esposto, con il secondo ricorso in cui il Commissario riproduce il quarto motivo del primo ricorso, cosi' come le memorie dell'Avvocatura generale dello Stato e della Presidenza della Regione elevano ad oggetto di identica trattazione il quarto motivo del primo ricorso e l'unico motivo del secondo ricorso.

II) Anche qui, razionalita' di esposizione impone di riassumere rapidamente il contenuto della legge da ultimo approvata richiamando i corrispondenti articoli del titolo VII della legge approvata nel 1978, e per cio' fare occorre muovere dalla premessa che il legislatore siciliano non ripudia il sistema sanzionatorio, previsto nella legislazione statale anteriore alla legge 10/ 1977, ma progetta una sequenza di magisteri di sanatoria, cui autorita' e interessati sono chiamati a dar vita prima di por mano a quelle sanzioni, le une, e a sopportarle, gli altri, non - si noti bene - in riferimento a tutta l'edilizia abusiva, che aduggia il territorio dell'isola, ma soltanto a quella che il legislatore siciliano ha ritenuto ricuperabile.

Che' l'art. 3 (= 62) lascia fuori dai magisteri di sanatoria otto categorie di edificazioni tra cui vanno ricordate le costruzioni in violazione di norme igienico - sanitarie non ritenute sanabili dalle autorita' competenti e le costruzioni catastate e catastabili come ville (le altre sei categorie impegnano beni pubblici e beni di interesse lato sensu pubblico).

Fuori del contesto di costruzioni suscettibili delle sanzioni, previste nelle leggi vigenti al tempo in cui le infrazioni furono perpetrate, si articola questa sequenza:

- entro tre mesi dalla entrata in vigore della legge regionale, sulla base di una rilevazione aggiornata, devono i Comuni provvedere con apposita delibera consiliare alla perimetrazione di insediamenti residenziali, produttivi o di servizio che presentino particolare disordine urbanistico - edilizio, delimitando gli agglomerati sorti entro il 30 aprile 1978 per l'art. 60 della legge approvata nel 1978 (e entro il 30 settembre 1978 per l'art. 1 della legge approvata nel 1979) senza o in contrasto con gli strumenti urbanistici generali o esecutivi ovvero in base a semplici frazionamenti, o comunque senza licenze o concessioni o in difformita' delle stesse, anche se nei predetti agglomerati risultino incluse costruzioni regolarmente autorizzate, purche' gli agglomerati risultino costituiti da almeno 50 edifici distanti l'uno dall'altro non piu' di 10 metri, o da un numero minore di edifici sempre distanti l'uno dall'altro non piu' di 10 metri, e purche' la cubatura realizzata non sia inferiore a quindicimila metri cubi per ettaro. La delimitazione (avverte l'art. 1, comma terzo, della legge del 1979, corrispondente all'art. 60, comma

primo (Recte: comma terzo), della legge del 1978) viene effettuata sulla base della volumetria esistente e delle corrispondenti aree necessarie per i servizi assegnando per ogni 100 metri cubi di costruzione 9 metri quadrati di spazio da destinare a spazi pubblici o riservati ad attivita' collettiva, a verde e a parcheggi di cui all'art.3 del decreto 3 aprile (Recte: 2 aprile) 1968, n. 1444 del ministro dei lavori pubblici. Infine nell'ambito della delimitazione degli agglomerati i Comuni possono realizzare opere di urbanizzazione primaria nonche' modeste rettifiche relative all'assetto viario o interventi necessari per la tutela dell'igiene e incolumita' pubbliche, ma e' vietata ogni attivita' edilizia che non sia diretta alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili esistenti (art. 1, comma primo (Recte: comma nono), della legge del 1979, corrispondente all'art. 60, comma nono, della legge del 1978);

- entro novanta giorni dalla delibera di delimitazione i proprietari delle costruzioni ricadenti all'interno della perimetrazione presentano al comune domanda per il rilascio della concessione in sanatoria (art. 2 della legge del 1979, corrispondente all'art. 61 della legge del 1978);
- con il rilascio della concessione in sanatoria il sindaco irroga sanzioni consistenti:

A) a) nella corresponsione di oneri di urbanizzazione scaturenti dall'applicazione delle tabelle parametriche, nelle misure percentuali previste dall'art. 41 della legge approvata nel 1978 (riferimento sostituito nella legge del 1979 dal richiamo dell'art. 41 della legge siciliana 27 dicembre 1978, n. 71, con la maggiorazione del 50%), b) nella corresponsione del contributo sul costo di costruzione alla stregua della tabella approvata con il decreto 11 novembre 1977 dell'Assessore regionale per lo sviluppo economico e, infine, c) nella corresponsione di una somma pari al 20 per cento del costo di costruzione, se trattasi di insediamenti residenziali fissi o stagionali,

B) nella corresponsione degli oneri di urbanizzazione relativi alle zone residenziali di cui alla lett. a), maggiorati di una somma pari al 10 per cento del costo documentato di costruzione, se trattasi di insediamenti commerciali, direzionali, industriali e turistici,

C) nella corresponsione degli oneri di urbanizzazione relativi alle zone residenziali, di cui alla lett. a), se trattasi di insediamenti artigianali. Indipendentemente poi dalla categoria in cui la costruzione abusiva e' inseribile, la regolarizzazione delle costruzioni, ancorche' realizzate senza licenza o concessione, e' subordinata alla corresponsione dei soli oneri di urbanizzazione, di cui alla ripetuta lett. a), se sono conformi agli strumenti urbanistici o alle prescrizioni dell'art. 17 della legge statale 6 agosto 1967, n. 765. Gli oneri di urbanizzazione, da ultimo menzionati, sono inoltre ridotti al quaranta per cento per le costruzioni abusive unifamiliari di tipo economico, popolare e rurale, i cui proprietari non possiedono altri alloggi, nonche' per gli alloggi di tipo economico - rurale di proprieta' di nuclei familiari il cui reddito, calcolato con le modalita' dell'art. 21 legge statale 5 agosto 1978, n. 457 (norme per l'edilizia residenziale), non sia superiore a sei milioni (art. 2 della legge del 1979, corrispondente all'art. 61 della legge del 1978). Da qualsiasi onere, infine, sono esenti le concessioni in sanatoria agli enti pubblici per la costruzione di alloggi popolari eseguiti, entro il 30 aprile 1978 per la legge approvata nel 1978 ed entro il 30 settembre 1978 per la legge approvata nel 1979, senza licenza o concessione (art. 7 della legge del 1979, corrispondente all'art. 66 della legge del 1978);

- per l'art. 5 della legge del 1979, corrispondente all'articolo 64 della legge del 1978, i Comuni hanno facolta' di deliberare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, per motivi di rilevanza sociale ed economica la estensione a tutto il territorio comunale della possibilita' di regolarizzazione, di cui all'art. 2 della legge del 1979 (corrispondente all'art. 61 della legge del 1978), in favore dei proprietari di costruzioni

destinate ad uso residenziale, produttivo o di servizio, sorte senza o in contrasto con gli strumenti urbanistici generali ed esecutivi ovvero in base a semplici frazionamenti o comunque senza licenza o concessione o in difformita' da questa, anche al di fuori del perimetro di edificazione, purche' non si versi nelle situazioni, che l'art. 3 della legge del 1979 (art. 62 della legge del 1978) non vuole suscettibili di sanatoria e sempreche' si tratti di edifici realizzati entro il 30 aprile 1978 per la legge del 1978 e il 30 settembre 1978 per la legge del 1979.

Vera e propria norma di chiusura si appalesa l'art. 6 della legge del 1979 (corrispondente all'art. 65 della legge del 1978), a tenor del quale per le costruzioni i cui titolari non provvedono alla richiesta di concessione in sanatoria nei termini previsti negli artt. 2 e 5 della legge del 1979 (corrispondenti agli artt. 61 e 64 della legge del 1978) ovvero non possono ottenere la concessione in sanatoria ai sensi dell'art. 3 della legge del 1979 (corrispondente all'art. 62 della legge del 1978), il sindaco e' obbligato ad applicare le sanzioni previste dalle leggi in vigore al momento in cui le costruzioni vennero realizzate (realizzazione, che, a stare all'art. 8 della legge del 1979, corrispondente all'art. 67 della legge del 1978, si ha per perfezionata allorquando siano state portate a compimento entro il 30 aprile 1978 per la legge del 1978 ed entro il 30 settembre 1978 per la legge del 1979 tutte le strutture essenziali degli edifici).

Infine, l'art. 4 della legge del 1979, corrispondente all'articolo 63 della legge del 1978, fa obbligo ai Comuni che abbiano proceduto alla perimetrazione delle zone interessate da insediamenti che presentino particolare disordine urbanistico - edilizio, di procedere alla revisione globale degli strumenti urbanistici generali entro un anno dalla data di approvazione della deliberazione di perimetrazione e statuisce che dopo la approvazione di tali strumenti l'attivita' edilizia nella zona perimetrata si svolgera' in conformita' delle previsioni degli stessi, pena la sostituzione dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente al comune che non ottemperi tempestivamente alla revisione generale degli strumenti urbanistici.

III) Precisata la consistenza delle norme della Regione siciliana, impugnate dal Commissario dello Stato, sarebbe d'uopo verificare se esse siano oppur no conformi ai due parametri di costituzionalita' espressi nell'art. 14 f) dello Statuto, cui la pur esclusiva legislazione regionale deve prestare ossequio: le leggi costituzionali dello Stato e il rispetto delle riforme agraria e industriale deliberate dalla Costituente del popolo italiano.

Poiche' il Commissario dello Stato non fa parola di riforme agraria e industriale deliberate dalla Costituente del popolo italiano, cui le leggi regionali impugnate attenterebbero, il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, cui questa Corte, in giudizio di vera e propria impugnazione di atti normativi - seppure in itinere - della Sicilia, e' astretta, impone di limitare l'esame alla violazione di leggi costituzionali dello Stato, che il Commissario ravvisa nella violazione del principio della irretroattivita' della legge regionale pur in materie estrapenali che la Corte nella sent. n. 23/1978 ha nei seguenti termini formulato: "Questa Corte ha precisato, fin dalle sentenze n. 44 e n. 123 del 1957, che gli effetti gia' prodotti dalle leggi dello Stato non possono venir paralizzati o alterati con riferimento al passato da parte di leggi regionali successive, senza che ne risulti violato il principio fondamentale dell'unita' dell'ordinamento giuridico dello Stato".

Questo principio, piu' che nella sentenza n. 123 del 1957, che si limita a parafrasarlo, e' affermato nella sentenza di piu' antica data (44/1957) nella motivazione della quale si rescrive che "il potere che, entro limiti piu' o meno ampi, ha la Regione di dettare nuove

e diverse norme nella stessa materia gia' regolata da leggi statali non puo' riflettersi sul passato, essendo ovvio che la Regione non puo' annullare o togliere efficacia ad atti che siano compiuti nell'ambito del suo territorio in base a leggi statali. Una diversa opinione contrasterebbe con il principio ormai pacifico, secondo cui la legge statale entra in vigore e produce tutti i suoi effetti nell'intero territorio dello Stato. Tali effetti non possono essere paralizzati da una legge regionale, senza violare il principio fondamentale dell'unita' dell'ordinamento giuridico dello Stato: unita' la quale, se consente che una nuova legge regionale deroghi, sempre nei limiti consentiti, alla legge statale, non tollera che la legge regionale si sovrapponga con effetti ex tunc ad una legge statale".

Non solo perche' la parte del presente giudizio, che vi avrebbe avuto interesse, non ha addotto motivi che valgano a contrastare la validita' del principio, ma anche perche' argomenti nuovi non e' dato allo stato addurre, la Corte intende rimanere fedele al principio, ma deve, senza soluzione di continuita', rilevare che l'affermazione del principio non esaurisce l'indagine in quanto occorre soggiungere, come da parte della Presidenza della Regione si e' fatto (e con particolare insistenza nel corso della discussione orale), che fattispecie delle leggi dello Stato e della Regione che si sono succedute nel tempo siano non le infrazioni, ma gli atti permissivi e sanzionatori adottati dalle autorita' competenti. In effetti, tale identificazione e' suffragata dalla prevalente dottrina e dalla giurisprudenza, formatesi in sede d'interpretazione delle leggi statali, anteriori alla legge 10/1977.

Ma la consecutio, che si e' riassunta, va sottoposta a verifica in riferimento - sul versante della normativa statale - alla or menzionata legge c.d. Bucalossi e alla legge 5 agosto 1978, n. 457 (entrata in vigore, anche nel territorio della Regione siciliana, il 20 agosto 1978) e - sul versante della normativa regionale - in riferimento non solo alle leggi impugnate, ma anche alla legge 27 dicembre 1978, n. 71, che, come si sa, consta di tutte le norme della legge approvata nel 1978 che non formano oggetto di ricorso da parte del Commissario dello Stato.

I dati positivi del conflitto sono offerti, per un verso, dal termine del 30 settembre 1978 entro il quale debbono essere portate a compimento tutte le strutture essenziali degli edifici abusivi perche' questi possano formare oggetto di riordino, e, per altro verso, dall'art. 18, comma primo, della legge 10/1977, per il quale "rimangono salve le licenze edilizie gia' rilasciate, anche in attuazione di piani di lottizzazione, prima della data di entrata in vigore della presente legge (e cioe' 30 gennaio 1977), purche' i lavori siano completati entro quattro anni dalla stessa data, cosi' da rendere gli edifici abitabili o agibili. Per la parte non completata entro tale termine dovra' essere richiesta la concessione" e, in parte qua, dal titolo quarto della legge 5 agosto 1978, n. 457 (entrata - lo si ripete - in vigore il 20 agosto 1978) contenente "norme generali per il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente".

Ne' va lasciata in ombra la diversa nozione di edificio "realizzato" di cui fanno mostra le due normative: mentre - lo si e' or ora rilevato - l'art. 8 della legge del 1979 corrispondente all'art. 67 della legge del 1978 si accontenta che ne siano state portate a compimento almeno tutte le strutture essenziali (la quale notazione lascia intendere che ci si riferisce ad unita' edilizie), il legislatore statale esige che gli edifici siano abitabili o agibili, ma lascia intendere che le due constatazioni siano riferibili anche a porzioni di unita' edilizia (diversamente non avrebbe senso la ipotesi della concessione da richiedere per la parte non completata entro il 30 gennaio 1981 - quattro anni dalla data di entrata in vigore).

La precisazione dei dati positivi, di cui, sebbene le parti non se ne siano fatte carico, questa Corte, in ossequio al principio: iura novit curia, non puo' ne' deve disinteressarsi, consente di identificare i tempi su cui incidono da un lato la legge 10/1977, la quale fa salve le sole licenze gia' consentite subordinandone per giunta la efficacia al compimento degli edifici, come abitabili o agibili, entro il 30 gennaio 1981 e, per il tempo 20 agosto - 30 settembre 1978, il titolo quarto della legge 5 agosto 1978, n. 457, e dall'altro lato la normativa siciliana, provocando il conflitto, che deve esser composto a stregua del riaffermato principio di irretroattivita' delle leggi regionali: e' il tempo anteriore al 30 settembre 1978, il quale si suddivide, a sua volta, in due periodi a seconda che vengano in considerazione la legge 10 del 1977 ovvero la legge 457/1978. Per il periodo di tempo successivo al 30 settembre 1978, che potrebbe protrarsi anche oltre tale data se l'Assemblea regionale lo prorogasse cosi' come fece nella seconda normativa rispetto alla prima, il termine di raffronto della legislazione statale e' offerto non piu' (o non soltanto) dalla legge 10/1977, ma (o anche) dal titolo quarto della legge 5 agosto 1978, n. 457, il quale si contrappone entro certi limiti alla legge siciliana impugnata: invero, con l'art. 27 attribuisce ai Comuni in sede di formazione dello strumento urbanistico generale e ai Comuni, che di detto strumento (sono privi) (Recte: erano gia' muniti), con deliberazione consiliare sottoposta al controllo previsto nell'art. 59 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, (zone di ricupero del patrimonio edilizio e urbanistico in condizioni di degrado - la complessa facolta' di individuare) (Recte: la complessa facolta' di individuare zone di recupero del patrimonio edilizio e urbanistico in condizioni di degrado e,) nell'ambito di dette zone, immobili, complessi edilizi, isolati ed aree per i quali il rilascio della concessione e' subordinato alla formazione del piano di recupero - fermi, per le aree e gli immobili non assoggettati al piano di recupero e comunque non compresi in questo, il rispetto delle previsioni degli strumenti urbanistici generali e, nell'ipotesi di carenza di piani particolareggiati, il mantenimento delle destinazioni d'uso residenziali per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria nonche' di restauro e di ristrutturazione edilizia che riguardino esclusivamente opere interne e singole unita' immobiliari (mantenimento delle destinazioni d'uso residenziali cui si aggiunge, nel caso di edifici costituiti da piu' alloggi, la disciplina di detti interventi in convenzioni o atti unilaterali d'obbligo, con cui il concessionario s'impegni a praticare prezzi di vendita e canoni di locazione degli alloggi concordati con il comune e a concorrere negli oneri di urbanizzazione ai sensi della legge 10/1977) - ; con l'art. 28 attribuisce ai piani di recupero del patrimonio edilizio esistente la disciplina degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree individuati nelle zone di recupero, e precisa che detti piani siano attuati dai proprietari singoli o riuniti in consorzio a stregua dei criteri indicati nell'art. 30 e, in determinate ipotesi, dai Comuni; con l'art. 31 definisce, con qualificazioni che prevalgono - ad esclusione delle disposizioni e competenze previste con le leggi 1 giugno 1939, n. 1089 e 29 giugno 1939, n. 1497 sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi, gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia e urbanistica; con l'art. 32 chiarisce che gli interventi sul patrimonio edilizio esistente compresi nei piani di recupero, approvati con deliberazioni dei consigli comunali, sono inclusi nei programmi pluriennali di attuazione, previsti dall'art. 13 della legge 10/1977, nei quali sono altresi' compresi gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, non compresi nei piani di recupero, imponendo ai Comuni di stimare la quota presumibile degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente e di valutarne la incidenza

ai fini della determinazione delle nuove costruzioni previste nei programmi stessi (disposizioni ancor piu' particolari detta l'art. 32 per i Comuni con popolazione superiore ai 50 mila abitanti); con l'art. 33 prevede agevolazioni creditizie per gli interventi previsti nel quarto titolo; con l'art. 34, infine, attribuisce ai Comuni la facolta' di riconoscere con deliberazione consiliare il valore di piani di recupero e di applicare le disposizioni del quarto titolo ai piani particolareggiati e ai piani delle zone da destinare all'edilizia economica e popolare, gia' approvati alla data di entrata in vigore della legge e finalizzati al risanamento del patrimonio edilizio esistente.

I ristretti limiti del periodo di tempo, in cui le norme impugnate potrebbero venire in conflitto con la legge statale 457/1978 (periodo di tempo che, come si e' gia' rilevato, potrebbe procrastinarsi), non esimono questa Corte dallo sciogliere il dubbio, peraltro non sollevato dal Commissario ma di ufficio rilevabile in virtu' del ripetuto principio: iura novit curia

Il presupposto, su cui il quarto titolo della legge 457/1978 si adagia, non e' dei piu' puntuali: delle "condizioni di degrado" puo' recepirsi il significato restrittivo, desumibile, ad es., dal d.min. 9 ottobre 1978, emanato in applicazione dell'art. 2 (Recte: 21) della legge 27 luglio 1978, n. 392, sull'equo canone, ma puo' pur accogliersi altro significato, reso palese dalla stessa finalita' del quarto titolo, che induca a reputare in condizioni di degrado non solo l'edificio che versi in cattivo stato di conservazione, ma anche l'edificio, la cui destinazione specifica contrasti con i normali canoni dell'utilizzazione edilizia.

Senonche' diverse sono le ragioni giustificatrici dei due corpi di norme: mentre il legislatore statale mira a riutilizzare il patrimonio edilizio preesistente in condizioni di degrado, il legislatore regionale persegue la finalita' di sanare con i temperamenti che si sono precisati gli abusivismi, di cui all'art. 1 della legge del 1979, corrispondente all'art. 60 della legge del 1978.

Non e' escluso che in concreto i temperamenti, in vista dei quali l'Assemblea regionale ha contenuto le sanatorie, potranno coincidere o contrastare con le tecniche del "recupero", perseguito dal legislatore statale, ma gli eventuali contrasti potranno essere risolti in altre sedi e, comunque, la loro ipoteticita' non consente di risolverli, in via per cosi' dire preventiva, sul piano delle illegittimita' costituzionali e statutarie.

Posto dunque da parte il titolo quarto della legge 5 agosto 1978, n. 457, il conflitto tra le norme impugnate e la legge 10/1977 non puo' non essere risolto a favore del legislatore regionale, in applicazione del ripetuto principio che assume a fattispecie della legge statale i provvedimenti (permissivi e) sanzionatori, se ed in quanto adottati dalle competenti autorita', non gia' le infrazioni perpetrate, sanzionate oppur no. Pertanto, anche il quarto motivo del primo ricorso e l'unico motivo del secondo ricorso vanno disattesi.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i due ricorsi,

1) dichiara l'illegittimita' del secondo e del terzo comma dell'art. 4 della legge, approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 15 dicembre 1978, recante "norme integrative e modificative della legislazione siciliana in materia urbanistica", nella parte in cui consentono all'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente di apportare, per la salvaguardia del pubblico interesse, ai piani regolatori generali adottati dai Comuni modifiche essenziali, che non trovano giustificazione nell'adeguamento a

leggi statali e regionali o nel concorso di alcuna delle condizioni sub a), b), c) e d) dell'art. 3 della legge 6 agosto 1967, n. 765;

2) dichiara l'illegittimita' del quinto comma dell'art. 11 della stessa legge;

3) dichiara non fondata la questione di legittimita' del terzo comma - limitatamente alle parole "corrispondendo ad essi un'indennita' pari al valore venale dell'immobile da acquisire" - dell'art. 42 (Recte: 11) della stessa legge in riferimento all'art. 14 lett. f) e s) dello Statuto della Regione siciliana;

4) dichiara non fondata la questione di legittimita' dell'articolo 56 della stessa legge, in riferimento all'art. 42, comma terzo, della Costituzione, nella parte in cui consente l'espropriazione degli edifici del centro storico di interesse artistico e monumentale in stato di degrado senza la previa diffida ai proprietari a provvedere alle opere di restauro;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimita', in riferimento all'art. 14 lett. f) dello Statuto della Regione siciliana, delle norme del titolo VII della stessa legge, concernenti il "riordino urbanistico edilizio", e della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta notturna del 16 - 17 maggio 1979, recante "norme sul riordino urbanistico edilizio".

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 1980.

Deposito in cancelleria: 15 febbraio 1980.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 50 del 20 febbraio 1980.

Pres. AMADEI - Rel. ANDRIOLI

SENTENZA N. 100
ANNO 1980
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente della Regione Trentino - Alto Adige, notificato il 18 luglio 1979, depositato nella Cancelleria della Corte costituzionale il 27 successivo ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 1979, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del d.P.R. 1 giugno 1979, n. 191, recante: "Disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali".

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 aprile 1980 il Giudice relatore Livio Paladin;

uditi l'avv. Giuseppe Guarino per la Regione Trentino - Alto Adige e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - L'Avvocatura dello Stato ha preliminarmente chiesto che il ricorso venga dichiarato inammissibile, in quanto il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Trentino - Alto Adige concernerebbe un atto statale avente forza di legge.

Tuttavia, anche al caso in esame sono riferibili le considerazioni svolte dalla Corte - nella sentenza n. 21 di questo anno - per escludere che avesse forza di legge l'analogo decreto presidenziale n. 411 del 1976, di approvazione di un accordo riguardante la "disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70". In primo luogo, cioe', nemmeno il d.P.R. 1 giugno 1979, n. 191, si qualifica affatto come legge delegata. In secondo luogo, dall'art. 6 del decreto - legge 29 dicembre 1977, n. 946 (convertito e modificato dalla legge 27 febbraio 1978, n. 43), ai sensi del quale l'atto impugnato ha provveduto ad emanare la "disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali", non si desume l'intenzione di operare alcuna delega di potesta' legislativa dal Parlamento al Governo. In terzo luogo, qui pure si prospetta senza limiti di tempo, come gia' nella legge n. 70 del 1975, una reiterazione triennale degli accordi e delle conseguenti deliberazioni del Consiglio dei ministri; per cui va comunque respinta la pretesa che i decreti presidenziali di approvazione degli accordi stessi costituiscano il frutto di una delegazione, giacche' diversamente ne discenderebbe una sicura violazione dell'art. 76 Cost., venendo a difettare - come la Corte ha dichiarato nella predetta sentenza - "la previsione del momento finale del termine per l'esercizio della potesta' delegata".

2. - Cio' posto, il ricorso dev'essere accolto.

Lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige non si limita ad attribuire alla Regione - ex art. 5 n. 1 - potesta' legislativa in tema di "ordinamento dei comuni", come pure si riscontra nello Statuto per il Friuli - Venezia Giulia e, piu' largamente, nello Statuto siciliano; ma stabilisce altresi', mediante il singolarissimo disposto dell'art. 65, che "l'ordinamento del personale dei comuni e' regolato dai comuni stessi, salva l'osservanza dei principi generali che potranno essere stabiliti da una legge regionale". Su questa base s'e' appunto fondata la legge regionale 11 dicembre 1975, n. 11, contenente "disposizioni generali sullo stato giuridico e sul trattamento economico

dei dipendenti dei Comuni e dei segretari comunali della Regione". E i regolamenti comunali hanno quindi recepito, in forza dell'art. 28 cpv. di tale legge, gli accordi stipulati dalle organizzazioni rappresentative dei Comuni appartenenti alle Province di Trento e di Bolzano con le organizzazioni sindacali provinciali del personale interessato, per la determinazione dei relativi trattamenti economici.

Ora, estendendo - nell'art. 1 primo comma - il campo della propria applicazione "a tutto il personale dipendente dai comuni, dalle province e dai loro consorzi sia delle regioni a statuto ordinario che di quelle a statuto speciale", Trentino - Alto Adige incluso, l'accordo approvato per mezzo dell'impugnato decreto presidenziale n. 191 del 1979 concreta indubbiamente un'invasione della sfera di competenza che l'art. 65 dello Statuto speciale assegna alla Regione ricorrente. Nel secondo comma dell'art. 1 si precisa, infatti, che "non e' consentito alcun accordo integrativo in sede locale, salvo che cio' sia espressamente previsto dal presente accordo"; e l'art. 34 specifica, in proposito, che "le disposizioni regolamentari vigenti negli enti locali" valgono solo "per quanto non previsto dal presente accordo" e "in quanto compatibili con l'accordo medesimo". Senonche' la disciplina stabilita dall'accordo nazionale e' cosi' dettagliata da non far residuare ambiti in cui possa svolgersi, con esiti significativi, l'autonomia spettante ai Comuni del Trentino - Alto Adige circa il complessivo ordinamento del loro personale; e non riserva comunque uno spazio - cio' che piu' conta in un conflitto di attribuzione vertente fra Regione e Stato - alla legislazione regionale cui l'art. 65 dello Statuto speciale affida il compito di fissare i "principi generali" del settore. Il d.P.R. n. 191 del 1979 si pone anzi in diretto contrasto con la legge regionale n. 11 del 1975, anche al di la' di quanto riguarda la definizione dei "livelli retributivo - funzionali" e dei correla" tivi trattamenti economici: basti citare ad esempio l'accesso alle singole qualifiche dei vari livelli, che in base all'art. 3 dell'accordo nazionale non puo' avvenire se non per concorso, laddove l'art. 4 della ricordata legge regionale consente, sia pure in certi casi o a certe condizioni, la "chiamata diretta" nonche' il "contratto a tempo determinato".

Se dunque si considera che il d.P.R. n. 191 del 1979, non essendo neanche dotato della forza di legge, non ha di per se stesso nessun titolo per abrogare o per contraddire una fonte legislativa locale in materia statutariamente attribuita alla Regione, ne segue che tale atto va annullato, in quanto, nell'approvare la disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali contenuta nel menzionato accordo, non detta alcuna clausola di salvaguardia della competenza regionale in ordine al personale dipendente dai Comuni del Trentino - Alto Adige.

3. - Vanamente si obietta, da parte dell'Avvocatura dello Stato, che la legge 27 febbraio 1978, n. 43, persegue un intento perequativo che non potrebbe non ricevere attuazione su tutto il territorio nazionale; che trattasi, inoltre, di una "grande riforma" della finanza locale, come tale vincolante per tutte le Regioni, ordinarie e differenziate; che la legge stessa detta, in ogni caso, "i principi fondamentali nella materia" dell'ordinamento del personale dei Comuni; e che, pertanto, nell'estendere alle Regioni a statuto speciale il campo della propria applicazione, il d.P.R. n. 191 del 1979 ha semplicemente espresso quanto era gia' implicito nella norma legislativa che ne ha imposto l'adozione.

Per prima cosa, non e' contestabile che la legge n. 43 del 1978 - come gia' risulta dai lavori preparatori ed e' confermato dall'ultimo comma dell'art. 6 - miri a superare le precedenti "disparita' di trattamento economico del personale"; ma cio' non basta per considerare immune da vizi l'atto impugnato. In effetti, la giurisprudenza di questa

Corte ritiene che alle stesse Regioni differenziate, nell'esercizio della loro particolare autonomia, siano precluse le arbitrarie discriminazioni, lesive dell'art. 3 Cost. Ma il principio di eguaglianza non rappresenta in tal senso null'altro che un limite, non gia' il presupposto giustificativo d'una quasi totale compressione delle autonomie locali, come quella che si produce nel caso in esame (e non per effetto della legge n. 43 del 1978, bensi' per espresso disposto del d.P.R. n. 191 del 1979).

Secondariamente, nella specie non e' dato ipotizzare una "grande riforma", in presenza di una legge di conversione d'un decreto - legge intitolato e contenente "provvedimenti urgenti per la finanza locale". Ne' va trascurato, d'altra parte, che anche in tema di finanza locale il Trentino - Alto Adige si trova in una condizione peculiare, dato il trasferimento delle relative funzioni a favore delle Province di Trento e di Bolzano, che il d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473, ha recentemente disposto prendendo spunto dall'art. 81 dello Statuto speciale.

Infine, e' vero che la potesta' legislativa regionale prevista dall'art. 65 dello Statuto speciale, non essendo dissociabile dalla piu' ampia potesta' conferita nell'art. 5 n. 1 dello Statuto medesimo (quanto all'ordinamento dei Comuni), subisce anche essa il limite dei principi stabiliti in materia dalle leggi dello Stato; e non va escluso a priori che principi siffatti siano ricavabili dalla stessa legge 27 febbraio 1978, n. 43, malgrado essa non abbia la struttura di una legge - cornice. Ma giova ricordare che l'attuale controversia non ha per oggetto la violazione di un principio fondamentale stabilito da una legge dello Stato, ad opera del legislatore locale; bensi' riguarda l'invasione della competenza attribuita alla Regione, da parte di un dettagliatissimo accordo recepito mediante un decreto presidenziale, che oltre tutto non puo' porre principi suscettibili di vincolare la legislazione regionale, essendo carente della forza di legge.

Le considerazioni ora esposte contribuiscono, dunque, a far concludere che il diciassettesimo comma dell'art. 6 del decreto - legge n. 946 del 1977, introdotto dalla legge n. 43 del 1978 (per cui "il trattamento giuridico ed economico del personale dei comuni, delle province e dei loro consorzi viene determinato in conformita' ai principi, ai criteri ed ai livelli retributivi, risultanti da accordi nazionali a scadenza triennale"), non e' riferibile ad una Regione speciale come il Trentino - Alto Adige, dotata in tal campo di un'autonomia statutariamente garantita e gia' esercitata da parte regionale. In mancanza di un'apposita clausola applicativa, tale comma va invece interpretato - come si suol ritenere in tutti i casi del genere - nel senso che esso non sia destinato ad attuarsi anche nell'ambito della Regione ricorrente. E se ne ricava una recente specifica conferma dall'art. 41 cpv. del decreto - legge 7 maggio 1980, n. 153 (contenente "Norme per l'attivita' gestionale e finanziaria degli enti locali per l'anno 1980"): in cui si e' ritenuto necessario precisare che le norme stesse "sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti".

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta allo Stato il potere di dettare la disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali, senza far salve le attribuzioni spettanti alla Regione Trentino - Alto Adige, in base all'art. 65 dello Statuto speciale; e di conseguenza annulla, nella parte concernente la Regione stessa, l'art. 1, primo comma, dell'accordo approvato con il d.P.R. 1 giugno 1979, n. 191.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 1980.

Deposito in cancelleria: 25 giugno 1980.
Pres. AMADEI - Rel. PALADIN

SENTENZA N. 123
ANNO 1980
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

Ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente della Regione Sardegna, notificato il 13 ottobre 1975, depositato in cancelleria il 23 successivo ed iscritto al n. 35 del registro 1975, per conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, sorto a seguito della determinazione 29 luglio 1975, n. 0211, del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, avente per oggetto "Convenzione di Ramsar - Saline di Macchiareddu e Stagno di Santa Gilla (Cagliari)".

Udito nell'udienza pubblica del 16 gennaio 1980 il Giudice relatore Antonio La Pergola;

uditi l'avvocato Marco Vitucci, per la Regione Sardegna e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto:

1. - Il presente conflitto di attribuzione e' sollevato dalla Regione Sardegna con l'impugnare la determinazione adottata il 29 luglio 1975 dal Ministero dell'agricoltura e foreste. Il provvedimento impugnato richiama precedenti determinazioni del Ministero della marina mercantile (nota 5177107 dell'8 luglio 1975 e nota 5176731 del 6 giugno 1975), le quali avevano riconosciuto l'opportunita' di vincolare, ai fini della Convenzione di Ramsar, e con la sola eccezione delle aree interessate dal primo lotto funzionale dei lavori per il porto industriale di Cagliari, le zone del demanio marittimo delle Saline di Macchiareddu e dello Stagno di Santa Gilla.

Il Ministero dell'agricoltura e foreste aggiunge che tale posizione deve ritenersi definitiva, ed invita in conseguenza il Ministero degli affari esteri a dare comunicazione delle aree cosi' individuate al depositario degli strumenti di ratifica dell'anzidetta Convenzione, perche', ai sensi di questa, esse siano incluse nell'apposito elenco delle zone umide tutelate. La ricorrente ha cosi' dedotto l'invasione della sfera ad essa costituzionalmente garantita:

a) pur essendo il provvedimento in questione connesso con la partecipazione dell'Italia alla Convenzione di Ramsar, il rispetto degli obblighi internazionali da parte della Regione non verrebbe in questione: sia, si dice, perche' detta Convenzione non risulta ratificata (al momento, beninteso, in cui e' sollevato il conflitto); sia, e soprattutto, perche' essa non elenca tassativamente ne' indica per altra via le aree soggette a vincolo, ma lascia agli Stati contraenti di individuarle discrezionalmente, fissando l'unica condizione che ciascun contraente designi almeno una zona umida del proprio territorio, da salvaguardare ai sensi della Convenzione;

b) cio' posto, l'individuazione delle aree nelle quali il vincolo astrattamente previsto dalla Convenzione puo' esser reso operante competerebbe non allo Stato, ma alla Regione: alla quale, si assume, sono state trasferite le attribuzioni delle due branche dell'amministrazione, le quali avrebbero senza titolo interloquito nella specie, il Ministero dell'agricoltura e foreste ed il Ministero della marina mercantile.

La Convenzione di Ramsar, si osserva dalla ricorrente, e' ispirata ad interessi ecologici ed ornitologici corrispondenti a materie di competenza della Regione. Di qui si fa discendere che il vincolo posto dallo Stato a tutela di tali interessi pregiudica, necessariamente e sotto vario riguardo, l'esercizio dei relativi poteri di autonomia. Ammesso pure, si soggiunge, che nel vincolo siano coinvolti altri interessi di residua competenza statale, la proposta di assoggettamento delle aree in questione al regime previsto in sede internazionale dovrebbe comunque risultare da un'intesa fra Stato e Regione, invece che dalla sola determinazione degli organi centrali;

c) infine, il provvedimento impugnato sarebbe totalmente immotivato, e la carenza di motivazione costituirebbe un'autonoma causa di invasione di competenza, comprovando l'omessa valutazione, e cosi' il necessario pregiudizio, degli interessi che ricadono nella sfera costituzionalmente garantita alla Regione.

2. - Il ricorso non e' fondato. L'invasione della sfera riservata alla Regione scaturirebbe da una determinazione del Ministero dell'agricoltura e foreste, che la stessa ricorrente assume connessa con la firma, da parte dell'Italia, della Convenzione di Ramsar. Detta Convenzione, relativa alle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, prevede, invero, quel vincolo a tutela delle zone umide, al quale la determinazione impugnata assoggetta lo Stagno di Cagliari (alias, com'e' spiegato in narrativa, le Saline di Macchiareddu o lo Stagno di Santa Gilla), e della cui imposizione la Regione si duole. L'assunto centrale del ricorso e' che il provvedimento impugnato preclude alla Regione di individuare le zone umide da tutelare, valutando, in virtu' e nell'ambito della propria autonomia, gli interessi ornitologici ed ecologici protetti dalla Convenzione in relazione agli altri interessi, dei quali essa e' portatrice. Ora, se da un canto il conflitto e' cosi' prospettato, dall'altro, pero', si assume che sia "fuori questione" il rispetto degli obblighi internazionali da parte della Regione: e per cio' stesso si assume - va subito precisato - che nella specie non venga in considerazione nemmeno la competenza dello Stato ad obbligarsi internazionalmente. Nessuno degli argomenti addotti dalla ricorrente puo', tuttavia, essere accolto.

3. - Inconferente, prima di tutto, e' il rilievo che, al momento in cui e' stata instaurata la presente controversia, la Convenzione di Ramsar non fosse ancora ratificata dall'Italia. La ricorrente trascura che la determinazione, qui considerata, del Ministero dell'agricoltura e foreste e' espressamente preordinata all'instaurazione di un vincolo internazionale sulle aree in essa contemplate; essa e' stata, dunque, impugnata precisamente in quanto preparatoria, rispetto a quell'atto - la ratifica - con cui lo Stato ha poi, come si era riservato, manifestato la definitiva volonta' di divenir parte della Convenzione di Ramsar. Detta Convenzione - firmata per l'Italia il 10 gennaio 1975 - e' stata infatti resa esecutiva con d.P.R. n. 448 del 13 marzo 1976, e lo strumento di ratifica e' stato depositato il 14 dicembre 1976. Quattro mesi dopo, a norma del suo art. 10, la Convenzione e', infine, entrata in vigore per l'Italia. Gli obblighi internazionali, assunti dallo Stato con il sottoscrivere l'accordo di cui ci occupiamo, sono cosi' ormai perfetti, ed anche internamente efficaci. Ma tutto cio' non toglie - anzi implica - che il provvedimento impugnato, sebbene emesso di fronte alla semplice firma della Convenzione, ancora soggetta a ratifica, affermasse gia' la pretesa dello Stato di individuare le zone umide ai fini previsti nella Convenzione stessa: che e', poi, la pretesa di esercitare quella determinata competenza, della quale la Regione rivendica in questa sede l'attribuzione. Se cosi' non fosse,

difetterebbe, del resto, un atto statale idoneo a determinare il conflitto di attribuzione, e il presente ricorso non sarebbe nemmeno ammissibile, laddove esso deve ritenersi sicuramente tale. E appena il caso di ricordare, in merito, la giurisprudenza di questa Corte: il regolamento di competenza puo' essere esperito anche mediante impugnazione di un atto non definitivo, o altrimenti inidoneo a ledere immediatamente la sfera della parte ricorrente, quando l'organo che lo emana abbia con sufficiente chiarezza manifestato l'intento di esercitare come propria l'attribuzione, della quale si controverte (fra le altre, v. sentt. nn. 171/71, 49/72, 81 e 87/73 e piu' recentemente 72/78).

4. - La Convenzione di Ramsar, si deduce inoltre nel ricorso, non contiene alcuna autentica o tassativa elencazione delle zone umide da tutelare: di guisa che - incidendo il vincolo previsto in sede internazionale su materie, si dice, attribuite alla Regione - spetterebbe a quest'ultima, non allo Stato, individuare le zone suddette. Senonche', l'inconsistenza dell'assunto risulta chiaramente dalle disposizioni della stessa Convenzione, alla quale si riferisce la Regione. Di esse occorre dunque far cenno, per quel che interessa l'indagine della specie.

In conformita' dello scopo enunciato nel preambolo - tutela delle risorse internazionali costituite dalle zone umide e dalla loro flora e fauna, in particolare degli uccelli acquatici nel periodo delle migrazioni stagionali - l'art. 1 della Convenzione definisce le caratteristiche di tali zone, e dispone che gli uccelli acquatici sono quelli che da esse dipendono ecologicamente. L'art. 2 detta a sua volta - nei numeri dal primo al terzo - i criteri secondo i quali ciascuna parte contraente opera, entro il proprio territorio, la scelta e la confinazione delle zone umide, da inserire in un elenco, che, ai sensi dell'art. 8, e' affidato ad apposito ufficio; e il numero 4 del citato art. 2 recita poi: "Ciascuna parte contraente designa almeno una zona umida da inserire nell'elenco all'atto della firma della presente Convenzione, oppure al momento del deposito dello strumento di ratifica o di adesione, conformemente all'art. 9". Cio' significa che la designazione di almeno una zona umida assurge necessariamente ad elemento integrante della manifestazione di volonta', mediante la quale ogni successivo contraente viene a far parte della Convenzione. Ciascuna parte dell'accordo mantiene tuttavia il diritto di aggiungere zone nuove all'elenco suddetto, o viceversa, "per urgenti interessi nazionali", di cancellare o restringere una zona, in precedenza designata come umida. Solo che, in quest'ultimo caso, essa dovra' compensare, "nei limiti del possibile, ogni conseguente perdita di risorse in zone umide e, in particolare, dovra' creare nuove riserve naturali per gli uccelli acquatici e per la tutela, nella stessa regione o altrove, di una adeguata porzione dell'habitat originario" (art. 4, n. 2). (E altresi' previsto che la gestione delle zone umide serva a favorire non solo la conservazione ma anche l'incremento della fauna tutelata: art. 4, n. 4). In questo modo, l'instaurazione, le modificazioni, l'estinzione del vincolo, indispensabile per la tutela delle zone umide, e della fauna che ne dipende, sono rimesse alle determinazioni degli Stati contraenti. Lo schema del trattato aperto e' nella specie cosi' congegnato, che ogni parte sopravveniente si sottopone alle regole contenute nella Convenzione, mentre gli Stati gia' venuti a far parte dell'accordo accettano - dal canto loro, in anticipo - la designazione delle zone umide, fatta unilateralmente da nuovo contraente, allo atto, secondo i casi, della firma, o della ratifica o dell'adesione: le scelte discrezionali, in cui tale designazione si concreta, possono solo formare oggetto di raccomandazione da parte delle conferenze deliberanti a maggioranza semplice di voti, ex artt. 6 e 7

della Convenzione. Le finalita' ispiratrici del sistema teste' descritto esigono, quindi, che a stabilire quale e quanta parte dei rispettivi territori meriti di essere tutelata siano, in seno ad ogni Stato contraente, gli organi competenti ad apprezzare le esigenze e gli interessi ecologici non di singole regioni, ma dell'intera collettivita' nazionale. Non vi e' dubbio, in alcun caso, che l'individuazione, a norma della Convenzione, di almeno una zona umida - senza la quale nessun vincolo o rapporto pattizio puo' sorgere fra il nuovo aderente e le rimanenti parti dell'accordo - spetti agli organi chiamati ad impegnare lo Stato nei confronti degli altri soggetti di diritto internazionale. In definitiva, si tratta della competenza a concludere i trattati, o ad aderirvi; e nel nostro ordinamento costituzionale tale competenza costituisce una necessaria ed esclusiva attribuzione dello Stato, solo sovrano e solo responsabile degli eventuali illeciti internazionali, anche quando - e' stato in altra pronunzia chiarito - l'accordo internazionale riguardi materie attribuite alla Regione (sentenza n. 170/75). Diversamente, si dovrebbe ritenere che l'ambito costituzionalmente riservato all'autonomia regionale resti, per definizione, escluso dalla sfera, nella quale si svolgono le relazioni esterne dello Stato: con l'insostenibile conseguenza - come dice la Corte Suprema degli Stati Uniti, significativamente in un caso per piu' versi analogo al nostro (Missouri versus Holland, U.S. Supreme Court 1920, 252 U.S. 416) - di creare un vuoto, dove, invece, deve risiedere un "potere della massima importanza" - quello, appunto, di stipulare i trattati - che "appartiene a qualsiasi governo civile".

5. - La ricorrente, assume poi, in via subordinata, che l'individuazione delle zone umide nel territorio sardo debba risultare da un'intesa tra organi centrali e Regione. Ma una simile soluzione non trova alcun fondamento nello statuto speciale per la Sardegna, ne' in altra fonte normativa, che possa rilevare nel presente giudizio. Del resto, quando il legislatore - in considerazione dello speciale regime di autonomia concesso all'isola - ha previsto un qualche diritto della Regione ad esser sentita, anche con riferimento alla conclusione di accordi internazionali, esso lo ha espressamente sancito. Cosi', infatti, l'art. 52, comma primo, dello statuto sardo recita:

"la Regione e' rappresentata nell'elaborazione dei progetti dei trattati di commercio che il governo intenda stipulare con Stati esteri in quanto riguardino scambi di specifico interesse per la Sardegna". La disposizione teste' citata concerne, pero, solo i trattati che ricadono nelle categorie testualmente contemplate, e non copre il caso di specie. In punto di fatto, comunque, il Ministero dell'agricoltura e foreste non ha mancato di sentire la Regione interessata, ed ha anzi provveduto ad eccettuare dal vincolo le aree destinate al primo lotto funzionale dei lavori per il porto industriale di Cagliari.

6. - Resta da considerare l'ulteriore censura, formulata dalla ricorrente sotto il riflesso che il provvedimento impugnato sarebbe lesivo dell'autonomia regionale perche' totalmente immotivato. L'Avvocatura ne eccepisce l'inammissibilita', deducendo che, con essa, la Regione non rivendica proprie competenze. Anche a voler prescindere da quest'eccezione, l'assunto in esame non e' fondato, giacche' nessun obbligo di motivazione e' qui costituzionalmente imposto agli organi statuali. Peraltro, il provvedimento in questione e' stato, in effetti, motivato, mediante il richiamo di altre rilevanti determinazioni del Ministero della marina mercantile e della stessa Convenzione di Ramsar, ai sensi della quale le aree dello Stagno di Cagliari, individuate come zone umide, vengono assoggettate a tutela. Identica

motivazione e' d'altronde adottata dal successivo decreto ministeriale del 1 agosto 1977, che rettifica la confinazione, ma conferma il valore internazionale dell'anzidetta zona umida, rilevandone la piena e puntuale rispondenza, sia per le caratteristiche dell'area biogeografica interessata, sia per i risultati delle indagini ornitologiche condotte in loco dai biologi, ai criteri di definizione delle zone umide, stabiliti, in conformita' della Convenzione di Ramsar, dalla Conferenza internazionale di Heiligenhafen (2-6 dicembre 1974).

7. - Vi e' un'ultima osservazione, che soccorre nel concludere per l'infondatezza del presente ricorso. Il provvedimento impugnato non potrebbe considerarsi lesivo della competenza regionale, quand'anche si negasse che esso vada ascritto alla competenza, propria degli organi centrali, di impegnare internazionalmente lo Stato. Nemmeno allora, infatti, l'individuazione e la salvaguardia delle zone umide verrebbero, come assume la ricorrente, a ricadere in alcuna delle materie elencate dallo statuto sardo, e delle corrispondenti attribuzioni della Regione. Giova in proposito por mente alla legislazione in vigore quando l'atto censurato nel ricorso e' stato emesso: il Ministero dell'agricoltura e foreste ha in quel momento agito nel presupposto che nessun ostacolo di ordine costituzionale impedisse di ritenere operante, anche riguardo alla Sardegna, la riserva di competenze a favore degli organi centrali in tema di interventi per la protezione della natura, "salvi gli interventi regionali non contrastanti con quelli dello Stato", posta dall'art. 4, lettera h), del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 ("Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici"). Proprio questa riserva di legge e' richiamata, con riferimento al nostro caso, dal successivo decreto del Ministero dell'agricoltura e foreste 1 agosto 1977, sopra citato; e di essa la Corte ha in altre occasioni ritenuto la legittimita', riconoscendo il rilievo nazionale degli interessi, perseguiti dal legislatore nel configurarla (sentt. nn. 71/67, 142/72, 145/75 e 175/76). Vero e' che, piu' di recente, l'art. 6 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, emesso in attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, include, tra le funzioni amministrative trasferite alle Regioni a statuto ordinario in materia di agricoltura e foreste, "gli interventi di protezione della natura, compresa l'istituzione di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide". Senonche', sempre il decreto n. 616, sotto il titolo V "assetto e utilizzazione del territorio", e nella disposizione appositamente dedicata agli interventi per la protezione della natura (art. 83, comma secondo), rimette la disciplina generale delle riserve naturali dello Stato gia' esistenti ad una legge statale, e fa altresi' salva, al terzo comma, la potesta' per il governo, "nell'ambito delle funzioni di indirizzo e di coordinamento, di individuare i nuovi territori nei quali istituire riserve naturali". D'altra parte la Regione Sardegna non puo' oggi invocare, in materia, piu' larghe attribuzioni di quelle spettanti alle Regioni ordinarie, in assenza di norme di attuazione statutaria che definiscano diversamente l'ambito delle funzioni ad essa trasferite. Il legislatore ha voluto lasciar ferma la competenza dello Stato, delimitando correlativamente le funzioni trasferite alle Regioni, in ordine, appunto, a quella prima e delicata fase dell'intervento degli organi pubblici per la protezione della natura, che consiste nell'individuare le aree da tutelare, tenendo conto degli interessi e delle esigenze ecologiche nazionali. Siffatta attribuzione, si deve allora ritenere, residua agli organi centrali, com'e' previsto dalle norme che reggono il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni; nella specie, essa si atteggia come piena ed esclusiva,

per l'altra considerazione che il provvedimento impugnato e' stato posto in funzione di un vincolo internazionale sulle zone umide da esso individuate: vincolo, che spettava allo Stato di instaurare, mediante trattato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato il potere di vincolare, per la tutela del patrimonio faunistico e ambientale ai fini della Convenzione di Ramsar, le zone del demanio marittimo delle Saline di Macchiareddu e dello Stagno di Santa Gilla.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 1980.

F.to: LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSSEN - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

SENTENZA N. 7
ANNO 1982
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimita' costituzionale degli artt. 1, 5, 16 e 18 della legge della Regione Veneto 17 aprile 1975, n. 36 (Norme per l'esercizio dell'attivita' estrattiva in ordine a cave e torbiere) e degli artt. 2, 3 e 22 della legge della Regione Lombardia 14 giugno 1975, n. 92 (Disciplina della coltivazione delle sostanze minerali di cava) promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 13 maggio 1977 dal Consiglio di Stato - Sez. VI giurisdizionale, sul ricorso proposto dalla Soc. fratelli Vudafieri contro la Regione Veneto ed altro, iscritta al n. 430 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 313 del 1977;

2) quattro ordinanze emesse il 3 dicembre 1976, il 5 luglio 1977 (due ordinanze) e il 14 giugno 1977 dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sui ricorsi proposti da Ceotto Vittorio, dalla S.a.s. fornaci del Sile (due) e dalla S.p.a. Seganfreddo Giovanni contro la Regione Veneto, rispettivamente iscritte ai nn. 259, 320, 321 e 481 del registro ordinanze 1978 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 222 e 271 del 1978 e n. 10 del 1979;

3) ordinanza emessa il 27 aprile 1978 dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto dalla Ditta Olivari Carlo Rosalino ed altri contro la Regione Lombardia ed altro, iscritta al n. 63 del registro ordinanze 1979 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 87 del 1979;

Visti gli atti di costituzione della Soc. f.lli Vudafieri, della Ditta Olivari Carlo Rosalino ed altri e della Regione Veneto e l'atto di intervento della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 1981 il Giudice relatore Leopoldo Elia;

uditi l'avv. Feliciano Benvenuti, per la Soc. f.lli Vudafieri, l'avv. Gaetano Romanelli, per la Ditta Olivari Carlo Rosalino ed altri, gli avvocati Massimo Severo Giannini, Giangiacomo Pancino e Guido Viola, per la Regione Veneto e l'avv. Umberto Pototschnig, per la Regione Lombardia.

(……)

Considerato in diritto

1. - Le questioni sollevate dal Consiglio di Stato e dai Tribunali regionali amministrativi del Veneto e della Lombardia hanno contenuto identico o analogo e possono pertanto essere decise con unica pronuncia.

E' stato eccepito dalla Regione Veneto che la questione sollevata dal Consiglio di Stato a proposito degli articoli 1, 5 ultimo comma, e 16 della legge regionale 17 aprile 1975 non e' rilevante in quanto il provvedimento amministrativo contenente il rifiuto di autorizzazione a proseguire nella coltivazione della cava da parte della Societa' f.lli Vudafieri costituirebbe, in sostanza, esercizio di poteri previsti negli artt. 104, 105, 110 e 119 del d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128. Ma il giudice a quo ha ritenuto che i poteri esercitati fossero quelli previsti nell'art. 16 della citata legge regionale, e cioe' nella disposizione che aveva determinato la richiesta da parte della societa' Vudafieri

dell'autorizzazione a continuare la coltivazione di una cava. Tra l'altro, l'ipotesi di diniego dell'autorizzazione e'espressamente contemplata nell'ultimo comma del precisato art. 16. Sicche' l'eccezione di inammissibilita' per irrilevanza della questione deve essere respinta.
Egualmente non suscettibile di accoglimento risulta l'eccezione di irrilevanza mossa dalla Regione Veneto a proposito della questione sollevata con l'ordinanza n. 259 Reg. ord. 1978, perche', se il ricorrente aveva chiesto un provvedimento relativo a coltivazione gia' in atto secondo il disposto dell'art. 16 della legge della Regione Veneto, l'autorita' regionale, ritenendo insussistente il presupposto di una attivita' estrattiva gia' in corso, si era avvalsa del potere di diniego conferitole dall'art. 18 della stessa legge.
2. - Le questioni sollevate riguardano quelle norme delle leggi regionali del Veneto e della Lombardia che hanno introdotto il regime autorizzatorio su scala generale per la coltivazione dei giacimenti di cave e torbiere o per il proseguimento delle coltivazioni gia' in atto al momento della entrata in vigore delle leggi stesse. Tale innovazione contrasterebbe con l'art. 117 della Costituzione in quanto dall'ordinamento statale (art. 45, primo e secondo comma, del r.d. 29 luglio 1927, n. 1443 sulla ricerca e coltivazione delle miniere) si ricaverebbe un principio della materia incompatibile con la generalizzazione del regime autorizzatorio. Inoltre, eccessiva sarebbe la latitudine del potere discrezionale delle amministrazioni regionali in ordine al rilascio delle autorizzazioni, specie quando il diniego di queste, nella fase precedente l'adozione dei piani regionali per l'attivita' estrattiva, risulterebbe in pratica a tempo indeterminato (e cio' in contrasto, secondo il Tribunale amministrativo del Veneto, anche con l'art. 42 della Costituzione).
3. - Le questioni cosi' proposte non sono fondate.
L'ordinanza del Consiglio di Stato prospetta la questione in termini molto generali, sottolineando come sia dubbio, nell'attuale fase evolutiva dell'ordinamento statale, che si sia gia' costituito un principio di carattere generale secondo cui il legittimo esercizio di attivita' economiche sia di regola subordinato ad un potere "in virtu' del quale la Pubblica Amministrazione sia facultata non solo ad imporre specifiche modalita' di esercizio ma anche a valutare discrezionalmente l'opportunita' di rilasciare o meno il provvedimento (concessione o autorizzazione che sia), che costituisce necessario presupposto dell'attivita' stessa".
Il thema decidendum va peraltro ricondotto alla specifica materia "cave e torbiere", autonomamente prevista dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione, tra quelle rientranti nella competenza legislativa concorrente delle Regioni a Statuto ordinario; senza che sia necessario, dunque, procedere ad una disamina delle numerose autorizzazioni che condizionano, nella disciplina legislativa statuale vigente, l'inizio di attivita' economiche - industriali e commerciali - pur garantite dall'art. 41 della Costituzione.
In questa piu' limitata prospettiva si deve ricordare quanto fu enunziato da questa Corte, e non certo in guisa di obiter dictum, nella sentenza n. 20 del 1967. In tale pronunzia si sottolineava la "comune ispirazione" della disciplina sulle cave e sulle miniere, assolvendo in entrambi i casi l'attivita' estrattiva "a fini di utilita' generale"; si affermava poi che "nel diritto accordato al proprietario del fondo sulla cava che vi affiora, si immedesima una destinazione che lo fa divenire mezzo di realizzazione di un interesse pubblico, e sostanzialmente lo affievolisce"; e si concludeva osservando che, quale che fosse la natura del diritto del privato sulla cava, questo

sarebbe attribuito "con i limiti impressi dalla rilevanza pubblica del bene, e questi limiti si inseriscono nella struttura del diritto, comunque esso si qualifichi, caratterizzandolo nella sua giuridica essenza, vincolandolo indissolubilmente ad un esercizio che svolga quella funzione d'interesse generale cui la cava e', di per se', destinata".
Tali affermazioni, poste a sostegno della dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimita' costituzionale del quarto comma dell'art. 45 del r.d. 29 luglio 1927, n. 1443, non sono certo risolutive a favore della non fondatezza delle questioni ora proposte, perche' l'interesse generale cui si riferisce questa legge delegata e' senza dubbio l'interesse della produzione, applicata alla estrazione dei materiali contenuti nei giacimenti di cava; tuttavia le proposizioni citate sono significative in quanto sottolineano come, ancor prima dell'ingresso nell'ordinamento dell'art. 41 della Costituzione, il diritto dominicale sulla cava fosse geneticamente condizionato ad intra dalla tutela di un interesse pubblico, cui l'evoluzione legislativa e costituzionale potrebbe affiancare altri, diversi interessi della stessa natura.
Del resto non va trascurato che divieti o limiti puntuali, da farsi valere in taluni casi mediante interventi preventivi di tipo autorizzatorio, erano previsti da varie fonti normative. Cosi' la regolamentazione amministrativa della attivita' cavatoria che provochi emungimento di acque si ricava dall'art. 169 legge 20 marzo 1865, n. 2244, all. F (successivamente art. 97 del r.d. 25 luglio 1904, n. 523), dall'art. 93 del Testo unico sulle acque n. 1775 del 1933 nonche' dall'art. 104 del d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128, che vieta gli scavi a cielo aperto in prossimita' di sorgenti, di corsi d'acqua senza opere di difesa, di opere di difesa dei corsi d'acqua, salva l'eventuale autorizzazione del Prefetto, poi di spettanza delle Regioni secondo l'art. 1 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2 (il potere di autorizzare la escavazione di sabbia e ghiaia nell'alveo dei corsi d'acqua e'stato trasferito alle Regioni dall'art. 62, comma secondo, lett. a) del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616). Gli artt. 104 e 105 del d.P.R. n. 128 del 1959, si applicano, oltreche' ai corsi d'acqua, alle zone in prossimita' di strade o di edifici; mentre per le zone sottoposte a vincolo idrogeologico il regime autorizzatorio e' disposto dall'art. 7 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, per quelle sottoposte a vincolo alberghiero o forestale l'art. 62, secondo comma, lett. b del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 prevede ora che spetti alle Regioni il relativo potere di autorizzazione (altre limitazioni connesse alle bonifiche di terreni paludosi erano disposte dall'art. 133, lett. d del regolamento approvato con r.d. 8 maggio 1904, n. 368).
Ne' va trascurata la possibilita' di interventi di quest'ultimo tipo a suo tempo previsti dall'art. 8 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Norme sulla protezione delle bellezze naturali) e dall'art. 30 del regolamento per l'applicazione di questa legge (r.d. 3 giugno 1940, n. 1357). Nemmeno la previsione di questi limiti, per il loro carattere puntuale (e di eventuale applicazione), potrebbe fondare il potere delle Regioni di disporre un regime generale di autorizzazione per l'attivita' cavatoria; tuttavia, da questo insieme di disposizioni si trae pur sempre l'indicazione di una pluralita' di interessi pubblici presi in considerazione dal legislatore a proposito di coltivazione dei giacimenti di cava, interessi che non possono dunque ridursi a quello della massimizzazione produttiva di cui all'art. 45 del r.d. n. 1443 del 1927.
Ma e' con la legge 29 novembre 1971, n. 1097 (Norme per la tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attivita' estrattive nel territorio dei Colli Euganei) che fa ingresso nel nostro ordinamento il principio secondo il quale la tutela di un interesse pubblico, considerato in relazione all'attivita' di coltivazione dei giacimenti di cava, puo' dar luogo a regime generalizzato di autorizzazione. E' evidente infatti,

per qualsiasi lettore di questo testo legislativo, che la sottoposizione del progetto di coltivazione all'esame del sovrintendente ai monumenti (ed ora all'autorita' regionale) e' considerato il mezzo necessario per accertare se la prosecuzione dell'attivita' estrattiva "risulti di pregiudizio all'ambiente paesaggistico e naturale" (art. 3, ultimo comma). Si noti inoltre che il terzo comma del citato articolo precisa nella sua ultima parte: "Resta salva, al riguardo, e per tutta la materia afferente alle cave, la competenza della Regione ad emanare apposite norme legislative"; una formula che pare ammettere interventi regionali legislativi (e percio' amministrativi), regolanti l'attivita' estrattiva e trascendenti il quadro della legislazione nazionale fino allora vigente.

E che non si trattasse di normativa necessariamente circoscritta alla fattispecie territoriale dei Colli Euganei era ben rilevato da questa Corte nella sent. n. 9 del 1973 (n. 8 del considerato in diritto), con questa affermazione: "La Corte osserva che i limiti di localizzazione della legge in esame non costituiscono trattamento singolare e differenziato da quello di situazioni che, altrove, siano ritenute, di volta in volta, sottoponibili ad eguale tutela". E' naturale che, generalizzandosi la necessita' della tutela di questo e di altri interessi pubblici riconosciuti dall'ordinamento, si generalizzasse anche il ricorso al tipo di intervento preventivo, ritenuto dalla legge statale strumento necessario per realizzare la salvaguardia di quegli interessi. Tanto piu' che il regime autorizzatorio si presenta nelle leggi regionali del Veneto e della Lombardia non soltanto come mezzo di controllo del rispetto, tra le altre, delle esigenze di ricettivita' del territorio, di tutela dagli inquinamenti, di dimensionamento del materiale estraibile alle necessita' obbiettive di impiego del materiale estratto; ma come mezzo necessario per l'attuazione di un piano regionale di attivita' estrattiva. Piu' in particolare, dalla legge statale per la protezione dei Colli Euganei si ricava anche che, nella valutazione degli interessi pubblici, il legislatore prima ed entro limiti ovviamente piu' ristretti l'amministratore poi possono subordinare l'interesse della produzione, da soddisfare con l'attivita' estrattiva, ad altri interessi pubblici, riconosciuti dall'ordinamento. Ne' al potere regionale di disporre legislativamente in ordine al provvedimento di autorizzazione in tema di apertura di cave o di proseguimento nella loro coltivazione e' di ostacolo il particolare regime di delega delle funzioni amministrative previste dall'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, in quanto la ratio di questa disposizione e' limitata alla protezione dei beni ambientali.

Va da se' che sarebbe stato auspicabile, a fini di certezza del diritto e di disciplina piu' omogenea nelle Regioni a statuto ordinario, che il legislatore statale avesse da tempo adottato una legge contenente i principi fondamentali della materia (ed e' lecito sperare che le difficolta' incontrate nell'iter legislativo possano essere finalmente superate). Ma, in attesa di una aggiornata legislazione, non si puo' affermare che manchi, a proposito di cave e torbiere, un principio il quale consenta di dire rispettato l'art. 117 della Costituzione, (secondo l'art. 17, terzo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281), da parte delle leggi regionali Veneto e Lombardia, nelle disposizioni sottoposte al sindacato di questa Corte.

Che poi l'art. 42 della Costituzione non sia violato risulta chiaramente da quanto e' disposto nel secondo comma di questo articolo circa i limiti della proprieta', in corrispondenza con il precetto dell'art. 41 della Costituzione, secondo cui l'iniziativa economica privata non puo' svolgersi in contrasto con l'utilita' sociale. Ed il pacifico accoglimento del regime autorizzatorio per le attivita' estrattive delle cave nelle

leggi di alcune regioni a Statuto speciale e delle provincie autonome della Regione Trentino-Alto Adige conferma che esso non e' stato ritenuto in contrasto ne' con l'art. 42 della Costituzione ne' con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato (legge Regione Friuli-Venezia Giulia 16 agosto 1974, n. 42; legge Regione siciliana 9 dicembre 1980, n. 127; legge provinciale di Bolzano 12 agosto 1976, n. 32 e legge provinciale di Trento 12 dicembre 1978, n. 59).

Circa le censure mosse in tema di giusto procedimento, nel senso che le leggi de quibus attribuirebbero un potere discrezionale troppo lato alle autorita' regionali, e' da dire che in nessun caso dovrebbe trattarsi di valutazioni riducibili a giudizi di opportunita'; tra l'altro, la motivazione dei provvedimenti dovrebbe riferirsi alla tutela degli specifici interessi pubblici, cui fanno esplicitamente cenno le leggi contestate. Ulteriori limiti alla discrezionalita' degli amministratori regionali dovrebbero poi discendere dalle indicazioni del piano regionale delle attivita' estrattive, se queste riusciranno ad essere sufficientemente specifiche. Nell'attesa - certo non a tempo indeterminato - del piano, anche i divieti di carattere generale all'apertura di nuove cave o al proseguimento della coltivazione gia' in atto dovrebbero avere una operativita' di durata circoscritta, a finalita' di salvaguardia per un tempo limitato.

Se pero' il diritto vivente (e non semplici deviazioni applicative) dovesse formarsi in violazione del principio del giusto procedimento, esercitandosi dall'autorita' regionale poteri a discrezionalita' non limitata, allora, al di la' delle opinabili distinzioni tra carattere autorizzatorio o concessorio dei provvedimenti, muterebbero i termini normativi delle questioni attualmente sottoposte all'esame di questa Corte (che restano invece integri, per la legge della Regione Veneto, malgrado il sopravvenire delle leggi regionali 22 gennaio 1980, n. 5 e 20 agosto 1981, n. 50).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate:

a) le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 1, 5, ultimo comma, e 16 della legge 17 aprile 1975, n. 36 della Regione Veneto, sollevate dal Consiglio di Stato con l'ordinanza in epigrafe in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione;

b) la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 18 della legge 17 aprile 1975, n. 36, della Regione Veneto, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con le ordinanze in epigrafe in riferimento agli artt. 117 e 42 della Costituzione;

c) le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 2, 3 e 22 della legge 14 giugno 1975, n. 92 della Regione Lombardia, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con l'ordinanza in epigrafe in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 1982.

Deposito in cancelleria: 1 febbraio 1982.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 40 del 10 febbraio 1982.

Pres. e Rel. ELIA

SENTENZA N. 50
ANNO 1982
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 52 della legge della Regione Sicilia 1 ottobre 1956, n. 54 ("Disciplina della ricerca e coltivazione delle sostanze minerali nella Regione"), promosso con ordinanza emessa il 16 maggio 1975 dal Tribunale di Palermo nel procedimento civile vertente tra il fallimento della Soc. Miniera Baccarato Condominio e l'Assessorato dell'Industria e del Commercio della Regione siciliana, iscritta al n. 400 del registro ordinanze 1975 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 288 del 29 ottobre 1975 e nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana n. 46 del 25 ottobre 1975.

Visti l'atto di costituzione dell'Assessorato Industria e Commercio della Regione Sicilia e l'atto di intervento del Presidente della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 9 dicembre 1981 il Giudice relatore Livio Paladin;

udito l'avvocato dello Stato Giuseppe Angelini Rota per l'Assessorato Industria e Commercio della Regione siciliana e per il Presidente della Regione stessa.

(……)

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale di Palermo impugna l'art. 52 della legge regionale siciliana 1 ottobre 1956, n. 54, disciplinante la ricerca e la coltivazione delle sostanze minerali: con particolare riguardo al capoverso dell'articolo medesimo, che in tema di decadenza rimanda alle disposizioni dell'art. 42, ma non alle disposizioni degli artt. 43 e 44 della legge in questione, cui fa invece richiamo il primo comma, circa la rinuncia del concessionario e la revoca della concessione mineraria. Per conseguenza di tali distinti rinvii, nei casi di rinuncia e di revoca "appartengono al concessionario cessante" - come prevede il primo comma dell'art. 43 - "gli oggetti destinati alla coltivazione che possono essere separati senza pregiudizio della miniera", salvo che l'Amministrazione regionale e il concessionario subentrante non intendano "ritenerli corrispondendone il valore"; laddove, nel caso della decadenza, vale ad ogni effetto la statuizione dell'art. 42, primo comma, in base alla quale "il concessionario deve consegnare la miniera e le sue pertinenze all'Amministrazione regionale o al nuovo concessionario".

Cosi' interpretata, coerentemente con cio' che ha ritenuto la stessa Corte di cassazione, la norma impugnata sarebbe per altro lesiva dell'art. 42 Cost., nella parte in cui si esige che a favore del proprietario espropriato per motivi d'interesse generale sia disposto un indennizzo; e si porrebbe del pari in contrasto con l'art. 117 Cost., violando in particolar modo il principio fondamentale desumibile dall'art. 43 del r.d. 29 luglio 1927, n. 1443, per cui il nuovo concessionario della miniera che sia stata oggetto di decadenza puo' ritenere anche i beni separabili senza pregiudizio della miniera medesima, "purche' ne corrisponda il prezzo al concessionario precedente".

2. - La questione e' infondata.

Del tutto improprio si dimostra, in primo luogo, il riferimento all'art. 117 Cost. Il limite dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato", relativo ad ogni singola materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni. ordinarie, e' infatti inestensibile alla "legislazione esclusiva" della quale e' dotata in materia di miniere l'Assemblea regionale siciliana, per espresso disposto dell'art. 14 lett. h) dello Statuto speciale. Ne' si potrebbe elevare a principio generale dell'ordinamento, per farne comunque applicazione nella specie, la pretesa regola in forza della quale sarebbe riservata al proprietario della cosa accessoria la facolta' di far cessare il vincolo pertinenziale. In tema di pertinenze in genere, e di pertinenze minerarie in particolare, vale anzi il criterio - fissato dal primo comma dell'art. 818 cod. civ. - per cui la cosa accessoria rimane assorbita nelle vicende giuridiche della cosa principale; tanto e' vero che le stesse pertinenze minerarie separabili non possono venir liberamente asportate dal concessionario cessante, ma sono in ogni caso suscettibili di acquisizione da parte del nuovo concessionario, anche se questi e' tenuto al pagamento del prezzo (cfr. l'art. 36 della ricordata legge mineraria del 1927).
L'ipotesi in esame rimane, d'altra parte, estranea all'ambito di operativita' dell'art. 42 Cost., la' dove si richiede che ogni espropriazione venga indennizzata. Vero e' che nell'art. 43, primo comma, della legge mineraria siciliana si stabilisce in via di principio che le pertinenze separabili continuino ad appartenere al concessionario cessante; sicche' la contraria prescrizione risultante dal combinato disposto degli artt. 52, secondo comma, e 42, primo comma, rappresenta una deroga non connaturata al regime delle pertinenze medesime, per quanto esso sia particolare. Ma la deroga si giustifica, dal momento che la decadenza non puo' esser pronunciata dall'Amministrazione regionale, se non quando si accerti e si contesti l'inadempimento del concessionario, nei casi puntualmente indicati dall'art. 48 della legge regionale e fatta sempre salva la forza maggiore. Resta per cio' stesso escluso che ci si trovi in presenza di una vera e propria misura espropriativa, inquadrabile nella previsione dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione. Trattasi, al contrario, di un'ablazione avente un carattere sanzionatorio, giacche' la perdita della proprieta' privata o del diritto di averne corrisposto il prezzo si ricollega ad un comportamento colpevole del concessionario.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 52, secondo comma, della legge 1 ottobre 1956, n. 54, della Regione Sicilia, in riferimento agli artt. 42 e 117 Cost., sollevata dal Tribunale di Palermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 1982.
F.to: LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO
BUCCIARELI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA.
GIOVANNI VITALE - Cancelliere

SENTENZA N. 91
ANNO 1982
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 8 marzo 1976, n. 10 (vincoli di inedificabilita') promosso con ordinanza emessa il 10 giugno 1976 dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sui ricorsi proposti da Saccani Anna in Lenzi contro la Regione Emilia-Romagna, iscritta al n. 230 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 169 del 22 giugno 1977 e nel Bollettino ufficiale della Regione Emilia- Romagna n. 84 dell'8 giugno 1977.

Visti gli atti di costituzione della Regione Emilia- Romagna e di Saccani Anna;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 1982 il Giudice relatore Francesco Saja;

uditi gli avvocati Alberto Predieri per la Regione Emilia-Romagna ed Emilio Sivieri per Saccani Anna.

(……)

Considerato in diritto

1. - Con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna dubita della legittimita' della legge regionale 8 marzo 1976 n. 10, art. 5, che consente nei programmi di fabbricazione la previsione dei vincoli urbanistici a contenuto espropriativo (primo comma), e dispone altresi' che sono validi gli strumenti urbanistici suddetti approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge (secondo comma).

Il giudice a quo ha dedotto che la norma in esame, nel suo secondo comma (applicabile alla fattispecie, nella quale si tratta di programma di fabbricazione approvato anteriormente all'entrata in vigore della legge), sarebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione perche' violerebbe un principio fondamentale della legislazione statale e cioe' quello della irretroattivita' della legge, sancito dall'art. 11 delle Preleggi; si aggiunge inoltre che non mancano dubbi anche sul primo comma, per inosservanza del principio del c.d. "giusto procedimento".

2. - La Regione Emilia-Romagna ha eccepito che la proposta questione non sarebbe rilevante perche', anche se venisse pronunciata l'illegittimita' costituzionale della norma denunciata, nessuna conseguenza concreta si verificherebbe rispetto al giudizio a quo, giacche' si dovrebbe applicare la legislazione statale, la quale sul punto dispone analogamente alla normativa regionale.

L'eccezione non puo' essere condivisa.

Infatti, per stabilire la rilevanza di una questione di costituzionalita', occorre fare esclusivo riferimento alla legge denunciata e accertare se essa debba trovare applicazione nel giudizio a quo. A tal fine nulla importa se, come si deduce nella specie dalla difesa della Regione, in caso di pronuncia di illegittimita' costituzionale della norma impugnata, sia applicabile altra norma di identico contenuto: infatti, il giudice a quo deve in tal caso fare capo ad una fonte normativa diversa da quella che avrebbe dovuto applicare se non vi fosse stata la pronuncia di illegittimita' e cio' e' sufficiente per considerare rilevante la sollevata questione di

costituzionalita'. Il che, non solo vale sul piano concettuale, ma puo' non essere privo, nella multiforme varieta' dei casi, anche di rilievo concreto, dovendo il giudice tenere conto di tutte le vicende relative alla legge effettivamente applicata (come modificazioni, abrogazioni, ecc.); vicende le quali ben possono non corrispondere a quelle della legge dichiarata costituzionalmente illegittima.

3. - Passando al merito, osserva la Corte che, per il suo carattere assorbente, va esaminata preliminarmente la denunzia relativa al secondo comma della disposizione impugnata, ritenuta dal giudice a quo in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto violerebbe il principio fondamentale della legislazione statale relativa alla irretroattivita' delle norme giuridiche (art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale).

Nessun dubbio puo' esservi sul fatto che la norma denunciata, disponendo che sono validi anche i vincoli urbanistici previsti in programmi di fabbricazione approvati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge, prenda in considerazione e disciplini situazioni giuridiche verificatesi anteriormente alla data suddetta.

Cio' riconosce la stessa difesa della Regione, la quale tuttavia sostiene che non possa parlarsi di retroattivita' in senso tecnico perche' la norma ripete una regola della legislazione statale e risulta quindi inutile: infatti, anche se essa non vi fosse, sarebbero pur sempre validi - in base a tale ultima legislazione - i vincoli urbanistici contenuti in programmi di fabbricazione approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge in esame.

Del problema questa Corte si e' occupata in un caso del tutto analogo a quello in questione e cioe' a proposito del l'art. 48 della legge della Regione Lombardia 15 aprile 1975 n. 51, ritenendo che la disposizione fosse costituzionalmente illegittima (cfr. sent. n. 23 del 1978), e tale indirizzo merita di essere confermato e seguito.

Osservo' allora la Corte che una norma dal contenuto di quella considerata non ha valore puramente ricognitivo perche', quanto meno, "ha voluto fissare con riguardo ai rapporti pendenti nel momento dell'entrata in vigore della legge regionale, l'interpretazione delle leggi statali vigenti..." e cio' all'intuitivo "scopo di impedire... l'eventuale annullamento dei programmi che avessero configurato vincoli considerati illegittimi dalla prevalente giurisprudenza amministrativa". La Corte aggiunse che l'art. 117, primo comma, Cost. risultava altresi' violato anche sotto diverso profilo, in quanto una norma siffatta "si propone di risolvere autenticamente questioni interessanti la disciplina di principio della materia urbanistica come quelle relative alla funzione e ai contenuti del programma di fabbricazione".

Questi rilievi valgono anche per l'ipotesi qui considerata, del tutto analoga, ripetesi, a quella in precedenza considerata dalla Corte.

Cio' posto, non e' il caso di soffermarsi sui profili di costituzionalita' relativi al primo comma della disposizione impugnata, giacche' tale indagine e' assorbita dalla pronuncia di illegittimita' costituzionale del secondo comma della disposizione medesima, con la conseguenza che, comunque, viene meno la norma da cui i vincoli urbanistici, oggetto del giudizio a quo, ripetevano la loro validita', trattandosi di programma di fabbricazione approvato anteriormente all'entrata in vigore della legge suddetta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 5, secondo comma, legge della Regione Emilia-Romagna 8 marzo 1976 n. 10.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 1982.
Deposito in cancelleria: 12 maggio 1982.
Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 137 del 20 maggio 1982.
Pres. ELIA - Rel. SAJA

SENTENZA N. 31
ANNO 1983
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimita' costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 8, 10, 13, 15, 27, 29, 32, 36, 39, 84, 90, 91, 92, 94, 103 e 107 della legge 22 dicembre 1975, n. 685 (Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) promossi con ricorsi delle provincie autonome di Bolzano e di Trento notificati il 29 gennaio 1976, depositati in cancelleria il 5 febbraio successivo ed iscritti rispettivamente ai nn. 2 e 3 del registro ricorsi 1976.
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 5 maggio 1982 il Giudice relatore Giuseppe Ferrari;
uditi l'avv. Celestino Biagini, in sostituzione dell'avv. Giuseppe Guarino, per le provincie autonome di Trento e Bolzano e l'avv. dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto:

1. - I due ricorsi, proposti rispettivamente dalle province autonome di Trento e Bolzano, vanno riuniti e decisi con unica sentenza, in quanto entrambi investono la medesima normativa - venti articoli della legge 22 dicembre 1975, n. 685 - e formulano le medesime censure, lamentando che la legge de qua: ha omesso di precisare che le competenze da essa conferite in materia alle regioni spettano, nel Trentino-Alto Adige, alle due province ricorrenti; ha facoltizzato il Governo della Repubblica a dettare in materia disposizioni di indirizzo e coordinamento oltre i limiti consentiti dallo Statuto speciale; ha devoluto ad organi dello Stato poteri amministrativi - di autorizzazione, di vigilanza, di controllo - spettanti statutariamente alle ricorrenti.

2. - La prima censura, con la quale vengono chiamati in causa ben tredici dei venti articoli impugnati, appare fondata. E' un dato obiettivo, infatti, che la legge n. 685 del 1975 non indica mai nominatim le province di Trento e Bolzano quali attributarie delle competenze di che trattasi, bensi' sempre e soltanto le "regioni" (artt. 2, 13, primo comma, 90, secondo, terzo e quarto comma 94, ultimo comma), i "consigli regionali" (artt. 92, primo comma, 94, primo e secondo comma, 107, secondo, terzo e quarto comma), la "giunta regionale" (art.92, secondo comma), i "comitati regionali" (artt. 10, primo e secondo comma, 90, terzo comma, punto 1, e quarto comma, 91, epigrafe e tutti i sei commi che lo compongono), gli "organi regionali" (art. 13, capoverso), gli "uffici regionali" (art. 13, capoverso), i "centri regionali medici" (art. 107, terzo comma), la "autorita' sanitaria regionale" (art. 39, ultimo comma), le "statistiche... regionali" (art. 8, secondo comma, punto 4), etc. Ed e' un dato obiettivo altresi' che i gia' menzionati artt. 90, secondo comma, e 92, primo comma, dispongono rispettivamente che la regione delega taluni servizi alle "province" e che il consiglio regionale deve sentire le "amministrazioni provinciali".

Rileva al riguardo la difesa dello Stato che non v'e' motivo di doglianza giacche' in sede di approvazione della legge impugnata venne proposto - ed accolto dal Governo - l'ordine del giorno Boffardi ed altri, col quale esso Governo veniva impegnato, "ai fini

dell'esercizio di funzioni da parte delle regioni o di loro organi, a tener conto che le stesse s'intendono riferite, per quanto attiene al Trentino-Alto Adige, alle province autonome di Trento e Bolzano". Senonche', pur prescindendo da qualsiasi cenno alla problematica degli ordini del giorno in se' e del loro effettivo e durevole valore vincolante nei confronti del potere governativo, deve negarsi validita', soprattutto in sede giurisdizionale, alla concezione secondo cui ad un ordine del giorno - atto monocamerale, interno, per di piu' approvato non nel plenum, ma in commissione, e percio' non soggetto alle medesime forme di pubblicita' delle leggi - andrebbe riconosciuta addirittura funzione surrogatoria rispetto a queste ultime. E proprio una simile concezione si configura, infatti, ancorche' enunciata questa volta limitatamente all'ordinamento regionale, quando si sostiene che, poiche' l'ordine del giorno in parola offrirebbe "il criterio di interpretazione... senz'altro applicabile a tutte le leggi dello Stato", non sarebbe percio' "necessaria alcuna espressa disposizione di legge". A parte, tuttavia, ogni questione teorica, la possibilita' dell'insorgenza di qualche dubbiezza in sede applicativa e, quindi, di qualche contestazione in sede giurisdizionale, risulta documentalmente avvertita gia' in sede legislativa. Proprio per questo motivo, infatti, venne proposto un apposito articolo aggiuntivo; ancora per questo motivo, secondo il Presidente delle due commissioni riunite (Giustizia ed Igiene e sanita'), sul proposto articolo aggiuntivo, poi ritirato e trasformato nel suddetto ordine del giorno, occorreva "il parere della I commissione affari costituzionali"; sempre per questo motivo, la legge 23 dicembre 1978, n. 833, sulla "istituzione del servizio sanitario nazionale" ha espressamente statuito (art. 80, primo comma) che "restano ferme altresi' le competenze spettanti alle province autonome di Trento e di Bolzano".

La chiarezza del dettato legislativo contribuisce alla certezza del diritto e riduce le occasioni di controversie, mentre formulazioni disputabili favoriscono la crescita del contenzioso, che in materia regionale e' gia' pesante in conseguenza anche del fatto che il legislatore statale sembra talvolta non tenere presente il sistema delle autonomie territoriali. Apparendo pertanto nella specie ingiustificata l'omessa indicazione nella legge de qua delle province di Trento e Bolzano quali attributarie, in luogo della regione Trentino-Alto Adige, dei poteri conferiti dalla predetta legge agli organi regionali, si deve dichiarare fondata la questione sollevata sul punto dalle ricorrenti province. Con tale conclusione non contrasta la sentenza n. 190 del 1976, in quanto la norma allora impugnata (art. 3 della legge 18 dicembre 1973, n. 880) conteneva l'inciso "fatti salvi i poteri delle regioni a statuto speciale", che non risulta, viceversa, riprodotto nella legge n. 685 del 1975, oggetto del presente giudizio.

3. - La legge 22 dicembre 1975, n. 685, abrogando esplicitamente l'anteriore legge 22 ottobre 1954, n. 1041, ha inteso sostituire ad una normativa rivelatasi inadeguata a combattere il fenomeno dell'uso non terapeutico della droga un sistema quanto piu' possibile coerente, aggiornato e, quindi, maggiormente idoneo ad affrontare il fenomeno stesso nella complessita' dei suoi aspetti, delle sue fasi, delle sue conseguenze. Ne e' prova la considerazione che, mentre la legge abrogata aveva per oggetto esclusivamente la "disciplina della produzione, del commercio e dell'impiego degli stupefacenti", cui dedicava solo 26 articoli, la legge in vigore, viceversa, ha per oggetto, oltre che la "disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope", anche la "prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza", cui dedica ben 128 articoli.

Nel dare vita al sistema in discorso, il legislatore statale ha mirato ad eliminare le condizioni che favoriscono il diffondersi del fenomeno, ponendo in pericolo alcuni di quei valori che, per espresso dettato della Costituzione, la Repubblica italiana e' tenuta a

tutelare, e che risultano espressamente evocati nel dibattito parlamentare conclusosi con la legge de qua. L'art. 31 cpv., Cost., prescrive di proteggere "la gioventu'", oltre che la maternita' e l'infanzia, e l'art. 32, primo comma, Cost., dispone che "la salute" va tutelata, in quanto e' non solo "fondamentale diritto dell'individuo", ma anche "interesse della collettivita'". Ora, poiche' il fenomeno droga attenta ai suddetti valori, ne discende che le singole disposizioni contenute nella legge in vigore non sono correttamente valutate, se non in relazione all'ineludibile e preminente dovere costituzionale di salvaguardare quei valori.

4. - Ma l'impugnata legge e' anche l'attuazione nel nostro ordinamento della strategia globale, concordata in sede internazionale, contro il sempre piu' diffuso ed allarmante uso non terapeutico della droga. Ne e' prova il fatto che essa e' stata emanata poco piu' di un anno dopo la pubblicazione nella "Gazzetta Ufficiale" (30 settembre 1974) della legge (5 giugno 1974, n. 412) che contiene appunto la "ratifica ed esecuzione della Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e del protocollo di emendamento, adottato a Ginevra il 25 marzo 1971"; ne offre conferma definitiva l'art. 4, lett. a), di tale Convenzione, il quale stabilisce testualmente che "le Parti adotteranno le misure legislative e amministrative che si renderanno necessarie per dare attuazione alle disposizioni della presente Convenzione nei loro territori". Stante allora il rilevato legame, la legge n. 685 del 1975 non puo' a sua volta essere intesa ed applicata rettamente, se non tenendo presenti la Convenzione, i motivi che l'hanno promossa ed i principi cui si e' ispirata, la strategia e gli strumenti da essa delineati e, soprattutto, i valori che intende salvare.

Nel preambolo di tale Convenzione si legge che le Parti hanno concordato in materia un'azione comune, perche' "preoccupate della salute fisica e morale dell'umanita'"; perche' riconoscono che "la tossicomania e' un flagello per l'individuo e costituisce un pericolo economico e sociale per l'umanita'"; perche' sono "coscienti del dovere che loro incombe di prevenire e combattere tale flagello", E, ritenendo di conseguenza necessario limitare "l'uso degli stupefacenti a fini medici e scientifici", le Parti hanno convenuto - dice ancora il suddetto preambolo - che "per essere efficaci, le misure prese contro l'abuso degli stupefacenti devono essere coordinate ed universali", ma che "un'azione universale di questo genere richiede una cooperazione internazionale guidata dagli stessi principi e mirante a fini comuni", anzi, "una costante cooperazione internazionale per rendere operanti tali principi e raggiungere tali fini", e per questo riconoscono "la competenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in materia di controllo degli stupefacenti", procurando che "gli organi internazionali interessati siano raggruppati nel quadro di questa Organizzazione".

Nel testo articolato, poi, che e' una compiuta e minuziosa regolamentazione della materia, risulta, tra l'altro, fatto obbligo alle Parti: di inviare al Segretario generale, non solo "un rapporto annuale relativo all'esecuzione della Convenzione in ogni suo territorio", ma anche "i testi di tutte le leggi e di tutti i regolamenti promulgati al fine di dare applicazione alla (presente) Convenzione" e persino "i nomi ed indirizzi delle autorita' amministrative autorizzate a rilasciare le autorizzazioni od i certificati d'esportazione ed importazione" (art. 18, paragrafo 1), nonche' di fornire all'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti stime, statistiche annuali e trimestrali, informazioni, etc. (artt. 12, 13, 14, 20); di esigere che le persone "che occupano posti direttivi o di sorveglianza... abbiano le qualita' necessarie per applicare concretamente e fedelmente le disposizioni delle leggi e regolamenti emanati in esecuzione della (presente) Convenzione" (art. 34, lett. a); di assicurare "sul piano nazionale un

coordinamento dell'azione preventiva e repressiva contro il traffico illecito", creando all'uopo "un servizio adeguato incaricato di tale coordinamento" (art. 35, lett. a); di consentire che sul proprio territorio "l'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti" faccia "intraprendere uno studio", quando abbia "ragioni obiettive di credere che gli scopi della (presente) Convenzione siano seriamente compromessi dal fatto" che le autorita' del posto "non attuino le disposizioni della Convenzione" (art. 14, paragrafo 1, come modificato con l'art. 6 del protocollo di emendamento); di punire con adeguata pena detentiva ogni infrazione dolosa e grave, anche se solo allo stato preparatorio (art. 36, paragrafi 1 e 2, come modificati dall'art. 14 del protocollo di emendamento), etc.

5. - Con le ricordate disposizioni, lo Stato italiano risulta convenzionalmente vincolato, nei confronti della comunita' internazionale e, per essa, nei confronti degli "organi internazionali di controllo", indicati nominatim nell'art. 5 della Convenzione - nonche' della "Organizzazione mondiale della sanita'", indicata nell'art. 3 - , ad assicurare sul piano nazionale il felice esito dell'"azione universale" intesa a "prevenire e combattere" il "flagello" rappresentato dal consumo di stupefacenti a scopo voluttuario. Tra gli impegni miranti a tal fine sono compresi quelli di coordinare ogni misura, non solo repressiva, ma anche preventiva, adottata per applicare fedelmente la Convenzione, e di esercitare un effettivo controllo, non solo sull'intera vicenda degli stupefacenti, dalla coltivazione al consumo, e sugli operatori in materia (art. 30), ma anche sull'affidabilita' del personale statale con compiti di direzione e di sorveglianza (art. 34).

Si tratta di reagire contro un fenomeno di dimensione ormai mondiale, qual e' diventato appunto il fenomeno - droga, che ha effetti devastanti, non solo su quei valori espressamente richiamati dalla Convenzione, come l'"individuo" e la "salute fisica e morale dell'umanita'", ma anche sugli altri valori che, come piu' sopra gia' rilevato, la nostra Costituzione non si limita a proclamare, ma impegna la Repubblica a tutelare, quali appunto la "gioventu'" e la "collettivita'". Contro questa minaccia l'umanita' ha reagito, concordando "un'azione universale", "una costante cooperazione nazionale" ed imponendo agli Stati, mediante la Convenzione unica sulla droga, adempimenti che, per la loro dovizia, intensita' e specificita', non sono certo consueti, e che trovano giustificazione nella consapevolezza, anche da parte degli Stati piu' gelosi della loro sovranita', che il flagello della droga, alleato su scala mondiale con organizzazioni antigiuridiche, non puo' essere vittoriosamente combattuto con guerre locali. Da quanto precede e' congruente dedurre che questi obblighi, approvati dal Parlamento e, del resto, assunti per tutelare valori riconosciuti dalla Costituzione, rappresentano la guida piu' sicura nell'opera di interpretazione ed applicazione della disciplina nazionale che ha attuato la Convenzione, segnando la fine della superata legge di oltre vent'anni prima (22 ottobre 1954, n. 1041). Ed al riguardo valgono altresi' le considerazioni svolte nella sentenza n. 30 del 1981, le quali indussero questa Corte a dichiarare inammissibile la richiesta di referendum popolare per la parziale abrogazione della legge de qua.

6. - Alla stregua delle suesposte considerazioni, appare non fondata la censura formulata contro quelle disposizioni della legge n. 685 del 1975, le quali, per quanto riguarda la prevenzione, la cura, la riabilitazione degli stati di tossicodipendenza, hanno assoggettato le regioni - e, quindi, le ricorrenti province - "alle direttive, all'indirizzo e al coordinamento del Ministero della sanita'", cioe' dello Stato, (art. 1, secondo comma) ed attribuito a questo la potesta' di stabilire "i criteri di indirizzo e di coordinamento" (art. 2). Le due province di Trento e Bolzano - osserva la loro difesa - godono di autonomia speciale, hanno potesta' legislativa esclusiva in materia di "assistenza e

beneficenza pubblica, ai sensi dell'art. 8, n. 25, del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), e, pur se in materia di "igiene e sanita', ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera", hanno, invece, competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 9, n. 10, stesso d.P.R. n. 670 del 1972, la loro competenza in tale settore e' piu' ampia di quella delle regioni a statuto ordinario, perche' "comprende l'intero campo dell'igiene e sanita'". Ne deriva che sarebbe precluso allo Stato qualsiasi intervento nelle suddette materie, sia pur soltanto sotto le forme di direttive, di indirizzo e di coordinamento.

L'opinione non puo' essere condivisa. A parte le ragioni piu' sopra illustrate, l'attivita' di prevenzione, cura e riabilitazione degli stati di tossicodipendenza non puo' farsi rientrare nella materia "assistenza (e beneficenza) pubblica"; del resto, se e' pur vero che tale materia e' compresa nella competenza legislativa esclusiva delle due province, e' altrettanto vero che questa non e' illimitata perche', attraverso il rinvio dell'art. 8 all'art. 4 del menzionato d.P.R. n. 670 del 1972, incontra precisi e invalicabili limiti, tra i quali si annovera anche quello del "rispetto degli obblighi internazionali". Cio' vale a maggior ragione in ordine alla materia "igiene e sanita', ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera" giacche' la competenza legislativa concorrente, attraverso il rinvio dell'art. 9 all'art. 5 e di questo all'art. 4, si imbatte anch'essa nel principio del "rispetto degli obblighi internazionali". Uno dei quali e' appunto quello di "prevenzione ed intervento contro l'uso non terapeutico delle sostanze stupefacenti o psicotrope", previsto dall'impugnato art. 2 della legge n. 685 del 1975, il quale, a ben guardare, e' la trascrizione dell'art. 38, paragrafo 1, della Convenzione (come modificato dall'art. 15 del protocollo di emendamento), secondo cui gli Stati "adotteranno tutte le misure possibili" per prevenire l'abuso degli stupefacenti e "per assicurare la pronta diagnosi, cura, correzione, post - cura, riabilitazione e reinserimento sociale delle persone interessate". Non puo' al riguardo non convenirsi che, in un ordinamento nel quale tale compito spetti, secondo Costituzione, a poteri locali dotati di autonomia legislativa, e' pur sempre il potere centrale responsabile, dinanzi agli organi internazionali, dello scrupoloso adempimento dell'obbligo su tutto il territorio nazionale e, per cio' stesso, legittimato ad impartire le necessarie direttive, a stabilire i criteri di indirizzo e coordinamento. Oltre tutto, e' attraverso questi strumenti che, in uno Stato delle autonomie, il potere centrale puo' assicurare la fedele ed uniforme osservanza, da parte dei poteri locali, delle raccomandazioni, delle decisioni e misure correttive, dei pareri tecnici, che gli organi internazionali formulano, adottano, esprimono ai sensi rispettivamente, degli artt. 8, lett. c), 14 e 38 bis della Convenzione. Ne offre definitiva conferma l'art. 5, primo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante "Istituzione del servizio sanitario nazionale", a sensi del quale "la funzione di indirizzo e coordinamento delle attivita' amministrative delle regioni in materia sanitaria, attinente ad esigenze di carattere unitario... nonche' agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari, spetta allo Stato".

7. - Non vanno poi trascurati altri argomenti, che integrano quanto piu' sopra gia' esposto.

La crescente diffusione del consumo di droga a scopo non terapeutico e l'opera di prevenzione e cura costituiscono un problema, che, secondo l'indirizzo ormai prevalente, interessa la scienza - non solo medica - con i suoi continui aggiornamenti e perfezionamenti. E riconoscendo questo carattere peculiare del fenomeno, che gli Stati hanno convenuto di coordinare "i loro sforzi", non solo nella repressione, ma anche nella prevenzione e terapia, mediante comuni "programmi di ricerche scientifiche e (gli)

scambi di informazioni di carattere scientifico e tecnico" (art. 8, lett. c), della Convenzione), e di far capo in materia agli organi internazionali appositamente creati (art. 5 Convenzione) - oltre che a quelli preesistenti, come l'Organizzazione mondiale della sanita' (art. 3 Convenzione) - o anche ad altre "istituzioni specializzate" (art. 38 bis della Convenzione), nonche' di istituire nuovi organismi, quali appunto sono i "centri regionali di ricerca scientifica e di correzione al fine di lottare contro i problemi derivanti dall'uso (e dal traffico illecito) degli stupefacenti" (art. 38 bis Convenzione). Se cosi' e', allora direttive, indirizzo e coordinamento dello Stato ai sensi della Convenzione sono per esso Stato attivita' dovuta, e percio' indeclinabile.

Ancora: constatato che la tossicomania, la quale ha perduto la dimensione individuale dei tempi andati, si e' dappertutto rivelata, per la raggiunta dimensione sociale, uno dei piu' preoccupanti problemi del tempo presente, se ne e' inferito che il fenomeno e' una malattia sociale e che, quindi, come tale va trattata. Sono nella logica di questa concezione quelle norme della Convenzione che prevedono, per le "persone utilizzanti in modo abusivo stupefacenti", in luogo di una sanzione penale o in aggiunta ad essa, la sottoposizione "a misura di cura, correzione, post - cura, riabilitazione e reinserimento sociale" (art. 36, paragrafo 1 emendato) e la "formazione di un personale" capace di assolvere un cosi' arduo compito (art. 38, paragrafo 2 emendato). La legge n. 685 del 1975, disponendo "interventi" non solo "informativi ed educativi" (artt. 85 - 89), ma anche "preventivi, curativi e riabilitativi" (artt. 95 - 102), e creando appositi "centri medici e di assistenza sociale" (artt. 90 - 94), mostra di avere pienamente accolto quella concezione. Ma una malattia sociale, per di piu' in paurosa crescita, che pone in gioco il presente e l'avvenire dell'intera comunita' nazionale, non si contiene e, meno ancora, si debella, combattendola in ordine sparso, bensi' mediante un'azione organica e coerente. In una siffatta contingenza, insomma, ricorrono quelle "esigenze di carattere unitario", gia' affermate da questa Corte (sentenza n. 39 del 1971) - anche con riferimento "agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali" - e quella necessita' di "tutela di interessi unitari" (sentenza n. 142 del 1972), che concorrono a far ritenere del tutto legittimo in materia l'esercizio da parte dello Stato del potere di indirizzo e coordinamento, esplicitamente ribadito nel gia' menzionato art. 6 della legge n. 833 del 1978.

Ne' possono essere sottovalutati, in questo senso, gli astratti collegamenti che il Titolo XI della legge in esame stabilisce fra i "centri medici e di assistenza sociale" e le autorita' giudizarie competenti in materia: il che conferma che la materia stessa non attiene alla sola sanita' di competenza provinciale, bensi' coinvolge interessi e competenze di sicura spettanza dello Stato.

8. - Tale conclusione non viene inficiata, contrariamente a quanto ritiene la difesa delle province, per il fatto che, in pendenza del ricorso, la provincia di Bolzano ha istituito un servizio di prevenzione, cura e riabilitazione delle forme di devianza sociale, compresa la tossicodipendenza, e che il Governo nessun rilievo ha mosso alla relativa legge provinciale (7 dicembre 1978, n. 69). Nel presente giudizio, infatti, non e' in contestazione la competenza legislativa delle due province ricorrenti in materia bensi' la legittimita' del potere statale di direzione e coordinamento, che non e' certo preclusivo dell'esercizio delle funzioni, anche legislative, spettanti alle ricorrenti.

9. - Le province stesse lamentano altresi' che la legge n. 685 del 1975 ha attribuito allo Stato, nella materia disciplinata dalla suddetta legge, potere autorizzatorio, di controllo e di vigilanza, cosi' violando gli artt. 8, n. 25, e 9, n. 10, dello statuto del Trentino-Alto Adige. E denunciano l'illegittimita' degli artt. 1, quarto comma, n. 1 (erroneamente

indicato come punto 7), 15, 27, 32, e 36, per quanto concerne la potesta' di emanare atti di autorizzazione; gli artt. 1, primo comma, 3, 4 e 29, per quanto concerne la potesta' di vigilanza e controllo.

La questione va dichiarata non fondata. Basta volgere lo sguardo anche solo alle epigrafi di tutti gli articoli denunciati, per avvedersi che tutte le disposizioni ivi contenute hanno per oggetto la coltivazione, la produzione, la fabbricazione, l'impiego, il commercio, l'esportazione, l'importazione, il transito, l'acquisto, la vendita, la detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, cioe' una materia in ordine alla quale le province non hanno alcun potere. Del resto, cio' non e' contestato dalle stesse province di Trento e Bolzano, quando nelle memorie presentate in vista dell'udienza di discussione dei ricorsi riconoscono esplicitamente che l'art. 3, n. 6, delle "norme di attuazione dello statuto per il Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanita'" riserva allo Stato tutte le competenze e, quindi, ogni forma di controllo in materia di sostanze stupefacenti. Vale la pena di aggiungere che non puo' al riguardo prescindersi dalle molte peculiarita' che contrassegnano la materia, quale, per esempio, il fatto che la preparazione dei farmaci per il trattamento dei tossicodipendenti possa richiedere l'impiego di sostanze stupefacenti. E che siano di competenza dello Stato le funzioni concernenti "i prodotti chimici usati in medicina" ed "i preparati farmaceutici", risulta testualmente stabilito nell'art. 6, lett. c), della legge n. 833 del 1978.

10. - Deve egualmente dichiararsi infondata anche la residua censura, quale precisata nelle memorie di cui sopra: le due province denunciano l'illegittimita' costituzionale degli artt. 103 e 107 della legge de qua, in quanto facoltizzano il Ministro della sanita' ad utilizzare direttamente, "in caso di carenza degli organi regionali", i fondi assegnati alle regioni per l'attivita' di prevenzione, cura e riabilitazione (art. 103, quinto comma) e ad istituire "con proprio decreto", "qualora i Consigli regionali non provvedano nel termine" stabilito, "i centri regionali medici e di assistenza sociale" (art.107, terzo comma). Cosi' disponendo, la legge avrebbe riservato allo Stato poteri sostitutivi in violazione degli artt. 4, n. 7, e 5, n. 2 del piu' volte menzionato statuto (d.P.R. n. 670 del 1972), che riservano alla regione Trentino-Alto Adige "la competenza a livello di strutture, vale a dire di ordinamento delle istituzioni di assistenza e beneficenza e degli enti sanitari ed ospedalieri".

La creazione dei "centri regionali medici e di assistenza sociale" rientra indubbiamente nell'obbligo, che lo Stato ha assunto con la Convenzione unica sugli stupefacenti, di adottare in materia misure per la prevenzione, cura e riabilitazione, e puo' pertanto considerarsi un'attivita' dovuta, che legittima l'intervento dello Stato nel caso in cui gli enti titolari della relativa competenza tardino a provvedere, compromettendo cosi' l'esito della lotta che lo Stato ha l'impegno di combattere contro la droga per la salvezza dei valori costituzionalmente garantiti, di cui piu' sopra si e' detto. Non sembra pertanto che si ravvisi la denunciata illegittimita' costituzionale; tanto piu' che l'art. 107, terzo comma, statuisce che "qualora i consigli regionali non provvedano nel termine sopra indicato, il Ministro per la sanita' istituisce con proprio decreto in via provvisoria, i centri regionali medici e di assistenza sociale".

Quanto, infine, alla ultima doglianza - quella concernente l'utilizzazione dei fondi da parte del Ministro della sanita' - , non puo' accogliersi la motivaz1one addotta dalla difesa delle province a sostegno della censura secondo cui il giudizio sull'inadempienza "prim'ancora che tecnico, sara' sicuramente politico". Se l'argomento avesse pregio, la censura si estenderebbe oltre il caso in esame, investendo il potere stesso di vigilanza e controllo dello Stato nei confronti di tutti gli enti autonomi.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1. - dichiara l'illegittimita' costituzionale della legge 22 dicembre 1975, n. 685 ("Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza") nelle parti concernenti le attribuzioni delle regioni, in cui, relativamente all'ambito territoriale del Trentino-Alto Adige, non statuisce che dette attribuzioni spettano alle province di Trento e Bolzano;

2. - dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 8, 10, 13, 15, 27, 29, 32, 36, 39, 84, 90, 91, 92, 94, 103 e 107 della summenzionata legge n. 685 del 1975, sollevate con i ricorsi in epigrafe dalle province di Trento e Bolzano, in riferimento agli artt. 8, n. 25, 9, n. 10, 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").

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1983.

Deposito in cancelleria: 22 febbraio 1983.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 60 del 2 marzo 1983.

Pres. ELIA - Rel. FERRARI

SENTENZA N. 312
ANNO 1983
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

1) nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 settembre 1979, n. 12 (servizio sanitario provinciale - conoscenza della lingua tedesca) promosso con ordinanza emessa il 16 dicembre 1980 dal Consiglio di Stato - Sez. IV giurisdizionale sui ricorsi riuniti proposti da D'Andrea Sergio ed altri contro la Provincia autonoma di Bolzano ed altri, iscritta al n. 603 del registro ordinanze 1981 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 345 del 1981; 2) nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri contro la Provincia autonoma di Bolzano, ricorso notificato il 29 luglio 1980, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 4 agosto successivo e iscritto al n. 20 del registro ricorsi 1980, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del provvedimento del Medico provinciale di Bolzano in data 30 maggio 1980 con il quale e' stato bandito concorso per titoli e per esami per l'assegnazione delle farmacie vacanti e di nuova istituzione della provincia. Visti gli atti di costituzione di D'Andrea Sergio ed altro, di Cirio Maria Elisa ed altri e della Provincia autonoma di Bolzano e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e della Provincia autonoma di Bolzano; udito, nella pubblica udienza del 12 aprile 1983 il Giudice relatore Alberto Malagugini; uditi l'avv. Massimo Severo Giannini per D'Andrea Sergio ed altro, l'avv. Umberto Pototschnig, per Cirio Maria Elisa ed altri, l'avv. Giuseppe Guarino e l'avv. Armando Bertorelle, per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Giacomo Mataloni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto:

1. - In forza dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 12 del 3 settembre 1979: "al personale sanitario e alle categorie non mediche che viene integrato, ai sensi dell'art. 48 della legge 23 dicembre 1978 n. 833, nel servizio sanitario nazionale, si applica il titolo primo del d.P.R. 26 luglio 1976 n. 752". A sua volta, il d.P.R. n. 752 del 1976 (portante "norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego") per la parte che qui interessa, pone all'art. 1, primo comma, "la conoscenza della lingua italiana e di quella tedesca, adeguata alle esigenze del buon andamento del servizio", come requisito necessario "per le assunzioni comunque strutturate e denominate ad impieghi nelle amministrazioni dello Stato, comprese quelle ad ordinamento autonomo, e degli enti pubblici in provincia di Bolzano" nonche' per il personale di cui al secondo comma del medesimo art. 1. I successivi artt. 3,4 e 5 disciplinano le composizioni delle commissioni giudicatrici, il rilascio degli attestati in relazione alle prove di esame distinte per carriere, la sede e la data delle prove medesime. 2. - In applicazione della normativa qui sopra richiamata, il medico provinciale della provincia autonoma di Bolzano, indicendo, in data 30 maggio 1980, bando di concorso per titoli ed esami per l'assegnazione delle farmacie vacanti e di nuova istituzione nella provincia stessa, stabiliva, all'art. 10, che il "rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della farmacia e'

subordinato... al possesso dell'attestato comprovante la conoscenza delle lingue italiana e tedesca corrispondente alla carriera direttiva, rilasciato dall'apposita Commissione ai sensi degli artt. 3 e 4 del d.P.R. 26 luglio 1976 n. 752, come previsto dalla legge provinciale 3 settembre 1979 n. 12".
Di tale articolo del bando di concorso il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso 21 luglio 1980, ha chiesto l'annullamento, sollevando conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente della provincia autonoma di Bolzano, perche', a dire del ricorrente, "non spetta alla" provincia stessa "ed ai suoi organi amministrativi statuire in materia di possesso di requisiti per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio delle farmacie per cio' che attiene il bilinguismo".
Con ordinanza 16 dicembre 1980 il Consiglio di Stato, Sez. IV giurisdizionale, ha sollevato questione di legittimita' costituzionale dell'art. 1 della legge provinciale n. 12 del 1979 per "contrasto con gli artt. 3, 6 e 41 Cost., nonche' con gli artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 ai sensi dell'art. 48 della legge 23 dicembre 1978 n. 833, e con gli artt. 100 e 107 del citato d.P.R. n. 670/72 in relazione al d.P.R. 26 luglio 1976 n. 752, cosi' come modificato e integrato dal d.P.R. 31 luglio 1978 n. 571".
Sia il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri che l'ordinanza del Consiglio di Stato pongono a questa Corte in sostanza, lo stesso quesito: se cioe' la provincia autonoma di Bolzano possa legiferare e deliberare sull'uso del bilinguismo o piu' esattamente sull'obbligo di adeguata conoscenza delle lingue italiana e tedesca per l'esercizio di determinate attivita', tra cui quella farmaceutica.
I due giudizi possono, quindi, essere riuniti e decisi con unica sentenza.
3. - In primo luogo vanno esaminate, delle censure avanzate dal Consiglio di Stato, quelle che negano in radice ogni competenza della provincia autonoma di Bolzano a statuire, con propria legge, l'obbligo di una adeguata conoscenza delle lingue italiana e tedesca per l'esercizio dell'attivita' farmaceutica nella provincia stessa. In questi termini, il giudice a quo prospetta il contrasto dell'art. 1 della citata legge provinciale con l'art. 6 Cost. e con gli artt. 4,8,100 e 107 dello Statuto speciale di autonomia nel testo unificato di cui al d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670. Delle disposizioni statutarie il giudice rimettente offre peraltro una interpretazione che non tiene in alcun conto le modificazioni introdotte con le leggi costituzionali n. 1 del 1971 e n. 1 del 1972 (recepite, appunto, nel testo unificato), limitandosi a richiamare alcune decisioni di questa Corte tutte anteriori alle modificazioni in discorso. Al contrario, occorre verificare se le disposizioni costituzionali sopravvenute siano rilevanti di per se', ai fini del presente giudizio e se esse concorrano a suggerire una lettura dell'art. 6 Cost. diversa da quella adottata da questa Corte in un quadro normativo costituzionale che le predette disposizioni hanno ora modificato. Ad entrambi i quesiti la risposta non puo' che essere affermativa. Anche a prescindere da ogni considerazione se - per la natura meramente strumentale della lingua quale mezzo di comunicazione tra gli uomini - qui si tratti di una "materia" nel senso in cui il termine e' usato in Costituzione ai fini del riparto delle competenze legislative e amministrative tra Stato e Regioni (e provincie autonome); anche ad ignorare la collocazione dell'art. 6 tra i "principi fondamentali" della Costituzione; sta di fatto che dall'art. 4 dello Statuto per la regione Trentino-Alto Adige, nel testo unificato, si deduce con chiarezza che l'interesse nazionale - nel rispetto, anche, degli obblighi internazionali - alla "tutela delle minoranze linguistiche locali" costituisce uno dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che si pone come limite e al tempo stesso come indirizzo per l'esercizio della potesta' legislativa (e amministrativa) regionale e provinciale nel Trentino-Alto Adige. Inoltre, come osserva la difesa della

provincia, e' stata cancellata anche quella disposizione dello statuto originario di autonomia (art. 84) per cui "l'uso della lingua tedesca nella vita pubblica viene garantito da quanto in materia dispongono le norme contenute nel presente Statuto e nelle leggi speciali della Repubblica", dalla quale la Corte (sentenze nn. 32 del 1960 e 1 del 1961) aveva desunto argomenti per affermare la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tale materia. Il vigente art. 99 del testo unificato dello Statuto di autonomia (per effetto dell'art. 52 della legge costituzionale n. 1 del 1971) recita, invece: "Nella regione la lingua tedesca e' parificata a quella italiana che e' la lingua ufficiale dello Stato. La lingua italiana fa testo negli atti aventi carattere legislativo e nei casi nei quali nel presente Statuto e' prevista la redazione bilingue". Non soltanto, dunque, e' scomparso il riferimento alle "leggi speciali della Repubblica" in tema di "uso della lingua tedesca nella vita pubblica", ma e' solennemente proclamata la parificazione della lingua tedesca a quella italiana: con il corollario, espresso nel successivo art. 100 del medesimo testo unificato, per cui "i cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano hanno facolta' di usare la loro lingua non solo nei rapporti con gli uffici giudiziari e con gli organi e uffici della pubblica amministrazione situati nella provincia o aventi competenza regionale (l'art. 85 dello statuto originario menzionava unicamente gli organi ed uffici della pubblica amministrazione), ma anche "con i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella provincia stessa", i quali tutti sono tenuti ad usare nella corrispondenza e nei rapporti orali la lingua del richiedente (art. 100 cit. terzo comma). Per concludere sul punto, una volta affermato in termini costituzionalmente vincolanti l'obbligo di rispettare nella Regione la parita' tra la lingua italiana e quella tedesca; una volta riconosciuta la facolta' dei cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano di usare la loro lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari e con gli organi e uffici della pubblica amministrazione situati nella provincia o aventi competenza regionale nonche' con i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella provincia stessa; una volta affermato l'obbligo di questi ultimi di usare, anch'essi, la lingua del richiedente (nella risposta); da tutto cio' discende che non viola, ma, al contrario costituisce attuazione del principio costituzionale di cui all'art. 6 Cost. e all'art. 4 dello Statuto di autonomia la normativa provinciale che disciplini in conformita' ad essi l'uso delle lingue italiana e tedesca. 4. - Il Consiglio di Stato denuncia anche la violazione dell'art. 107 dello Statuto speciale di autonomia osservando come "l'applicazione della regola del bilinguismo, posta dal (menzionato) art. 100 dello Statuto per i concessionari di servizi di pubblico interesse debba necessariamente passare (cosi' come per i pubblici impiegati) attraverso le norme statali di attuazione". Neppure questa censura e' fondata. Gia' vigente la disposizione originaria dello statuto speciale (art. 95) che "si limita(va) a prevedere l'emanazione con decreto legislativo delle norme di attuazione", questa Corte ebbe ad osservare (sent. n. 108 del 1971) che "non sempre ne' necessariamente queste (norme di attuazione) sono richieste affinche' le Regioni possano validamente esercitare la propria potesta' legislativa". Ed infatti non e' dato ravvisare la necessita' di alcuna norma attuativa del principio del bilinguismo quando esso debba trovare applicazione in materia di pacifica competenza provinciale, quale l'assistenza sanitaria (art. 9, n. 10 dello statuto speciale, nel testo unificato). L'infondatezza della censura in esame appare tanto piu' evidente quando si ricordi che l'obbligo del bilinguismo in provincia di Bolzano per gli esercenti un servizio di pubblico interesse (quali indubbiamente sono i farmacisti) e' posto direttamente da una disposizione statutaria (art. 100) e che la legge provinciale (n. 12 del 1979) si e' limitata ad utilizzare il meccanismo previsto dalla legge statale (d.P.R. n. 752 del 1976) per l'accertamento della conoscenza delle due

lingue da parte dei soggetti interessati, in conformita' al disposto di altra legge statale di riforma (art. 80, legge 833 del 1978). 5. - Parimenti infondata e' la censura proposta dal Consiglio di Stato con riferimento al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La parificazione della lingua italiana e tedesca comporta, per la provincia di Bolzano, l'obbligo del bilinguismo per tutti i pubblici funzionari e gli esercenti di servizi di pubblico interesse dovendosi, in quella provincia, porre sullo stesso piano l'obbligo del cittadino di lingua tedesca di conoscere la lingua italiana e del cittadino di lingua italiana di conoscere la lingua tedesca naturalmente nell'esercizio e per l'esercizio di quelle funzioni pubbliche e di quei servizi di pubblico interesse. La parificazione delle lingue non rappresenta soltanto un modo di tutela di una minoranza linguistica - tale nell'ambito nazionale, ed invece maggioritaria nella provincia di Bolzano - ma esprime il riconoscimento (anche in adempimento di obblighi internazionali dello Stato) di una tale situazione di fatto e del dovere di ogni cittadino, quale che sia la sua madre lingua, di essere in grado di comunicare con tutti gli altri cittadini, quando e' investito di funzioni pubbliche o e' tenuto a prestare un servizio di pubblico interesse. Il precetto, percio', ha come destinatari non soltanto i cittadini (rientranti in quelle categorie e operanti nella provincia di Bolzano) di lingua madre italiana, ma anche quelli di lingua madre tedesca e, lungi dal violare, realizza il principio di eguaglianza, rispetto al quale, come ebbe gia' a rilevare questa Corte (sent. n. 86 del 1975) "rappresenta qualcosa di diverso e di piu'", in puntuale applicazione dell'art. 6 Cost.
6. - Quanto, infine, alla pretesa violazione dell'art. 41 Cost., bastera' ossenare che lo stesso giudice a quo considera il requisito del bilinguismo come una "limitazione all'esercizio dell'attivita' professionale di farmacista" e che, anche a volerla considerare apposta alla liberta' di iniziativa economica, sarebbe pur sempre ispirata alla necessita' di evitare che ne possano derivare danni ai cittadini nei cui confronti il farmacista e' chiamato a prestare la propria opera e che nella provincia di Bolzano ben possono esprimersi in una delle due lingue indifferentemente. Del resto, come gia' si e' ricordato, e' la stessa legge statale (anzi una legge di riforma) e precisamente la legge n. 833 del 1978, istitutiva del servizio sanitario nazionale, che all'art. 80, nello stabilire che "restano ferme le competenze spettanti alle provincie autonome di Trento e Bolzano secondo le forme e condizioni particolari di autonomia definite dal d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 e relative norme di attuazione" ribadisce che cio' debba avvenire "nel rispetto per quanto attiene alla provincia autonoma di Bolzano delle norme relative... alla parificazione delle lingue italiana e tedesca".
7. - Conclusivamente, tutte le questioni sollevate dal Consiglio di Stato devono essere dichiarate infondate.
Invero, la provincia di Bolzano, con la propria legge n. 12 del 1979 ha inteso provvedere, come recita l'intestazione della legge stessa, alla "applicazione delle norme relative alla parificazione delle lingue italiana e tedesca per il personale a rapporto convenzionale nel servizio sanitario provinciale" L'art. 1 di detta legge, per la parte impugnata, pone lo stesso requisito, di adeguata conoscenza delle due lingue, tanto per il personale sanitario quanto per le categorie non mediche integrate ai sensi dell'art. 48 della legge n. 833 del 1978, nel servizio sanitario nazionale. Tra queste ultime, ex art. 28 della medesima legge 833 del 1978 rientrano i farmacisti, che, a prescindere dalla qualificazione del regime, concessorio o autorizzativo, cui sono sottoposte le farmacie, svolgono indubbiamente un servizio di pubblico interesse. Se cosi' e', non e' dubbio che la provincia di Bolzano ha legiferato in materia nel pieno rispetto dei principi fondamentali di cui all'art. 6 Cost. e 4 dello Statuto speciale di autonomia, in armonia

con gli ulteriori disposti di cui agli artt. 99 e 100 dello statuto medesimo. 8. - Le considerazioni sin qui svolte conducono de plano al rigetto del ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso il provvedimento del medico provinciale di Bolzano di cui all'art. 10 del bando di concorso, emanato il 30 maggio 1980, per la assegnazione di farmacie vacanti e di nuova istituzione nella provincia stessa. Invero, una volta riconosciuta la competenza legislativa della provincia nella soggetta materia, e' evidentemente incontestabile la correlata potesta' amministrativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 settembre 1979 n. 12 sollevate in riferimento agli artt. 3, 6 e 41 Cost., nonche' agli artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 ai sensi dell'art. 48 della legge 23 dicembre 1978 n. 833, ed agli artt. 8,9,100 e 107 del suddetto d.P.R. in relazione al d.P.R. 26 luglio 1976 n. 752, cosi' come modificato e integrato dal d.P.R. 31 luglio 1978 n. 571, dal Consiglio di Stato, sezione IV giurisdizionale con l'ordinanza 16 dicembre 1980, di cui in epigrafe; 2) dichiara che spetta alla Provincia autonoma di Bolzano ed ai suoi organi amministrativi statuire in materia di possesso di requisiti per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio delle farmacie nella provincia medesima per cio' che attiene al bilinguismo e conseguentemente rigetta il ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri contro il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, notificato il 29 luglio 1980, di cui in epigrafe. Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 settembre 1983.

Deposito in cancelleria: 18 ottobre 1983.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 295 del 26 ottobre 1983.

Pres. ELIA - Rel. MALAGUGINI

SENTENZA N. 223
ANNO 1984
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti promossi con ricorsi dei Presidenti delle Regioni Veneto, Toscana, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, notificati il 24 marzo e il 16 aprile 1976; il 16-17 ottobre 1980 e il 6-7 luglio 1981; il 16 ottobre 1980; il 18 dicembre 1980; depositati in cancelleria il 9 e 27 aprile 1976; il 28 ottobre 1980 e il 13 luglio 1981; il 24 ottobre 1980; il 27 dicembre 1980; ed iscritti ai nn. 16, 17, 18, 19, 20, 24 e 25 del registro 1976; ai nn. 29 e 30 del registro 1980 e al n. 29 del registro 1981; al n. 28 del registro 1980; al n. 35 del registro 1980: ricorsi per conflitti di attribuzione sorti a seguito dei decreti ministeriali con i quali sono state costituite le riserve naturali di "Valle Imperina", "Monti del Sole", "Monte Pavione", "Schiara occidentale", "Valle Scura", "Piani Eterni-Errera-Val Falcina" e "Vette Feltrine" (Regione Veneto); "Oasi della Laguna di Orbetello di Ponente", "Lago di Burano", "Laguna di Ponente di Orbetello (parte) "(Regione Toscana); " Bosco WWF di Vanzago " (Regione Lombardia); "Foresta di Tarvisio" (Regione Friuli-Venezia Giulia).

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

udito nell'udienza pubblica del 28 febbraio 1984 il Giudice relatore Giovanni Conso;

uditi gli avv.ti Guido Viola per la Regione Veneto, Enzo Cheli per la Regione Toscana, Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto:

1. - Pur nella varieta' delle fattispecie concrete da cui i dodici ricorsi prendono le mosse, con inevitabili riverberi sui parametri normativi di volta in volta evocati, i relativi giudizi implicano la soluzione di questioni piu' o meno strettamente collegate, cosi' da poter essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

2. - Il collegamento nasce dal fatto che ciascuno dei ricorsi in esame demanda a questa Corte di risolvere un conflitto di attribuzione sorto a seguito di un decreto ministeriale, ogni volta ben specificato, avente ad oggetto l'istituzione di una riserva naturale nel territorio di una singola Regione: e tale coincidenza di contenuti trova riscontro nel richiamo che, esplicitamente o implicitamente, le Regioni ricorrenti fanno in primo luogo agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

Non mancano, peraltro, gli elementi di differenziazione: vi hanno parte sia la circostanza che non tutti i ricorsi provengono da regioni a statuto ordinario (un ricorso, infatti, e' della Regione Friuli-Venezia Giulia), sia le spesso non coincidenti premesse in fatto e in diritto poste alla base dei vari decreti, sia - ed e' questo l'aspetto giuridicamente di incidenza piu' immediata - la diversita' di datazione, che colloca i decreti impugnati dalla Regione Veneto anteriormente al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e tutti gli altri successivamente ad esso.

Di conseguenza, la trattazione, dovendo tenere nel debito conto le tante particolarita' appena accennate, non puo', pur sullo sfondo di un quadro dall'ispirazione unitaria, non venir condotta partitamente, a cominciare, appunto, dai ricorsi concernenti i decreti di epoca piu' lontana.

3. - I sette decreti del Ministro per l'agricoltura e le foreste impugnati dalla Regione Veneto si collocano tutti tra il 20 ed il 29 dicembre 1975: identiche le loro premesse e identico il loro articolato, incentrato precipuamente sull'asserito "preminente interesse nazionale delle riserve naturali". Identiche, d'altro canto, sono pure la struttura, la motivazione e le conclusioni dei relativi ricorsi, imperniati, a loro volta, sul rilievo che l'aver costituito una riserva naturale su beni forestali "dopo la scadenza del termine del 1 aprile 1972", fissato dall'art. 1 del decreto-legge 28 dicembre 1971, n. 1121, convertito nella legge 25 febbraio 1972, n. 15, per il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni a statuto ordinario, "invade la sfera di competenza attribuita alla Regione Veneto a norma dell'art. 117 in relazione all'art. 119 della Costituzione medesima, dell'art. 11 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e degli artt. 1, 4 e 21 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11".

4. - Per l'Avvocatura dello Stato i ricorsi della Regione Veneto, prima ancora che infondati nel merito, sarebbero inammissibili. Come risulterebbe dall'invocata relazione dell'art. 117 della Costituzione con l'art. 119 della stessa, la' dove questo (terzo comma) tratta di "un demanio e patrimonio" "proprio" della Regione, e dal dedotto contrasto con l'art. 11 della legge 16 maggio 1970, n. 281, in forza del quale (comma quinto, primo periodo) "sono trasferite alle Regioni e fanno parte del patrimonio indisponibile regionale le foreste, che a norma delle leggi vigenti appartengono allo Stato", la Regione Veneto mirerebbe a contestare non tanto la istituzione di riserve naturali, quanto la sottrazione dei corrispondenti territori al patrimonio regionale: peraltro - sostiene l'Avvocatura - "ogni questione relativa al trasferimento delle foreste al patrimonio regionale non puo' essere sollevata in questa sede di impugnazione dei decreti aventi ad oggetto la costituzione di riserve naturali, ma, come la Corte ha precisato con la sentenza n. 219 del 1972, dovra' essere affrontata in sede di eventuale ricorso avverso il decreto di trasferimento delle foreste".

Nessun dubbio che l'imposizione di vincoli forestali da parte dello Stato (attivita' preordinata alla tutela e gestione del territorio, a prescindere da ogni problema di appartenenza) non vale ad esprimere la determinazione dello Stato stesso di escludere dal trasferimento alla regione i territori sui quali quei vincoli vengono a ricadere (scelta implicante una presa di posizione sull'appartenenza del bene, a prescindere dalla sua tutela e gestione): questa Corte l'ha ben chiarito nella sentenza sopra menzionata e, prima ancora, nella sentenza n. 79 del 1972. Donde la conseguenza che eventuali doglianze nell'uno e nell'altro senso dovranno essere fatte valere autonomamente, senza equivoche sovrapposizioni o confusioni. Tanto piu' che, come questa Corte ha ulteriormente ancor meglio precisato (sentenza n. 111 del 1976), le iniziative dirette a chiedere "l'accertamento dell'appartenenza di determinati beni forestali, che le Regioni assumono trasferiti al loro patrimonio indisponibile, e indebitamente trattenuti dallo Stato", per il fatto di avere ad oggetto "una effettiva e diretta vindicatio rerum", "non prospettano una invasione della loro sfera di competenza, ne' chiedono una dichiarazione o delimitazione delle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite", in tal modo esorbitando dallo schema dei conflitti di attribuzione, per trovare, invece, spazio nell'ambito degli ordinari rimedi giurisdizionali consentiti dall'ordinamento.

Tutto cio' - se davvero i ricorsi in questione risultassero preordinati soltanto a rivendicare il diritto della Regione Veneto " al proprio patrimonio delle foreste incluse nelle riserve", come afferma l'Avvocatura dello Stato - comporterebbe una loro inammissibilita' a doppio titolo: da un lato, perche' si tratta di ricorsi oggettivamente diretti contro decreti aventi un ben diverso contenuto; dall'altro, perche', anche a ritenere

possibile una conversione di tale contenuto, i ricorsi per vindicatio rerum esulano dalla competenza di questa Corte (v., per un puntuale precedente, la gia' ricordata sentenza n. 111 del 1976).

Pur non potendosi negare che i ricorsi della Regione Veneto sono pressoche' totalmente dedicati alla confutazione della nota ministeriale 13 novembre 1973, con la quale era stato manifestato l'intento di non trasferire, almeno per quel momento, i terreni forestali classificati in riserve naturali, si deve comunque riconoscere che i ricorsi stessi concludono chiedendo che venga dichiarata "di esclusiva competenza della Regione Veneto l'attribuzione costituzionale di costituire riserve naturali nelle foreste ecc.". Nel che traspare evidente il raccordo con la dedotta violazione - gia' lo si e' ricordato - non solo e non tanto dell'art. 119 della Costituzione, quanto, soprattutto, dell'art. 117 della Costituzione, e non solo dell'art. 11 della legge 16 maggio 1970, n. 281, bensi' anche degli artt. 1, 4 e 21 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11.

5. - I ricorsi della Regione Veneto non sono fondati. E non lo sono, ne' se presi alla lettera nella loro richiesta conclusiva di veder dichiarata, in ordine all'istituzione di riserve naturali entro le zone ricomprese nel patrimonio forestale ricadente nell'ambito territoriale della Regione Veneto, l'"esclusiva" competenza della Regione stessa e, quindi, negata ogni competenza dello Stato in materia; ne' se intesi in senso meno drastico, nel senso, cioe', di negare legittimita' ai provvedimenti emessi nelle singole fattispecie considerate perche' comunque invasivi della sfera di competenza attribuita alla Regione.

A smentire la tesi della esclusiva competenza regionale e' piu' che sufficiente rimarcare il tipo di risposta ricavabile, con riguardo alle riserve naturali, dal d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, per tutto quanto attiene all'"esigenza del rispetto dell'interesse nazionale, quale prevista dall'art. 117 della Costituzione" (v. la sentenza n. 142 del 1972). Tale d.P.R. si caratterizza, per quel che qui piu' direttamente interessa, in un duplice modo: dando ampio spazio, in via generale (art. 8), all'esercizio da parte dello Stato della "funzione di indirizzo e coordinamento delle attivita' amministrative delle Regioni a statuto ordinario che attengono ad esigenze di carattere unitario" e mantenendo ferma, in via particolare (art. 4, lettera h), la competenza degli organi statali in ordine" agli interventi per la protezione della natura", sia pur fatti "salvi gli interventi regionali non contrastanti con quelli dello Stato". Il tutto in conformita' alla delega conferita dalla legge 16 maggio 1970, n. 281, il cui art. 17, al fine di garantire che "lo svolgimento concreto delle funzioni regionali abbia ad essere armonicamente conforme agli interessi unitari della collettivita' statale" (sentenza n. 39 del 1971), aveva disposto che le funzioni trasferite alle regioni in ordine alle materie elencate nell'art. 117 della Costituzione dovessero essere "contenute nel limite degli interessi connessi alle esigenze delle singole Regioni senza travalicare in quelli propri dello Stato e di altre Regioni" (sentenza n. 142 del 1972).

Ma neanche la tesi meno drastica - carenza di legittimazione statale alla base dei decreti impugnati - regge a fronte della disposizione in ultimo ricordata. E', infatti, indubitabile che l'istituzione di riserve naturali rappresenta una tipica forma di intervento preordinato alla protezione della natura e, piu' precisamente, alla conservazione del bene naturale, giacche' "essa comporta l'esclusione di ogni attivita' che possa comprometterne lo stato attuale" (sentenza n. 79 del 1972), giustificando con il preminente interesse nazionale l'inserimento del relativo territorio tra i beni meritevoli di conservazione e di protezione. Il riconosciuto persistere in allora della competenza statale quanto agli interventi per la protezione della natura - art. 4, lettera h, del d.P.R. n. 11 del 1972 - porta a ritenere che

lo Stato, ai tempi di detto d.P.R, aveva sicuramente conservato "la pienezza dei suoi poteri in ordine all'imposizione di vincoli di tutela e di destinazione" sui beni forestali: donde la conseguenza che, anche con riferimento ai sette decreti impugnati dalla Regione Veneto, ben puo' asserirsi che "la legittimita' dei provvedimenti adottati nell'esercizio dei suddetti poteri trova fondamento nell'ordinamento vigente all'epoca della loro emanazione" (v. sentenza n. 219 del 1972).

E' bensi' vero che, nelle due occasioni di intervento sfociate nelle sentenze n. 79 e n. 219 del 1972, questa Corte aveva dichiarato che spettava allo Stato di imporre, anche in ambito regionale, vincoli di riserva sui beni forestali, prescindendo totalmente dal d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, e, quindi, facendo leva soltanto sulla legge 16 maggio 1970, n. 281. Ma cio' trova agevole spiegazione nel fatto che in entrambi i casi si trattava di decreti ministeriali emanati successivamente all'entrata in vigore di detta legge ed anteriormente all'emanazione del d.P.R. n. 11 del 1972, giustamente ritenuto, per tale ragione, privo di ogni incidenza rispetto a quei casi. Soltanto apparentemente, la sentenza n. 219 del 1972, con il suo limitarsi a considerare la situazione determinatasi "dopo la entrata in vigore della legge n. 281 del 1970 e prima dell'effettivo trasferimento delle funzioni amministrative" alle regioni, indicherebbe, come termine ultimo per la "conservazione" allo Stato dei poteri in questione una volta entrata in vigore la legge 16 maggio 1970, n. 281, l'"effettivo trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni", quale avvenuto alla data del 1 aprile 1972, inizialmente fissata dal decreto-legge 28 dicembre 1971, n. 1121, convertito nella legge 25 febbraio 1972, n. 15, e poi ribadita dall'art. 21 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11. In realta', il trasferimento a partire da tale data, aprioristicamente suscettibile di indeterminate applicazioni, non puo' che riguardare, in concreto, le funzioni specificamente trasferite nella circostanza (v., soprattutto, art. 1 del d.P.R. n. 11 del 1972), ed esse sole. Non, dunque, le funzioni elencate nell'art. 4 dello stesso d.P.R, mantenute ferme agli organi statali, tra le quali quelle riconducibili alla lettera h (v. anche la sentenza n. 145 del 1975). Salvi, sempre e comunque, secondo quanto esplicitamente sottolineato dalla stessa lettera h, gli interventi regionali non contrastanti con quelli dello Stato: interventi regionali che, trattandosi - come in tutte le presenti fattispecie - di riserve naturali su beni forestali, si ricollegano strettamente all'avvenuto trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative concernenti "i boschi e le foreste" (art. 1, lettera n, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11).

Il fatto che la legittimita' dei singoli provvedimenti trovi riscontro nell'ordinamento vigente all'epoca della loro emanazione rende, ovviamente, irrilevante ai fini della soluzione del conflitto di attribuzione il successivo evolversi della normativa sul riparto delle competenze tra Stato e regioni; ma cio', altrettanto ovviamente, non esclude che le innovazioni legislative possano riflettersi sulla dinamica dei rapporti instaurati in precedenza. Cosi' si dica proprio per quel che attiene al contemperamento tra interventi statali ed interventi regionali in materia di protezione della natura: l'art. 83, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nell'occuparsi espressamente dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato "esistenti" al momento della sua entrata in vigore, demanda la definizione della relativa disciplina e la ripartizione dei compiti tra Stato e regioni (nonche' comunita' montane) ad un'apposita legge, che mantenga ferma "la unitarieta' dei parchi e riserve".

Ancor piu' determinante si appalesa, per quanto riguarda il trasferimento dei beni forestali alle regioni, l'art. 68 del d.P.R. n. 616 del 1977, che regola nei dettagli le sorti dei beni dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali, soppressa dalla prima parte dello

stesso articolo: per i beni da trasferire e che non fossero stati ancora trasferiti lo Stato non potrebbe esimersi dal provvedere, alla stregua di cio' che dispongono le altre parti dell'art. 68.

6. - I tre decreti impugnati dalla Regione Toscana, rispettivamente datati 8 agosto 1980, 13 agosto 1980 e 15 aprile 1981, hanno premesse ed articolato soltanto parzialmente coincidenti: ma, mentre le differenze riscontrabili fra i primi due decreti appaiono marginali e, comunque, ininfluenti ai fini del decidere, le differenze fra essi ed il terzo decreto sono per piu' versi tali da comportarne una trattazione disgiunta, come, del resto, richiede la stessa diversa struttura che il ricorso proposto contro l'ultimo provvedimento presenta nel raffronto con gli altri due ricorsi.

Per le ragioni preliminarmente esposte nei riguardi dei ricorsi della Regione Veneto, a rilevare non sono le particolarita' che chiamano in causa i rapporti fra appartenenza e gestione delle aree interessate, anche se il terzo decreto risulta emanato, anziche' dal solo Ministro per l'agricoltura e le foreste, dal Ministro per l'agricoltura e le foreste di concerto con il Ministro della marina mercantile, dato l'esplicito riferimento al demanio marittimo. A rilevare e' essenzialmente il fatto che, pur avendo i tre provvedimenti quale comune premessa di esordio il richiamo al d.P.R. 13 marzo 1976, n. 448, recante "piena ed intera esecuzione alla convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar, il 2 febbraio 1971", solamente i primi due (adottati entrambi su "richiesta di istituzione di una riserva naturale di popolamento animale... avanzata dall'Associazione italiana per il World Wildlife Fund - Fondo mondiale per la natura, con nota in data 25 luglio 1980") danno, altresi', conto della gia' avvenuta emanazione, sin dal 9 maggio 1977, del decreto ministeriale contenente la dichiarazione del valore internazionale della zona umida rispettivamente interessata.

7. - I primi due ricorsi della Regione Toscana lamentano, in via principale, la "violazione e falsa applicazione dell'art. 117 Cost. e degli artt. 66, primo comma, e 83, primo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616", norme che, considerate nel loro insieme, attribuirebbero alle regioni ogni competenza in ordine alle nuove riserve naturali aventi dimensione infraregionale, quali sono quelle in questione, sottraendo allo Stato qualsiasi iniziativa, diretta o indiretta, nella materia. E lamentano, in via subordinata, la "violazione dell'art. 3, primo comma, legge 22 luglio 1975, n. 382, e dell'art. 4, primo comma, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616", nel senso che, se in parziale difformita' da tale drastica interpretazione si intendesse riconoscere allo Stato la possibilita' di assumere iniziative in ordine a nuove riserve naturali anche di dimensione infraregionale, e cio' nell'ambito delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle quali si occupa l'art. 83, quarto comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, i decreti in esame non avrebbero comunque rispettato l'adozione delle complesse forme a detto fine tassativamente richieste.

8. - I due ricorsi dianzi riassunti non sono fondati.

Come questa Corte ha sottolineato in una precedente occasione (sentenza n. 123 del 1980), risolvendo un conflitto dalla fisionomia parzialmente similare, la Convenzione di Ramsar, nel cui ambito attuativo i decreti impugnati sicuramente rientrano, e' congegnata in termini tali da comportare una serie di adempimenti e di valutazioni affidabili esclusivamente allo Stato: infatti, solo i suoi organi sono in grado di "apprezzare le esigenze e gli interessi ecologici, non di singole regioni, ma dell'intera collettivita' nazionale".

Una convenzione che e' tutta imperniata, sin dal suo titolo, "sull'importanza internazionale delle zone umide", che fa espresso richiamo nelle premesse ad "una politica nazionale lungimirante", che subordina all'esistenza di "interessi nazionali urgenti" la cancellazione o restrizione delle zone gia' individuate (artt. 2 n. 5 e 4 n. 2), che invita a tener conto delle "responsabilita' sul piano internazionale" (art. 2 n. 6), che contempla la possibilita' di zone umide estese sul territorio di piu' Stati (art. 5), non puo' non demandare agli organi dello Stato l'adozione di provvedimenti quali quelli impugnati, "posti in funzione di un vincolo internazionale che spettava allo Stato instaurare" (sentenza n. 123 del 1980). Il che, visto nel suo complesso, appare ben rispondente alla previsione contenuta in quella parte dell'art. 4, primo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che comprende tra le competenze dello Stato "le funzioni, anche nelle materie trasferite o delegate alle regioni, attinenti ai rapporti internazionali".

La Regione ricorrente non disconosce i contenuti della sentenza n. 123 del 1980, ma ne contesta l'applicabilita' ai due casi in esame. Anzitutto, perche' qui "entra in gioco una competenza di una regione a statuto ordinario specificamente prevista e disciplinata dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616" (art. 66, primo comma, e 83, primo comma), mentre nell'occasione precedente era in discussione la competenza della Regione Sardegna; in secondo luogo, perche' l'attivita' internazionale rilevante ai fini dell'esecuzione della Convenzione di Ramsar "risulta essersi gia' esaurita e completata attraverso la precedente dichiarazione del valore internazionale della zona umida operata con d.m. 9 maggio 1977", di modo che "l'istituzione di una riserva naturale nell'ambito di una zona umida gia' designata dallo Stato non rappresenta l'esecuzione diretta di un obbligo internazionale, ma solo un elemento aggiuntivo di tutela della zona umida, rispetto a cui permane la distribuzione interna delle competenze fissata nell'art. 66" del d.P.R. n. 616 del 1977.

Alla prima obiezione e' agevole replicare che - a parte il piu' generale problema dei rapporti tra le competenze delle regioni a statuto ordinario e le competenze delle regioni a statuto speciale, non certo risolubile nel senso che a queste ultime possano essere riconosciute competenze piu' ridotte proprio lo Statuto sardo e' quello che contiene, all'art. 52, primo comma, la disposizione piu' avanzata in tema di partecipazione regionale alla gestione del potere estero.

A superare la seconda obiezione, che mette in risalto la innegabile diversita' intercorrente tra l'oggetto degli attuali ricorsi (il decreto istitutivo della riserva naturale) e l'oggetto del ricorso deciso con la sentenza n. 123 del 1980 (la determinazione o designazione della zona da inserire nell'elenco delle zone umide di importanza internazionale, atto addirittura anteriore al decreto dichiarativo del valore internazionale della zona umida designata, cui fa a sua volta seguito il decreto istitutivo della riserva), vale l'osservazione che l'obbligo di creare riserve naturali e' elemento fondamentale, e non solo aggiuntivo, del sistema cui da' vita la Convenzione di Ramsar. Esplicitamente previsto dall'art. 4 n. 2 per il caso di cancellazione o restrizione di una zona gia' inclusa nell'apposito elenco ai fini di creare "nuove" riserve, tale obbligo e' da intendersi, a maggior ragione, operante nell'ipotesi dell'art. 4 n. 1 (creazione di riserve naturali in via primaria). Ed invero - a parte la considerazione che, secondo la piu' volte citata sentenza n. 123 del 1980, poiche' "il provvedimento impugnato e' stato posto in funzione di un vincolo internazionale sulle zone umide da esso individuate", la competenza dello Stato " si atteggia come piena ed esclusiva" - appare decisivoil rilievo che l'istituzione di una o piu' riserve naturali trasforma il vincolo previsto in sede internazionale, che del regime della Convenzione rappresenta il cardine, da virtuale (quale lo aveva reso la

designazione della zona destinata ad essere inserita nell'elenco) in attuale, secondo gli strumenti di adattamento apprestati dal diritto interno.

Cosi' riconosciuta per i due decreti dell'8 e del 13 agosto 1980 la competenza dello Stato sulla base di quella parte dell'art. 4, primo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che si richiama ai rapporti internazionali intesi come si e' detto, indipendentemente, quindi, da ogni collegamento con l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, resta privo di rilievo il motivo di ricorso formulato in via subordinata.

9. - Il terzo ricorso della Regione Toscana - proposto nei confronti di un provvedimento che, pur richiamandosi anch'esso alla Convenzione di Ramsar, oltreche' ad una piu' recente direttiva del Consiglio delle Comunita' europee, e' venuto a costituire in riserva naturale un biotopo rispetto al quale non risulta esservi stata ne' la determinazione ministeriale di destinarlo all'inserimento nell'elenco delle zone umide di importanza internazionale, ne' la dichiarazione del valore internazionale della relativa zona umida - deduce quattro ordini di motivi. In via principale la "violazione e falsa applicazione degli artt. 117 e 118 Cost., in relazione agli artt. 66, primo comma, e 83, primo comma, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nonche' all'art. 78, lettera a, del medesimo d.P.R.", che, nel loro complesso, demanderebbero l'istituzione di riserve naturali esclusivamente alle regioni a statuto ordinario. E, in via progressivamente subordinata: la "violazione e falsa applicazione degli artt. 117 e 118 Cost., in relazione agli artt. 66 e 83 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, anche con riferimento all'esecuzione della convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971", e cio' non solo perche' l'istituzione di riserve naturali rappresenterebbe un momento estraneo all'esecuzione degli obblighi posti dalla convenzione, ma anche perche', comunque, nel caso di specie sarebbe mancata la dichiarazione di zona umida avente valore internazionale; la "violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e degli artt. 6, 66 e 83 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, anche in relazione alla direttiva comunitaria del 2 aprile 1979", perche', sotto il profilo degli obblighi comunitari, opererebbe il principio di cui al detto art. 6, che ha trasferito alle regioni le funzioni amministrative attinenti all'applicazione dei regolamenti e delle direttiva comunitarie; e, infine, la "violazione dell'art. 83, quarto comma, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616", con, "in ipotesi, violazione dell'art. 3, primo comma, legge 22 luglio 1975, n. 382, e dell'art. 4, primo comma, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616", mancando il principale presupposto per l'applicazione del quarto comma di detto art. 83 (riserve naturali di carattere interregionale) e, comunque, in concreto, il rispetto delle forme previste per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento.

Poiche' tanto il primo motivo quanto una parte del secondo risultano contraddetti dalle considerazioni gia' svolte (punto 8) a proposito degli altri due ricorsi della Regione Toscana, l'analisi del ricorso ora in esame potra' e dovra' concentrarsi sui profili particolari che residuano.

10. - Sotto tali profili il terzo ricorso della Regione Toscana e' fondato.

Sono, infatti, da condividere le argomentazioni svolte dalla ricorrente in ordine sia alla portata rivestita dalla dichiarazione del valore internazionale della zona umida nell'ambito esecutivo della Convenzione di Ramsar, sia all'esercizio delle funzioni relative all'attuazione delle direttiva della Comunita' economica europea, sia al significato da attribuire alla espressione "di carattere interregionale" nell'art. 83, quarto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Il che toglie, ovviamente, anche questa volta, sia pur per opposte ragioni, ogni rilievo alle considerazioni sulla forma assunta nella

specie dal provvedimento impugnato, venendo a risultare inesistente la legittimazione stessa dello Stato ad emanare il decreto istitutivo della riserva naturale in oggetto.

Nessuno dei titoli giustificativi adombrati nel contesto del provvedimento trova il necessario riscontro nelle circostanze di fatto e nelle norme. Non trova rispondenza nelle prime il richiamo agli artt. 1 e 4 della Convenzione di Ramsar, essendo possibile far leva sui vincoli nascenti da un trattato internazionale per risalire (v. antea, punto 8) alla fonte delle competenze dello Stato di cui all'art. 4, primo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, solo in quanto uno almeno degli adempimenti previsti dal trattato (in particolare, la Convenzione di Ramsar contempla la dichiarazione del valore internazionale della zona umida e la designazione della stessa ai fini dell'inclusione nell'elenco delle zone umide conservato dall'Ufficio internazionale per la tutela della natura e delle risorse naturali) risulti realizzato: in caso contrario, mancando ogni collegamento con il trattato, qualsiasi atto che vi si richiami resta automaticamente al di fuori dell'esecuzione di esso. Non trova appoggio nelle norme la pretesa di agganciare la competenza dello Stato alla necessita' di far fronte ad una direttiva del Consiglio delle Comunita' europee: il primo comma dell'art. 6 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e' esplicito nel trasferire alle regioni le funzioni preordinate all'attuazione delle direttiva comunitarie fatte proprie dallo Stato, con l'unico limite del particolare, complesso, meccanismo configurato nel terzo comma del medesimo articolo. Non trova, infine, il conforto delle norme e delle circostanze di fatto il generico riferimento agli artt. 68 e 83 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e relativi adempimenti, meglio precisato nelle difese dell'Avvocatura dello Stato con il suo attestarsi sul quarto comma dell'art. 83, inteso nel senso che la ivi considerata "potesta' del Governo di individuare, nell'ambito delle funzioni di indirizzo e di coordinamento, i nuovi territori nei quali istituire riserve naturali e parchi di carattere interregionale", postulerebbe un'interregionalita' non di ordine territoriale o geografico, ma insita nella portata sovraregionale, e quindi nazionale, degli interessi tutelati: dal confronto con le altre non poche disposizioni del d.P.R. n. 616 del 1977 che fanno uso dell'aggettivo "interregionali" (art. 69, secondo comma, rispetto alle "aziende"; artt. 89, secondo comma, e 91 rispetto ai "bacini idrografici"; artt. 113, primo comma, e 122, primo comma, rispetto agli "enti", ecc.) o della stessa nozione di "carattere interregionale" (art. 85, secondo comma, rispetto alle "linee di gran turismo"), emerge in maniera sufficientemente chiara la connotazione geografica o territoriale di tali espressioni, da rapportare, cioe', a situazioni che territorialmente interessino piu' regioni, come non e' certo il caso della zona umida oggetto del decreto in discussione.

Sempre a proposito dell'art. 83, quarto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, non va, oltretutto, dimenticato che l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento, nucleo centrale di tale disposto, reca in se' l'idea di un coinvolgimento di piu' regioni. D'altro canto, perche' l'interesse nazionale possa assurgere a criterio ispiratore degli organi statali (come l'Avvocatura dello Stato vorrebbe ai fini dell'individuazione di nuovi territori nei quali istituire riserve naturali), sembra indispensabile che esso non rimanga indeterminato e, quindi, apoditticamente rimesso alla valutazione, di volta in volta, di un ministro, ma riceva adeguata qualificazione attraverso un ragionevole fondamento normativo, demandato, pertanto, all'individuazione del legislatore: il che, fino ad oggi, non si e' verificato, non essendo stata emanata la legge-quadro per i parchi e le riserve naturali, alla quale lo stesso d.P.R. n. 616 del 1977 demanda, sia pure per i soli aspetti considerati dal secondo comma dell'art. 83, la definitiva soluzione dei problemi in esame.

Si aggiunga che il decreto impugnato, a differenza dei due di poco precedenti, non si preoccupa nemmeno di "far salve" le competenze regionali, mal adeguandosi, anche sotto questo profilo, all'ottica adottata dalla delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, e dal conseguente d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ottica tutta tesa a valorizzare materie esplicitamente non enunciate nell'art. 117 della Costituzione, attraverso un largo uso delle interconnessioni tra materie (qui rilevano, soprattutto, l'"urbanistica" e l'"agricoltura e foreste") e tra le relative competenze.

Il caso delle riserve naturali e' uno dei piu' emblematici in proposito. Non fatte oggetto, diversamente di quanto accaduto per i parchi nazionali (art. 4, lettera s), di una espressa previsione da parte del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, che - come si e' visto nel punto 5 - si limitava a parlare genericamente di "interventi per la protezione della natura" senza ulteriori specificazioni, le riserve naturali hanno trovato larga considerazione nel d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che se ne occupa direttamente sia nel capo dedicato all'agricoltura e foreste (art. 66, primo comma, che affianca all'istituzione di parchi e riserve naturali "la tutela delle zone umide"), sia nel capo dedicato all'urbanistica: qui e' l'art. 83, primo comma, a ribadire la regola del trasferimento delle funzioni amministrative concernenti le riserve ed i parchi nazionali alle regioni, salvi - in favore dello Stato - i soli limiti risultanti dall'art. 83, secondo comma, per i parchi nazionali e le riserve naturali "dello Stato esistenti" al momento della sua entrata in vigore e dall'art. 83, quarto comma, per le riserve naturali ed i parchi di carattere interregionale, oltre, beninteso, al gia' esaminato limite di ordine generale posto dall'art. 4 in attinenza ai rapporti internazionali.

Il provvedimento de quo, in quanto adottato da organi dello Stato al di fuori di ogni eccezione consentita, lede la sfera della Regione ricorrente e va di conseguenza annullato.

Il. - Il decreto del Ministro per l'agricoltura e le foreste impugnato dalla Regione Lombardia reca la stessa data (13 agosto 1980) di uno dei decreti impugnati dalla Regione Toscana (per la precisione, il secondo), ma, mentre l'articolato e' virtualmente il medesimo, compreso il disposto che fa "salve le competenze regionali", le premesse coincidono soltanto nella parte in cui si da' atto della "richiesta di istituzione di una riserva naturale di popolamento animale nell'area anzidetta, avanzata dall'Associazione italiana per il World Wildlife Fund - Fondo mondiale per la natura, con nota in data 25 luglio 1980". Per il resto, non vi e' qui alcun cenno alla Convenzione di Ramsar, ne' all'esistenza di una "zona umida di valore internazionale", pur non mancandosi di qualificare il biotopo come "zona di sosta e di nidificazione di numerosi uccelli acquatici". D'altro canto, viene fatto richiamo ad una delibera del consiglio regionale della Lombardia del 15 febbraio 1979, "relativa alla costituzione di una riserva naturale locale" nella stessa area.

A sua volta, il ricorso della Regione deduce, con un unico ma composito motivo, la "violazione degli artt. 118 e 117 della Costituzione, anche in relazione all'art. 83 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e all'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382", insistendo particolarmente, quanto all'art. 83, sull'inosservanza del primo comma e, comunque, sull'inapplicabilita' del quarto comma, sia per il carattere "non interregionale" della riserva de qua, sia, in subordine, per la carenza delle forme indispensabili agli effetti ivi previsti, come anche richiesto dall'art. 3 della legge n. 382 del 1975.

12. - Il ricorso della Regione Lombardia e' fondato.

Esclusa in partenza qualsiasi possibilita' per gli organi dello Stato di avvalersi dell'art. 4, primo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (e' lo stesso decreto ministeriale a

mostrarsene ben consapevole, tanto da non contenere alcun cenno, ne' in fatto ne' in diritto, a vincoli e rapporti di ordine internazionale), le doglianze della Regione ricorrente meritano pieno accoglimento, e cio' alla stregua di quanto si e' avuto modo di puntualizzare con riguardo alle varie parti dell'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977, in sede di esame del terzo ricorso della Regione Toscana (v. antea, punto 10).

Non potendo, infatti, trovare applicazione ne' il secondo comma di detto art. 83 (la riserva e' di istituzione successiva all'entrata in vigore del d.P.R. n. 616 del 1977), ne' il quarto comma dello stesso (la riserva non e' di carattere territorialmente interregionale, con conseguente assorbimento degli altri problemi di forma posti da tale comma), nella fattispecie concreta in questione e' da ritenersi competente la Regione Lombardia: una competenza, del resto, gia' esercitata, ai sensi degli artt. 66, primo comma, e 83, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 e in conformita' agli artt. 117 e 118 della Costituzione, con la delibera costitutiva della riserva locale (15 febbraio 1979), la cui legittimita' e', comunque, qui fuori discussione, non solo perche' non disconosciuta nemmeno dal decreto ministeriale, ma anche perche' l'illegittimita' di quest'ultimo rende ultroneo affrontare il tema dei rapporti tra una riserva locale gia' istituita e l'istituzione nella stessa zona di una riserva naturale di popolamento animale da parte dello Stato con un atto che fosse di per se' legittimo, ma che si venisse a sovrapporre alla delibera regionale in quanto emanato successivamente.

Il presente provvedimento, di per se' viziato perche' invasivo delle attribuzioni della Regione, va, pertanto, annullato.

13. - Il decreto impugnato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, che reca la data del 30 luglio 1980, risulta emanato dal Ministro per l'agricoltura e le foreste di concerto con il Ministro dell'interno, essendo la "Foresta di Tarvisio", suo punto di riferimento territoriale, di proprieta' dell'Azienda patrimoni riuniti ex-economali, cosi' da rientrare fra i beni forestali espressamente esclusi dal trasferimento al patrimonio indisponibile della Regione Friuli-Venezia Giulia (art. 1, secondo comma, del d.P.R. 26 giugno 1965, n. 958). L'articolato del decreto ministeriale, che "per i problemi di gestione che possono interferire con gli interessi regionali" prescrive di sentire la Regione, costituisce in riserva naturale di popolamento animale le molte zone della "Foresta di Tarvisio" diverse da quelle gia' dichiarate riserva naturale integrale con un precedente decreto ministeriale (2 dicembre 1975), citato nelle premesse del provvedimento in esame, unitamente a varie fonti normative, quali gli artt. 68 e 83 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e le due leggi 27 dicembre 1977,n. 968 e n. 984, non senza diversi accenni, sia pur generici, ad organizzazioni ed enti internazionali e "all'importanza internazionale dell'area da proteggere".

Con il relativo ricorso, la Regione, dopo aver osservato che nel decreto vengono "promiscuamente richiamate la materia della caccia e la materia dell'urbanistica", muove ad esso l'addebito di essere lesivo, sotto il primo profilo, della sfera di competenza "costituzionalmente assegnata alla Regione Friuli- Venezia Giulia dall'art. 4 n. 3 dello Statuto speciale e dall'art. 1 del d.P.R. n. 1116 del 1965" e, sotto il secondo profilo, della sfera di competenza alla stessa Regione "attribuita con l'art. 4 n. 12 dello Statuto speciale e con gli artt. 22 del d.P.R. n. 1116 del 1965 e 21 e 26 del d.P.R. n. 902 del 25 novembre 1975".

14. - Il ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia e' fondato.

Non si puo', invero, disconoscere che, nel dare attuazione all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, il d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116, abbia, con gli artt. 1 e 22 (quest'ultimo tanto nel suo testo originario quanto nel testo sostituito dall'art.

21 del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902), trasferito alla Regione Friuli-Venezia Giulia le attribuzioni degli organi dello Stato sia in materia di caccia sia in materia di urbanistica con una portata non suscettibile di trovare limitazioni in nessuna delle indicazioni contenute nelle premesse del decreto impugnato e sviluppate all'udienza dall'Avvocatura dello Stato.

Per quanto riguarda le considerazioni basate sull'esclusione dal trasferimento alla Regione Friuli- Venezia Giulia dei rapporti relativi ai beni forestali appartenenti, come la "Foresta di Tarvisio", all'Azienda patrimoni riuniti ex-economali, va detto subito che esse - allo stesso modo del similare art. 68, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 - non rilevano ai presenti fini, i quali coinvolgono non questioni di ordine patrimoniale (oltretutto, estranee alla competenza di questa Corte), ma questioni di gestione funzionale (v., in generale, antea, punto 4).

Ne', tanto meno, valgono i richiami all'art. 83 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nelle parti in cui vi sarebbe prevista "una futura normativa di ripartizione di compiti fra Stato, Regioni e Comunita' montane", lasciando allo Stato" il potere di individuare nuovi territori da costituire in riserve naturali di interesse nazionale": il secondo comma di detto articolo prevede si' "una futura normativa di ripartizione di compiti", ma con esclusivo riferimento alle riserve naturali dello Stato gia' esistenti, mentre il quarto comma parla non di riserve naturali di interesse nazionale, ma di riserve naturali a carattere interregionale, secondo una nozione che, per le ragioni ampiamente svolte in precedenza (punti 10 e 12), ha un significato ben diverso da quello che si pretenderebbe dall'Avvocatura dello Stato.

Non vi e' dubbio, ed in questo gli argomenti svolti dalla stessa Avvocatura sono pienamente da condividere, che l'art. 83, pur rientrando in un d.P.R, come il n. 616 del 1977, dettato in attuazione di una delega concernente le regioni a statuto ordinario (v. art. 1, parte prima, della legge 22 luglio 1975, n. 382), trovi applicazione anche per le regioni a statuto speciale, non essendo accettabile che in una materia quale quella delle riserve naturali, per la prima volta specificata appunto dal d.P.R. n. 616 del 1977 - le regioni a statuto speciale, nell'assenza di una espressa disposizione in contrario, restino prive delle attribuzioni conferite alle regioni a statuto ordinario. Orbene, la portata principale dell'art. 83 sta, appunto, nell'aver trasferito "alle regioni le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali" (primo comma), con i soli limiti, qui non riscontrabili, posti in favore dello Stato dal secondo e dal quarto comma.

Altrettanto controproducente si rivela il richiamo che la prima premessa del provvedimento fa alla legge 27 dicembre 1977, n. 968. Nel dettare "principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia", tale legge, all'art. 6, primo comma, impegna, per gli interventi nel settore della caccia, le regioni a predisporre piani annuali o pluriennali, qualificati di conseguenza piani regionali, con la previsione, tra l'altro, di "oasi di protezione, destinate al rifugio, alla riproduzione, alla sosta della fauna selvatica" (lettera a) e di "zone di ripopolamento e cattura, destinate alla riproduzione della selvaggina, al suo irradiamento nelle zone circostanti ed alla cattura della medesima per il ripopolamento" (lettera b). La prescrizione dell'art. 4 n. 3 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia non potrebbe trovare rispondenza piu' puntuale di questa.

Ultroneo e', poi, il richiamo alla legge 27 dicembre 1977, n. 984, sul quale ha pur insistito la difesa orale dell'Avvocatura dello Stato: emanata pochi mesi dopo il d.P.R. n. 616 del 1977, tale legge, essenzialmente mossa dall'intento di assicurare adeguati

finanziamenti a tipi svariatissimi di intervento pubblico, non poteva pretendere - ne' ha preteso - di modificare l'appena tracciato riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni. Troppo generica risulta, infine, l'utilizzazione della dimensione internazionale, qui insufficiente in modo palese: il limite degli obblighi internazionali opera a favore dello Stato soltanto in presenza di adempimenti precisi, necessari per dare puntuale esecuzione ad un vincolo formalmente assunto (v. antea, punti 8 e 10).

L'illegittimita' del decreto impugnato, invasivo della sfera di competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia, ne comporta l'annullamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara che spettava allo Stato la potesta' di istituire le riserve naturali "Valle Imperina" in comune di Rivamonte, "Monti del Sole" nei comuni di Sedico e Sospirolo, "Monte Pavione" in comune di Sovramonte, "Schiara occidentale" in comune di Sedico, "Valle Scura" in comune di S. Giustina Bellunese, "Piani Eterni-Errera-Val Falcina" nei comuni di Cesiomaggiore, S. Giustina, Gosaldo e Sospirolo, "Vette Feltrine" nei comuni di Sovramonte, Cesiomaggiore, Feltre e Pedavena, di cui ai sette decreti del Ministro per la agricoltura e le foreste oggetto, rispettivamente, dei ricorsi per conflitto di attribuzione nn. 16, 17, 18, 19, 20, 24 e 25 del 1976 proposti dalla Regione Veneto;

b) dichiara che spetta allo Stato la potesta' di istituire la riserva naturale dell'"Oasi della Laguna di Orbetello di Ponente" e la riserva naturale "Lago di Burano", di cui ai due decreti del Ministro per l'agricoltura e le foreste oggetto, rispettivamente, dei ricorsi per conflitto di attribuzione nn. 29 e 30 del 1980 proposti dalla Regione Toscana;

c) dichiara che non spetta allo Stato la potesta' di istituire la riserva naturale di popolamento animale "Laguna di Ponente di Orbetello (parte)", di cui al decreto del Ministro per l'agricoltura e le foreste, di concerto con il Ministro della marina mercantile, oggetto del ricorso per conflitto di attribuzione n. 29 del 1981 proposto dalla Regione Toscana, e annulla, di conseguenza, tale decreto;

d) dichiara che non spetta allo Stato la potesta' di istituire la riserva naturale "Bosco WWF di Vanzago", di cui al decreto del Ministro per l'agricoltura e le foreste oggetto del ricorso per conflitto di attribuzione n. 28 del 1980 proposto dalla Regione Lombardia, e annulla, di conseguenza, tale decreto;

e) dichiara che non spetta allo Stato la potesta' di istituire la riserva naturale di popolamento animale della "Foresta di Tarvisio", di cui al decreto del Ministro per l'agricoltura e le foreste, di concerto con il Ministro dell'interno, oggetto del ricorso per conflitto di attribuzione n. 35 del 1980 proposto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, e annulla, di conseguenza, tale decreto.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 1984.

Deposito in cancelleria: 25 luglio 1984.

Pres. ELIA - Rel. CONSO

SENTENZA N. 20
ANNO 1985
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Sicilia 29 dicembre 1975, n. 87 (Modifiche alla legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, e successive modificazioni, concernente l'elezione dei deputati all'Assemblea regionale siciliana), promosso con ordinanza emessa il 28 aprile 1978 dal Tribunale di Palermo sui ricorsi elettorali proposti da Baglione Giuseppe contro Fede Antonio ed altro, iscritta al n. 348 del registro ordinanze 1978 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 278 dell'anno 1978.

Visti gli atti di costituzione di Baglione Giuseppe e di Fede Antonio nonche' l'atto di intervento del Presidente della Giunta della Regione Sicilia;

udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 1984 il Giudice relatore Brunetto Bucciarelli Ducci;

udito l'Avvocato dello Stato Stefano Onufrio per il Presidente della Giunta della Regione Sicilia.

(……)

Considerato in diritto

1. - La questione sottoposta all'esame di questa Corte e' se contrasti o meno con gli artt. 3 e 51 della Costituzione l'art. 7 della legge regionale siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (modificata con legge regionale 29 dicembre 1975, n. 87), nella parte in cui limita l'eleggibilita' all'Assemblea Regionale siciliana ai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione.

La norma impugnata, nel testo attuale, recita infatti: "sono eleggibili a deputati regionali gli elettori che abbiano compiuto il ventunesimo anno di eta' entro il giorno dell'elezione". E l'art. 4, relativo all'elettorato attivo, definisce "elettori" tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Regione che non si trovino in alcuna delle condizioni previste dall'articolo seguente (privazione dei diritti civili).

Il testo originario dell'art. 7 della legge n. 29/1951, anteriore cioe' alle modifiche introdotte con la legge n. 87 del 1975, prevedeva, oltre al diverso limite di eta' (25 anni), altri due requisiti alternativi per l'eleggibilita' all'Assemblea Regionale e cioe': che gli elettori fossero nati nella Regione o vi fossero residenti da almeno cinque anni ininterrotti.

Il Tribunale di Palermo interpreta la normativa vigente nel senso che il termine "elettori" usato all'art. 7 non possa avere altro significato di quello precisato nel precedente art. 4, cioe' di cittadini iscritti nelle liste elettorali di un comune della Sicilia e che, pertanto, le modifiche del 1975 non abbiano toccato tale requisito fondamentale, limitandosi solo ad anticipare il limite di eta' ed abolendo i due requisiti, supplementari e alternativi, della nascita nell'Isola o della residenza ultraquinquennale.

Interpretata in tal modo la norma sarebbe - secondo il giudice a quo - in contrasto con i principi sanciti dagli artt. 3 e 51 della Costituzione, perche' realizzerebbe una disparita' di trattamento ed una limitazione dei diritti politici rispetto alla

legislazione nazionale, che, per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario, attribuisce l'elettorato passivo ai cittadini iscritti nelle liste elettorali di un qualsiasi comune della Repubblica (come disponeva all'epoca dell'ordinanza l'art. 4, secondo comma, della Legge 17 febbraio 1968, n. 108, e come dispone oggi l'art. 1 della Legge 23 aprile 1981, n. 154).

2. - La questione prospettata nei termini sopra indicati e' infondata.

Infatti, seguendo l'interpretazione del giudice a quo, cui compete peraltro l'esame ermeneutico delle norme che regolano la fattispecie, vi sarebbe un perfetto parallelismo tra elettorato attivo ed elettorato passivo per l'elezione dell'Assemblea Regionale siciliana, nel senso di attribuire l'uno e l'altro solo a quei cittadini che siano iscritti nelle liste di un comune dell'Isola.

La norma dell'attuale art. 7 della L. R. 29/1951, quale risulta dopo le modifiche apportate con la L. Regionale n. 87/1975, cosi' interpretata in connessione a quanto disposto dal precedente art. 4, non contrasta tuttavia con i parametri costituzionali invocati. trovando una sua razionale giustificazione nel regime di autonomia delle regioni a statuto speciale ivi compresa la Regione siciliana.

Il principio di uguaglianza tra tutti i cittadini della Repubblica nel godimento dei diritti politici non soffre, infatti, lesioni quando la disciplina dell'esercizio di tali diritti venga adeguata ad un altro principio costituzionalmente rilevante, quale quello del riconoscimento di una potesta' legislativa primaria in materia elettorale alle regioni a statuto speciale.

Tale principio si ricollega a precise norme costituzionali, quali l'art. 116 della Costituzione e le norme in materia elettorale degli Statuti speciali (artt. 3, primo comma, 14, lett. O, e 15 dello Statuto per la Sicilia; art. 25, primo comma, dello Statuto per il Trentino-Alto Adige; art. 16, primo comma, Statuto per la Sardegna; art. 13, primo comma, Statuto per il Friuli-Venezia Giulia).

Ne', vale richiamare - come fa il giudice a quo per sostenere la propria tesi - la sentenza di questa Corte n. 108 del 1969 con la quale venne dichiarata la illegittimita' costituzionale della Legge Regionale siciliana 30 aprile 1969, in materia di ineleggibilita' a consigliere comunale e provinciale nel territorio della Regione siciliana. La questione infatti ora all'esame della Corte non ha ad oggetto le norme per la elezione nei consigli comunali o provinciali (la cui esigenza di uniformita' in tutto il territorio nazionale ben puo' discendere dall'identita' di interessi che comuni e provincie rappresentano nei confronti delle rispettive comunita' locali, quale che sia la regione di appartenenza), bensi' quelle per la elezione della assemblea regionale, dotata di un preciso rilievo politico e costituzionale. In questo caso l'applicazione stessa del principio affermato dalla Corte con la citata sentenza n. 108/1969 conduce al riconoscimento della legittimita' della norma impugnata.

Non e' ingiustificato, infatti, che gli interessi di una comunita' regionale - cui lo stesso ordinamento costituzionale attribuisce carattere di specialita', collegato alle peculiari tradizioni storiche e culturali della Regione - siano rappresentati a livello politico regionale da cittadini che abbiano con la comunita' stessa il collegamento personale costituito dall'iscrizione nelle liste elettorali dei comuni dell'Isola.

Del resto l'identita' dei requisiti tra elettorato passivo ed elettorato attivo, sul modello della rappresentanza parlamentare nazionale, e' caratteristica comune di tutte le Regioni a statuto speciale, cui la Repubblica ha riconosciuto un'autonomia piu' qualificata, rispetto a quella delle rimanenti Regioni.

Tutte le norme che regolano l'elettorato passivo nelle altre quattro Regioni a Statuto speciale esigono infatti tra l'altro come requisito minimo l'iscrizione nelle liste di un comune della Regione.

Tuttavia anche seguendo l'interpretazione che della norma impugnata da' l'Avvocatura dello Stato, a difesa della Regione Sicilia, la questione risulterebbe infondata. In tal caso, infatti, sarebbe stato lo stesso legislatore siciliano a rimuovere, in modo del tutto legittimo per le ragioni prima esposte, ogni limitazione all'esercizio dell'elettorato passivo, con l'intento di adeguare sul punto la legislazione regionale a quella statale prevista per le Regioni a statuto ordinario ed introdotta con la citata legge del 1968 (n. 108). L'uniformita' della disciplina escluderebbe del tutto ogni lesione da parte della norma impugnata dei parametri costituzionali invocati nell'ordinanza di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 7 della legge regionale siciliana 20 marzo 1951, n. 29, modificato dall'art. 2 della legge regionale 29 dicembre 1975, n. 87 (elezione dei deputati all'Assemblea regionale siciliana) sollevata, con l'ordinanza di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 1985.

Deposito in cancelleria: 30 gennaio 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 32 bis del 6 febbraio 1985.

Pres. ELIA - Rel. BUCCIARELLI DUCCI

SENTENZA N. 150
ANNO 1985
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della legge approvata il 2 luglio 1976 e riapprovata il 30 settembre 1976 dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta, avente per oggetto: "Estensione ai casi di adozione, affiliazione e affidamento familiare delle disposizioni di cui alla legge 30 dicembre 1971, n. 1204 e successive modificazioni sulla protezione della maternita' ed infanzia", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 25 ottobre 1976, depositato in cancelleria il 3 novembre 1976 ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 1976.

Visto l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;

udito nell'udienza pubblica del 19 febbraio 1985 il Giudice relatore Giuseppe Borzellino;

udito l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - L'assunto iniziale del ricorso promosso dal Governo della Repubblica avverso la legge regionale in epigrafe, estensiva nei confronti delle dipendenti regionali della protezione della maternita' naturale, di cui alla legge 30 dicembre 1971, n. 1204, per effetto di adozione, affiliazione o affidamento di minori, muove da due distinte considerazioni. Di disparita', ai sensi dell'art. 3 Cost., con identiche fattispecie, concernenti, cioe', lavoratrici non dipendenti della Amministrazione regionale della Valle d'Aosta; di conseguente insuscettibilita' della normazione integrativa regionale, in tema di previdenza e assistenza (art. 3 dello Statuto), di operare adattamenti di sorta alle condizioni regionali, senza che - peraltro - possa essere utilizzata la piu' ristretta potesta' normativa organizzatoria di cui al precedente art. 2.

2. - La questione non e' fondata.

Ancorche', la materia de qua in termini di finalita' obiettive generali abbia a ritenersi ricompresa tra quelle contemplate nell'art. 3 dello Statuto speciale approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, attributivo di normazione integrativa delle leggi della Repubblica, le disposizioni impugnate concernono specificamente, a queste limitandosi, le dipendenti degli uffici regionali, il cui ordinamento organicamente rientra nella potesta' legislativa primaria della Regione medesima, giusta il richiamato art. 2 del relativo Statuto.

Sicche' appare incontroverso che, statuendo come ha statuito, il Consiglio della Valle d'Aosta non aveva inteso incidere su scelte o principi fondamentali per cui dovesse ritenersi dubbia in origine, secondo le considerazioni dell'Avvocatura, la inerente competenza. Bensi', il Consiglio si e' rivolto ad operare nel circoscritto ambito di regolamentazione dello status dei propri dipendenti, cosi' come - per i congedi protettivi della gravidanza e del puerperio - erasi gia' operato, da parte della stessa normazione nazionale, per l'area del pubblico impiego statale (art. 41 del testo unico approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3).

Ed e' nell'esercizio della regolamentazione dello stato giuridico, appunto, che l'organo legislativo regionale ravvisa di dar piu' ampia e compiuta significazione positiva agli enunciati costituzionali, protettivi della famiglia comunque formatasi, con la connessa inscindibile tutela della lavoratrice.

3. - D'altronde, proprio a tali principi - riconducibili agli artt. 31 e 37, primo comma, Cost. - si e' in tempi immediatamente successivi adeguata la legislazione dello Stato (onde, la subordinata richiesta dell'Avvocatura di una pronuncia di cessazione del contendere) sia con la legge 9 dicembre 1977, n. 903, in tema di parita' di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro; sia, ancora, in ambito piu' proprio, con la legge 4 maggio 1983, n. 184 disciplinante l'adozione e l'affidamento dei minori.

Esorbita, in ogni caso, dai termini della presente controversia il quesito se il legislatore regionale abbia a tener presente, per poi riferirvisi, le modalita' statuite da normazione siffatta, successiva - come qui chiarito - alla legge formante oggetto dell'odierno giudizio (cfr., in conforme senso il titolo IV - congedi ed aspettative - art. 91, lett. h della legge 31 agosto 1981, n. 53 della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale del disegno di legge della Regione autonoma Valle d'Aosta "Estensione ai casi di adozione, affiliazione e affidamento familiare delle disposizioni di cui alla l. 30 dicembre 1971, n. 1204 e successive modificazioni sulla protezione della maternita' ed infanzia" approvato il 2 luglio 1976 e riapprovato il 30 settembre dello stesso anno, sollevata, con il ricorso indicato in epigrafe, dal Governo della Repubblica, in riferimento agli artt. 3 Cost. e 3 e 2 dello Statuto speciale.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 1985.

Deposito in cancelleria: 14 maggio 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 119 bis del 22 maggio 1985.

Pres. ELIA - Rel. BORZELLINO

SENTENZA N. 207
ANNO 1985
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale del decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807 ("Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive") promosso con ricorso del Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano, notificato il 4 gennaio 1984, depositato in cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 1985.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 1985 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

uditi gli avvocati Roland Riz e Umberto Coronas, per la Regione ricorrente e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto:

1. - Oggetto della questione di legittimita' proposta in via diretta dalla Provincia di Bolzano e' il decreto legge 6 dicembre 1984, n. 807, recante disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive (successivamente convertito dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10, con modificazioni che non rilevano ai fini del presente conflitto).

Con tale decreto, mentre e' ribadita la riserva allo Stato della diffusione radiotelevisiva sull'intero territorio nazionale con qualsiasi mezzo, ed e' previsto l'esercizio da parte dello Stato stesso del servizio pubblico radiotelevisivo su scala nazionale mediante concessione a una societa' per azioni a totale partecipazione pubblica (art. 1), e' consentita, in via temporanea, la prosecuzione delle attivita' (eccedenti l'ambito locale) delle singole emittenti radiotelevisive private con gli impianti di radiodiffusione gia' in funzione alla data del 1 ottobre 1984 (art. 3). E' stabilito altresi' che l'attivita' di radiodiffusione sonora e televisiva dell'emittenza pubblica e privata si svolge sulla base del piano nazionale di assegnazione delle frequenze (art. 2), ed e' fatto carico ai privati, esercenti impianti di radiodiffusione circolare alla data di entrata in vigore del decreto, di fornire al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni i dati occorrenti per la formazione del piano e dei relativi bacini di utenza (art. 4).

L'impugnazione investe il decreto nel suo complesso e in particolare: l'art. 1, comma primo (riserva allo Stato della diffusione radiotelevisiva sull'intero territorio nazionale); l'art. 2, commi primo e secondo (previsione della formazione del piano delle frequenze, con l'individuazione delle frequenze necessarie al servizio pubblico, dei bacini di utenza idonei a consentire la presenza e l'economica gestione, entro ciascun bacino, di un numero di emittenti private tale da evitare situazioni di monopolio o di oligopolio, e delle frequenze utilizzabili dalle emittenti private); l'art. 4 (obbligo ai privati esercenti di fornire al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni i dati suindicati).

2. - La Provincia ritiene illegittima la normativa impugnata perche' invasiva della sua competenza costituzionalmente garantita in materia di servizio pubblico radiotelevisivo.

Cio' nell'esplicito presupposto che la detta competenza abbia carattere generale, vale a dire ampiezza tale da importare che essa Provincia, nell'ambito del suo territorio, si sostituisce interamente allo Stato nella gestione del servizio pubblico radiotelevisivo. E il presupposto e' formulato sulla base delle seguenti norme del d.P.R. 31 agosto 1972, n.

670, di approvazione del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e del d.P.R. 1 novembre 1973, n. 691, di approvazione delle relative norme di attuazione:

1) art. 3, comma terzo, art. 8, nn. 4, 18 e 19, e art. 16 dello statuto speciale, attributivi ad essa Provincia rispettivamente di autonomia speciale, di potesta' legislativa esclusiva e di funzioni amministrative in materia di manifestazioni e attivita' artistiche, culturali ed educative locali, anche con mezzi radiotelevisivi, di comunicazioni e di assunzione diretta di servizi pubblici;

2) art. 7 delle norme di attuazione, devolutivo ad essa Provincia di tutte le attribuzioni esercitate in precedenza dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di manifestazioni artistiche, culturali ed educative locali con i mezzi radiotelevisivi;

3) art. 8 delle stesse norme di attuazione, attributivo della vigilanza tecnica sugli impianti nella Provincia ad una commissione istituita presso la sede RAI di Bolzano con una speciale composizione;

4) art. 10 delle stesse norme di attuazione, attributivo ad essa Provincia di Bolzano del potere di realizzare e gestire una rete di ripetitori per la ricezione e contemporanea ritrasmissione di programmi diffusi da organismi radiotelevisivi esteri dell'area culturale tedesca e ladina concordando le condizioni della ricezione e ritrasmissione con gli organismi esteri, e altresi' della facolta' di utilizzare, al fine suindicato, i collegamenti disponibili della rete pubblica nazionale di telecomunicazione del Ministero delle poste, nonche' di acquistare, per ristrutturarli e gestirli, impianti privati esistenti nel territorio provinciale.

Sostiene in particolare la ricorrente che la normativa impugnata lede la sua competenza come sopra delineata in quanto, senza neppure far salve le norme attributive di essa, per un verso, riservando allo Stato la gestione generale del servizio pubblico radiotelevisivo (art. 1), nega le analoghe generali attribuzioni delle quali ad essa Provincia spetta l'esercizio, nell'ambito del territorio provinciale, in luogo dello Stato; per altro verso, riservando allo Stato la formazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze, nega le particolari attribuzioni delle quali ad essa Provincia spetta l'esercizio, nell'ambito del territorio provinciale, in tema di disposizione delle frequenze.

3. - Va disattesa anzitutto l'eccezione di inammissibilita' delle censure, eccezione che il resistente Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato in riferimento alla mancata indicazione, da parte della Provincia ricorrente, delle ragioni dell'addotta incompatibilita' della normativa impugnata con le sue competenze costituzionalmente garantite.

E' evidente che la Provincia non si duole della mantenuta riserva alla mano pubblica del servizio delle diffusioni radiotelevisive con ogni mezzo sull'intero territorio nazionale come servizio di preminente interesse generale (art. 43 Cost.), ne' delle deroghe operate, sia pure in via temporanea, a favore dei privati esercenti in atto la diffusione radiotelevisiva circolare con portata eccedente l'ambito locale. Non si duole, cioe', dell'assetto dato dalla legge impugnata ai rapporti fra monopolio radiotelevisivo pubblico ed emittenza privata. Ma si duole del regime di ripartizione, fra lo Stato ed essa Provincia, delle relative attribuzioni pubbliche affermando che tale regime: lede la competenza generale che essa pretende di avere su ogni aspetto del servizio pubblico radiotelevisivo in luogo dello Stato nell'ambito del territorio provinciale; in ogni caso lede la competenza specifica che essa pretende di avere, sempre in luogo dello Stato, nell'ambito del territorio provinciale, in materia di pianificazione e di assegnazione pianificata delle bande di frequenza (governo tecnico dell'etere).

Sul primo punto vale il rilievo - espresso nella sentenza di pari data n. 206/85 - che alla Provincia non spetta, sulla base delle norme statutarie e di attuazione da essa invocate, quella competenza generale ed esclusiva, che essa rivendica in materia di servizio pubblico radiotelevisivo.

Il tenore letterale delle norme anzidette, sopra riprodottto, e particolarmente il puntuale richiamo fatto dall'art. 7 delle norme di attuazione approvate col decreto n. 691 del 1973 alle sole disposizioni (artt. 8, 9 e 10) del decreto legislativo n. 428 del 1947 (recante la normativa in materia di radiodiffusioni circolari previgente alla legge di riforma n. 103 del 1975), che concernono i poteri del comitato istituito col decreto stesso (art. 8), presso il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, e cioe' "la determinazione delle direttive di massima culturali, artistiche, educative ecc. dei programmi di radiodiffusione" circolare e la vigilanza sulla loro attuazione, mostrano che questi (ovviamente estesi alla diffusione radiotelevisiva circolare) sono i soli compiti devoluti alla Provincia in materia. Cui si aggiunge la specifica attribuzione attinente alla realizzazione e gestione di una rete di ripetitori per la ricezione e contemporanea ritrasmissione dei programmi diffusi da organismi radiotelevisivi esteri dell'area culturale tedesca e ladina, di cui all'art. 10 delle norme di attuazione. Laddove tutte le altre funzioni, cioe' quelle attinenti alla vigilanza sulla diffusione circolare di notizie e di programmi informativi e quelle d'ordine tecnico, affidate dal detto decreto n. 428 del 1947 rispettivamente alla commissione parlamentare con esso istituita (art. 9), avente appunto il compito "dell'alta vigilanza per assicurare l'indipendenza politica e l'obbiettivita' informativa delle radiodiffusioni", e al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (art. 1), non risultano assegnate alla Provincia dalla norma statutaria e dalle norme di attuazione in argomento.

Ma soprattutto l'individuazione cosi' operata delle attribuzioni della Provincia in materia di servizio pubblico radiotelevisivo trova sostegno nella considerazione che esse hanno il loro referente costituzionale nella tutela dell'autogestione del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche, tutela cui e' coerente la strutturazione delle dette attribuzioni quale componente strumentale di quelle piu' ampie che sono riconosciute alla Provincia stessa in tema di manifestazioni e attivita' artistiche, culturali ed educative locali (art. 8, n. 4, statuto in vigore e art. 7, comma primo, norme di attuazione) e non gia' quale espressione dell'asserita sua competenza generale in tema di servizio radiotelevisivo.

Ne' offrono argomenti alla tesi della Provincia:

a) la locuzione "comunicazioni e trasporti" contenuta nell'art. 8, n. 18, dello statuto in vigore (l'endiadi si riferisce chiaramente ai trasporti di persone o di cose, materia distinta anche in altri statuti speciali e nelle relative norme di attuazione da quella stessa delle telecomunicazioni, e tanto piu' da quella delle divisioni radiotelevisive: vedi art. 7 d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113, in ordine all'art. 17, lett. a), dello Statuto siciliano, recante analoga formulazione; vedi altresi' art. 30 d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, in ordine all'art. 4, n. 14, dello stesso statuto del Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1948, n. 5, recante analoga formulazione);

b) la locuzione "assunzione diretta di servizi pubblici", contenuta nell'art. 8, n. 19, dello statuto in vigore (tali attribuzioni, attesa l'indeterminatezza dell'oggetto, non possono senz'altro estendersi a quelle, distintamente considerate dalla legislazione ordinaria e dalle stesse norme statutarie e di attuazione, concernenti lo specifico servizio pubblico delle diffusioni circolari radiotelevisive);

c) la locuzione "attivita' sportive e ricreative" contenuta nell'art. 9, n. 11, dello statuto in vigore (il riferimento sarebbe addirittura controproducente, se la nozione di attivita' ricreative fosse posta in connessione con quelle enunciate nell'art. 8, n. 4, dello statuto nel senso di una ricreativita' culturalmente qualificata; ma e' solo non conducente, se la locuzione e' interpretata, siccome e' imposto dall'endiadi, quale ricreativita' mera o sportiva, in relazione alla situazione ambientale).

L'assetto dei rapporti fra Stato e Provincia cosi' delineato sulla base dell'interpretazione diretta delle norme statutarie - ammesso che per illuminarlo sia consentito fare riferimento alla legislazione ordinaria successiva - non risulta modificato a vantaggio della Provincia da cio', che l'art. 4 della legge n. 103 del 1975 ha attribuito ad un unico organo la formulazione degli indirizzi generali per la predisposizione di tutti i programmi radiotelevisivi, vale a dire sia di quelli ricreativi, culturali ed educativi, sia di quelli informativi (cosicche' non vi sarebbe piu' ragione di ritenere le competenze della Provincia limitate ai primi). Tale superiore compito e' stato infatti riservato - nel quadro della scelta adottata per la attuazione della garanzia dei principi costituzionali di obbiettivita', imparzialita' e completezza della pubblica informazione (v. sentenze di questa Corte n. 59/60, 225/74, 148/81), principi ritenuti operanti anche relativamente ai programmi culturali e ricreativi - alla ristrutturata Commissione parlamentare e non alla Provincia di Bolzano o ad altra autonomia garantita. Provincia di Bolzano le cui competenze come sopra assegnate dalle norme statutarie, anche con riguardo ai programmi radiotelevisivi, sono peraltro preservate dalla stessa legge (art. 48) nella loro misura privilegiata rispetto a quella delle attribuzioni riconosciute a ogni altro centro di autonomia garantita.

Esclusa la competenza generale rivendicata dalla Provincia e individuate in quelle come sopra circoscritte le sue attribuzioni costituzionalmente garantite in materia, e' chiaro che con esse non presenta alcuna incompatibilita' la disciplina dettata col decreto-legge impugnato, la quale, anche se non fa espressamente salvi i rapporti fra Stato e Provincia di Bolzano, non contiene alcuna innovazione rispetto alla situazione normativa previdente circa tali rapporti, ne' circa quelli fra lo Stato e ogni altro centro di autonomia garantita.

Rimane da accertare, in riferimento al secondo punto, se una specifica competenza della Provincia di disporre in materia di assegnazione delle bande di frequenza nell'ambito del suo territorio trovi almeno un principio di giustificazione nell'unica norma indicata dalla Provincia stessa che abbia attinenza a funzioni concernenti gli strumenti tecnici della diffusione radiotelevisiva: l'art. 8 delle norme di attuazione.

Senonche' la detta norma si limita a stabilire che la commissione istituita con l'art. 2 del decreto legislativo n. 428 del 1947 presso ogni sede di singola stazione trasmittente circolare sia composta, per la sede RAI di Bolzano, in un certo modo (cioe' dal presidente e da tre membri designati dal consiglio regionale di cui uno di lingua italiana, uno di lingua tedesca e uno di lingua ladina). Ma non innova affatto rispetto al cennato art. 2, al quale anzi per questa parte si riporta interamente, circa i compiti della commissione, che sono quelli della vigilanza tecnica sugli impianti e sui servizi delle radiodiffusioni circolari con facolta' di proporre al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni modifiche e miglioramenti. Sulla base dell'invocata norma di attuazione (art. 8) l'indicata commissione in Bolzano (a parte il dubbio che essa sia organo della Provincia) non si sostituisce, dunque, neppure nell'ambito locale, al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, nelle numerose ed ampie funzioni di ordine tecnico ad esso attribuite dall'art. 1 del decreto legislativo n. 428 del 1947,

Ministero al quale la commissione in Bolzano ha solo la facolta' di formulare proposte, al pari delle altre commissioni.

Del resto, mentre non vi e' motivo di ritenere che la commissione in parola sia investita, sia pure in ambito locale, del governo tecnico dell'etere e' da considerare che ancor prima dell'espressa attribuzione - operata dall'art. 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103, modificativo dell'art. 183 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (nuovo codice postale) - del potere di assegnazione delle frequenze radioelettriche, il detto governo, se inteso come potere di intervenire allo scopo di assicurare la reciproca compatibilita' non solo fra le radiodiffusioni circolari, ma fra tutte le forme di servizio radioelettrico, spettava al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni ai sensi dell'art. 1, comma quarto, del decreto legislativo n. 428 del 1947, ed e' chiaramente presupposto anche in riferimento alle diffusioni radiotelevisive dallo stesso art. 10 delle norme di attuazione, cioe' da uno degli elementi principali del complesso normativo, da cui la Provincia ricorrente afferma di ripetere le proprie competenze. L'art. 10 del d.P.R. 1 novembre 1973, n. 691, infatti, prescrive (comma secondo) che il piano tecnico della rete di ripetitori, che la Provincia e' autorizzata a realizzare per la ritrasmissione di programmi esteri provenienti dall'area culturale tedesca e ladina, sia concordato col Ministero delle poste e delle telecomunicazioni "anche al fine del coordinamento con gli altri servizi pubblici di telecomunicazione" (vale a dire, nel contesto, al fine di rendere possibile al Ministero di assicurarne la reciproca compatibilita'). Ne' cio' e' contraddetto dalla previsione, ad opera dello stesso art. 10 (comma terzo), che la Provincia puo', nell'esercizio della propria rete, utilizzare i collegamenti della rete pubblica nazionale che siano disponibili, perche' l'utilizzazione in discorso presuppone un giudizio di disponibilita' che solo il Ministero puo' dare, ovviamente tenendo conto della compatibilita' suindicata.

Non e' senza ragione, d'altronde, che questa Corte, con la sentenza n. 202/76, nel porsi il problema della compatibilita' fra servizio delle radiotelevisioni circolari nell'intero territorio dello Stato ed emittenza privata circolare nell'ambito locale, ha affermato che il problema va risolto mediante l'attribuzione a un organo dell'amministrazione centrale dello Stato del potere di "provvedere all'assegnazione delle frequenze e all'effettuazione dei relativi controlli" ed ha fatto riferimento in proposito anche alla necessita' di assicurare il rispetto degli obblighi internazionali (materia, quest'ultima, tradizionalmente riservata allo Stato).

Neppure sotto il secondo, particolare aspetto, dunque, i rapporti preesistenti fra lo Stato e la Provincia di Bolzano sono modificati dalla legge impugnata.

La questione va pertanto dichiarata interamente non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale del d.l. 6 dicembre 1984, n. 807, recante disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive, poi convertito con modificazioni dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10, nel suo complesso e, specificamente, degli artt. 1, primo comma, 2, primo e secondo comma, e 4, proposta - in riferimento all'art. 3, terzo comma, all'art. 8, nn. 4, 18 e 19, e all'art. 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nonche' agli artt. 7, 8 e 10 delle relative norme di attuazione, dettate con d.P.R. 1 novembre 1973, n. 691 - dalla Provincia autonoma di Bolzano col ricorso in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 1985.

Deposito in cancelleria: 15 luglio 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 173 bis del 24 luglio 1985.
Pres. ROEHRSSEN - Rel. CORASANITI

SENTENZA N. 101
ANNO 1986
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della legge approvata il 23 aprile 1985 e riapprovata il 21 giugno 1985 dal Consiglio regionale della Regione Sardegna (avente per oggetto "Interpretazione autentica degli artt. 15 e 31 della legge regionale 1 agosto 1975, n. 33" - Compiti della Regione nella programmazione), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato l'11 luglio 1985, depositato in cancelleria il 19 successivo ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 1985.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 18 febbraio 1986 il Giudice relatore Antonio La Pergola;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il ricorrente, e l'avv. Giuseppe Guarino per la Regione.

(……)

Considerato in diritto

1. - Forma oggetto di censura nel presente giudizio l'articolo unico della legge approvata, ai sensi dell'art. 33 dello Statuto speciale per la Sardegna, dal Consiglio di quella Regione, il 21 giugno 1985. Tale legge detta l'interpretazione autentica degli artt. 15 e 31 di altra legge regionale (1 agosto 1975, n. 33). Il terzo comma dell'art. 15 ed il secondo comma dell'art. 31 della legge anzidetta - dispone, infatti, la norma impugnata - devono essere intesi nel senso che sono fatte salve le assunzioni deliberate dall'Amministrazione regionale antecedentemente all'entrata in vigore della legge 24 giugno 1974, n. 268 e relative al personale dell'Ufficio di assistenza tecnica e sociale regionale e della Segreteria tecnica del Comitato di coordinamento. Conseguentemente, son fatti salvi i provvedimenti e i regolamenti adottati fino all'entrata in vigore della legge censurata dall'Amministrazione regionale, in ordine allo stato giuridico del personale sopra menzionato.

Le censure formulate a suo tempo dal Governo con il telegramma di rinvio (del 22 maggio 1985), dopo la prima approvazione del provvedimento legislativo in esame, la quale risale al 23 aprile 1985, ora riproposte nel ricorso del Presidente del Consiglio, concernono essenzialmente la disposizione che - afferma l'Avvocatura dello Stato - fa salvi "non meglio individuati" regolamenti e provvedimenti gia' adottati, e relativi allo stato giuridico e al trattamento del personale precario degli anzidetti uffici regionali. La norma impugnata offrirebbe supporto normativo e forza di legge a situazioni e disposizioni non chiaramente definite. Si assume dall'Avvocatura dello Stato che essa risulti in contrasto con il principio della certezza del diritto: il quale costituirebbe un principio dell'ordinamento e, per cio' stesso, ai sensi dell'art. 3 dello Statuto speciale di autonomia, un limite della potesta' legislativa regionale, la cui inosservanza e' dedotta in questa sede.

2. - La difesa della Regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilita' del ricorso. L'eccezione non puo', tuttavia, essere condivisa.

In primo luogo, e' da escludere che difetti la prescritta corrispondenza tra i motivi del rinvio della legge al Consiglio regionale e il motivo del ricorso successivamente proposto avanti alla Corte. Il telegramma di rinvio, pur non facendo espresso e puntuale riferimento all'articolo dello Statuto che qui si assume violato, aveva indicato con sufficiente chiarezza come motivo di censura la violazione del principio della certezza del diritto: il che, come si e' detto, costituisce il motivo fatto valere con l'impugnativa poi proposta dallo Stato. Anche alla stregua della pregressa giurisprudenza di questo Collegio, gli estremi dell'ammissibilita' del ricorso sono quindi, sotto il profilo in esame, fuor di dubbio soddisfatti. Va del pari disatteso l'altro rilievo della difesa della Regione, secondo cui la censura prospettata peccherebbe di indeterminatezza, al punto di lasciare assolutamente imprecisato l'oggetto della questione: questo perche' grazie al suo tenore letterale, la disposizione censurata sarebbe "fin troppo chiara" nell'individuare i regolamenti e i provvedimenti fatti salvi mediante la legge di interpretazione autentica. L'osservazione teste' riferita concerne, invero, non l'ammissibilita', ma il merito della questione, di cui la Corte deve ora occuparsi.

3. - La questione non e' fondata.

La legge impugnata detta l'interpretazione autentica delle disposizioni contenute negli artt. 15 e 31 della legge regionale 1 agosto 1975, n. 33. Tali norme erano rispettivamente dirette, l'art. 15 ad istituire l'Ufficio regionale del piano economico e dell'assetto territoriale, l'art. 31 a indicare i mezzi per la copertura delle spese occorrenti per il personale e il funzionamento del Centro regionale di programmazione. Le spese previste fanno carico, com'e' ivi stabilito, ai titoli istituiti ai sensi dell'art. 5 della legge 11 giugno 1962, n. 588, e ad altri titoli di spesa, da istituire ai sensi dell'art. 2 della legge 24 giugno 1974, n. 268; agli stessi titoli sono imputate le spese occorrenti per il mantenimento, oltre che del Centro regionale di programmazione, dell'Ufficio regionale di assistenza tecnica e della Segreteria tecnica del Comitato di coordinamento, fino all'entrata in vigore della legge prevista nell'art. 15. Quest'ultima disposizione demanda ad una successiva legge regionale l'ordinamento e le funzioni dell'ufficio regionale del piano economico e dell'assetto territoriale, nonche' la disciplina delle modalita' di attribuzione allo stesso ufficio del personale qualificato del Centro regionale di programmazione, la cui assunzione sia stata deliberata antecedentemente all'entrata in vigore della legge 24 giugno 1974, n. 268, e di altro personale regionale (art. 15, secondo comma). Sempre nell'art. 15, al terzo comma, e' previsto che la legge regionale, alla quale si rinvia, debba porre i criteri per il transito nei ruoli regionali del personale dell'Ufficio regionale di assistenza tecnica e della Segreteria tecnica del Comitato di coordinamento, sempre che la relativa assunzione sia stata deliberata prima dell'entrata in vigore della legge n. 268 del 1974, sopra richiamata.

Le statuizioni di cui la legge in esame interpreta il disposto concernono, dunque, il personale dell'Ufficio di assistenza tecnica e sociale in agricoltura e della Segreteria tecnica del Comitato di coordinamento, la cui assunzione era stata deliberata dalla Regione in conformita' di regolamenti adottati con decreti del Presidente della Giunta. Si tratta, precisamente, del d.P.G. 23 luglio 1968, n. 47 e successive modificazioni, che riguarda l'Ufficio di assistenza tecnica in agricoltura e del d.P.G. 23 luglio 1968, n. 48 e successive modificazioni, che concerne la Segreteria tecnica del Comitato di coordinamento. Gli anzidetti regolamenti contengono la disciplina degli uffici in parola, regolano sia lo stato giuridico sia il trattamento economico del personale, e definiscono il relativo rapporto di impiego con l'amministrazione regionale. I

successivi interventi del legislatore regionale, che hanno messo capo, prima alla legge oggetto di interpretazione, poi a quella sottoposta all'esame della Corte, incidono quindi su situazioni pregresse, costituite sulla base della produzione regolamentare della Regione.

Ora, il vizio di illegittimita' denunziato in questa sede discenderebbe dal non avere il legislatore regionale definito le situazioni e disposizioni alle quali si vuol conferire il sostegno della forza di legge. Questa, e non altra, e' la ragione per la quale e' invocato in giudizio il disposto statutario che - assume il ricorrente - annoverebbe la certezza del diritto tra i principi, ai quali la legge regionale deve conformarsi. Ma il problema se la certezza del diritto si configuri come principio vincolante per il legislatore regionale - in questo caso, nella sfera della sua competenza primaria - potrebbe porsi, va subito detto, solo in quanto la disposizione censurata mancasse, in effetti, di determinare le situazioni ed i provvedimenti fatti salvi. Cosi' non accade, tuttavia, nella presente controversia. L'articolo unico della legge in esame stabilisce al primo comma a quali assunzioni deliberate dall'Amministrazione regionale vien fatto riferimento in sede di interpretazione autentica. Il secondo comma del medesimo articolo, in cui e' posta la clausola di salvezza dei regolamenti e provvedimenti adottati dall'Amministrazione regionale, rinvia al primo comma e ne integra, per quel che qui interessa, il disposto. Deve trattarsi del personale di quei determinati uffici indicati nella stessa legge: e cioe', come si e' detto, dell'Ufficio regionale di assistenza tecnica e sociale e della Segreteria tecnica del Comitato di coordinamento. Le assunzioni fatte salve, insieme con i conseguenti atti dell'Amministrazione regionale, sono quelle antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 268 del 1974, anch'essa puntualmente indicata in sede di interpretazione autentica. Sotto ogni profilo, dunque, le previsioni della legge impugnata risultano chiaramente determinate ai fini della presente indagine. Il che basta ad escludere la fondatezza del ricorso proposto dallo Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione Sardegna approvata il 23 aprile 1985 e riapprovata il 21 giugno 1985 ("Interpretazione autentica degli artt. 15 e 31 della legge regionale 1 agosto 1975, n. 33"), in riferimento all'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna, sollevata con il ricorso indicato in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 1986.

SENTENZA N. 174
ANNO 1986
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della legge approvata il 3 luglio 1985 e riapprovata il 26 settembre 1985 dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta, recante "Intervento straordinario per l'acquisto di beni patrimoniali" promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 16 ottobre 1985, depositato in cancelleria il 24 successivo ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 1985.
Visto l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;
udito nell'udienza pubblica del 22 aprile 1986 il Giudice relatore Livio Paladin;
uditi l'avv. Paolo Vittoria, per il ricorrente, e l'avv. Gustavo Romanelli per la Regione.

(……)

Considerato in diritto

Il ricorso non e' fondato.
In sostanza, l'Avvocatura dello Stato sembra ritenere - come si ricava specialmente dalle deduzioni svolte nella pubblica udienza - che la legge impugnata, limitandosi ad autorizzare "un intervento straordinario per l'acquisto di beni patrimoniali per un complesso di spesa di lire 15 miliardi" (cfr. l'art. 11. cit.), consenta alla Regione di sfuggire ai controlli statali: cioe' le fornisca il modo di acquistare beni, senza alcun collegamento con le esigenze proprie delle materie di sua competenza. Ma l'art. 2 della legge, chiarendo che "la Giunta regionale sottoporra' al Consiglio i relativi provvedimenti amministrativi ai sensi della lettera j) della legge regionale 7 dicembre 1979, n. 66", vale ad escludere timori del genere.
Da un lato, infatti, cio' significa che quella in esame e' una legge di pura e semplice copertura finanziaria: dopo di che, tuttavia, sara' sempre il Consiglio regionale ad approvare i conseguenti atti di acquisizione dei singoli beni, che dovranno venire puntualmente sottoposti al controllo dell'apposita "Commissione di coordinamento". D'altro lato, in base al richiamato art. 1 lett. j) della legge regionale n. 66 del 1979, e' appunto al Consiglio che spetta "provvedere... all'acquisto ed alla alienazione di beni immobili": il che concorre ad identificare la natura dei beni di cui si controverte.
Cio' posto, anche ad ammettere che la "certezza del diritto" rientri fra i "principi dell'ordinamento giuridico dello Stato" cui deve conformarsi la legislazione della Valle d'Aosta, essa non puo' dirsi comunque violata nel caso in esame (che appare, in tal senso, analogo a quello risolto mediante la sentenza n. 101 del 1986). Per le stesse ragioni, d'altronde, non appare invocato a proposito l'art. 97 Cost., sia pure a voler ritenere che esso sancisca una qualche riserva della pubblica amministrazione; mentre si rivela del tutto fuor di luogo il riferimento all'art. 43 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale della legge della Regione Valle d'Aosta approvata il 3 luglio e riapprovata il 26 settembre 1985 ("Intervento straordinario per l'acquisto di beni patrimoniali"), sollevata in riferimento

agli artt. 2 dello Statuto speciale della Regione, 43 e 97 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 giugno 1986.
Deposito in cancelleria: 7 luglio 1986.
Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 34/1 s.s. del 16 luglio 1986.
Pres. e rel. PALADIN

SENTENZA N. 179
ANNO 1986
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale del disegno di legge nn. 1056 - 1060 - 1066 - 1073 approvato il 2 aprile 1986 dall'Assemblea regionale della Sicilia, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, concernente " Nuove norme in materia di controllo dell'attivita' urbanistico - edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive "" promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Sicilia, notificato il 10 aprile 1986, depositato in cancelleria il 16 successivo ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 1986.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sicilia;

udito, nell'udienza pubblica del 5 giugno 1986, il Giudice relatore Livio Paladin;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il ricorrente, e l'avv. Matteo Calabretta, per la Regione.

(……)

Considerato in diritto

1. - Per intendere il senso della legge siciliana impugnata dal Commissario dello Stato e per apprezzare i motivi del ricorso, giova anzitutto ricordare quali siano i criteri ispiratori della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47 (e successive modificazioni), nelle parti su cui verrebbe ad incidere, qualora entrasse in vigore, la disciplina che forma l'oggetto dell'attuale controversia.

L'art. 1 della legge n. 47 premette - al primo comma - che "le regioni emanano norme in materia di controllo dell'attivita' urbanistica ed edilizia e di sanzioni amministrative in conformita' ai principi definiti dai capi I, II e III della presente legge"; mentre "sono in ogni caso fatte salve" - stando al disposto del terzo comma - "le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano". Per altro, il primo comma esordisce mantenendo "fermo... quanto previsto dal capo IV", in tema di sanatoria delle opere abusive. E i commentatori della legge stessa concordano nel ritenere che il particolare rilievo attribuito al capo quarto dipenda dal fatto che le disposizioni sul cosiddetto condono edilizio sono contraddistinte dalla configurazione di fattispecie penalmente rilevanti: con la conseguenza che, sotto questo aspetto, esse vanno applicate nelle Regioni a statuto speciale, quand'anche dotate di competenza primaria od esclusiva in materia urbanistica, non meno che nelle Regioni di diritto comune.

In quanto richiamate nel capo quarto, vanno poi considerate le norme del capo primo che sanzionano i trasgressori della relativa disciplina urbanistico - edilizia. In particolar modo, va tenuto presente l'art. 7 1. cit., concernente le "opere eseguite in assenza di concessione, in totale difformita' o con variazioni essenziali": la' dove s'impone al sindaco di ingiungere la demolizione delle opere stesse e di acquistare di diritto al patrimonio del Comune i beni per i quali i responsabili dell'abuso non provvedano nel termine di novanta giorni, per poi ordinare la demolizione a spese dei responsabili medesimi, salvi gli eventuali "prevalenti interessi pubblici", non incompatibili "con rilevanti interessi urbanistici o ambientali" (secondo, terzo e

quinto comma); mentre spetta al segretario comunale di trasmettere - fra l'altro - all'autorita' giudiziaria competente "l'elenco dei rapporti comunicati dagli ufficiali od agenti di polizia giudiziaria riguardanti opere o lottizzazioni realizzate abusivamente e delle relative ordinanze di sospensione" (settimo comma); senza di che "il Presidente della Giunta regionale... adotta i provvedimenti eventualmente necessari dandone contestuale comunicazione alla competente autorita' giudiziaria ai fini dell'esercizio dell'azione penale" (ottavo comma); ed il giudice ordina da ultimo, "con la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 17, lettera h), della legge 28 gennaio 1977, n. 10, come modificato dal successivo art. 20", la demolizione delle costruzioni abusive "se ancora non sia stata altrimenti eseguita" (nono comma).

A sua volta, l'art. 20 1. cit. aggrava le pene gia' previste in proposito dall'art. 17 della legge n. 10 del '77; ed in pari tempo ribadisce il nesso fra le sanzioni penali e le corrispondenti sanzioni amministrative, mantenendole esplicitamente "ferme". Il che non contrasta con la previsione di concessioni od autorizzazioni in sanatoria, contenuta nel precedente art. 13: sia perche' queste sono consentite nei termini entro i quali i responsabili dovrebbero procedere alla demolizione; sia perche' la sanatoria presuppone l'"accertamento di conformita'" agli "strumenti urbanistici generali e di attuazione" (cfr. il primo comma dell'articolo stesso); sia, soprattutto, perche' il rilascio della concessione in sanatoria e' subordinato al pagamento, "a titolo di oblazione", delle somme indicate nel terzo e quarto comma (con la conseguente estinzione dei reati di cui all'ultimo comma dell'art. 22).

Cio' posto, quanto alle costruzioni ed alle altre opere abusive ultimate entro la data del 1 ottobre 1983, l'art. 311. cit. precisa - al primo comma - che i proprietari (e gli altri soggetti interessati di cui al comma terzo) possono richiedere e conseguire "la concessione o la autorizzazione in sanatoria", indipendentemente dall'accertamento imposto nell'art. 13; purche', tuttavia, si tratti di opere "suscettibili di sanatoria", ai sensi degli artt. 32 e 33, e sempre che i richiedenti effettuino, in base all'art. 34, il "previo versamento all'erario, a titolo di oblazione, di una somma determinata...". "Corredata dalla prova dell'eseguito versamento dell'oblazione" (o d'una rata di essa), "la domanda di concessione o di autorizzazione in sanatoria deve essere presentata al Comune interessato" - stando al primo comma dell'art. 35, come sostituito dall'art. 8, secondo comma, del d.l. 23 aprile 1985, n. 146, convertito nella legge 21 giugno 1985, n. 298 - "entro il termine perentorio del 30 novembre 1985" (poi prorogato fino al 31 marzo 1986 dall'art. 1 del d.l. 20 novembre 1985, n. 656, convertito nella legge 24 dicembre 1985, n. 780). Da cio' viene fatta dipendere - ai sensi del primo comma dell'art. 38 - la congiunta sospensione del procedimento penale e di quello per le sanzioni amministrative; mentre "l'oblazione interamente corrisposta estingue" - fra l'altro - "i reati di cui all'art. 41 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, e all'art. 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, come modificato dall'art. 20 della presente legge" (cfr. il successivo comma, con le modifiche apportate dall'art. 5 del d.l. n. 146 cit.); ed il quarto comma del medesimo articolo, confermando ulteriormente il nesso fra le pene e le sanzioni amministrative, chiarisce che neppure queste possono trovare applicazione, una volta "concessa la sanatoria". Ne' vale a smentirlo il disposto dell'art. 39, per cui "l'effettuazione dell'oblazione, qualora le opere non possano conseguire la sanatoria, estingue i reati contravvenzionali di cui all'art. 38", laddove le sanzioni amministrative pecuniarie "sono ridotte in misura corrispondente all'oblazione...":

in questo specifico caso, e' infatti la depenalizzazione che prescinde dalla sanatoria urbanistico - edilizia, e non viceversa.

Di regola, pero', l'art. 40 ristabilisce la detta concessione, disponendo che la mancata presentazione dell'istanza di sanatoria (alla quale e' equiparato il caso della domanda dolosamente infedele) comporta l'applicazione di tutte le sanzioni configurate dal capo primo, siano penali od amministrative. E "le stesse sanzioni si applicano" - aggiunge il primo comma - "se, presentata la domanda, non viene effettuata l'oblazione dovuta".

2. - Ora, anche la Regione siciliana ha, in un primo tempo, dettato un organico complesso di "nuove norme in materia di controllo dell'attivita' urbanistico - edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive", conformandosi al sistema configurato dalla legge statale n. 47 del 1985 (cosi' come si e' conformata alla legge statale la Regione Lazio, mediante la legge 21 maggio 1985, n.76, che ha modificato ed integrato la precedente legge di sanatoria urbanistico - edilizia 2 maggio 1980, n. 28). La legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, ha infatti previsto - nell'art. 1, primo comma - che la legge n. 47 si applichi in Sicilia, sia pure "con le sostituzioni, modifiche ed integrazioni" contestualmente stabilite. In particolare, l'art. 3 della citata legge regionale, dopo aver precisato che i provvedimenti di vigilanza sull'attivita' urbanistico - edilizia e di conseguente demolizione delle opere abusive "sono atti dovuti per il sindaco", aggiunge che, "nel caso di inerzia comunale", il competente assessore della Regione "provvede a diffidare il sindaco" e a darne "comunicazione" all'autorita' giudiziaria, per poi intervenire in via sostitutiva "nella ipotesi di grave danno urbanistico"; l'art. 23 ridisciplina le "condizioni di applicabilita' della sanatoria", sulla falsariga della corrispondente normativa statale; l'art. 26, nel regolare il "procedimento per la sanatoria", mantiene fermi "il termine perentorio del 30 novembre 1985", quanto alla presentazione delle relative domande ed al versamento dell'oblazione, e la data del 1 ottobre 1983, quanto all'ultimazione delle opere abusive in esame; e l'art. 39 abroga, coerentemente, una serie di precedenti norme regionali, come quelle dettate dalle leggi n. 7 del 1980 e n. 70 del 1981, in tema di "riordino urbanistico edilizio".

A questo punto, pero', la Regione siciliana e' nuovamente intervenuta in materia, mediante una leggina approvata il 2 aprile 1986, che nominalmente contiene modifiche ed integrazioni alla citata legge regionale n. 37 del 1985, ma in realta' si propone di pregiudicare l'applicazione degli stessi principi informatori della legge statale n. 47, circa la sanatoria delle pregresse opere abusive. L'art. 1 di quest'ultimo atto legislativo facoltizza anzitutto i soggetti che domandino il rilascio di concessioni od autorizzazioni in sanatoria a farne istanza allegando un'"esplicita dichiarazione" di rinuncia a "conseguire gli effetti discendenti dalla corresponsione dell'oblazione prevista dall'art. 34 della legge 28 febbraio 1985, n. 47"; senza che il mancato pagamento sia ostativo - come precisa la frase seguente del medesimo articolo - alla sanatoria disposta dalle competenti autorita' amministrative. Malgrado siffatte previsioni vengano inserite entro un apposito art. 26 bis della legge regionale n. 37, l'istanza e la dichiarazione delle quali si tratta non sono piu' sottoposte a termini di sorta, essendo da tempo trascorsa la data del 30 novembre 1985, gia' ribadita dall'originario art. 26 (anche se, a colmare la lacuna, e' poi sopravvenuto l'art. 1 della legge regionale 15 maggio 1986, n. 26). E, parallelamente, lo stesso termine di ultimazione delle opere abusive, gia' fissato allo scadere del 1 ottobre 1983, viene spostato dall'art. 2 della legge impugnata alla data del 16 marzo 1985.

Di qui il ricorso del Commissario dello Stato, nel quale si contesta la legittimita' di tutte queste disposizioni: da un lato, perche' esse produrrebbero un'"interferenza" nella "materia penale" riservata alla legislazione statale; d'altro lato, perche' esse violerebbero una "legge di riforma economico - sociale", come quella disciplinante il cosiddetto condono edilizio, esorbitando in tal modo dai limiti che l'art. 14 lett. f) dello Statuto siciliano pone a carico della legislazione regionale "esclusiva" in tema di urbanistica.

3. - Va preliminarmente affrontato il problema se la Regione siciliana sia competente a legiferare nei termini previsti dalle disposizioni in esame; o se, viceversa, la legge approvata dall'Assemblea regionale debba considerarsi invasiva o lesiva delle attribuzioni spettanti allo Stato per tutto cio' che attiene al diritto penale. Questa Corte ha infatti chiarito - sin dalla sentenza n. 58 del 1959 - che "la preclusione non sussiste soltanto nel senso... che le Regioni non possono ne creare nuove figure di reati, ne' richiamare, per violazione di norme regionali, sanzioni penali gia' comminate da leggi dello Stato"; ma opera anche quando "il provvedimento" regionale e' "inteso a rendere lecita un'attivita'..., che dalla legge dello Stato e' considerata illecita e passibile di sanzione penale". Ed e', precisamente, nella seconda di tali prospettive che il ricorso risulta del tutto fondato.

E' stato gia' evidenziato, nel ricostruire i tratti essenziali della legge n. 47 del 1985, come sanzioni penali e sanzioni amministrative siano interdipendenti fra di loro, tanto agli effetti del capo primo quanto agli effetti del capo quarto della legge stessa. Per contro, l'impugnata legge regionale, ponendosi sul medesimo piano della disciplina del cosiddetto condono edilizio, si propone di separare la prevista estinzione dei pregressi reati urbanistici dalla relativa sanatoria delle opere abusive (senza affatto tener conto che la prima rappresenta, nell'ambito di tale normativa, la necessaria premessa della seconda); e, cosi' facendo, interferisce nell'applicazione delle stesse norme penalmente rilevanti, dettate dalla legge n. 47.

Comunque si voglia configurare la richiesta di concessione o di autorizzazione in sanatoria, regolata dagli artt. 31 e seguenti 1. cit., e l'"oblazione" che la deve accompagnare o seguire secondo l'ordinamento generale dello Stato, e' certo che si tratta di condizioni indispensabili per estinguere - in base al testuale disposto dell'art. 38, secondo comma - tutta una serie di reati. In luogo di cio', viceversa, l'art. 1 della legge regionale in discussione introduce l'anomala previsione di una vera e propria autodenuncia dei soggetti interessati, intesa ad ottenere - fermi restando i reati predetti - il beneficio della sola sanatoria amministrativa di altrettanti illeciti penali permanenti; senza che il rilascio delle necessarie concessioni od autorizzazioni venga subordinato ad alcuna condizione alternativa e senza che si garantisca in alcun modo il recupero urbanistico degli insediamenti abusivi, da parte della Regione e dei Comuni, secondo i criteri fissati nel capo terzo della legge n. 47.

In questa paradossale situazione - che verrebbe a determinarsi ove entrasse in vigore la legge approvata dall'Assemblea regionale il 2 aprile 1986 - sono messi in forse, di riflesso, anche i reati e le pene previsti o presupposti dalla legislazione statale, quanto ai pubblici amministratori che abusino dei loro poteri od omettano di adempiere agli obblighi del proprio ufficio nel settore urbanistico - edilizio. Sono destinati a venir meno, in particolar modo, i doveri imposti ai sindaci dall'art. 7 della legge n. 47; sono posti in dubbio, parallelamente, i rapporti all'autorita' giudiziaria competente, di cui al settimo ed all'ottavo comma del medesimo articolo (come modificato dall'art. 3 della legge regionale siciliana n. 37 del 1985). Di piu': finanche

la demolizione delle opere abusive ordinata dal giudice penale con la sentenza di condanna cui si riferisce l'ultimo comma dell'art. 7 (richiamato dall'art. 40, primo comma, della legge n. 47), appare incompatibile - secondo gli insistiti rilievi della difesa regionale - con la sanatoria di opere che a questo punto dovrebbero dirsi legittime.

Cio' conferma che le scelte sanzionatorie della legge n. 47, considerate con particolare riguardo ai disposti del capo quarto, fanno parte di un sistema entro il quale non si possono introdurre arbitrarie distinzioni, senza sconvolgerne la complessiva logica. Il nesso fra sanzioni penali e sanzioni amministrative non si presta, pertanto, ad essere validamente interrotto per mezzo di leggi regionali, che verrebbero a ledere l'indispensabile uniformita' del trattamento in tutto il territorio del Paese.

S'impone dunque, ad un tempo, l'annullamento dell'art. 1 e dell'art. 2 della legge impugnata; mentre rimangono assorbite le altre questioni prospettate dal ricorso del Commissario dello Stato.

4. - Non giova replicare - come fa la difesa regionale - che non basta "il collegamento dei piu' svariati effetti penali... alle disposizioni... delle leggi statali sulle stesse materie di cui alla legislazione esclusiva della Regione siciliana per impedire a quest'ultima di legiferare... in maniera diversa". Lungi dall'essere assurde ed incostituzionali, conseguenze del genere discendono naturalmente dai condizionamenti che l'esercizio della competenza spettantegli in campo penale, da parte del legislatore statale, non puo' non produrre nelle materie regionali cui si riferiscono i reati e le pene in questione.

Ne' si dimostra pertinente il richiamo della sentenza n. 13 del 1980, con la quale questa Corte ha respinto i ricorsi commissariali avverso le norme regionali siciliane gia' dettate - in tema di "riordino urbanistico edilizio" - dal titolo settimo della legge approvata il 15 dicembre 1978 (e poi promulgate mediante la legge 29 febbraio 1980, n. 7). La problematica e le discipline normative, statale e regionale, che la Corte aveva allora di mira, risultano ben diverse da quelle che formano oggetto dell'attuale decisione: sia perche' non era ancora sopraggiunta la legge n. 47 del 1985, che nel capo quarto ha vincolato, configurando fattispecie penalmente rilevanti, le stesse Regioni a statuto speciale; sia perche' il predetto capo quarto s'impernia sulla richiesta di sanatoria delle opere abusive e sulla conseguente estinzione dei pregressi reati, laddove la legge statale n. 10 del 1977, in vista della quale si svolse il sindacato delle norme allora impugnate, assumeva a fattispecie - secondo la sentenza n. 13 cit. - "i provvedimenti (permissivi e) sanzionatori, se ed in quanto adottati dalle competenti autorita', non gia' le infrazioni perpetrate, sanzionate oppur no"; sia perche', in quel caso, il legislatore regionale siciliano aveva avuto cura - come avvertiva la Corte - di collegare la sanatoria "alla revisione globale degli strumenti urbanistici generali", entro un anno dalla "perimetrazione" delle zone interessate da insediamenti che causassero un "particolare disordine urbanistico - edilizio". E vale la pena di ricordare, ancora una volta, che sanatorie siffatte non sono del tutto precluse neanche dalla legge n. 47, dati i disposti del citato capo terzo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimita' costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 2 aprile 1986, intitolata "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 1985, n. 37".

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 giugno 1986.
Deposito in cancelleria: 7 luglio 1986.
Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 34/1 s.s. del 16 luglio 1986.
Pres. e rel. PALADIN

SENTENZA N. 191
ANNO 1986
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della legge approvata il 7 luglio 1977 e riapprovata il 18 ottobre 1977 dal Consiglio regionale del Trentino - Alto Adige, recante "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 29 dicembre 1975, n. 14, concernente disciplina delle tasse regionali e delle soprattasse provinciali sulle concessioni non governative"; promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 9 novembre 1977, depositato in cancelleria il 19 successivo ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 1977.
Visto l'atto di costituzione della Regione Trentino - Alto Adige;
udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 1986 il Giudice relatore Antonio La Pergola;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il ricorrente, e l'avv. Sergio Panunzio, per la Regione.

(……)

Considerato in diritto

1. - La presente questione, promossa dal Presidente del Consiglio, concerne il testo della legge riapprovata dal Consiglio regionale del Trentino - Alto Adige il 18 ottobre 1977, dopo il rinvio disposto dal Governo.
Il testo normativo impugnato reca integrazioni e modifiche alla legge regionale del 29 dicembre 1975, n. 14, concernente la disciplina delle tasse regionali e delle soprattasse provinciali sulle concessioni non governative. Nel ricorso dello Stato si deduce un duplice ordine di censure.
a) In primo luogo, la Regione avrebbe ecceduto le proprie competenze con il sottoporre alle tasse regionali sulle concessioni non governative le licenze previste agli artt. 111 e 115 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza (R.D. n. 773 del 1931). Tali provvedimenti sono, rispettivamente, la licenza per l'arte tipografica e quella per l'apertura e conduzione delle agenzie (*) di affari. Ai sensi dell'art. 20 dello statuto del Trentino - Alto Adige (e dell'art. 3 delle norme di attuazione poste nel d.P.R. n. 686/73), il relativo rilascio compete ai Presidenti delle giunte provinciali (di Trento e Bolzano), i quali esercitano, infatti, le attribuzioni spettanti alle autorita' di pubblica sicurezza in varie materie, incluse le due in considerazione. L'Avvocatura dello Stato ritiene che, alla stregua di una precedente pronunzia della Corte (14/56), resa in merito all'art. 16 del previgente testo dello statuto speciale (cfr. art. 47 delle norme di attuazione del d.P.R. n. 574/51), di identico contenuto rispetto all'art. 20 dell'attuale statuto, non si debba ravvisare nel caso in esame alcun istituzionale decentramento delle attribuzioni di pubblica sicurezza a favore della Provincia: il Presidente della Giunta provinciale emanerebbe le licenze sopra menzionate in una veste giuridica, che, sostanzialmente, non differisce da quella assunta dal Sindaco, quale autorita' locale di pubblica sicurezza. Del resto, soggiunge l'Avvocatura, la vigente legislazione dello Stato include i provvedimenti che vengono in rilievo nella specie fra gli atti soggetti alle tasse sulle concessioni governative (cfr. le rispettive voci

della tabella annessa al d.P.R. n. 641/72: Disciplina delle tasse sulle concessioni governative). Il che comproverebbe che difetta il presupposto giustificativo delle norme regionali dedotte in giudizio. Di qui il necessario risultato della violazione degli artt. 73 e 77 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, dai quali trae fondamento la potesta' legislativa ed impositiva della Regione, il cui esercizio e' qui contestato.
b) L'altro rilievo formulato nel ricorso investe, come il corrispondente motivo di rinvio in seguito alla prima approvazione della legge, l'art. 1 del testo censurato. Ivi e' posta la disposizione che sostituisce il terzo comma dell'art. 11 della legge regionale n. 14/75. Quest'ultima disposizione concerne i ricorsi (inerenti all'applicazione delle tasse in questione, prodotti avanti all'ispettorato generale delle finanze e del patrimonio) e contempla che, decorso il termine di novanta giorni dalla presentazione del ricorso, senza che sia stata comunicata al ricorrente la relativa decisione, il ricorso s'intende respinto. La modifica introdotta dalla norma impugnata sta in cio', che, decorso il termine anzidetto, il ricorso deve invece ritenersi accolto. Ad avviso dell'Avvocatura, sarebbe stata cosi' configurata un'ingiustificata deroga - e percio' un'infrazione - al principio generale vigente nel sistema della giustizia amministrativa, che, di regola, al silenzio dell'amministrazione conferisce l'opposto significato: quello, cioe', del diniego di accoglimento dell'istanza ovvero di rigetto del ricorso del privato.
2. - Quanto alla censura sopra richiamata sub 1 a) s'impongono le seguenti conclusioni. Essa e' fondata, per le ragioni dedotte dallo Stato, con riguardo alla licenza che attiene alle agenzie (*) di affari. Si tratta di un atto ancora soggetto alla tassa sulle concessioni governative con d.P.R. n. 641/72,(**) 64, della tabella allegata, ed emesso dal Presidente della Giunta provinciale quale autorita' locale di pubblica sicurezza, senza che le relative funzioni siano istituzionalmente passate in capo all'ente autonomo. Diverso avviso va accolto con riferimento alla licenza concernente le arti tipografiche. A proposito di quest'ultimo provvedimento, e' infatti da osservare che la competenza ad emanarlo e' stata trasferita ai comuni, in forza dell'art. 19 del d.P.R. n. 616/77, n. 11. La funzione di polizia amministrativa, che si concreta nel rilascio della licenza in questione, e' attribuita al comune, come le altre elencate nell'art. 19, nel quadro del seguente regime: il consiglio comunale determina procedure e competenze in ordine all'esercizio di detta funzione; il Ministro dell'Interno puo' impartire, per il tramite del Commissario del Governo, direttive vincolanti ai sindaci, sempre con riguardo alla funzione attribuita al comune; per esigenze di pubblica sicurezza i provvedimenti, incluso quello qui considerato, sono adottati previa comunicazione al prefetto e devono essere sospesi, annullati o revocati per motivata richiesta dello stesso; il relativo diniego e' efficace solo se il prefetto esprime parere conforme.
Ora, non occorre indagare se cosi' si abbia decentramento istituzionale della funzione e di quale tipo o grado esso sia. Ai fini fiscali, che rilevano per l'attuale giudizio e', infatti, decisiva quest'altra considerazione. A norma dell'art. 8 del d.1. 10 novembre 1978, n. 702, convertito nella legge 8 gennaio 1979, n. 3, gli atti e provvedimenti emessi dai comuni nell'esercizio delle proprie funzioni, comprese quelle attribuite dal d.P.R. n. 616/77 e per le quali sia dovuta la tassa sulle concessioni governative, sono assoggettati, a decorrere dal 1 gennaio 1979, a tassa sulle concessioni comunali. L'individuazione degli atti soggetti a tale ultima tassa e' rimessa, nel quinto comma dello stesso articolo, ad un decreto del Ministro delle

Finanze, da emanarsi secondo le modalita' ivi prescritte; quello adottato nella specie (d.m. 29 novembre 1978) prevede, infatti, al n. 16 dell'annessa tabella, fra gli atti gravati dalla tassa sulle concessioni comunali, la licenza per l'esercizio dell'arte tipografica. La licenza prevista nell'art. 111 del T. U. di pubblica sicurezza e' dunque esclusa dai provvedimenti soggetti a tassa sulle concessioni governative nell'a'mbito in cui opera il regime fiscale dettato dalla legge statale in conformita' ed attuazione dell'art. 19 del d.P.R. n. 616. Non si vede, allora, perche' la Regione del Trentino - Alto Adige non possa adottare il trattamento tributario disposto dalla norma impugnata; il contestato onere fiscale e' fatto gravare su un atto che non figura piu' tra le concessioni governative; ed esso e' stato imposto, occorre concludere, sul razionale e legittimo presupposto che la licenza rilasciata dal comune equivale, per quanto concerne' la presente controversia, a quella rimessa al Presidente della Giunta provinciale.

3. - Il secondo motivo di ricorso dello Stato e' fondato. Il principio al quale la legge regionale doveva nella specie adeguarsi, secondo il primo comma dell'art. 73 dello statuto, discende, come osserva l'Avvocatura, dall'art. 6 del d.P.R. n. 1199/71 e dall'art. 11 del d.P.R. 641/72. L'una e l'altra delle anzidette disposizioni riguardano, ciascuna nel proprio a'mbito, puntualmente il settore in cui la Regione ha preteso di esercitare la sua potesta' impositiva e legislativa. L'art. 6 del d.P.R. n. 1199/71 statuisce, in materia di ricorsi amministrativi, che, decorso il termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti. Analogo criterio e' sancito, con specifico riferimento alla disciplina delle tasse sulle concessioni governative, nel terzo comma dell'art. 11 del d.P.R. n. 641/1972. La normativa invocata in giudizio dallo Stato costituisce, secondo statuto, un limite della sfera attribuita al legislatore del Trentino - Alto Adige; limite che il censurato regime delle tasse sulle concessioni regionali ha mancato di rispettare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Trentino - Alto Adige, riapprovata dal Consiglio regionale il 18 ottobre 1977 e recante "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 29 dicembre 1975, n. 14, concernente: Disciplina delle tasse regionali e delle soprattasse provinciali sulle concessioni non governative", nella parte in cui comprende - ad integrazione della tabella allegata alla legge regionale n. 14 del 1975 - fra le tasse di spettanza regionale, al numero 67 (*), quella per la licenza prescritta dall'art. 115 del Testo Unico di pubblica sicurezza per aprire o condurre agenzie (**) di affari;

2) dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Trentino - Alto Adige, riapprovata dal Consiglio regionale il 18 ottobre 1977 di cui al n. 1);

3) dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Trentino - Alto Adige di cui al n. 1), nella parte in cui - ad integrazione della tabella allegata alla legge regionale n. 14 del 1975 - comprende fra le tasse regionali, al numero 66, quella relativa alla licenza per l'esercizio delle arti tipografiche di cui all'art. 111 del Testo Unico di pubblica sicurezza, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 73 e 77 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, con il ricorso in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 giugno 1986.

Deposito in cancelleria: 14 luglio 1986.
Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 35/1 s.s. del 23 luglio 1986.
Pres. PALADIN - Rel. LA PERGOLA

SENTENZA N. 99
ANNO 1987
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge Reg. Friuli-Venezia Giulia 15 marzo 1976 n. 2 (Integrazione della L.R. 5 agosto 1975 n. 48 concernente: "Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia"), in riferimento all'art. 8, lett. f della legge 22 ottobre 1971 n. 865 promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 16 febbraio 1978 dal T.A.R. per il Friuli-Venezia Giulia sui ricorsi riuniti proposti da Di Giovanni Alberto ed altri contro Regione Friuli-Venezia Giulia iscritta al n. 205 del registro ordinanze 1979 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 119 dell'anno 1979;

2) ordinanza emessa il 21 novembre 1984 dal T.A.R. per il Friuli-Venezia Giulia sui ricorsi riuniti proposti da Mattiussi Danilo contro Regione Friuli-Venezia Giulia iscritta al n. 305 del registro ordinanze 1985 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 220-bis dell'anno 1985;

3) ordinanza emessa il 18 luglio 1985 dal T.A.R. per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Iaccheo Giovanni contro Regione Friuli-Venezia Giulia iscritta al n. 17 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22 1ø Serie Speciale dell'anno 1986; Visto l'atto di costituzione di Destro Ezio nonche' gli atti di intervento della Regione Friuli-Venezia Giulia;

Udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 1987 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Udito l'Avv. Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

(……)

Considerato in diritto

1. - Poiche' con le ordinanze in epigrafe si sollevano questioni identiche o connesse, le cause sono riunite e decise con un'unica sentenza.

2. - Le questioni di costituzionalita' riguardano gli artt. 1 e 2 l.r. 15 marzo 1976 n. 2, con i quali si fissano le modalita' di inquadramento nell'amministrazione regionale del personale proveniente da enti pubblici edilizi soppressi, in relazione agli artt. 3, 36 e 97 Cost., nonche' 4 e 68 Stat. F.V.G., come precisato in narrativa.

Considerato che sono gia' state dichiarate infondate da questa Corte identiche questioni attinenti ai profili degli artt. 3 (sent. n. 73 del 1979), 36 (sent. n. 10 del 1980), 97 Cost. (sentt. n. 10 del 1980, n. 278 del 1983) e dell'art. 68 Stat. F.V.G. (sent. n. 188 del 1985); e considerato che nelle odierne ordinanze di rimessione non vengono addotti argomenti nuovi, non resta che ritenere le relative questioni manifestamente infondate. 3. - Nuovo e' invece il profilo di costituzionalita' relativo all'art. 4 Stat. F.V.G. - nel duplice aspetto della violazione del principio generale della irretroattivita' della legge regionale e del mancato rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali - che percio' va affrontato nel merito con il presente giudizio.

Cosi' come sono prospettate e nei termini di cui si dira' in motivazione, le censure sono tuttavia infondate. 4. - La presunta violazione del principio generale della irretroattivita' delle leggi regionali, addotta dalla prima delle ordinanze qui considerate (r.o. 205/1979), e' in realta' insussistente.
In effetti, il trasferimento alla Regione del personale che apparteneva agli enti pubblici edilizi soppressi, la decorrenza dello stesso e i principi o le salvaguardie attinenti al passaggio di quei dipendenti all'amministrazione regionale, sono stati disciplinati da una catena di atti statali che, partendo dall'art. 8 l. n. 865/1971 e dall'art. 19 d.P.R. n. 1036 del 1972, si e' chiusa con il d.m. 28 dicembre 1974 n. 15427, il quale ha disposto l'effettivo trasferimento con decorrenza 1ø gennaio 1975. Tuttavia, diversamente da quanto ritiene il giudice a quo, al fine di rendere operativo il predetto trasferimento, era necessario che la Regione adottasse le leggi occorrenti alla predisposizione delle specifiche modalita' di inquadramento del personale trasferito, al suo inserimento nell'organizzazione degli uffici amministrativi regionali e alla conseguente attribuzione di un trattamento economico con salvaguardia dei diritti acquisiti (secondo quanto prescritto dall'art. 8 l. n. 865/1971). Al pari di ogni norma di attuazione che si colloca all'ultimo anello di una catena discendente di atti normativi, le disposizioni regionali in questione, fra cui sono comprese le norme impugnate, pur se successive alla data della decorrenza del trasferimento del personale de quo, non aggiungono al patrimonio giuridico dei soggetti interessati alcun diritto che non fosse gia' previsto, quantomeno in via di principio o di previsione astratta, nelle disposizioni di legge statale collocate a monte del trasferimento stesso. La loro "retroattivita'", pertanto, e' del tutto apparente e, percio' stesso, non si pone neppure il problema del contrasto con il divieto di retroattivita' della legge regionale affermato da questa Corte (sentenze nn. 91/1982, 23/1978 e 123/1957) nei confronti di leggi regionali che prendono in considerazione e disciplinano situazioni giuridiche verificatesi prima della loro entrata in vigore, al fine di darne una disciplina diversa da quella statale.
5. - Altrettanto infondata e' la censura prospettata dalle ordinanze a quibus in relazione alla presunta violazione del limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che l'art. 4 Stat. F.V.G. prevede a carico della competenza legislativa regionale primaria o esclusiva. Infatti, anche se l'art. 8 lett. f della l. n. 865/1971 e l'art. 19 del d.P.R. n. 1036/1972 sono da considerare come rientranti nelle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, non si riscontra alcuna violazione delle stesse ad opera delle norme impugnate, ove le disposizioni di raffronto siano correttamente interpretate.
5.1. - Come questa Corte ha piu' volte affermato (sentt. nn. 219/1984 e 151/1986), la natura di riforma economico-sociale di determinate norme va individuata attraverso una valutazione dell'oggetto delle norme stesse, della loro motivazione politico sociale, del loro scopo, del loro contenuto e delle modificazioni che esse intendono apportare nei rapporti sociali. Poiche' tale valutazione deve riguardare le specifiche norme considerate, seppure nella loro connessione con altre norme, la qualificazione logica di alcune disposizioni di una certa legge come norme fondamentali di riforma economico-sociale non si estende automaticamente a tutte le disposizioni comprese nella legge medesima. Pertanto, che una precedente pronunzia di questa Corte abbia ritenuto come riforme economico-sociali altre disposizioni della l. n. 865/1971 (sent. n. 13/1980) non esime da una valutazione ad

hoc delle norme impugnate. In se' e per se' considerato l'art. 8 lett f della l. n. 865/1971, in collegamento con l'art. 19 del d.P.R. n. 1036/1972 che configura l'esercizio del corrispondente potere delegato, non costituisce di certo una norma fondamentale di riforma economico-sociale. Tuttavia e' ormai acquisito alla giurispurdenza di questa Corte che, se le norme esecutive o di dettaglio non debbono considerarsi necessariamente attratte dalla natura di riforma economico-sociale delle norme principali da cui logicamente dipendono, non si puo' escludere l'estensione di tale qualifica a norme diverse da quelle contenenti i principi fondamentali della riforma, purche' legate con queste ultime da un rapporto di coessenzialita' o di necessaria integrazione (sentt. nn. 219/1984 e 151/1986). Ebbene, da tale punto di vista, l'intero art. 8 della legge n. 865/1971, nonche' l'art. 19 del d.P.R. n. 1036/1972 che, rappresentandone l'esercizio della corrispondente delega, fa corpo con esso, e' espressamente diretto a riorganizzare su basi nuove il complesso delle amministrazioni e degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia economica e popolare. Rispetto a questo compito - di cui la ristrutturazione e il riordinamento degli I.A.C.P. operanti nel territorio di ogni singola Regione, insieme alla razionalizzazione e alla semplificazione della rete degli enti pubblici edilizi sia nazionali che locali, sono le parti piu' qualificanti - i principi relativi al trasferimento del personale (oltreche' del patrimonio) appartenente agli enti pubblici soppressi rappresentano indubbiamente un elemento di necessaria integrazione delle norme fondamentali della riforma economico-sociale di cui trattasi.

5.2. - Premesso tutto cio', resta da esaminare la conformita' degli artt. 1 e 2 della l.r. F.V.G. n. 2/1976 rispetto agli artt. 8 lett. f l.n. 865/1971 e 19 d.P.R. n. 1036/1972. Apparentemente l'art. 8 lett. f della legge di delega appena citata contiene una formulazione piu' riduttiva rispetto a quella contenuta nell'art. 19 del corrispondente decreto delegato: mentre il primo prevede che il trasferimento dei dipendenti dagli enti pubblici soppressi alla Regione debba avvenire "salvaguardandone i diritti acquisiti", il secondo invece dispone che "al personale trasferito dev'essere assicurato un trattamento economico globale e di quiescenza non inferiore a quello goduto all'atto del trasferimento, nonche' la destinazione a funzioni corrispondenti a quelle gia' esercitate". Quest'ultima espressione ha indotto i giudici a quibus a ritenere che l'art. 19 del d.P.R. da ultimo citato imponga la salvaguardia, oltreche' del trattamento economico, anche del tipo di mansioni inerenti alla qualifica gia' rivestita, e a sospettare di incostituzionalita', pertanto, gli artt. 1 e 2 della l.r. F.V.G. n. 2/1976 che provvedono a inquadrare il personale trasferito nella qualifica funzionale corrispondente alla carriera di appartenenza, ma non assegnando allo stesso mansioni identiche a quelle precedentemente svolte.

Tuttavia, una corretta interpretazione sistematica del citato art. 19 induce a considerare errato il significato che i giudici a quibus hanno ritenuto di inferire dalle predette disposizioni, anche se questo appaia indubbiamente suggerito dal tenore letterale delle disposizioni medesime.

Innanzitutto, al di la' di ipotesi di evidente contraddizione, una norma delegata dall'incerto significato lessicale dev'esser interpretata, per quanto possibile, in armonia con le corrispondenti disposizioni contenute nella legge di delega. Ebbene, l'art. 8 lett. f della l. n. 865/1971 presenta una formulazione - suffragata peraltro dai lavori preparatori, nel corso dei quali fu respinto un emendamento diretto ad assicurare una corrispondenza delle mansioni dopo il trasferimento - che esclude in

modo inequivoco l'assegnazione al personale trasferito delle stesse mansioni svolte nell'amministrazione di provenienza. In secondo luogo, lo stesso legislatore statale, intervenendo successivamente nella stessa materia con il d.-l. 2 maggio 1974 n. 115 (Norme per accelerare i programmi di edilizia residenziale), all'art. 23, comma 3, del medesimo decreto-legge si e' riferito all'art. 19 del d.P.R. n. 1036/1972 interpretandolo come norma che impone la mera salvaguardia dei diritti quesiti, e non gia' l'assegnazione delle stesse mansioni svolte precedentemente. Da ultimo va considerato che, dovendosi interpretare ogni disposizione in armonia con i principi costituzionali, ove l'art. 19 appena citato dovesse essere interpretato nel modo prospettato dai giudici a quibus, si opererebbe una sostanziale vanificazione della competenza che l'art. 4 n. 1 Stat. F.V.G. assegna alla legislazione esclusiva di quella Regione (ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto).

Del resto, seppure per profili diversi, sulla stessa linea si e' mossa questa Corte quando, andando in contrario avviso rispetto al giudice a quo, ha interpretato l'espressione "posizioni di carriera ed economiche" come non ricomprendenti le mansioni (sentenza n. 10/80), e quando ha evidenziato come il riferimento delle vecchie carriere alle mansioni fosse soltanto "astratto e generico" (sentenza n. 99/86).

L'interpretazione sistematica qui accolta riceve ulteriore conforto dalla considerazione che ne' al personale inquadrato nei ruoli regionali a seguito del primo trasferimento di funzioni amministrative del 1972, ne' a quello inquadrato successivamente a seguito del d.P.R. n. 616 del 1977 e' stata garantita la conservazione del tipo di mansioni inerenti alla qualifica gia' rivestita. In altri termini, se si seguisse l'interpretazione proposta dai giudici a quibus si avrebbe un trattamento per i dipendenti degli enti edilizi soppressi diverso da quello assicurato in casi analoghi ad altro personale pubblico, di cui non e' dato vedere alcuna giustificazione. 5.3. - Una volta chiarito il significato dell'art. 19, primo comma, del d.P.R. n. 1036 del 1972, e' agevole negarne la violazione da parte delle norme regionali impugnate che disciplinano il trattamento economico e l'inquadramento in soprannumero del personale degli enti edilizi soppressi.

Come gia' affermato da questa Corte (sentenza n. 6/1986), la garanzia per il personale trasferito alle regioni relativa al mantenimento del complessivo trattamento economico gia' goduto nell'amministrazione di provenienza anche dopo il suo inquadramento nei ruoli regionali, lungi dal comportare il mantenimento di tutti i benefici goduti nell'amministrazione di provenienza, e' soltanto diretta ad assicurare che il trattamento complessivo spettante dopo l'inquadramento non sia inferiore a quello anteriore all'inquadramento medesimo, comprensivo di tutti i benefici. Ma ne' i giudici a quibus, ne' la parte costituita prospettano questa doglianza.

Egualmente infondata e' la questione che fa leva sull'inquadramento in soprannumero, poiche' e' palese la sua estraneita' alla prescritta garanzia del mantenimento del trattamento economico goduto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi; dichiara:

a) non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimita' costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge regione Friuli-Venezia Giulia 15 marzo

1976 n. 2 (Integrazione della l.r. 5 agosto 1975 n. 48 concernente lo stato giuridico e il trattamento economico del personale della Regione), sollevata, con le ordinanze indicate in epigrafe, in riferimento all'art. 4 dello statuto della regione Friuli-Venezia Giulia;

b) manifestamente infondata la questione di legittimita' costituzionale degli articoli indicati al punto a) del presente dispositivo, sollevata con le ordinanze indicate in epigrafe, in riferimento agli articoli 3, 36 e 97 della Costituzione e 68 dello statuto speciale della Regione. Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: BALDASSARRE

Depositata in cancelleria il 3 aprile 1987.

Il direttore della cancelleria: VITALE

SENTENZA N.107
ANNO 1987
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 2, primo comma, della legge riapprovata il 31 ottobre 1985 dal Consiglio Regionale Trentino-Alto Adige, recante "Norme concernenti i collegi dei revisori delle unita' sanitarie locali" promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri notificato il 20 novembre 1985, depositato in cancelleria il 30 successivo ed iscritto al n. 44 del registro ricorsi 1985;
Visto l'atto di costituzione della Regione Trentino-Alto Adige;
Udito nell'udienza pubblica del 25 novembre 1986 il Giudice relatore Renato Dell'Andro;
Uditi l'Avvocato dello Stato Paolo Vittoria, per il ricorrente e l'Avv. Umberto Pototschnig per la Regione.

(……)

Considerato in diritto

1. - Va anzitutto rigettata l'eccezione d'inammissibilita' del ricorso in esame.
Il Presidente del Consiglio dei Ministri non ha, invero, sollevato questione di merito per contrasto di interessi tra Stato e Regione Trentino-Alto Adige.
A parte il rilievo che, attribuendo alla nozione d'"interesse nazionale" la piu' larga ed onnicomprensiva accezione, non esisterebbero questioni di legittimita' costituzionale proponibili dallo Stato nei confronti delle Regioni (ogni questione d'illegittimita' costituzionale sollevata dallo Stato si trasformerebbe in questione di merito, non essendo configurabili ricorsi dello Stato che non si riferiscano alla predetta, onnicomprensiva nozione d'"interesse nazionale") va rilevato che gia' nel telegramma del 24 luglio 1985 del Dipartimento affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri non solo, letteralmente, si ribadisce che "permane l'illegittimita' dell'articolo 2, primo comma", della delibera legislativa gia' rinviata alla Regione Trentino-Alto Adige, ma, pur affermandosi l'illegittimita' della norma regionale ora citata per il limite dell'interesse nazionale, immediatamente si precisa che "tale interesse e' "correlato" ai profili della programmazione economico-finanziaria che trova espressione nell'art. 13 della legge n. 181 del 1982, ai fini del coordinamento statale in tema di finanza pubblica integrata oltre che il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali di cui all'art. 15 della legge n. 833 del 1978, come modificato dal citato art. 13 della legge n. 181 del 1982". E l'atto con il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri propone il ricorso in esame chiarisce, in maniera inequivocabile, la natura della questione sollevata in via principale dallo stesso Presidente.
Non trattandosi, pertanto, nella materia in discussione, di questione di merito per contrasto di interessi ma di questione di legittimita' costituzionale dell'art.2, primo comma, della delibera legislativa impugnata in riferimento agli artt. 119, primo comma, Cost. e 4 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, il ricorso stesso non andava proposto, ex art. 55, secondo comma, dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, dinanzi alle Camere bensi', ai sensi dello stesso art. 55 del citato Statuto speciale, dinanzi a questa Corte.

2. - Nel merito la Regione Trentino-Alto Adige contrasta la richiesta di dichiarazione d'illegittimita' costituzionale dell'art. 2, primo comma, della delibera legislativa regionale recante "Norme concernenti i collegi dei revisori delle unita' sanitarie locali", riapprovata dal Consiglio regionale nella seduta del 31 ottobre 1985, ricordando che la norma censurata dal Governo (istituzione del collegio dei revisori presso le U.S.L. con una composizione che non prevede il componente designato dal Ministro per il tesoro) attiene ad una materia di competenza primaria della Regione (v. art. 4 n. 7 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige). La medesima, pertanto, nella normazione relativa alla predetta materia, incontra soltanto i limiti derivanti dai principii dell'ordinamento giuridico dello Stato, tra i quali non puo' certo esser annoverata la norma statale che prevede la presenza, nel collegio dei revisori delle unita' sanitarie locali, d'un componente designato dal Ministro per il tesoro.
Va dato atto, invero, che, ai sensi del n. 7 dell'art. 4 dello Statuto speciale, l'ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri costituisce materia sulla quale la Regione Trentino-Alto Adige ha potesta' d'emanare norme legislative.
Va, tuttavia, osservato (a parte il rilievo, sul quale s'insistera' oltre, in ordine alla necessita' di considerare, almeno inizialmente, le innovazioni introdotte dall'art. 13 della legge n. 181 del 1982 non singolarmente ma nel loro insieme) che la predetta Regione ha potesta' d'emanare norme legislative nelle materie di cui all'art. 4 dello Statuto speciale (fra le quali indubbiamente e' annoverato l'ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri) non soltanto "in armonia" con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato ma anche "con il rispetto", fra l'altro, degli interessi nazionali nonche' "delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica".
L'art. 4 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, infatti, nell'attribuire alla stessa Regione potesta' normativa, fra le altre, anche in materia di ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri, espressamente impone, condizionando cosi' l'esercizio della predetta potesta', una normazione regionale realizzata "in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali e' compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonche' delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica".
Nessun dubbio, pertanto, esiste sul potere della Regione Trentino-Alto Adige d'emanare norme legislative nella materia in discussione ma, del pari, nessun dubbio puo' esistere sulle condizioni, sui limiti ai quali, per il precitato art. 4 dello Statuto speciale, e' subordinata la legittimita' della normazione regionale emanata nell'esercizio del predetto potere.
3. - L'art. 2, primo comma, della delibera legislativa regionale impugnata risulta costituzionalmente illegittimo per almeno due motivi. Va avvertito che, sebbene un solo profilo d'illegittimita' dello stesso articolo sarebbe sufficiente a determinarne la relativa dichiarazione, non e' in questa sede possibile indicare uno solo dei motivi d'illegittimita', trascurando l'altro, giacche' i motivi stessi interferiscono in tal maniera da rendere metodologicamente necessario ricordarli entrambi. Ed infatti, il principio generale dell'ordinamento dello Stato relativo al coordinamento della finanza di tutti gli enti locali - principio del quale e' espressione significativa il primo comma dell'art. 119 Cost. - risulta, nella materia in esame, applicato in una norma fondamentale d'una riforma economico-sociale. Sicche', lo stesso primo comma dell'art. 2, non rispettando l'art. 13 della legge n. 181 del 1982, viola una legge fondamentale della riforma sanitaria nazionale ed insieme non risulta in armonia con il principio, del pari

fondamentale, dell'ordinamento giuridico dello Stato attinente al necessario coordinamento della finanza pubblica (relativo alla programmazione economica nazionale) ed alle imprescindibili sue implicazioni.
4. - Il primo motivo d'illegittimita' costituzionale dell'art. 2 della delibera legislativa regionale impugnata e' costituito dal mancato rispetto d'una disposizione fondamentale della riforma sanitaria di cui alla legge n. 833 del 1978. L'art. 13 della legge n. 181 del 1982, modificando la predetta legge n. 833 del 1978, viene, infatti, a far parte integrante di quest'ultima.
L'art. 13 ora citato costituisce norma fondamentale della riforma sanitaria nazionale gia' per la sola istituzione d'un importante organo, il "collegio dei revisori", che s'inserisce in tutte le unita' sanitarie locali del territorio nazionale, come terzo ed ultimo organo delle medesime, accanto all'assemblea generale ed al comitato di gestione (col relativo presidente).
Sull'importanza del collegio dei revisori delle unita' sanitarie locali, della quale e' notevole e significativa eco nei lavori parlamentari che precedettero l'approvazione dell'art. 13 qui in discussione e sulla gravita', in materia, della lacuna della legge n. 833 del 1978 (che il citato art. 13 viene a colmare) lacuna indubbiamente non ultima causa o condizione del notevole disavanzo dei bilanci delle unita' sanitarie locali nei primi anni della loro attivita', non e' davvero il caso, in questa sede, d'insistere.
Quel che vale sottolineare e' l'impossibilita' di separare l'istituzione dalla composizione del "nuovo" organo creato con l'art. 13 della legge n. 181 del 1982. Non si puo', invero, sostenere che e' importante, fondamentale, l'istituzione dell'organo ma non la sua composizione. Chi, infatti, cio' sostenesse (anche a prescindere dal rilievo dell'impossibilita' d'arbitrariamente scindere, in una norma fondamentale d'una riforma economico-sociale, alcune da altre determinazioni) dimenticherebbe che gia' il fatto che il legislatore del 1982, nel momento stesso in cui ha per la prima volta istituito il collegio dei revisori delle unita' sanitarie locali, ne ha determinato, sia pure in parte, la composizione, impone all'interprete di desumere che, almeno nella ratio della legge, nella sua "logica", le finalita' che s'intendevano raggiungere con la creazione dell'organo erano indistinguibili dalla composizione del medesimo. In tanto il legislatore ha prescritto, ha imposto di comporre l'organo "in quel modo", in quanto ha ritenuto lo stesso "modo" essenziale al perseguimento delle finalita' per le quali l'organo stesso veniva istituito. Compiti, attivita' e soggetti componenti l'organo del collegio dei revisori dei conti delle unita' sanitarie locali costituiscono, pertanto (in quanto, esclusa ogni alternativa, imperativamente prescritti) momenti inscindibili ai fini della funzionalita' del collegio stesso: quest'ultimo puo' rispondere alle esigenze per le quali e' istituito perche' e' composto dai soggetti indicati nella legge e deve svolgere le attivita' prescritte dalla stessa legge.
5. - I fini per i quali il collegio dei revisori in discussione e' stato istitutito, e, pertanto, anche le ragioni per le quali la legge ha prescritto che lo stesso collegio annoveri, fra gli altri, un componente designato dal Ministro per il tesoro ed uno designato dalla Regione, risultano chiarissimi ove si colleghi l'istituzione del predetto collegio dei revisori a tutte le importantissime altre determinazioni contenute nell'art. 13 della legge n. 181 del 1982.
Questo articolo e' fondamentale non soltanto perche' istituisce il collegio dei revisori dei conti delle unita' sanitarie locali ma, prima ancora, per le determinazioni sostanziali imposte alle stesse unita'. Ed e' per la verifica ed il controllo dell'attuazione delle determinazioni assunte nel predetto articolo che e' stato istituito, fra l'altro, anche il

collegio dei revisori. Questo collegio e', dunque, strumento di controllo e verifica, anzitutto, dell'effettiva attuazione delle determinazioni sostanziali assunte dall'art. 13 della piu' volte citata legge: determinazioni che costituiscono, pertanto, il principale elemento che rende lo stesso articolo tra i piu' importanti della riforma sanitaria nazionale.

6. - Vero e' che, per valutare appieno la legittimita' costituzionale della delibera legislativa regionale impugnata, occorre chiarire a fondo la portata del complesso delle determinazioni assunte con l'art. 13 della legge n. 181 del 1982, insieme alle finalita' che il legislatore statale si e' proposto con l'emanazione di tutte le norme di cui allo stesso articolo. Non puo', infatti, intendersi compiutamente la ragione dell'inclusione d'un componente designato dal Ministro per il tesoro nel collegio dei revisori dei conti delle unita' sanitarie locali senza valutare la predetta inclusione nel quadro di tutte le "innovazioni" che sono state apportate, appunto, attraverso l'art. 13 in esame, nella riforma sanitaria nazionale.

Ed invero, lo stesso articolo, a seguito d'una situazione finanziaria, non certo ottimale, nella quale notoriamente si dibattevano le unita' sanitarie locali in tutto il territorio nazionale, ha inteso, nell'ambito d'una complessa ed articolata manovra di contenimento della spesa sanitaria nazionale, che il Governo contemporaneamente andava realizzando, porre fine al disavanzo dei bilanci delle unita' sanitarie locali attraverso l'imposizione di particolari obblighi e di precise e rigorose misure di controllo, interno ed esterno, sulla gestione finanziaria delle stesse unita'. L'articolo piu' volte citato, infatti, nello stimolare la responsabilita' delle Regioni in ordine alla spesa delle unita' sanitarie locali, affida alle medesime penetranti poteri di controllo, ispettivo e sostitutivo, teso ad impedire il maturarsi di disavanzi nelle gestioni di competenza delle unita' sanitarie locali e, nel caso di verificati disavanzi, teso a riportare in equilibrio i predetti conti di gestione. Per gli stessi scopi l'articolo in esame, nello stabilire il principio fondamentale della "nullita' di diritto" di qualsivoglia atto delle unita' sanitarie locali "ove la relativa spesa non trovi idonea copertura", concentra, in un'unica sede, e cioe' nei comitati regionali ex art. 55 della legge 10 febbraio 1953 n. 62, il controllo sugli atti delle unita' sanitarie locali e, finalmente, istituisce (cosi' colmando, come s'e' gia' avvertito, un'indubbia e grave lacuna della legge n. 833 del 1978) il collegio dei revisori, inserendo un componente designato dal Ministro per il tesoro ed un componente designato dalla Regione sia nei comitati regionali di controllo sia nel collegio dei revisori.

Non v'e' dubbio che tutte insieme (e non soltanto l'inclusione d'un componente designato dal Ministro per il tesoro nel collegio dei revisori) le misure adottate con l'articolo in esame costituiscono il presupposto per una gestione economicamente corretta e garantita del fondo sanitario nazionale, sul quale grava, in rilevantissima misura, la spesa delle unita' sanitarie locali.

7. - Le precedenti considerazioni chiariscono anche il perche' il collegio dei revisori in esame viene investito, dallo stesso art. 13 della legge n. 181 del 1982, di particolari incombenze: quali, ad esempio quella di sottoscrivere i rendiconti di cui al secondo comma dell'art. 50 della legge n. 833 del 1978 e quella, davvero significativa, di redigere una relazione trimestrale sulla gestione amministrativo-contabile delle unita' sanitarie locali, da trasmettere, direttamente, alla Regione ed ai Ministeri della sanita' e del tesoro. Da cio' si desume che si tratta d'un "particolare" collegio di revisori, mediatore in materia finanziaria, amministrativo-contabile, tra le unita' sanitarie locali

da una parte e le Regioni e lo Stato dall'altra; tramite necessario d'informazione e controllo della gestione, del flusso della spesa delle unita' sanitarie locali.
8. - Tutto quanto sopra ricordato in ordine alle finalita', complesse ed unitarie, che il legislatore si e' proposto con l'emanazione dell'art. 13 della piu' volte citata legge n. 181 del 1982 svela il secondo motivo d'illegittimita' del primo comma dell'art. 2 della delibera legislativa regionale impugnata. Quest'ultimo articolo, nel momento stesso in cui "non rispetta" una legge fondamentale della riforma sanitaria nazionale, non e' "in armonia" con un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico dello Stato, il principio del coordinamento della finanza pubblica in sede di programmazione economica nazionale: l'art. 13 della legge n. 833 del 1978 e', infatti, attuazione puntuale, in tutte le sue determinazioni, di tal principio e delle sue necessarie implicazioni. Ed il primo comma dell'art. 2 delle delibera impugnata, impedendo la diretta, immediata, comunque tempestiva informazione sul flusso della spesa delle unita' sanitarie locali, riduce la sfera del controllo dello Stato nell'adempimento del suo obbligo di tempestivo, efficiente coordinamento della finanza pubblica.
In riferimento alla funzione statale d'indirizzo e coordinamento, in generale, delle attivita' regionali, questa Corte ha, gia', piu' volte affermato (cfr., fra le altre, le sentenze n. 150 del 1982 e n. 177 del 1986) che tale funzione, pur essendo espressamente configurata in leggi statali ordinarie, "ha sicuro fondamento in Costituzione", nella necessita' di tutelare esigenze di carattere unitario, "insuscettive o scarsamente suscettive" di frazionamento o localizzazione e nella necessita' di comporre in equilibrio le esigenze stesse con le istanze dell'autonomia. Nella materia in considerazione, che piu' specificatamente attiene alla spesa delle unita' sanitarie locali, tale funzione statale trova il suo fondamento non soltanto nell'art. 5, primo comma, della legge n. 833 del 1978 ma direttamente, trattandosi di coordinamento sul versante della spesa, nel primo comma dell'art. 119 Cost.
Non v'e' dubbio che esigenze di carattere unitario, anche in riferimento ad obiettivi di programmazione economica nazionale, vincolano il legislatore ordinario alla realizzazione del coordinamento della spesa delle unita' sanitarie locali: l'art. 13 della legge 181 del 1982 costituisce, appunto, chiara attuazione d'un vincolo costituzionalmente determinato.
Si noti, poi, che alla funzione statale d'indirizzo e coordinamento, in generale, non sono soggette soltanto le Regioni a statuto ordinario ma, come piu' volte ha ribadito questa Corte, anche le Regioni a statuto speciale; e cio' non solo relativamente alle materie di competenza ripartita ma in tutto l'ambito dei poteri ad esse costituzionalmente garantiti, non rilevando, di fronte alla necessita' di soddisfare esigenze unitarie, le distinzioni fra statuto speciale e statuto ordinario e fra tipi e gradi di competenze degli enti autonomi (cfr. le sentenze di questa Corte n. 340 del 1983 e n. 177 del 1986); ne' l'art. 119, primo comma, fa distinzione tra Regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale. Mentre e' da sottolineare che la sentenza di questa Corte n. 243 del 1985 dichiara che "...la disciplina regionale dell'ordinamento dei comuni deve armonizzarsi con le "leggi della Repubblica" cui l'art.119 Cost. impone di coordinare l'autonomia finanziaria regionale con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni medesimi. E non si puo' trascurare, in quest'ultimo senso, il fatto che la finanza comunale si fonda assai largamente - negli ultimi anni - sui trasferimenti statali; sicche', nel momento presente, il coordinamento finanziario risponde ad esigenze ancora piu' pressanti di quelle sottese alla Carta costituzionale".

9. - Senonche', occorre particolarmente insistere sulle implicazioni che tale obbligo costituzionale di coordinamento della spesa degli enti locali comporta.
A nulla varrebbe vincolare lo Stato al coordinamento della spesa pubblica, a nulla varrebbe estendere i poteri di coordinamento, fino al punto di determinare anche "forme" e "limiti" della stessa autonomia finanziaria delle Regioni (non si dimentichi che il primo comma dell'art. 119 Cost., nel momento stesso in cui sancisce l'autonomia finanziaria delle Regioni, ne dichiara i limiti ad opera delle leggi statali di coordinamento) se lo Stato non venisse a conoscenza, tempestivamente, della reale, effettiva, legittima spesa degli enti locali. E cio' non soltanto ai fini del coordinamento successivo sibbene anche a quelli, piu' penetranti, del coordinamento preventivo, teso a garantire il regolare flusso della spesa e, pertanto, ad impedire ante factum gli eccessi di spesa.
L'obbligo del coordinamento finanziario degli enti locali, imposto dalla Costituzione allo Stato, comporta, pertanto, un obbligo di conoscenza e verifica della spesa degli enti locali, al fine dell'attuazione d'un serio, accorto e tempestivo coordinamento della finanza pubblica. Titolare di questo secondo obbligo, appunto perche' strumentale all'adempimento del primo, non puo' che essere lo stesso titolare dell'obbligo di coordinamento, e cioe' lo Stato: ed e' ad esso che spetta scegliere i modi d'attuazione dell'obbligo di conoscenza e verifica.
A questo proposito vale sottolineare che anche l'adempimento dell'obbligo da ultimo ricordato e' non soltanto vincolato nell'an ma, sia pur parzialmente, nel quomodo: v'e', infatti, una stretta cornice entro la quale lo Stato e' tenuto a scegliere i modi di conoscenza e verifica della spesa pubblica degli enti locali, superata la quale cornice, non avendo piu' le indispensabili garanzie sulla verita' delle notizie in ordine al flusso della stessa spesa, lo Stato verrebbe ad essere impedito o grandemente limitato nel puntuale, tempestivo adempimento dell'obbligo di coordinamento finanziario.
La verifica della regolarita' contabile della spesa degli enti locali deve anzitutto avvenire nel rispetto delle inderogabili norme tecniche e d'esperienza: i soggetti chiamati a tale verifica, pertanto, devono possedere un'adeguata competenza tecnico-scientifica ed esser forniti di sicura esperienza. Occorre, poi, che lo Stato garantisca a se' stesso la conoscenza dell'effettiva, puntuale verita' sul flusso della spesa: e cio' non puo' avvenire chiamando a verificare la contabilita' dell'ente locale, la cui spesa dev'essere coordinata con quella statale, delle Province e dei Comuni, soggetti esclusivamente designati dall'ente stesso. La confusione tra controllori e controllati non darebbe, certo, sufficienti garanzie d'obiettivita' alle informazioni: queste devono risultare conformi a verita', pena, diversamente, un errato coordinamento finanziario da parte dello Stato. E neppure e' possibile rimettere totalmente alle Regioni interessate la verifica in discussione, chiamando, ad esempio, all'effettuazione della medesima soggetti designati unicamente dalle stesse Regioni. Non puo' disconoscersi, infatti, che ogni Regione, impegnata ad assicurare il miglior servizio nel proprio territorio, e' titolare d'un interesse difficilmente conciliabile con quello, generale, dello Stato e non puo', pertanto, garantire sufficientemente quest'ultimo nella realizzazione del suo interesse all'informazione secondo verita' in ordine al flusso delle spese sottoposte al controllo regionale. D'altra parte vale osservare che l'art. 13 della legge n. 181 del 1982, assegnando alle Regioni ulteriori compiti ispettivi, e finanche sostitutivi, in relazione alle spese delle unita' sanitarie locali, fa sorgere anche nella Regione un interesse alla verifica della contabilita' delle predette unita' da parte d'un proprio designato (donde si spiega l'obbligo della presenza di quest'ultimo sia nel comitato di controllo sia nel collegio dei

revisori) ma non fa venir meno la necessita' dello Stato d'avere anche un proprio rappresentante nell'organo di controllo contabile delle unita' sanitarie locali appunto al fine dell'adempimento del suo obbligo di coordinamento di tutta la finanza pubblica, compresa quella delle Regioni.
Ne' puo' esser dimenticato che lo Stato deve essere informato "tempestivamente" del flusso della spesa delle unita' sanitarie locali, allo scopo d'un adeguato, tempestivo intervento teso a provvedere al necessario coordinamento, come s'e' gia' avvertito, anche preventivo.
Di queste esigenze l'art. 13 della legge n. 181 del 1982, in tutte le sue determinazioni (ivi compresa, l'inclusione d'un rappresentante dello Stato nel collegio dei revisori) e' puntuale attuazione. Il rappresentante dello Stato, oltre ad adempiere alle normali attivita' attribuite all'organo dei revisori (cosi' garantendo il raggiungimento delle finalita' dell'organo stesso) assolve anche alla personale funzione d'intermediario, di tempestivo informatore dello Stato: e cio' gia' prima che a quest'ultimo giungano le burocratiche relazioni trimestrali dell'intero collegio sulla gestione amministrativo-contabile delle unita' sanitarie locali.
E' facile rilevare, infatti, che, con l'articolo in esame, lo Stato (rispettando peraltro, in pieno, la riserva di legge ex art. 119, primo comma, Cost.) ha, certamente, impegnato le Regioni al controllo ispettivo e sostitutivo, al quale si e' fatto piu' volte riferimento; ma non si e' spogliato delle responsabilita' e poteri di "ulteriori" coordinamenti tra la propria finanza e quella delle Regioni, delle Province e dei Comuni. Sicche', mentre ha attribuito particolari funzioni di controllo alle Regioni in attuazione dei precitati poteri di coordinamento, ha provveduto, attraverso l'inclusione d'un suo rappresentante nel collegio dei revisori, anche a scegliere il modo piu' adeguato per esercitare successivi, tempestivi interventi di coordinazione, legislativi ed amministrativi: ha, cioe', garantito a se' la tempestiva conoscenza del reale andamento della gestione finanziaria delle unita' sanitarie locali, senza della quale conoscenza e' ovviamente impedita ogni sollecita, effettiva realizzazione dei precitati costituzionali poteri di coordinamento in materia finanziaria.
In questo quadro si scorge agevolmente la necessita' dell'inclusione d'un rappresentante del Ministro per il tesoro sia nei comitati regionali di controllo sia nei collegi dei revisori dei conti delle unita' sanitarie locali, anche a prescindere dal complesso delle misure di contenimento della spesa pubblica delle stesse unita', adottate con l'articolo 13 della legge n. 181 del 1982.
10. - Certo, puo' anche assumersi che esistano altri modi, altre misure per conseguire le predette finalita' d'informazione e verifica ma l'esistenza di diverse misure, che ugualmente potrebbero raggiungere gli stessi scopi, non esclude, peraltro, che "misure" adeguate debbano essere adottate: e, in generale, sempre, ogni misura adottata puo' assumersi come "non necessaria", "non indispensabile", tenuto conto delle altre, alternativamente ipotizzate.
Nella specie, non e' accoglibile neppure la tesi secondo la quale a garantire allo Stato la conoscenza del flusso della spesa delle unita' sanitarie locali sarebbe bastata la gia' citata relazione amministrativo-contabile, che, trimestralmente, i revisori dei conti sono tenuti a trasmettere, direttamente, alla Regione ed ai Ministeri della sanita' e del tesoro. Anzitutto, e' indispensabile, allo scopo dell'effettiva realizzazione dei poteri di cui al primo comma dell'art. 119 Cost., che lo Stato "immediatamente", ed in ogni caso "tempestivamente", venga a conoscenza dei movimenti di spesa delle unita' sanitarie locali: ma, di piu', a cosa servirebbe la cognizione dei predetti movimenti quando i

medesimi fossero verificati da un collegio costituito esclusivamente da componenti designati dagli stessi enti soggetti alla verifica oppure dalle Regioni, per se' stesse, singolarmente, non interessate al contenimento della spesa sanitaria nazionale ed alle quali, singolarmente, non puo', comunque, farsi carico del peso dell'unitario, inscindibile interesse nazionale al coordinamento, fra l'altro, anche della finanza regionale con la finanza statale?
Ne' puo' assumersi che, prevista la presenza, nel collegio in discussione, del componente designato dal Ministro per il Tesoro, risulta superflua la gia' citata relazione trimestrale sui movimenti amministrativo-contabili delle unita' sanitarie locali: e' agevole, invero, rilevare che, sia per la Regione interessata sia per i Ministeri della Sanita' e del Tesoro, e' certamente necessaria anche la conoscenza del parere dell'intero collegio dei revisori sull'andamento del flusso della spesa delle unita' sanitarie locali, sempre ai fini del controllo regionale e del coordinamento statale.
11. - Va, a questo punto, notato che il collegio dei revisori non e' organo d'amministrazione attiva, e che, pertanto, l'inclusione, nel collegio stesso, d'un componente designato dal Ministro per il tesoro certamente non incide sull'autonomia delle decisioni delle unita' sanitarie locali ne' sull'autonomia delle decisioni regionali: e non puo', comunque, esser taciuto che la maggioranza dei componenti il collegio dei revisori in discussione (due su tre) e' sempre detenuta dai rappresentanti degli enti locali e che l'articolo 13 della legge n. 181 del 1982 prevede, come si e' piu' volte notato, anche la presenza, nello stesso collegio, di almeno un componente designato dalla Regione, appunto ai fini del controllo attribuito alla Regione stessa dal predetto articolo. In questo modo lo Stato ha legittimamente composto esigenze unitarie con quelle dell'autonomia degli enti locali.
12. - Dubbi sull'applicabilita' dell'art. 119 Cost. anche alla Regione Trentino-Alto Adige non possono esistere. Non e', infatti, fondato invocare l'art.116 Cost., allo scopo di sottrarre la Regione resistente dall'applicabilita' del primo comma dell'art. 119 Cost.
Nell'art. 116 Cost. e', infatti, previsto che anche alla Regione Trentino-Alto Adige sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo il relativo statuto speciale. Non risulta, tuttavia, che, in materia di coordinamento finanziario, siano state emanate nei confronti della Regione Trentino-Alto Adige norme derogatorie dell'art. 119 Cost.; ne' la difesa della Regione indica in quali delle norme dello Statuto speciale sia stato risolto il problema del coordinamento dell'autonomia finanziaria della Regione Trentino-Alto Adige, e degli enti locali operanti nel suo territorio, con la finanza dello Stato.
Ne', infine, rileva il fatto che alle unita' sanitarie locali operanti nel territorio del Trentino-Alto Adige (essendo, nello stesso territorio, i compiti di vigilanza e tutela sugli enti locali di competenza delle Giunte Provinciali) non si applichi la norma, posta dallo stesso art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181, che prevede l'integrazione d'un rappresentante del Ministro per il tesoro nel Comitato Regionale di Controllo, di cui all'art. 55 della legge 10 febbraio 1953. Il controllo "sugli atti" delle unita' sanitarie locali, operato dai relativi comitati regionali, e' certamente diverso dal controllo amministrativo-contabile sulla spesa, effettuato dai revisori dei conti: non puo', pertanto, dall'esclusione d'un rappresentante del Ministro per il tesoro dal comitato regionale di controllo sugli atti delle unita' sanitarie locali operanti nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige (esclusione determinata dalle particolari disposizioni, in materia di vigilanza e tutela sugli enti locali, dello Statuto speciale della predetta Regione) dedursi una non necessaria inclusione d'un componente designato dal Ministro per il tesoro nel

collegio dei revisori dei conti delle unita' sanitarie locali operanti nel territorio della stessa regione. Potrebbe, invece, osservarsi che, a fortiori, l'esclusione di un componente designato dal Ministro per il tesoro dal comitato regionale di controllo renda ancor piu' necessaria la presenza d'un componente designato dallo stesso Ministro nel collegio dei revisori: diversamente, mancherebbe ogni mediazione, ogni collegamento tra lo Stato, titolare dei poteri di indirizzo e coordinamento di cui si e' sopra discusso, e le unita' sanitarie locali.

13. - In conclusione, il primo comma del'art. 2 della delibera legislativa regionale impugnata e' costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede la presenza d'un componente designato dal Ministro per il tesoro nel collegio dei revisori di cui al secondo comma dell'art. 15 della legge n. 833 del 1978 (come modificato dall'art. 13 della legge n. 181 del 1982) perche' viola una norma fondamentale della riforma sanitaria nazionale ed insieme perche', impedendo che allo Stato giunga diretta, tempestiva informazione sul flusso della spesa delle unita' sanitarie locali, limita i poteri dello stesso nell'adempimento del suo obbligo di coordinamento della finanza pubblica. Il predetto primo commma dell'art. 2 della delibera legislativa impugnata non adempie, infatti, a due delle condizioni (rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e dovere di armonizzazione della potesta' legislativa regionale con i principii dell'ordinamento giuridico dello Stato) alle quali l'art. 4 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige subordina la legittimita' della normativa regionale nelle materie di cui allo stesso art. 4 dello Statuto speciale ora citato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimita' costituzionale del primo comma dell'art. 2 della delibera legislativa, riapprovata dal Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige in data 31 ottobre 1985 (Norme concernenti i collegi dei revisori delle unita' sanitarie locali) nella parte in cui non prevede l'inclusione nel collegio dei revisori delle unita' sanitarie locali operanti nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige d'un componente designato dal Ministro per il tesoro.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 marzo 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: DELL'ANDRO

Depositata in cancelleria il 7 aprile 1987.

Il direttore della cancelleria: VITALE

SENTENZA N. 127
ANNO 1987
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 16 e 24 del disegno di legge approvato il 19 luglio 1979 dall'Assemblea regionale siciliana recante "Norme riguardanti l'Ente di sviluppo agricolo (ESA), l'Istituto regionale della vite e del vino (IRVV), l'Azienda siciliana trasporti (AST), l'Istituto regionale per il credito alla cooperazione (IRCAC), la Cassa regionale per il credito alle imprese artigiane (CRIAS) e l'Ente acquedotti siciliani (EAS)", promosso con ricorso dal Commissario dello Stato per la Regione Sicilia, notificato il 27 luglio 1979, depositato in cancelleria il 31 successivo ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 1979;

Visto l'atto di costituzione della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1986 il Giudice relatore Giuseppe Ferrari;

Uditi l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il ricorrente, e l'Avvocato Pietro Virga, per la Regione;

(.....)

Considerato in diritto

1. - In data 19 luglio 1979, l'Assemblea regionale siciliana approvava un disegno di legge avente per oggetto "norme riguardanti l'ente di sviluppo agricolo (ESA), l'istituto regionale della vite e del vino (IRVV), l'azienda siciliana trasporti (AST), l'istituto regionale per il credito alla cooperazione (CRIAS) e l'ente acquedotti siciliani (EAS)". Ma il Commissario dello Stato presso la regione siciliana, con ricorso notificato il 27 dello stesso mese di luglio, impugnava, per sospetta violazione degli artt. 65 e 51 Cost., gli artt. 16 e 24 del suddetto atto normativo, che tuttavia, in virtu' dell'art. 29, cpv., dello Statuto siciliano, veniva dal Presidente della regione egualmente promulgato e pubblicato nella sua interezza - cioe', compresi i due articoli impugnati -, divenendo cosi' la legge regionale 14 settembre 1979, n. 212.

2. - L'art. 16 di tale legge stabilisce che "i membri del Parlamento e quelli dell'Assemblea regionale siciliana, i candidati al Parlamento ed all'Assemblea regionale siciliana, i presidenti e gli assessori delle amministrazioni provinciali, i sindaci e gli assessori dei Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, non possono ricoprire la carica di amministratori, revisori o sindaci degli enti di cui alla presente legge e delle societa' cui gli enti stessi partecipano direttamente o tramite societa' collegate. La decadenza dalla carica avviene automaticamente al verificarsi della incompatibilita' di cui sopra". Ed "enti di cui alla presente legge" sembrano doversi ritenere anche l'ESPI (ente siciliano per la promozione industriale), l'EMS (ente minerario siciliano) e l'AZASI (azienda asfalti siciliani), i quali, benche' non compresi nel titolo della legge, sono tuttavia previsti dall'art. 24.

2.1. - Secondo il Commissario dello Stato, la trascritta disposizione contrasterebbe - beninteso, nella parte riguardante i membri del Parlamento ed i candidati ad esso -, sia con l'art. 65 Cost., sia con la giurisprudenza di questa Corte. L'art. 65 Cost., infatti, statuendo nel primo comma che "la legge determina i casi di ineleggibilita' e di

incompatibilita' con l'ufficio di deputato o di senatore", va inteso - sostiene il ricorrente - nel senso che la relativa potesta' e' riservata alla legge statale. Del resto, al riguardo la Corte costituzionale ha gia' affermato (sentenza n. 60 del 1966) che "una fonte diversa da quella statale" non puo' "vietare il cumulo di due cariche, delle quali una sia quella di membro del Parlamento", in quanto "solo allo Stato spetta la competenza a stabilire casi di incompatibilita' con l'ufficio di deputato o di senatore". Vero e' - si legge ancora nel ricorso - che in ordine agli istituti ed enti pubblici, anche economici, analoga incompatibilita' e' prevista dal combinato disposto degli artt. 7, lettera a), ed 1 della legge statale 24 gennaio 1978, n. 14, ma limitatamente alle cariche di presidente e di vice presidente. Ed e' altresi' vero - conclude il Commissario dello Stato - che l'incompatibilita' in oggetto era stata gia' disposta con leggi regionali anteriori, ma tale constatazione non osterebbe alla proposizione del ricorso, giacche' la legge di cui si contesta la legittimita' avrebbe operato una "novazione della fonte della disciplina dell'incompatibilita' concernente questi enti".

2.2. - Da parte sua, la Regione, intervenuta nel giudizio, ha eccepito nell'atto di intervento, ribadito nella successiva memoria ed illustrato nella discussione orale che le norme impugnate col ricorso de quo sarebbero ripetitive di norme contenute in leggi precedenti e non impugnate a suo tempo, deducendone che, quindi, lo Stato avrebbe prestato acquiescenza. A parte, poi, la considerazione che, stante la mancanza del quid novi, non sarebbe nella specie configurabile l'asserita novazione legislativa, la difesa della Regione fa rilevare che in ogni caso le anteriori disposizioni rimarrebbero pur sempre in vigore.

3. - La legge regionale siciliana 21 dicembre 1973, n. 50 effettivamente prevedeva (art. 21) una incompatibilita' del tutto identica a quella denunciata, ma solo relativamente all'AZASI, all'EMS, all'ESA ed all'ESPI (non anche, percio', relativamente agli altri enti indicati nell'impugnata legge n. 212 del 1979). Prima ancora, inoltre, l'incompatibilita' era stata, si', prevista relativamente all'AST (l.r. 13 marzo 1950, n. 22, art. 7, primo comma), all'IRVV (l.r. 16 luglio 1950, n. 64, art. 3, quinto comma, n. 1) ed all'IRCAC (l.r. 7 febbraio 1963, n. 12, art. 15), ma limitata ai membri del Parlamento (non anche ai candidati) ed alla carica di membro del consiglio d'amministrazione (non anche a quelle di sindaco e di revisore). E relativamente alla CRIAS, l'incompatibilita' dei parlamentari (non anche dei candidati al Parlamento) era stata disposta (l.r. 27 dicembre 1954, n. 50, art. 8, primo comma, lettera a) anche per la carica di sindaco, oltre che di amministratore (ma non per quella di revisore). Infine, relativamente all'EAS, l'incompatibilita' risulta stabilita per la prima volta proprio con la legge impugnata.

La rassegna che precede mostra quanto scarsa aderenza alla realta' normativa abbia l'eccezione formulata dalla difesa della Regione, secondo cui le norme in esame sarebbero meramente ripetitive di norme anteriori ed induce a negare alla dedotta eccezione valore preclusivo, dovendosi conseguentemente riconoscere ingresso al ricorso. Il vero e' che la legislazione siciliana non contiene una disposizione di carattere generale che preveda - come prevede, invece, la precitata legge statale n. 14 del 1978 l'incompatibilita' per tutti gli enti pubblici, anche economici, avendo preferito stabilirla di volta in volta per i singoli enti con distinti atti normativi. Acquista allora verosimiglianza la congettura che con la legge impugnata il legislatore siciliano, in tanto ha preso in considerazione contestualmente tutti gli enti ivi indicati, in quanto intendeva, dettando per essi una disciplina uniforme, regolare l'intera materia.

4. - Nel merito, questa Corte ritiene di dovere confermare l'orientamento giurisprudenziale gia' espresso a riguardo dell'art. 65, primo comma, Cost. nella ricordata pronuncia, con la quale sentenzio' che spetta solo al legislatore statale - e che, quindi, e' precluso a quello regionale, anche se fornito di potesta' legislativa primaria in materia elettorale - di determinare le cause di incompatibilita', oltre che di ineleggibilita', con l'ufficio di deputato o di senatore. Ne consegue che l'impugnato art. 16 della legge regionale siciliana n. 212 del 1979 non puo' sfuggire alla sanzione di illegittimita' costituzionale nelle parti in cui ha disposto l'incompatibilita' dei membri del Parlamento e dei candidati ad esso con le cariche di amministratore, revisore o sindaco degli enti pubblici contemplati nella predetta legge. Ed e' appena il caso di precisare che, risultando la suddetta riserva di legge palesemente stabilita per consentire o vietare - cioe', per disciplinare - le ipotesi di contemporaneo esercizio di due o piu' cariche (oltre che l'accesso ad esse), la portata della statuizione costituzionale non si proietta nell'ambito dell'autonomia privata.

5. - La stessa legge regionale n. 212 del 1979 stabilisce all'art. 24, primo comma, che "gli amministratori e i componenti dei collegi sindacali ed i revisori dei conti" di tutti gli enti ivi previsti "non sono eleggibili a consiglieri provinciali e comunali di Comuni con popolazione superiore a 25 mila abitanti". Anche a tale disposizione muove censura il Commissario dello Stato, il quale riconosce che la ratio della norma va individuata nella finalita' di impedire l'inquinamento della competizione elettorale mediante la captatio benevolentiae degli elettori da parte dei candidati che rivestano le suddette cariche nei suddetti enti, ma rileva che nella specie risulterebbe violato l'art. 51 Cost., cioe' il principio di eguaglianza in tema di accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive. La Corte costituzionale - cosi' argomenta - ebbe a statuire (sentenza n. 108 del 1969) che la regione siciliana, pur nell'esercizio della potesta' legislativa primaria spettantele in materia elettorale a riguardo degli enti territoriali, non puo' prevedere cause di ineleggibilita' a consigliere comunale e provinciale nuove e diverse da quelle previste dal legislatore statale, salvo che non ricorrano situazioni esclusive per la Sicilia o motivi adeguati e razionali. Nella specie - conclude il ricorrente -, ne' il legislatore statale prevede analoga ineleggibilita', ne' ricorrerebbero le suddette situazioni o i suddetti motivi, sicche' la deroga alla disciplina stabilita dallo Stato non troverebbe alcuna giustificazione.

5.1. - E' ben vero che, con la summenzionata sentenza, questa Corte ha enunciato che la regione siciliana "non e' in condizione di prevedere nuove o diverse cause di ineleggibilita'..., se non in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Sicilia..., ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati alla tutela di un interesse generale". La teste' trascritta enunciazione non va, tuttavia, intesa nel senso che comporti tale limitazione al legislatore siciliano, da interdirgli ogni discrezionalita' per quanto attiene all'apprezzamento delle condizioni ambientali. Lo stesso ricorrente Commissario dello Stato riconosce che l'ineleggibilita' in oggetto e' stata disposta al fine di impedire la formazione di clientele elettorali attraverso l'uso strumentale delle suddette cariche. Ed allora, se si pone mente: per un verso, al fatto che tali cariche si prestano di per se' - e nell'esperienza concreta si sono prestate - a divenire centri di potere e, quindi, di raccolta di voti; per altro verso, alle particolari misure adottate dal legislatore statale in vari campi nel territorio della regione, la disposta ineleggibilita' appare amalgamarsi con esse e, quindi, sorretta da un'adeguata giustificazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 16 della legge regionale siciliana 14 settembre 1979, n. 212 ("Norme riguardanti l'Ente di sviluppo agricolo (ESA), l'Istituto regionale della vite e del vino (IRVV), l'Azienda siciliana trasporti (AST), l'Istituto regionale per il credito alla cooperazione (IRCAC), la Cassa regionale per il credito alle imprese artigiane (CRIAS) e l'Ente acquedotti siciliani (EAS)"), limitatamente alle dizioni "i membri del Parlamento" ed "i candidati al Parlamento";

b) dichiara l'infondatezza della questione di legittimita' costituzionale dell'art. 24, primo comma, della legge regionale siciliana 14 settembre 1979, n. 212, sollevata in riferimento all'art. 51 Cost. dal Commissario dello Stato per la regione siciliana con ricorso del 26 luglio 1979 (reg. ric. n. 17 del 1979).

Cosi' deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: FERRARI

Depositata in cancelleria il 15 aprile 1987.

Il cancelliere: MINELLI

SENTENZA N. 168
ANNO 1987
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 5, primo comma, 7, terzo comma, lett. b), 8, secondo comma, lett. b), 12, primo comma, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 44 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 febbraio 1981, n. 3 (Ordinamento dell'artigianato e della formazione professionale artigiana), integrata e modificata dalla legge provinciale 16 dicembre 1983, n. 51, promosso con ordinanza emessa il 4 dicembre 1984 dalla Corte d'appello di Trento sul ricorso proposto da Tomaino Raffaele, iscritta al n. 23 del registro ordinanze 1985 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 125- bis dell'anno 1985.

Visto l'atto di costituzione di Tomaino Raffaele nonche' l'atto di intervento della Provincia autonoma di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 1987 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Udito l'avvocato Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano.

(……)

Considerato in diritto

1. Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Trento dubita della legittimita' costituzionale degli artt. 5, primo comma; 7, terzo comma, lett. b); art. 8, secondo comma, lett. b); 12, primo comma; 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 44 della legge provinciale di Bolzano 16 febbraio 1981, n. 3 - recante l'"ordinamento dell'artigianato e della formazione professionale artigiana" - integrata e modificata dalla legge provinciale 16 dicembre 1983, n. 51.

Ad avviso della Corte rimettente, tali disposizioni contrasterebbero:

a) con gli artt. 120, ultimo comma, Cost. in quanto subordinano l'esercizio delle attivita' artigianali nella Provincia di Bolzano a condizioni che, non trovando riscontro nella corrispondente legislazione statale, ne limitano il libero esercizio per chi ivi si trasferisce per esercitarle; b) con l'art. 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), in quanto siffatta disciplina violerebbe i principi dell'ordinamento giuridico statale nella materia de qua, al cui rispetto la potesta' legislativa provinciale e' vincolata (art. 4 St.).

2. Come specificato in narrativa (par. 3), la difesa della Provincia di Bolzano ha contestato l'ammissibilita' della proposta questione, sostenendo che la Corte rimettente: a) non avrebbe dovuto esaminare il merito della causa, ma rimetterla al giudice di primo grado, essendosi il giudizio innanzi a questo svolto senza partecipazione del P.M. e della Commissione provinciale dell'artigianato; b) avrebbe dovuto accogliere l'impugnazione nel merito, avendo a suo avviso l'appellante diritto all'iscrizione nell'albo degli artigiani in base ad una disposizione transitoria (art. 48, settimo comma, l. prov. n. 3 del 1981) vigente all'epoca della presentazione della relativa domanda.

Entrambe le eccezioni sono prive di fondamento.

Quanto alla prima, la Corte d'appello di Trento ha motivatamente escluso, nell'ordinanza di rimessione, che il P.M. e la Commissione provinciale dell'artigianato siano contraddittori necessari nel procedimento disciplinato dall'art. 11 della legge n. 860 del 1956; e non spetta a questa Corte sindacare l'esattezza di tale opzione interpretativa.

Quanto alla seconda, esula dall'ambito del giudizio incidentale di legittimita' costituzionale il valutare se la controversia oggetto del giudizio principale avrebbe potuto essere risolta sulla base di norme (gia' vigenti) diverse da quelle in esso invocate e ritenute applicabili, posto che cio' involge problemi di definizione della fattispecie concreta e di individuazione della (o delle) disposizioni che la regolano, la cui risoluzione compete ai giudici comuni.

3. Con la legge n. 3 del 1981 il legislatore provinciale ha emanato una dettagliata disciplina dell'artigianato e della formazione professionale artigiana, poi in parte modificata ed integrata con la l. prov. n. 51 del 1983 ed ulteriormente specificata - in particolare per quanto attiene alla determinazione delle attivita' artigiane o para-artigiane ad essa soggette - con una serie di regolamenti di esecuzione emanati con decreti del Presidente della Giunta provinciale su proposta della Commissione provinciale dell'artigianato.

Per quanto qui interessa, le disposizioni impugnate possono suddividersi in due gruppi: l'uno regolante l'abilitazione all'esercizio dell'attivita' artigiana, i suoi limiti e le conseguenze della sua mancanza; l'altro concernente i requisiti per ottenere tale abilitazione.

Nel primo gruppo di disposizioni si prevede: a) che "l'abilitazione all'esercizio di una attivita' artigiana si consegue mediante iscrizione nell'albo" degli artigiani (art. 5, primo comma), il quale e' diviso in due sezioni, l'una per chi sia "in possesso del diploma di maestro artigiano", l'altra per chi "abbia conseguito l'idoneita'" all'esercizio di una attivita' para-artigiana vincolata (art. 30); b) che "l'esercizio in proprio di un'attivita' artigiana e' soggetto all'iscrizione nel registro delle imprese artigiane, istituito presso la camera di commercio", che l'iscrizione in tale registro deve contenere, tra l'altro, "gli estremi dell'iscrizione all'albo degli artigiani", di cui all'art. 30 (art. 7, primo comma e terzo comma, lett. b) e che la relativa domanda di iscrizione deve contenere il "certificato di iscrizione all'albo degli artigiani" (art. 8, secondo comma, lett. b); c) che "i limiti dell'abilitazione all'esercizio di un'attivita' artigiana sono rilevabili dai relativi profili professionali e dall'iscrizione nel registro" di cui all'art. 7 (art. 12, primo comma, nel testo sostituito con l'art. 11 l. n. 51 del 1983); d) che "chiunque esercita un'attivita' artigiana o para-artigiana vincolata senza il possesso della relativa abilitazione e' punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da (Lira Sterlina). 500.000 a (Lira Sterlina). 1.500.000. E' inoltre disposta la chiusura immediata dell'esercizio" (art. 44, primo comma).

Nel secondo gruppo di disposizioni e' stabilito che per conseguire il diploma di maestro artigiano - necessario, come si e' detto, per l'iscrizione all'albo - occorre superare un esame, al quale si e' ammessi, o se si e' in possesso del diploma di lavorante artigiano (ottenuto a seguito di un esame teorico-pratico: artt. 23, 24, 25) e si e' poi maturata un'esperienza professionale di almeno due anni, oppure se si puo' documentare un'esperienza di almeno sei anni nell'attivita' oggetto dell'esame (art. 27).

L'esame di maestro artigiano e' costituito da una parte giuridico-economica (nozioni fondamentali per la gestione di un'impresa artigiana ed in particolare principi di economia e contabilita' aziendale, di corrispondenza commerciale e di diritto), una parte teorico-professionale (nozioni di tecnologia, conoscenza dei materiali e calcolo professionale) ed una prova pratica (artt. 26 e 28). All'esito positivo dell'esame l'apposita commissione (composta di quattro membri, di cui due artigiani iscritti all'albo) rilascia un certificato, e l'assessore competente rilascia il diploma (artt. 29 e 31).

4. Le due censure - riferite agli artt. 120 Cost. e 8 St. T.A.A. - che la Corte rimettente muove alle soprarichiamate disposizioni poggiano sul presupposto, comune ad entrambe, per cui esse "non trovano riscontro nella corrispondente legislazione statale": contengono, cioe', una disciplina che si discosta da questa per tratti fondamentali.

Questo rilievo e' fondato tanto se riferito alla disciplina statale sulle imprese artigiane di cui alla legge 25 luglio 1956, n. 860, vigente all'epoca dell'emanazione delle disposizioni impugnate, quanto se riferito alla nuova "legge-quadro per l'artigianato" (l. 8 agosto 1985, n. 443) - emanata nelle more del presente giudizio - la cui considerazione e' necessaria per valutare l'attuale fondatezza della censura prospettata in relazione all'art. 8 St. T.A.A.

Il principio cui la normativa provinciale si ispira e' che la legittimazione all'esercizio di attivita' artigianali puo' conseguirsi solo attraverso particolari titoli di abilitazione professionale, costituiti - quanto all'attivita' propriamente artigiana - dal possesso del diploma di maestro artigiano, conseguibile solo a seguito di apposito esame, per l'ammissione al quale e' inoltre richiesta una precedente qualificazione (diploma di lavorante artigiano) e/o un'adeguata esperienza professionale. Al possesso di tale titolo di abilitazione e' conseguentemente condizionata l'iscrizione nell'albo degli artigiani e nel registro delle imprese artigiane, e l'esercizio di attivita' in mancanza di esso e' assoggettato a sanzioni amministrative.

La disciplina dell'artigianato contenuta nella l. n. 860 del 1956 era certamente informata a principi del tutto diversi.

Da un lato, l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane era volontaria ed aveva valore non condizionante per l'esercizio dell'attivita' ne' costitutivo di uno status, ma meramente dichiarativo della qualifica artigiana dell'impresa e presupposto necessario solo per il conseguimento delle agevolazioni previste dalle leggi a favore della categoria (artt. 1 e 9; cfr. sent. n. 230 del 1983). Dall'altro, si aveva diritto all'iscrizione in base al riscontro dei requisiti quantitativi (numero degli addetti) e qualitativi (essenzialmente, presenza di lavoro anche manuale del titolare) previsti nella medesima legge (artt.1-4), requisiti dai quali esulava del tutto quello del possesso di particolari titoli di abilitazione professionale.

5. A conclusioni non diverse deve pervenirsi in relazione alla recente legge-quadro per l'artigianato (n. 443 del 1985): con la quale pur tenendosi fermo l'essenziale carattere dalla personalita' del lavoro dell'imprenditore artigiano (art. 2, primo comma), si e' realizzato un notevole ampliamento della categoria dell'impresa artigiana, quanto ad attivita' incluse ed a limiti dimensionali (artt. 3 e 4).

Ai fini che qui interessano, non giova rilevare - come fa la difesa della Provincia - che "tutte le imprese aventi i requisiti" previsti dalle suddette disposizioni "sono

tenute ad iscriversi" all'albo provinciale delle imprese artigiane e che tale iscrizione "e' costitutiva" (art. 5, primo e quarto comma).

Sul significato di quest'ultima locuzione vi e' controversia in dottrina. Ma, quale che ne sia la portata, essa comunque non investe il problema - che ha qui rilievo decisivo - circa la necessita' di particolari qualificazioni professionali ai fini dell'esercizio dell'attivita' artigiana.

A quest'ultimo riguardo, l'art. 2, secondo comma, della legge-quadro detta, invece, il principio per cui "sono escluse limitazioni alla liberta' di accesso del singolo imprenditore all'attivita' artigiana e di esercizio della sua professione"; principio che, secondo la stessa disposizione, e', peraltro, suscettibile di deroghe e limitazioni, in quanto, da un lato "sono fatte salve le norme previste dalle specifiche leggi statali" (terzo comma) e dall'altro e' stabilito che "l'imprenditore artigiano, nell'esercizio di particolari attivita' che richiedono una peculiare preparazione e implicano responsabilita' a tutela e garanzia degli utenti, deve essere in possesso dei requisiti tecnico-professionali previsti dalle leggi statali" (quarto comma).

Come risulta chiaramente dai lavori preparatori, il legislatore del 1985 ha non solo rifiutato la reintroduzione nell'ordinamento di un sistema, di stampo corporativo, fondato sulle c.d. patenti di mestiere, ma ha in via generale negato che, per l'esercizio di una fascia tuttora assai ampia di attivita' artigiane potessero essere richiesti particolari titoli di qualificazione professionale.

Nel contempo, il legislatore ha, pero', riconosciuto che la liberta' di scelta e di accesso al lavoro artigiano cosi' garantita puo' soffrire limitazioni in vista della salvaguardia di altri valori ed interessi costituzionalmente apprezzabili: ed ha percio' previsto che determinati requisiti tecnico-professionali possano essere richiesti laddove trattisi di attivita' che richiedono una peculiare preparazione ovvero comportano specifiche esigenze di tutela a garanzia degli utenti.

6. L'individuare queste attivita' e lo stabilire i requisiti attitudinali per ciascuna appriopriati spetta, pero', solo alla legge statale. Cosi' disponendo, la norma in esame si salda con il principio fissato nell'art. 120, terzo comma, Cost. che, facendo divieto alle regioni di "limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro", esclude che esse possano introdurre vincoli o fissare requisiti attitudinali ignoti alla legislazione nazionale (cfr. sent. n. 6 del 1956).

Alla base di tale divieto sta l'esigenza di contemperare l'autonomia riconosciuta alle regioni in materie quali quella dell'artigianato con la tutela di valori recepiti in altre disposizioni costituzionali, quali il principio di uguaglianza, di unita' ed indivisibilita' della Repubblica, il diritto al lavoro e la liberta' di iniziativa economica. Questi principi possono, come e' noto, soffrire limitazioni in vista del soddisfacimento di altre esigenze costituzionalmente rilevanti: ma tali limitazioni non possono tradursi in discriminazioni arbitrarie, non fondate, cioe', su ragionevoli motivi pertinenti all'attivita' lavorativa in concreto considerata.

E' appunto in ragione di cio' che la disposizione sopra richiamata (art. 2, quarto comma, l. n. 443 del 1985) riserva in via generale allo Stato la fissazione dei requisiti attitudinari che possono legittimamente richiedersi per specifiche attivita' artigiane: si tratta infatti, in tali casi, di garantire interessi - quali la sicurezza e l'incolumita' pubblica, la quiete, l'igiene e la sanita' pubblica, ecc. - la cui tutela

compete in modo primario allo Stato. Cio' non significa che questi stessi interessi non possano, in qualche caso, emergere in relazione a particolari situazioni locali, e percio' legittimare una specifica disciplina regionale, (come questa Corte ha riconosciuto con la sent. n. 13 del 1961); significa, pero', che - alla stregua del principio di cui all'art. 120, terzo comma, Cost. - un'eventuale disciplina regionale differenziata deve in ogni caso assicurare la parita' di tutti i cittadini in materia di lavoro e di iniziativa economica e puo' giustificarsi solo nei limiti in cui sia razionalmente fondata sull'esigenza di tutelare interessi la cui cura e' affidata alla Regione.

7. Questa Corte ha gia' chiarito che i suddetti limiti, discendenti dall'art. 120, terzo comma, Cost., vincolano tanto le regioni ordinarie che gli enti (regioni o province) ad autonomia differenziata (cfr. sent. n. 12 del 1963): ed e' percio' vana la pretesa della Provincia di Bolzano di discostarsene facendo leva sulla salvaguardia della "competenza primaria in materia di artigianato e formazione professionale" di cui l'art. 13, sesto comma, l. n. 443 del 1985 si fa carico disponendo che nel territorio di tali enti "le norme della presente legge non si applicano" e che in esso "l'efficacia costitutiva dell'iscrizione negli albi disciplinati dai rispettivi ordinamenti fa stato a tutti gli effetti di legge".

Con tale disposizione, invero, il legislatore nazionale non ha fatto che riconoscere che l'attribuzione di una competenza primaria nella materia de qua autorizza regioni speciali e provinie autonome ad emanare una normativa che puo' per aspetti che non abbiano valore di principi discostarsi da quella prefigurata nella legge-quadro.

Da cio' discende la statuizione della piena applicabilita' di tale disciplina "a tutti gli effetti di legge": nell'ambito della quale, l'efficacia "costitutiva" dell'iscrizione all'albo non puo' avere ovviamente portata maggiore di quella assegnabile all'identica locuzione contenuta nell'art. 5, quarto comma, della medesima legge.

Questa Corte ha, del resto, piu' volte riconosciuto la legittimita' costituzionale di disposizioni differenziate: sia quando ha ritenuto ammissibile la disciplina di particolari attivita' per le quali abbia rilievo preminente la conoscenza dell'ambiente locale (sent. n. 13 del 1961); sia quando ha giudicato legittima l'istituzione di uno speciale albo professionale in quanto sia finalizzata a non porre limiti all'esercizio della professione ma a circoscrivere l'accesso a misure provinciali di incentivazione (sent. n. 155 del 1985); sia infine quando - proprio a proposito di una precedente legge per l'artigianato della Provincia di Bolzano - ha distinto tra le disposizioni che subordinavano l'abilitazione all'esercizio dell'attivita' artigiana all'iscrizione in apposito registro (disposizioni allora sconosciute alla legislazione nazionale, e percio' ritenute illegittime), e quelle che disciplinavano la formazione professionale artigiana, ed in particolare la figura del maestro artigiano: le quali, una volta perduto "il carattere cogente vincolistico" discendente dall'obbligatorieta' della suddetta iscrizione, si rivelavano legittime in quanto miranti a scopi omogenei a quelli perseguiti dalla legislazione nazionale (sent. n. 6 del 1956).

Un'analoga distinzione deve operarsi rispetto alle disposizioni della l. prov. n. 3 del 1981 qui esaminata.

In effetti, le norme (artt. da 23 a 31) che prevedono particolari titoli di qualificazione (lavorante artigiano e maestro artigiano), disciplinandone le modalita' di acquisizione, se riguardate in se' stesse - senza connessione, cioe', con le diverse disposizioni che precludono l'esercizio dell'attivita' artigiana a chi ne sia

sfornito - non solo non confliggono con alcun principio dell'ordinamento, ma sono anzi inquadrabili nell'ambito degli obiettivi di sviluppo dell'artigianato e di valorizzazione delle produzioni artigiane il cui perseguimento la stessa legge-quadro demanda alle regioni (art. 1, secondo comma). Simili previsioni, in quanto volte ad incentivare una migliore preparazione professionale degli artigiani ed a perseguire indirettamente, per questa via, altri obiettivi propri della Provincia (ad es., la valorizzazione dell'artigianato tradizionale, o lo sviluppo del turismo) rientrano indubbiamente nell'ambito di legittimo esercizio dell'autonomia differenziata.

Inoltre, una volta che - per quanto si dira' in appresso - l'abilitazione allo svolgimento di attivita' artigiana sia svincolata da requisiti che inducono limitazioni ingiustificate, risultano immuni da censure le norme che subordinano all'iscrizione all'albo degli artigiani l'iscrizione nel registro delle imprese artigiane (art. 8, secondo comma, lett. b), o che delimitano l'ambito oggettivo del mestiere artigiano considerato (art. 12, primo comma), ovvero che prevedono sanzioni amministrative per l'abusivo esercizio di esso (art. 44, primo comma).

Alla stregua di tali considerazioni, le questioni concernenti le disposizioni ora richiamate vanno dichiarate infondate.

8. Ad opposta conclusione deve invece pervenirsi per quanto attiene alle questioni concernenti le residue disposizioni impugnate, di cui agli artt. 5, primo comma, 7, terzo comma, lett. b) e 30, primo comma: le quali, nel loro combinato disposto, convergono nel precludere l'esercizio di attivita' artigiana a chi sia sfornito del diploma di maestro artigiano e, correlativamente, a riservare a chi ne sia munito l'iscrizione nell'albo degli artigiani e nel registro delle imprese artigiane.

A giustificare una simile disciplina non puo' certo valere l'esigenza di salvaguardare le peculiari tradizioni dell'artigianato locale, addotta dalla difesa della Provincia di Bolzano. Basta invero scorrere l'elenco delle attivita' artigiane assoggettate a tale disciplina con i regolamenti all'uopo emanati (D.P.G.P. 4 novembre 1981, n. 39, poi sostituito con D.P.G.P. 12 luglio 1982, n. 13, a sua volta modificato con successivi provvedimenti) per rendersi conto che vi sono inclusi mestieri nient'affatto peculiari a tale Provincia (come del resto emblematicamente dimostra la vicenda oggetto del giudizio a quo).

Sulla base delle considerazioni dianzi svolte, le norme in questione devono ritenersi confliggenti con entrambi i parametri costituzionali invocati. Innanzitutto, con l'art. 8 St. T.A.A., posto che dalle richiamate disposizioni di cui all'art. 2 (secondo, terzo e quarto comma) l. n. 443 del 1985, interpretata alla luce dell'art. 120, terzo comma, Cost., deve ricavarsi l'esistenza di un principio generale dell'ordinamento per il quale, da un lato vi e' in genere liberta' di accesso alle attivita' artigiane (sia pure con modalita' quali quelle dalla stessa legge precisate), dall'altro la fissazione di specifici requisiti attitudinali per particolari attivita' e' in via generale riservata allo Stato - e finalizzata alla tutela di interessi costituzionalmente rilevanti - e puo' essere consentita a regioni e provincie autonome solo se sia necessariamente e razionalmente correlata a peculiari esigenze locali.

In secondo luogo, risulta direttamente violato anche l'art. 120, terzo comma, Cost., in quanto la disciplina in esame, precludendo l'esercizio di un'attivita' artigiana a chi - come il Tomaino - sia abilitato a svolgerla sulla base della normativa nazionale, limita evidentemente il diritto, riconosciuto ad ogni cittadino, di esercitare il proprio mestiere in qualunque parte del territorio nazionale, e quindi anche nella

Provincia di Bolzano, senza che cio' trovi, per le considerazioni gia' svolte, alcuna razionale giustificazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale degli artt. 5, primo comma, 7, terzo comma, lett. b) e 30, primo comma, della legge provinciale di Bolzano 16 febbraio 1981, n. 3, modificata e integrata con la legge provinciale di Bolzano 16 dicembre 1983, n. 51, nella parte in cui precludono l'iscrizione nell'albo degli artigiani e nel registro delle imprese artigiane della Provincia medesima a coloro che, pur essendo sprovvisti dei requisiti stabiliti da detta legge provinciale, siano in possesso di quelli previsti ai medesimi fini dalle leggi statali in materia;

Dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 8, secondo comma, lett. b), 12, primo comma, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, secondo, terzo e quarto comma, 31 e 44 della suddetta legge provinciale, sollevate, in riferimento agli artt. 120, ultimo comma, Cost. e 8 d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 dalla Corte d'appello di Trento con ordinanza del 4 dicembre 1984 (r.o. 23/85).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: SPAGNOLI

Depositata in cancelleria il 15 maggio 1987.

Il cancelliere: VITALE

SENTENZA N. 203
ANNO 1987
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale dell'art. 27, secondo e terzo comma, della legge provinciale di Trento 3 dicembre 1976, n. 41 ("Disciplina e organizzazione dell'insegnamento dello sci e delle scuole di sci nella provincia autonoma di Trento"), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 20 agosto 1979 dal pretore di Pergine Valsugana nel procedimento civile vertente tra Covi Giorgio e il Segretario Generale della Giunta Provinciale di Trento, iscritta al n. 719 del Registro ordinanze 1979 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 345 dell'anno 1979;

2) ordinanza emessa il 17 dicembre 1979 dal pretore di Fondo nel procedimento civile vertente tra Seppi Gino ed altri e la Provincia autonoma di Trento, iscritta al n. 40 del Registro ordinanze 1980 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 85 dell'anno 1980.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

Udito nell'udienza pubblica del 18 marzo 1987 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Udito l'Avvocato dello Stato Paolo D'Amico per la Provincia autonoma di Trento.

(……)

Considerato in diritto

1. - Le ordinanze riferite in narrativa hanno ad oggetto le medesime disposizioni e pongono due questioni identiche: i relativi giudizi vanno, quindi, riuniti e decisi con una unica sentenza.

2. - La prima questione concerne la legittimita' costituzionale dell'art. 27 della Legge Provinciale di Trento 3 dicembre 1976 n. 41 nella disposizione, contenuta nel capoverso, che, prevedendo l'ingiunzione di pagamento come titolo esecutivo indipendentemente dalla vidimazione dell'autorita' giudiziaria, detta una disciplina difforme dal R.D. 14 aprile 1910 n. 639, senza che lo Statuto del Trentino Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) preveda competenze provinciali in materia di procedura amministrativa per la riscossione delle entrate patrimoniali.

La questione e' manifestamente infondata.

Con la sentenza n. 72 del 1977 questa Corte ha gia' affermato che rientra nella competenza legislativa regionale - e quindi, anche della Provincia Autonoma di Trento - la disciplina dei requisiti e delle modalita' di emanazione delle ingiunzioni di pagamento, compresa la possibilita' che queste siano considerate titolo esecutivo senza che sia prescritta la vidimazione della competente autorita' giudiziaria, trattandosi di atti di natura non giurisdizionale.

3. - La seconda questione riguarda la legittimita' costituzionale del comma terzo del predetto art. 27, che, disciplinando il procedimento di opposizione all'ingiunzione, stabilisce che l'opposizione stessa puo' esser proposta, entro un certo termine, con ricorso al Pretore del luogo in cui e' stata accertata l'infrazione.

La questione e' fondata.

Non vi e' dubbio, infatti, che la disposizione impugnata, nell'individuare il giudice competente del giudizio di opposizione all'ingiunzione nel pretore del luogo in cui l'infrazione e' stata accertata, disciplina una materia di natura squisitamente giurisdizionale. Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, non solo deve escludersi che spetti alle Regioni e alle Province Autonome una qualsiasi competenza in materia giurisdizionale (sent. n. 4 del 1956, n.12 del 1957, n. 81 del 1976, n. 72 del 1977), ma deve anche affermarsi che "nel disciplinare le materie rientranti nella propria competenza legislativa, sia essa concorrente o esclusiva, gli organi legislativi delle Regioni debbono astenersi dall'interferire con la normativa, generale o speciale, dello Stato sull'ordinamento giurisdizionale e sulla regolamentazione processuale dei giudizi dinnanzi all'autorita' giudiziaria ordinaria o amministrativa" (sent. n. 81 del 1976).
Sulla base dei predetti principi, appare del tutto evidente l'illegittimita' costituzionale dell'art. 27, comma terzo, della legge Provinciale sopra riferita, in quanto diretta a disciplinare una materia statutariamente non assegnata alla competenza legislativa della Provincia Autonoma di Trento. Ne', in senso contrario, puo' rilevare l'asserita coincidenza con corrispondenti norme statali, poiche', pur concedendo in via ipotetica la correttezza di tale rilievo, peraltro assai dubbia in fatto, alla Provincia Autonoma di Trento, come del resto a ogni altra Regione, e' preclusa in base alla giurisprudenza di questa Corte, ogni possibilita' di riproduzione nelle proprie leggi di norme legislative statali, in quanto comporterebbe un'indebita novazione della fonte (sent. n. 128 del 1963).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi di cui alle ordinanze in epigrafe;
Dichiara la illegittimita' costituzionale dell'art. 27, comma terzo, della legge provinciale di Trento 3 dicembre 1976, n. 41;
Dichiara manifestamente infondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 27, comma secondo, della citata legge Provinciale di Trento 3 dicembre 1976, n. 41, sollevata, con riferimento agli artt. da 8 a 15 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e 116 Cost. con le ordinanze in epigrafe.
Cosi' deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 1987.
Il Presidente: LA PERGOLA
Il Redattore: BALDASSARRE
Depositata in cancelleria il 28 maggio 1987.
Il direttore della cancelleria: VITALE

SENTENZA N. 210
ANNO 1987
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale degli artt. 5, 6, 7, 12, comma primo, lett. c), 13 e 18, commi quarto e quinto della legge 8 luglio 1986 n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), nonche' della stessa legge in toto, promossi con ricorsi delle Province autonome di Bolzano e di Trento contro il Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 12 agosto 1986, depositati in cancelleria il 13 e 20 agosto 1986 ed iscritti ai nn. 23 e 24 del registro ricorsi 1986.
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 7 aprile 1987 il Giudice relatore Francesco Greco; uditi gli avvocati Giuseppe Guarino per la Provincia di Bolzano, Valerio Onida per la Provincia di Trento e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - I due giudizi che sollevano questioni identiche e connesse possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.
2. - Le due Province ricorrenti hanno, anzitutto, rilevato che l'art. 9 della legge n. 349 del 1986 farebbe salva la loro competenza esclusiva in materia di governo del territorio, di protezione dell'ambiente, di agricoltura ecc... ed hanno, quindi, sostenuto che solo se la suddetta norma fosse diversamente interpretata, avrebbero ingresso le censure dei singoli articoli.
L'assunto non ha fondamento.
L'art. 9, nei vari commi in cui si articola, riguarda genericamente la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attivita' amministrative delle Regioni, nelle materie oggetto della legge (comma 1); la facolta' del Ministro per l'ambiente di emanare direttive concernenti le attivita' delegate (comma 2); il potere di sostituzione del Ministro in caso di persistente inerzia delle Regioni (comma 3); l'obbligo reciproco del Ministero per l'ambiente e delle Regioni di scambiarsi informazioni (comma 4).
Le impugnazioni proposte riguardano norme determinate le quali disciplinano specifiche materie come si precisera' di seguito e prevedono per le stesse materie alcune delle funzioni e dei poteri suindicati.
3. - Entrambe le Province ricorrenti hanno impugnato l'art. 5 della legge n. 349 del 1986 nella parte (c. 3) in cui attribuisce al Ministro per l'ambiente il potere di impartire direttive, curandone l'osservanza, agli enti autonomi o agli organismi di gestione dei parchi nazionali senza prevedere l'esclusione del Parco Nazionale dello Stelvio. Risulterebbero quindi violati gli artt. 8 nn. 5, 6, 16, 21 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 (Statuto speciale Trentino-Alto Adige) che attribuiscono alla competenza esclusiva delle province ricorrenti la tutela del paesaggio e dei parchi istituiti per la protezione della fauna e della flora nonche' l'art. 3 del d.P.R. 22 marzo 1974 n. 279 che conferisce ad esse, ciascuna per il proprio territorio, le funzioni legislative ed amministrative per la gestione del detto Parco Nazionale.

3.1. - Si rileva che il Parco Nazionale dello Stelvio e' stato costituito con la legge 24 aprile 1935 n. 740 allo scopo di tutelare e migliorare la flora, di incrementare la fauna, di conservare le speciali formazioni geologiche e le bellezze del paesaggio, di promuovere lo sviluppo del turismo nei territori che vi si comprendono.
Trattasi di valori estetici, scientifici, ecologici di pregio, che necessitano di interventi che ubbidiscano ad una visione unitaria ed esigono una attivita' continua e sistematica.
Successivamente il d.P.R. 22 marzo 1974 n. 138, ha trasferito alle ricorrenti, tra le altre, le funzioni amministrative concernenti il Parco Nazionale, al quale, si e' specificamente detto, si e' voluto conservare una configurazione unitaria ed ha previsto la disciplina, con legge, delle forme e dei modi della specifica tutela; nonche', al fine di realizzare una disciplina omogenea, intese tra le due Province e lo Stato, sulla base dei principi fondamentali della tutela dei beni naturali, stabiliti da accordi internazionali.
Per la gestione unitaria del Parco si doveva costituire un apposito Consorzio tra lo Stato e le due Province e, fino alla sua costituzione, le due Province si dovevano avvalere dell'Amministrazione delle foreste demaniali del Bormio. Il che e' tuttora, non essendo stato costituito il Consorzio.
Pertanto, le direttive previste dalla norma impugnata si rivolgono a quest'ultima amministrazione la quale fa parte dell'organizzazione statale e della quale lo Stato puo' disporre, e puo' anche accomunare ad altri uffici consimili del territorio nazionale, al fine di attuare un indirizzo ed un coordinamento unitari (sent. n. 166/1976).
Inoltre, le direttive contengono criteri generali e lasciano alla responsabilita' delle Province ed alla loro valutazione l'adozione dei provvedimenti specifici entro gli spazi dell'autonomia e della discrezionalita' di cui godono, tranne la valutazione, nelle sedi competenti, della conformita' del provvedimento particolare alla direttiva generale.
Peraltro le direttive che nella specie si possono impartire secondo la previsione normativa, hanno una finalita' ed un oggetto particolare e ben determinato; esse sono solo quelle necessarie al raggiungimento degli obiettivi scientifici, educativi e di protezione naturalistica.
Sono quindi dirette a tutelare interessi unitari di livello nazionale, ai quali devono coordinarsi quelli meramente locali appartenenti alla sfera provinciale.
Cio' e' conforme alla configurazione unitaria del Parco la quale si riflette, necessariamente, nella unicita' e nella armonicita' della gestione.
La collocazione amministrativa del potere ministeriale e' perfettamente compatibile con le competenze provinciali e non lede le prerogative provinciali in ordine all'amministrazione del Parco in quanto orientano soltanto l'attivita' amministrativa delle province e non si sostituiscono ad essa. In definitiva si verifica una situazione simile a quella gia' prevista dalle norme che disciplinano l'amministrazione del Parco Nazionale che consentono intese tra Stato e Province per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'affidamento della gestione a un ente composto dai rappresentanti delle due Province e dello Stato. Proprio per armonizzare le attivita' delle Regioni, per attuare la cura, la vigilanza e la salvaguardia di interessi nazionali e', altresi', prevista per l'amministrazione delle aree protette di carattere regionale e locale la emanazione di norme generali di indirizzo e coordinamento da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'ambiente, ovviamente entro margini compatibili con le autonomie speciali, comprese le Province ricorrenti.
Pertanto la questione non e' fondata.

4. - Entrambe le Province hanno censurato l'art. 6 della legge n. 349 del 1986 che attribuisce al Ministro per l'ambiente il potere di valutare l'impatto sull'ambiente da parte di determinati progetti di opere e di ordinarne, se del caso, la sospensione.
La censura e' stata proposta in riferimento all'art. 8, nn. 3, 4, 5, 6, 7, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21 e 24; all'art. 9, nn. 9, 10, 11 ed all'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e alle relative norme di attuazione di cui ai DD.PP.RR. n. 381 del 1974, n. 474 del 1975, n. 915 del 1982.
Alla stregua di dette normative sarebbero di competenza esclusiva delle Province autonome il governo del territorio, la tutela e la conservazione del patrimonio storico artistico e popolare, l'urbanistica ed i piani regolatori, l'agricoltura, la cura del patrimonio zootecnico, ittico e forestale, le opere di bonifica ed idrauliche, la prevenzione ed il soccorso per le calamita' pubbliche, la disciplina delle miniere, cave e torbiere, della caccia e della pesca, dell'igiene e della sanita'.
La Provincia di Trento ha aggiunto che, sebbene la valutazione dell'impatto ambientale di determinate opere sia effettuata con il concorso delle Regioni interessate, la pronuncia sulla compatibilita' delle opere che condizionano l'approvazione del relativo progetto e' rimessa ad organi statali mentre le Regioni esprimono solo un parere non vincolante.
Al Presidente del Consiglio dei Ministri, poi, e' rimessa la individuazione delle opere soggette alla valutazione di impatto conformemente alla direttiva CEE n. 85/337 del 27 giugno 1985.
Alcuni progetti, invece, sarebbero di esclusiva competenza provinciale, cioe' gli impianti di eliminazione dei rifiuti tossici e pericolosi, (d.P.R. 10 settembre 1982 n. 915; leggi provinciali n. 29 del 1982 e n. 4 del 1986); i progetti in materia di agricoltura, di industria estrattiva, di attrezzature delle zone industriali, di sistemazione urbana, di impianti di risalita, di strade, di opere di canalizzazione, di acquedotti, di posti turistici locali, di infrastrutture turistiche, di impianti di trattamento di rifiuti, di depuratori, di depositi di fanghi.
La competenza provinciale sussisterebbe, inoltre, in materia di pianificazione ed assetto del territorio, anche relativamente alle opere, agli interventi, alle infrastrutture di competenza dello Stato.
Si e' anche rilevato che la valutazione dell'impatto ambientale incide direttamente sulle competenze provinciali perche' potrebbe precludere le opere che rientrano nel ruolo programmatorio e discrezionale delle Province in ordine all'assetto del territorio ed alla tutela dell'ambiente. Infine si e' dedotto che la dizione "parere della Regione", se fosse intesa con riferimento alla sola Regione Trentino-Alto Adige e non anche alle province autonome, aggraverebbe ancor piu' la lesione delle competenze provinciali.
4.1 - La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato anche l'art. 7 della stessa legge che demanda al Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'ambiente, di intesa con le Regioni interessate, la dichiarazione delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale con la individuazione degli obiettivi per gli interventi di risanamento e la formazione di un piano di disinquinamento, in riferimento alle norme dello Statuto speciale e delle norme di attuazione.
4.2 - Le censure non sono fondate.
L'art. 6 impugnato prevede:
a) la individuazione delle norme tecniche e delle categorie di opere che sono in grado di produrre rilevanti modificazioni dell'ambiente;

b) la sua effettuazione con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'ambiente e sentito un Comitato di esperti (art. 11);
c) la comunicazione dei progetti, prima dell'approvazione, al Ministro per l'ambiente, al Ministro per i beni culturali e alla Regione territorialmente interessata.
E' specificato anche il contenuto della comunicazione (indicazione della localizzazione degli interventi, la specificazione dei rifiuti liquidi e solidi, delle emissioni ed immissioni inquinanti nell'atmosfera, delle emissioni sonore prodotte dall'opera, la descrizione dei dispositivi di eliminazione o di recupero dei danni all'ambiente ed i piani di prevenzione e di monitoraggio ambientale);
d) l'attribuzione della pronuncia sulla compatibilita' ambientale dei progetti al Ministro per l'ambiente, sentite le Regioni interessate, di concerto con il Ministro dei beni culturali ed ambientali;
e) la previsione del termine di gg. 30 dalla presentazione per la pronuncia suddetta e alla scadenza, la continuazione della procedura ordinaria, salva la proroga deliberata dal Consiglio dei Ministri in casi di particolare rilevanza;
f) il potere di sospensione del Ministro per l'ambiente dei lavori, con rimessione della questione al Consiglio dei Ministri qualora si ravvisino comportamenti contrastanti con il parere sulle compatibilita' ambientali o comunque tali da compromettere le fondamentali esigenze di equilibrio ecologico ed ambientale;
g) l'esercizio da parte del Ministro per i beni culturali ed ambientali, di concerto con il Ministro per l'ambiente, dei poteri in ordine ai piani paesistici ed ambientali di cui al secondo comma dell'art. 1- bis del d.l. n. 312 del 1985 convertito in legge n. 431/1985.
L'art. 7 prevede:
a) la dichiarazione di aree ad elevato rischio di crisi ambientale di quei territori o tratti marittimi caratterizzati da gravi alterazioni degli equilibri ecologici nei corpi idrici, nell'atmosfera o nel suolo, da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'ambiente, di intesa con le Regioni interessate;
b) la predisposizione di un piano di disinquinamento da parte del Ministro per l'ambiente, di intesa con le Regioni interessate, la sua approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, su deliberazione dello stesso Consiglio; le misure dirette alla realizzazione e all'impiego di impianti per la eliminazione o la riduzione dell'inquinamento; alla vigilanza sui tipi e i modi di produzione e sull'utilizzazione dei dispositivi di eliminazione o di riduzione dell'inquinamento;
c) l'attribuzione al Ministro per l'ambiente del potere di sostituzione in caso di inadempienza da parte delle Regioni degli obblighi espressamente previsti con le indicazioni delle garanzie procedimentali (audizione della Regione interessata; assegnazione di un congruo termine per l'adempimento e deliberazione del Consiglio dei Ministri).
Si precisa che il termine "regioni" usato dal legislatore deve essere inteso come riferentesi oltre che alle Regioni a statuto ordinario anche a quelle a statuto speciale e alle province autonome, in relazione a quanto previsto dall'art. 9 della stessa legge.
Dall'art. 6 si evince poi, che esso e gli altri sono stati emanati in attuazione della direttiva CEE n. 85/337 del 27 giugno 1985 in attesa della formulazione di un organico disegno di legge.
Trattasi, quindi, di norme essenzialmente temporanee e transitorie. Invero, con la legge 3 marzo 1987 n. 57, sono state emanate ulteriori disposizioni transitorie ed urgenti per il funzionamento del Ministero dell'ambiente.

Inoltre, la direttiva, della quale si vuole l'attuazione, e' molto specifica e dettagliata, in gran parte precettiva, come si evince dal suo stesso tenore letterale.
E' posto anche agli Stati membri il termine di tre anni per la emanazione delle misure necessarie per conformarsi ad essa. Ed e' prevista la comunicazione alla Commissione delle disposizioni di diritto interno adottate.
Lo Stato, quindi, ha una specifica responsabilita' per l'adempimento di quanto prescritto, responsabilita' che si puo' fare valere dinanzi agli organi giurisdizionali della Comunita'.
Proprio per questa responsabilita' vi e' un particolare interesse dello Stato all'emanazione e all'attuazione delle norme di diritto interno onde la operativita' di uno dei limiti all'autonomia delle Regioni e delle Province.
La disciplina statale riguarda i progetti pubblici e privati che possono avere un impatto ambientale importante e che risultano specificati nella stessa direttiva. In essa si dice che trattasi della realizzazione di costruzione o di altri impianti di opere, di interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse naturali.
Negli allegati alla direttiva sono specificamente indicate le opere le quali risultano essere di grande rilievo e dimensioni, interessanti il piu' delle volte ambiti pluriregionali e per lo piu' materie di specifica competenza statale. I progetti, comunque, restano soggetti alle autorizzazioni delle autorita' competenti e quindi anche a quelle regionali e provinciali. Inoltre, anche le Province autonome sono destinatarie della comunicazione dei progetti e, quindi, possono formulare le proprie osservazioni delle quali ovviamente il Ministro dovra' tenere conto. Infine, la pronuncia sulla compatibilita' ambientale e' fatta d'intesa con esse. Le stesse Province possono formulare istanze, osservazioni, dare pareri sull'opera soggetta a valutazione di impatto ambientale e sono a loro volta destinatarie di quelli formulati dai cittadini. Ora a parte la novita' dell'istituto (valutazione di impatto ambientale), la sussistenza di specifici e precisi obblighi comunitari che la Direttiva prevede anche in maniera espressa e particolare, con la relativa responsabilita' che fa carico precipuamente sullo Stato, la natura degli interessi da curare e salvaguardare, il loro livello, afferente all'ambito nazionale, le sostanziali finalita' che sono quelle della protezione di valori costituzionali primari (artt. 9 e 32 Cost.), come gia' questa Corte ha piu' volte affermato (sentt. nn. 151/1986; 153/1986), giustificano ampiamente lo spessore dei poteri attribuiti allo Stato che sono anche in funzione di indirizzo e coordinamento, come si rileva anche specificamente dalla previsione di intese tra lo Stato e i soggetti di autonomia, anche speciale, per l'intreccio degli interessi nazionali, regionali e provinciali. 4.3 - Ugualmente si ritiene per quanto riguarda la dichiarazione di aree ad elevato rischio di crisi ambientale e per i piani di disinquinamento, affidati all'organo statale, il Ministro per l'ambiente, che pero' opera di intesa con gli enti di autonomia anche speciale. E' giustificato l'intervento dello Stato e risultano sufficientemente garantiti e rispettati la sfera e l'ambito delle autonomie. 4.4. - Anche il previsto potere di sostituzione del Ministro alle Regioni trova giustificazione nella natura degli interessi e dei valori da tutelare nonche' nella necessita' di adempiere agli obblighi comunitari, nella ricorrenza dell'inerzia dell'ente autonomo e nella inadempienza agli obblighi che ad esso incombono. Mentre le condizioni, le forme e le modalita' che sono previste per il procedimento di esercizio del detto potere (audizione dell'ente interessato; assegnazione di un termine per provvedere dopo la valutazione delle cause dell'inerzia; la deliberazione del Consiglio dei Ministri) garantiscono in modo sufficiente la sfera di autonomia di cui sono titolari gli enti interessati. La sussistenza della legislazione provinciale di settore puo' limitare o addirittura annullare

gli interventi legislativi statali o rendere tuttalpiu' necessari ulteriori coordinamenti ed armonizzazioni, come dovra' essere verificato in relazione allo scopo e alle caratteristiche di fondo della nuova legislazione mentre, in via generale, puo' affermarsi che la stessa direttiva prevede la salvezza della legislazione di settore esistente ed in vigore (cfr. art. 1, n. 5,). 4.5. - Va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettivita' e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioe', ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale cioe' del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attivita' volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre piu' moderna interpretazione. E la direttiva comunitaria impegna lo Stato in maniera rilevante ad una considerazione coordinata dell'ambiente, alla esecuzione tempestiva e corretta degli impegni assunti e all'apprestamento delle misure opportune, necessarie ed indispensabili. 5. - La Provincia di Bolzano ha censurato, infine, gli artt. 12, comma primo, lett. c), 13 e 18 della stessa legge n. 349 del 1986, nella parte in cui attribuisce solo alle associazioni di protezione ambientale di carattere nazionale e/o a quelle presenti in almeno cinque regioni, individuate con decreto del Ministro per l'ambiente, i poteri di presentare terne di candidati per la nomina a membri del Consiglio Nazionale per l'ambiente, di denunciare fatti produttivi di danno ambientale, di intervenire nei giudizi per il relativo risarcimento, di promuovere i giudizi per l'annullamento degli atti illegittimi. Le dette norme violerebbero gli artt. 2, 3, comma terzo, 8, nn. 3 e 4, dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione (dd.PP.RR. n. 691 del 1973 e n. 667 del 1976) nonche' l'art. 10 Cost. in relazione all'accordo di Parigi del 5 settembre 1946, che demandano alla competenza esclusiva di essa ricorrente le materie della tutela e della conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale, degli usi e dei costumi locali, delle istituzioni culturali aventi carattere provinciali, e delle manifestazioni artistiche, culturali ed educative locali. Ed, inoltre, garantiscono la partecipazione alle varie istituzioni anche di cittadini appartenenti a gruppi etnici e linguistici non italiani. 5.1 - Le censure non sono fondate. Anzitutto si rileva che la ricorrente ha il proprio rappresentante in seno al Consiglio Nazionale che anche altri membri designati dalle varie associazione nazionali o infraregionali vanno a costituire. Il detto Consiglio poi, e' un organo che opera a livello nazionale, ha natura prevalentemente consultiva; da', infatti, pareri oltre a proporre iniziative sulle materie disciplinate dalla legge in esame. I pareri e le proposte riguardano interessi fondamentali della collettivita' e della qualita' della vita, la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale, la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento, i rilevamenti sull'ambiente e infine la sensibilizzazione dell'opinione pubblica per i problemi dell'ambiente. Trattasi di competenze e di attivita' che in sostanza mirano anche esse alla cura, alla tutela e alla salvaguardia di interessi unitari di livello nazionale e di valori costituzionali quali l'ambiente e la salute e che rientrano

nella competenza dello Stato. Non risultano, quindi, assolutamente lese le competenze, anche se esclusive, della Provincia, che riguardano interessi locali, per effetto della scelta di alcuni componenti del detto Consiglio Nazionale solo tra gli appartenenti alle associazioni che operano a livello nazionale o pluriregionale, tanto piu' che la Provincia ha gia' il proprio rappresentante in seno ad esso. Non producono violazione delle dette competenze ne' l'attribuzione del potere di scelta dei componenti del Consiglio Nazionale al Ministro per l'ambiente in quanto cura gli interessi unitari nazionali ne' la devoluzione allo stesso Consiglio della facolta' di denunciare fatti illeciti produttivi di danni ambientali al fine di provocare i relativi giudizi per il loro risarcimento anche perche' detta facolta' e' pure conferita ai cittadini singoli e alla Provincia autonomamente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi (Reg. Ric. nn. 23 e 24/1986), dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale:

a) della legge 8 luglio 1986 n. 349 in toto ed in particolare degli artt. 5, 6, 7, 12, comma primo, lett. c), 13 e 18, commi quarto e quinto, della medesima legge, sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 2, 3, comma terzo, 8, nn. 3, 4, 5, 6, 7, 13, 14, 15, 16, 21 e 24; 9, nn. 9, 10; 16, comma primo, d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 e relative norme di attuazione e 10 Cost., con ricorso notificato il 12 agosto 1986 (Reg. Ric. n. 23/1986);

b) degli artt. 5 e 6 legge 8 luglio 1986 n. 349 sollevata dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 8, nn. 5, 6, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 21, 24; 9, nn. 9, 10, 11; 16 d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 e relative norme di attuazione, con ricorso notificato il 12 agosto 1986 (Reg. Ric. n. 24/1986).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: GRECO

Depositata in cancelleria il 28 maggio 1987.

Il direttore della cancelleria: VITALE

SENTENZA N. 304
ANNO 1987
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della Provincia di Trento (n. 2 ricorsi), delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Toscana notificati rispettivamente l'11, 12 gennaio, 20 e 19 novembre 1985, depositati in Cancelleria il 16, 18 gennaio, 27 e 29 novembre 1985 ed iscritti ai nn. 4, 5, 48, 49 e 50 del Registro 1985 per conflitti di attribuzione sorti a seguito dei decreti del Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste in data 8 novembre 1984, 12, 21 e 26 settembre 1985 in materia di applicazione dei Regolamenti CEE nn. 857/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 e 797/85 del Consiglio del 12 marzo 1985;
visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 5 maggio 1987 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;
Uditi l'avv. Sergio Panunzio e Valerio Onida per la Provincia di Trento, l'avv. Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia, l'avv. Giovanni C. Sciacca per la Regione Lombardia, l'avv. Antonio Ragazzini per la Regione Toscana e l'avv. dello Stato Ivo Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - I conflitti nn. 4 e 5 (reg. confl. 1985) sollevati rispettivamente dalla Provincia Autonoma di Trento e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia investono il decreto del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste dell'8 novembre 1984 concernente "criteri e modalita' per la concessione di una indennita' a favore dei produttori che intendono abbandonare definitivamente la produzione lattiera in applicazione dell'art.4, primo comma, lett. a), del Regolamento CEE n. 857/84." I conflitti nn. 48, 49 e 50 (reg. confl. 1985) sollevati rispettivamente dalla Provincia Autonoma di Trento, dalla Regione Lombardia e dalla Regione Toscana, riguardano il decreto del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste del 12 settembre 1985 - cosi' come modificato dal successivo d.m. 26 settembre 1985 - contenente "criteri e modalita' di ordine generale per l'applicazione del Regolamento CEE n. 797/85 del Consiglio in data 12 marzo 1985 relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie". I due gruppi di conflitti possono essere riuniti e decisi con unica sentenza poiche' la loro risoluzione pone il comune problema della titolarita' della competenza ad adottare le misure necessarie per l'attuazione di regolamenti comunitari per varie ragioni non immediatamente applicabili, incidenti in materie che le Regioni e le Province ricorrenti affermano essere loro riservate. 2.1. - Il decreto 8 novembre 1984 e' stato emanato dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste per dare attuazione a quanto disposto nell'art. 4, primo comma, lett. a) del Regolamento CEE 857/84 che prevede la possibilita' per gli Stati membri - al fine di realizzare la ristrutturazione della produzione lattiera a livello nazionale, regionale e delle zone di raccolta - di concedere ai produttori che si impegnano ad abbandonare detta produzione, una indennita' versata in una o piu' mensilita'. Prima ancora della emanazione del detto decreto ministeriale, la legge 4 giugno 1984 n. 194, recante "interventi a sostegno dell'agricoltura" all'art. 17 aveva

stabilito che "Per il pagamento dell'indennita' prevista dall'art. 4, primo comma, lett. a), del regolamento CEE n. 857/84 e' stanziata la somma di lire 60 miliardi per l'anno 1984". Il decreto impugnato, richiamato in premessa l'art.4 del Regolamento CEE 857/84 nonche' l'art.17 della legge n.194/84, prevede, nell'art.1, a favore dei produttori agricoli che, nel quadro della ristrutturazione della produzione lattiera a livello nazionale, si impegnano ad abbandonare tale produzione per l'intero periodo di validita' del Reg. CEE n. 857/1984 e per l'intero patrimonio bovino da latte presente in azienda, la corresponsione di un premio di riconversione di (Lira Sterlina).1.100.000 per ogni vacca da latte o giovenca gravida abbattuta. Un premio supplementare pari a (Lira Sterlina). 500.000 a capo viene previsto, nell'art. 2, a favore degli stessi produttori nel caso in cui procedano alla sostituzione delle bovine eliminate con altre razze da carne o con capi femminili, in eta' riproduttiva, di altre specie animali. Il decreto stesso elenca (art. 1, primo comma) le razze delle bovine da abbattere e del bestiame ammesso in sostituzione di quello eliminato (allegato n. 1) e detta poi specifiche modalita' per la concessione dei premi, affidando agli organi regionali compiti esecutivi in ordine alla istruttoria delle relative domande - i cui schemi analitici sono anch'essi fissati nel provvedimento (allegati 2 e 3) - alla verifica della regolarita' delle operazioni di abbattimento e di immissione in azienda del bestiame sostitutivo, nonche' al pagamento dei premi, con l'obbligo di comunicare - seguendo schemi prefissati e riportati negli allegati 6, 7, 8 e 9 - l'elenco delle domande favorevolmente istruite e di quelle ammesse a liquidazione.

Al decreto 8 novembre 1984 il Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste apportava alcune modificazioni con successivo decreto in data 20 dicembre 1984, nel quale si consentiva entro il 20 gennaio 1985 alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano di stabilire "criteri di priorita' per la graduazione delle domande di indennizzo in relazione alla disponibilita' finanziaria a ciascuna di esse a tal fine assegnate" (art.1) e consentiva alle regioni e province autonome medesime di aggiungere altre razze di vacche da latte a quelle indicate nel decreto ai fini dell'abbattimento (art. 3). In mancanza di adozione di provvedimenti da parte degli enti suddetti nel termine indicato si sarebbero applicate esclusivamente le disposizioni del d.m. 8 novembre 1984 con alcune modificazioni contenute negli artt. 3 e 4 del nuovo provvedimento. Successivi dd.mm. provvedevano poi a prorogare i termini stabiliti in origine per le diverse fasi del procedimento di concessione dell'indennita'. Il finanziamento delle operazioni, gia' previsto, per il 1984 dal ricordato art. 17 l. n. 194 del 1984, veniva disposto, per il 1985, per lo stesso importo di 60 miliardi, dalla l. n. 887 del 1984; i relativi fondi venivano ripartiti tra le Regioni e le Province autonome con il d.m. 14 febbraio 1985. In seguito, con il d.m. 25 marzo 1986, il pagamento dei premi veniva demandato all'A.I.M.A. e pressoche' contemporaneamente entrava in vigore il Reg. CEE 1336/86 che istituiva a favore dei produttori che si impegnassero ad abbandonare definitivamente la produzione lattiera, una indennita' pari a 6 ECU/anno/100 Kg. di latte ritirato dal mercato, pagata per 7 anni, a carico del bilancio comunitario e con possibilita' di integrazioni nazionali, escludendo i produttori che avessero beneficiato di indennita' concesse ai sensi dell'art.4 lett. a) del precedente Reg. CEE n. 857/84.

2.2. - La Provincia autonoma di Trento e la Regione Friuli Venezia-Giulia hanno impugnato il d.m. 8 novembre 1984, ritenendolo invasivo delle proprie competenze. Entrambe le ricorrenti infatti non dubitano che questo decreto incida nella materia dell'agricoltura e zootecnia, demandata alla propria potesta' legislativa primaria, e corrispondente potesta' amministrativa, dai rispettivi Statuti e relative norme di

attuazione. La Provincia di Trento inoltre fa presente di avere gia' adottato una organica disciplina della materia con l. 31 agosto 1981, n. 17. Ad avviso delle ricorrenti, in tale materia spetta ad esse e non allo Stato la competenza ad applicare i regolamenti comunitari, cosi' come prevede l'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977, estensibile anche agli enti a speciale autonomia a seguito delle sentenze di questa Corte nn. 81 del 1979 e 223 del 1984. Cio' posto, l'intervento dello Stato, concretatosi nel d.m. impugnato, potrebbe considerarsi legittimo - sempre a parere delle ricorrenti - solamente se potesse ritenersi un atto di indirizzo e coordinamento, anche finanziario, delle attivita' regionali e provinciali. Ma cio' dovrebbe escludersi nel caso di specie, sia per l'inesistenza di appositi atti legislativi che attribuiscano all'autorita' governativa il relativo potere, sia per il difetto dei requisiti formali richiesti dall'art. 3 l. n. 382 del 1975 per il corretto esercizio del potere medesimo. Sotto il profilo sostanziale, poi, indurrebbero a tale esclusione, da un lato, l'assenza di un "interesse insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale"; dall'altro, il carattere estremamente analitico e dettagliato della disciplina posta dall'atto censurato, che priverebbe la Provincia e la Regione di qualsiasi discrezionalita' in ordine alla sua applicazione, impedendo loro anche di realizzarne il necessario e razionale coordinamento, per quanto riguarda Trento, con gli obbiettivi programmatici e le erogazioni gia' disposte in materia con la citata l. n. 17 del 1981 per il miglioramento e il potenziamento della produzione zootecnica; per quanto riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia, con le esigenze di tutela delle bovine di razza pezzata caratteristiche della zona, incluse, dal decreto, nell'elenco degli animali da abbattere.

2.3. - Prima di iniziare l'esame delle censure mosse all'atto che ha dato origine ai presenti conflitti, e' necessario chiarire che esso investe certamente anche le Province autonome. Come questa Corte ha anche di recente ribadito, "riguardo alle fonti normative statali e' il territorio nazionale che designa l'ambito naturale della loro efficacia, in quanto elemento normale, nel quale tali fonti sono destinate ad operare, a meno che particolari disposizioni derogatorie ne circoscrivano l'efficacia soltanto ad una parte dello spazio, al quale esse sono astrattamente riferibili" (sent. n. 165/1986). Non puo' intendersi infatti in questo ultimo senso il riferimento alle sole Regioni da parte del decreto, considerato che esso e' espressamente inteso a realizzare la ristrutturazione produttiva "a livello nazionale" e che i fondi stanziati per la concessione delle indennita' sono ripartiti tra tutti gli enti autonomi, comprese le Province di Trento e Bolzano. Del resto i successivi interventi ministeriali in argomento presuppongono tutti l'applicazione del decreto stesso anche nel territorio delle Province. Cio' premesso, questa Corte ritiene che, in effetti, la materia oggetto del decreto ministeriale censurato rientra in ambiti di competenza attribuiti alle ricorrenti dalle rispettive disposizioni statutarie e conseguenti norme di attuazione. Lo Statuto del Trentino-Alto Adige affida alle Province di Trento e Bolzano la potesta' legislativa esclusiva (art. 8, n. 21), e la corrispondente potesta' amministrativa (art. 16), in tema di "agricoltura" e "patrimonio zootecnico", mentre lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia demanda alla regione identica potesta' legislativa (art. 4, n. 2), e le relative attribuzioni amministrative (art. 8, trasferite con d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116), riguardo alla "agricoltura", "zootecnia" ed "economia montana". Cosi' individuata la sfera di competenza spettante alle ricorrenti, non sembra contestabile che il d.m. impugnato, e lo stesso art. 4, lett. a) Reg. CEE n. 857/1984, investano tale sfera e non invece la sub-materia della "regolazione (o "politica") dei prezzi e dei mercati", riservata, in presenza di particolari presupposti, alla

competenza dello Stato da altre disposizioni (art. 8, lett. b) d.P.R. n. 279 del 1974 di attuazione dello Statuto T.A.A.; art. 71, lett. b) d.P.R. n. 616 del 1977).
Il comparto della produzione e delle strutture produttive intese in senso lato (pianificazione della produzione, interventi sulle dimensioni produttive e quindi riconversioni produttive) costituisce infatti un settore essenziale della materia "agricoltura" (v. l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977) ed assume un rilievo distinto ed autonomo rispetto alla regolazione dei prezzi e dei mercati (v. i documenti preparatori del d.P.R. n. 616 del 1977 ed in particolare i lavori della c.d. Commissione Giannini).
Ora, il decreto in esame, (come la norma comunitaria che intende attuare) ha ad oggetto diretto, immediato e specifico la ristrutturazione della produzione lattiera, prevedendo interventi di vario tipo che ne promuovano la riconversione o il ridimensionamento, con rilevanti conseguenze sul piano economico e sociale, specie nei confronti dei piccoli produttori o allevatori. Naturalmente, una simile ristrutturazione puo' produrre ripercussioni e riflessi sui prezzi dei prodotti e sul mercato, e questa puo' essere stata la prospettiva nella quale e' stato adottato il decreto medesimo: ma essa non si e' tradotta in alcun modo nel contenuto dell'atto. Il solo (possibile) nesso strumentale tra l'oggetto specifico del provvedimento e la politica del mercato agricolo non puo' percio' giustificare l'attrazione del primo nell'ambito della seconda. D'altra parte, se si dovesse far rientrare in quest'ultima ogni atto - quale che sia il suo contenuto - solo perche' strumentale a tale politica, si rischierebbe di vanificare pressoche' integralmente la competenza regionale in materia di agricoltura, anche in correlazione alle numerose iniziative comunitarie, dal momento che ogni attivita' agricola puo' essere strumentale al mercato.
Cio' e' ribadito del resto anche dal piu' recente orientamento di questa Corte, che, sempre in ordine al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, ha negato la possibilita' che le materie incise dalle norme impugnate si possano identificare in base a soli criteri strumentali e finalistici (v. per es. sentt. nn. 94 e 165 del 1986). Per contestare la conclusione raggiunta, non ha rilievo il fatto che nel d.m. 25 marzo 1986 - che contiene una riedizione del decreto impugnato - si riconduca all'A.I.M.A. l'onere del finanziamento del premio, sul presupposto che si tratti di un intervento di mercato da classificare tra quelli il cui finanziamento e' affidato all'A.I.M.A. dal penultimo comma dell'art. 18 della legge finanziaria del 1985 (n. 887/84). Non e' esatto, invero, il richiamo a quest'ultima disposizione, che non e' applicabile al premio per l'abbandono della produzione lattiera, per un duplice ordine di ragioni: innanzi tutto perche', in relazione al medesimo premio, la stessa legge dispone, nel precedente terzo comma dell'art. 18, un autonomo e specifico finanziamento di 60 miliardi (gia' previsto dall'art. 17 l. n. 194 del 1984); in secondo luogo perche' l'imputazione a carico delle assegnazioni dell'AIMA riguarda soltanto le occorrenze finanziarie relative alla "parte nazionale" delle spese previste da regolamenti comunitari e non puo' dunque riferirsi al caso del Reg. n. 857/84, il quale non prevede contributi da parte della Comunita' e, quindi, una ripartizione di spese tra questa e lo Stato italiano. In sostanza, lo spostamento sull'AIMA dell'onere di pagamento di tali premi, non sorretto da una apposita previsione normativa ed esulante dai compiti istituzionali di tale ente, si risolve oggettivamente in una pretesa di definire a posteriori la natura del decreto contestato come intervento in materia di regolazione del mercato agricolo, che non puo' certo infirmare la sopra acclarata competenza della Regione e Provincia ricorrenti.
2.4. - Una volta accertato che la materia investita dal decreto impugnato e' demandata alla competenza delle ricorrenti, resta da precisare che nella medesima competenza e' da

considerare ricompresa anche la potesta' di dare applicazione ai regolamenti comunitari, ai sensi dell'art. 6, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977. Questa disposizione, pur essendo stata dettata per le Regioni ad autonomia ordinaria e non essendo riprodotta in apposite norme concernenti gli enti ricorrenti, e' da ritenere, in assenza di contrarie disposizioni, applicabile anche a questi ultimi: la giurisprudenza di questa Corte ha infatti piu' volte affermato che la normativa posta da questo decreto legislativo si deve estendere - salva contraria disposizione - anche alle Regioni e alle Province ad autonomia differenziata, ogni qual volta essa preveda poteri piu' ampi per le Regioni ordinarie, sull'ovvio rilievo che a queste non puo' essere riservato un trattamento piu' favorevole rispetto alle prime (sent. n. 216 del 1985, e, gia' prima, sent. n. 223 del 1984). Tale potesta' delle ricorrenti, una volta escluso che si verta, nella specie, in materia di politica dei prezzi e dei mercati, non puo' peraltro essere negata invocando l'art. 8, lett. b) d.P.R. n. 279 del 1974, gia' ricordato, che riserva allo Stato, privandone le Province di Trento e Bolzano, la competenza ad attuare le norme comunitarie concernenti appunto quella politica, oppure, eventualmente, appellandosi all'art. 71, lett. b) d.P.R. n. 616 del 1977, che esclude dal trasferimento alle Regioni gli "interventi di interesse nazionale per la regolazione del mercato agricolo"; e cio' anche a prescindere, quanto a quest'ultima disposizione, dalla concreta esistenza o meno, nel caso di specie, di un simile interesse. Il riconoscimento agli enti ricorrenti, nelle materie di loro competenza, della potesta' di adottare le misure necessarie per dare applicazione ai regolamenti comunitari, implica che, in via di principio, l'intervento dello Stato debba considerarsi precluso, salvo che non esista su un idoneo presupposto giustificativo, contemplato, o comunque consentito, dalle norme costituzionali. Si tratta delle ipotesi in cui sia necessario assicurare il soddisfacimento di ben individuate esigenze unitarie o di garantire l'effettivo e puntuale adempimento degli obblighi comunitari a fronte dell'inerzia degli organi regionali o in eccezionali situazioni di urgenza in cui il tempestivo adempimento in sede regionale si riveli oggettivamente impossibile. La disposizione dell'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977, cui si e' fatto piu' sopra riferimento, sembra contemplare la sola applicazione in via amministrativa dei regolamenti comunitari. E, in effetti questa dovrebbe considerarsi l'ipotesi normale, posto che, come questa Corte ha piu' volte affermato (v. per es. sentt. nn. 205 del 1976 e 170 del 1984), i regolamenti stessi, se dotati di contenuto dispositivo completo, si applicano immediatamente nell'ordinamento italiano, illegittima essendo l'interposizione di fonti normative nazionali che in qualunque modo ne condizionino l'efficacia obbligatoria. Cio' tuttavia non esclude la necessita' che in talune ipotesi l'attuazione di questi atti comunitari esiga non una mera attivita' esecutiva, ma l'intervento di atti normativi nazionali, anche di grado primario. Cio' avviene quando lo richieda espressamente lo stesso regolamento, ovvero occorra fornire idonea copertura, ex art. 81 Cost., a nuove o maggiori spese derivanti dal medesimo, oppure sia indispensabile istituire nuovi uffici o servizi amministrativi o predisporre concrete modalita' applicative (sent. n. 205 del 1976). L'esigenza del ricorso allo strumento legislativo e' poi particolarmente pressante quando, come di frequente accade, il regolamento comunitario, o singole statuizioni in esso ricomprese, non siano pienamente "autosufficienti", ma presentino un contenuto per vari aspetti incompleto, e siano percio' insuscettibili di immediata applicazione. In questi casi, la competenza ad adottare anche le necessarie misure normative richieste per la concreta attuazione degli atti comunitari non puo' essere in principio preclusa alle Regioni e alle Province autonome, sempre naturalmente nei limiti derivanti dalle disposizioni costituzionali e dagli statuti speciali. Negli stessi casi tuttavia resta salva

per lo Stato la facolta' di intervenire, secondo quanto s'e' detto piu' sopra, quando lo richieda la necessita' di garantire, in particolari situazioni, 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: in quest'ultima ipotesi, proprio perche' si tratta di vincolare a precise scelte e a criteri uniformi anche la potesta' legislativa degli enti autonomi, e' indispensabile che l'intervento statale avvenga mediante legge o atto equiparato, o con il congruo supporto di questi ultimi. 2.5. - La disciplina del Reg. CEE n. 857/1984 cui si ricollega il decreto ministeriale impugnato e' certamente priva di quella completezza di contenuto dispositivo idonea a consentirne l'automatica, immediata applicazione, com'e' dimostrato dal fatto che la sua attuazione e' rimessa alla facolta' degli Stati membri, e quindi alla loro scelta discrezionale - anche in relazione a diverse ipotesi alternative poste dalle lett. b) e c) dello stesso articolo - di realizzare la ristrutturazione produttiva del settore lattiero mediante la concessione di un'indennita' per l'abbandono della produzione. Era indispensabile dunque l'adozione di un'apposita normativa nazionale nella quale si traducesse tale scelta e nella quale si determinassero la misura e le modalita' di corresponsione della indennita' e le relative fonti di finanziamento. La titolarita' della competenza ad adottare tale normativa, per quanto s'e' detto, spetta alle Regioni, ed in particolare agli enti ricorrenti, titolari in materia di potesta' primarie. Al fine di ulteriormente suffragare tale conclusione, non sembra priva di significato la constatazione dell'emergere, nella recentissima legislazione nazionale (l. 16 aprile 1987, n. 183), della tendenza ad ampliare la consistenza della partecipazione delle Regioni a Statuto speciale e delle Province di Trento e Bolzano all'attuazione della normativa comunitaria, con l'attribuzione alle medesime, nell'ambito delle loro competenze esclusive, della facolta' di dare immediata attuazione, anche legislativa, alle direttive comunitarie, senza attendere l'interpositio del legislatore nazionale, salvo l'obbligo di adeguarsi alle norme di principio eventualmente poste da questo, nei limiti previsti dalle disposizioni costituzionali e statutarie. Anche nel caso di specie, la riconosciuta competenza locale non impediva interventi dello Stato che, constatata la presenza di interessi non suscettibili di frazionamento o localizzazione territoriale, fossero intesi a imporre, in apposite leggi, principi o programmi che servissero da guida per l'attuazione della normativa comunitaria in sede regionale, o diretti ad adottare, in forma legislativa, misure di indirizzo e coordinamento o almeno a dettare i necessari criteri e presupposti per la fissazione di queste ultime in via amministrativa. Egualmente ammissibile infine doveva considerarsi l'esercizio da parte delle autorita' centrali di poteri sostitutivi nell'eventualita' che l'inerzia, o l'oggettiva impossibilita' ad adempiere tempestivamente, da parte degli organi regionali rischiasse di compromettere il rispetto degli obblighi comunitari. La fattispecie, pero', non puo' ricondursi a nessuna delle ipotesi ora considerate. Innanzi tutto, l'atto impugnato non puo' ritenersi adottato nel quadro di un programma nazionale, come sostiene l'Avvocatura. Non puo' infatti essere considerata normativa di principio o di programma la disposizione, cui esso fa richiamo, posta dall'art. 17, primo comma della legge 4 giugno 1984, n. 194, consistendo quest'ultima, in una pura e semplice previsione di spesa, priva di qualsiasi diverso contenuto sostanziale. Ne' il decreto ministeriale censurato puo' essere inteso come atto di esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 6, terzo comma, d.P.R. n. 616 del 1977: sono assenti infatti non solo tutti i requisiti di forma imposti da quest'ultimo, ma, soprattutto, difetta ogni possibilita' di addebitare alle ricorrenti comportamenti inerti, del resto mai contestati. Ne' si ravvisano, nella specie, quelle ragioni di urgenza che, in

particolari circostanze possono giustificare la sostituzione provvisoria dell'autorita' statale a quelle locali per consentire il rispetto dei termini per l'adempimento fissati nelle norme comunitarie (v. punto 3.4 mot. dir.): nel caso presente, non esiste un simile termine ne', d'altra parte, il decreto in esame dispone alcuna riserva a favore della competenza regionale e provinciale.
2.6. - Il decreto impugnato non puo' poi neppure essere considerato un atto di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, per la mancanza dei requisiti formali e sostanziali necessari per il corretto espletamento di questa funzione. Innanzi tutto, infatti, non e' rispettato il principio di legalita', che richiede che l'atto governativo trovi fondamento in una apposita legge che individui le esigenze unitarie che sollecitano l'esercizio della funzione, nonche' almeno i criteri che debbono dirigere e vincolare l'attivita' degli organi governativi (sentt. nn. 150 del 1982, 245 del 1984, 195 del 1986 e 64 del 1987). L'art. 17 della legge n. 194 del 1984 - che, come si e' detto, e' limitato al mero finanziamento dei premi - non puo' costituire valido supporto per l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, non indicando quali siano le esigenze unitarie, ne' prevedendo l'emanazione di atti di indirizzo, ne' precisando i criteri con cui la funzione medesima avrebbe dovuto essere esercitata. D'altra parte, questa Corte, con la sentenza n. 356/1985 (confermata dalla piu' recente decisione n. 64/1987), ha escluso che detta norma abbia disposto alcunche' circa procedure e competenze e che quindi abbia definito criteri e limiti di interventi di indirizzo nei confronti delle Regioni, tali da incidere sulla loro competenza. Ne' il necessario supporto legislativo puo' essere ravvisato nell'art. 4, lett. a) del Reg. CEE n. 857/1984 che, come gia' rilevato, si e' limitato a prospettare alle autorita' nazionali una mera, generica facolta', senza quindi imporre obblighi ne' precetti con contenuti determinati. Il decreto in esame, inoltre, viola l'art. 3 l. n. 382 del 1975 che, nel fissare i requisiti formali per l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, non prevede in linea di principio che la stessa possa essere svolta individualmente, da un solo Ministro (v. pure la sent. n. 111 del 1975); ne' esiste, nel caso di specie, alcuna apposita disposizione legislativa che espressamente autorizzi il solitario intervento del Ministro dell'Agricoltura. Infine, l'atto contestato non puo' considerarsi espressione della funzione di indirizzo e coordinamento, per l'assenza del presupposto sostanziale che ne giustifica l'esercizio e per le caratteristiche del suo contenuto dispositivo. Non si puo' sostenere, infatti, che esista un'esigenza di regolamentazione uniforme del settore, imposta dalla normativa comunitaria o da ragioni di interesse nazionale. Il Regolamento CEE n. 857/1984, cui si richiama il decreto impugnato, lungi dall'imporre una necessaria uniformita' di scelte, in campo nazionale, in ordine all'attuazione del suo complessivo disegno di interventi, prospetta invece la necessita' che si tenga conto delle "esigenze dello sviluppo regionale, soprattutto al fine di evitare la desertificazione di alcune zone" (art. 1). Neppure sussiste la necessita' di perseguire un interesse "insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale" (sentt. nn. 340 del 1983, 177 e 195 del 1986, 49 del 1987), posto che la situazione regionale della produzione lattiero-casearia e' assai diversificata nel nostro Paese - essendo concentrata per larga parte in tre regioni (e, piu' ancora, in quattro province) - e si presenta, soprattutto per quanto riguarda la struttura e la produttivita' delle aziende, in termini assai difformi da regione a regione ed all'interno delle singole regioni. La normativa posta dal decreto impugnato e', poi, estremamente analitica e dettagliata, ben oltre i limiti della "penetrante e capillare interferenza" che, specie riguardo agli enti dotati, come i ricorrenti, di autonomia differenziata, circoscrivono l'ingerenza statale, imponendole di lasciare un congruo margine di

discrezionalita' alle autorita' locali (sentt. nn. 340 del 1983 e 195 del 1986). La pressoche' totale compressione di quest'ultima non trova nella specie giustificazione in alcuna norma della Costituzione, la quale anzi, imponendo alla legge di adottare provvedimenti a favore delle zone montane (art. 44, ult. comma) e quindi, di tenere in adeguata considerazione le condizioni e le esigenze particolari di queste. Confortano l'assunto della necessita' di una attuazione diversificata del Regolamento CEE nell'ambito degli enti ricorrenti anche le informazioni rese a questa Corte dagli enti medesimi a seguito della ordinanza istruttoria n. 318 del 1986. Da tali informazioni risulta che, come effetto dell'applicazione del decreto del Ministro dell'Agricoltura, nella Provincia di Trento sono stati eliminati capi di bestiame in selezione e provenienti da stalle ristrutturate o potenziate con il concorso di sovvenzioni pubbliche promosse dalla l. prov. n. 17 del 1981, specie in zone marginali in cui l'attivita' zootecnica e' l'unica possibile ed e' lo strumento fondamentale per la salvaguardia del territorio e il presupposto per lo sviluppo di altre attivita' economiche, come il turismo; per quanto riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia, la grandissima maggioranza dei capi abbattuti appartiene alla razza pezzata rossa friulana, la quale costituisce il 90% dell'intero patrimonio zootecnico regionale e il cui sviluppo e' stato sempre incrementato ed incentivato dalla politica agricola della stessa Regione.

2.7. - Escluso pertanto che il d.m. 8 novembre 1984 abbia legittimamente compresso o vincolato le attribuzioni della Regione e della Provincia ricorrenti, i ricorsi da esse proposti debbono essere ritenuti fondati e di conseguenza accolti.

3.1. - Il decreto del Ministero Agricoltura e Foreste 12 settembre 1985, oggetto dei ricorsi proposti dalla Provincia Autonoma di Trento, dalla Regione Lombardia e dalla Regione Toscana (rispettivamente, nn. 48, 49 e 50 reg. confl. 1985) e' stato emesso in attuazione del Regolamento CEE n. 797/1985 del Consiglio in data 12 marzo 1985 relativo al miglioramento della efficienza delle strutture agrarie. Il Regolamento 797/85 si propone di "aiutare l'agricoltura degli Stati comunitari a migliorare l'efficienza delle proprie strutture". In relazione a tali impegnativi obbiettivi il regolamento istituisce una "azione comune" di vasto respiro prevedendone una durata sino al 1994, con un notevole investimento di risorse economiche; azione che gli Stati membri dovranno mettere in atto per migliorare l'efficienza delle aziende e contribuire alla evoluzione delle loro strutture, garantendo nel contempo una duratura conservazione delle risorse naturali all'agricoltura. Il regime di aiuti previsto e disciplinato dal regolamento comprende investimenti per interventi di miglioramento, riconversione o ristrutturazione delle aziende agricole, anche al fine di realizzare risparmi energetici e tutela dell'ambiente; per l'insediamento dei giovani agricoltori; per l'introduzione di forme di contabilita' aziendale; per la costituzione di associazioni per lo svolgimento di servizi destinati a piu' aziende; per interventi specifici per l'agricoltura delle zone di montagna e di talune zone svantaggiate; per misure forestali nelle aziende agricole e per l'adeguamento della formazione professionale alle esigenze di una agricoltura moderna. E' prevista poi, a carico dei singoli Stati membri, la corresponsione di aiuti alle zone sensibili dal punto di vista ambientale. Sono dettate infine numerose norme finanziarie e procedurali, tra le quali l'art. 32, che impone agli Stati membri un termine di sei mesi dalla sua entrata in vigore per porre in applicazione le misure necessarie per conformarsi al regolamento (termine poi scaduto il 30 settembre 1985) e l'art. 33, che dichiara non piu' applicabili alle domande presentate dopo tale data le direttive CEE nn. 72/159, 72/160, 72/161, 75/268 (artt. da 4 a 17). La normativa del regolamento e' molto complessa ed articolata e contiene una descrizione particolareggiata ed analitica della

tipologia degli aiuti nonche' delle condizioni e requisiti ai quali essi sono subordinati. Tuttavia, la sua disciplina non puo' di massima essere oggetto di diretta applicazione da parte degli operatori economici, ma abbisogna dell'interposizione di atti delle competenti autorita' nazionali che ne specifichino e indichino le concrete modalita' di attuazione, come del resto e' richiesto dallo stesso regolamento, il quale - sia per il richiamo espresso del preambolo (penultimo "considerando"), sia per le numerose norme che impongono compiti agli Stati membri, sia per le specifiche disposizioni che espressamente contemplano l'adozione, da parte di questi, di "disposizioni legislative, regolamentari o amministrative" in applicazione della sua normativa (artt. 24 e 32) - mostra di ritenere indispensabile l'intervento integrativo ad opera di quelle autorita'.
3.2. - Il decreto del Ministero dell'Agricoltura e Foreste del 12 settembre 1985, richiamato innanzitutto l'art.6 del d.P.R. n. 616 del 1977 che trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative relative alla applicazione dei Regolamenti CEE nelle materie di loro competenza, rileva, nella premessa, l'urgenza di dare immediata attuazione alla azione comune prevista dal Regolamento CEE n.797/85, "ferma restando la competenza delle Regioni a deliberare nelle materie loro riservate". Nell'art.1 (finalita' generali) si precisa che il decreto ha lo scopo di stabilire criteri e modalita' di ordine generale per l'applicazione del Regolamento CEE; che gli interventi nei diversi settori sono attuati dalle Regioni a statuto ordinario in conformita' alle disposizioni contenute nei d.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11 e 24 luglio 1977 n. 616, dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome nell'ambito dei rispettivi statuti; che le Regioni, ai fini degli interventi e per le finalita' previste dal regolamento, provvedono ad istituire servizi di sviluppo agricolo integrati, comprendenti attivita' di assistenza tecnica, di divulgazione agricola, di qualificazione e aggiornamento professionale, di informazione socio-economica, di dimostrazione e sperimentazione agraria. Le successive norme specificano le modalita' di attuazione del regolamento, determinando le figure dei beneficiari, le condizioni oggettive per ottenere gli aiuti, e la tipologia degli aiuti in relazione ai diversi tipi di intervento previsti nel regolamento medesimo.
3.3. - Le Regioni ricorrenti e la Provincia autonoma di Trento lamentano che il predetto decreto 12 settembre 1985 (cosi' come modificato dal d.m. 26 settembre 1985), disponendo su materie ad esse attribuite da norme costituzionali, quali l'agricoltura e la formazione professionale, vulnera la loro sfera di competenza, ivi compresa la potesta' di dare applicazione ai regolamenti comunitari, riconosciuta dall'art. 6, primo comma, d.P.R. n. 616 del 1977. A loro avviso infatti, il decreto contestato non potrebbe considerarsi atto di esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 6, terzo comma del menzionato d.P.R., non essendo giustificato da alcuna inadempienza da parte degli enti autonomi, ed essendo stato adottato senza i requisiti formali richiesti dalla predetta disposizione. Il decreto in questione inoltre non potrebbe neppure qualificarsi come atto di indirizzo e coordinamento, mancando dei necessari requisiti formali e sostanziali e difettando di idoneo supporto legislativo. Per altro verso, l'atto censurato non conterrebbe solo criteri e modalita' di ordine generale per l'applicazione del regolamento comunitario, ma porrebbe una disciplina di notevole dettaglio, in particolare per quanto riguarda la indicazione dei beneficiari degli interventi, la sottoposizione al vaglio del Ministero delle eventuali modifiche regionali apportate agli schemi dei piani di miglioramento, la specificazione delle forme giuridiche delle associazioni di assistenza, la disciplina dei corsi professionali. Tale particolareggiata regolamentazione vanificherebbe la competenza spettante alle ricorrenti per l'applicazione della normativa comunitaria, ne' sarebbe richiesta per l'attuazione di quest'ultima, trattandosi di

regolamento e non di direttiva; ne', si aggiunge, potrebbe ritenersi una disciplina statale di tipo cedevole, ex art. 6, secondo comma, d.P.R. n. 616 del 1977, la quale, eventualmente, dovrebbe essere adottata con legge e non con semplice regolamento ministeriale. L'Avvocatura dello Stato, premesso che l'assenza dei requisiti fissati per l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento dall'art. 3 l. n. 382 del 1975, semplice legge ordinaria, non potrebbe costituire vizio denunciabile in sede di conflitto di attribuzione davanti a questa Corte, oppone comunque che il Regolamento CEE 797/85 richiede l'adozione di una azione comune che non potrebbe non tradursi in un programma nazionale ai fini della tutela dell'interesse nazionale e di quello di tutte le Regioni. Di qui la necessita', soddisfatta dal decreto, di stabilire criteri e modalita' applicative di interesse generale che consentano ad esse l'esercizio della loro competenza nel rispetto del programma, mentre le sue disposizioni di dettaglio consisterebbero nella riproduzione di principi e criteri gia' posti dal Reg. CEE, o in previsioni che ampliano possibilita' offerte da esso, riconoscono poteri rientranti nella competenza concorrente o esclusiva di Regioni e Province, indicano adempimenti o procedure di rendicontazione gia' definite per misure comunitarie analoghe e mai contestate.

3.4. - Ad avviso della Corte, si puo' innanzi tutto considerare fuori discussione - essendo ammesso dallo stesso decreto impugnato e non contestato peraltro dalla Avvocatura dello Stato - che il Regolamento CEE e il conseguente decreto ministeriale incidano in materie demandate alla competenza delle ricorrenti. In tali materie, come si e' rilevato piu' sopra (punto 2.4. mot. dir.) spetta ad esse dare applicazione alla normativa comunitaria di fonte regolamentare, adottando tutte le misure eventualmente necessarie, mentre resta riservato allo Stato il potere di intervenirvi in forza di determinati presupposti e con le forme dovute. Per risolvere il presente conflitto occorre allora verificare se, nella specie, l'ingerenza dell'autorita' governativa possa ritenersi giustificata e, percio', legittima. Il decreto ministeriale impugnato, non puo', innanzi tutto, ricondursi alla figura dell'atto di indirizzo e coordinamento, anche, eventualmente, in vista di una programmazione nazionale: manca infatti l'apposita ed idonea copertura legislativa e non sono state osservate le forme prescritte dall'art. 3 l. n. 382 del 1975 (la quale, pur essendo una legge ordinaria ben puo', per le sue particolari caratteristiche, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, integrare il parametro costituzionale del giudizio). L'atto in esame concretizza invece una forma particolare di intervento sostitutivo, reso indispensabile dalla impellente necessita' di dare sollecita attuazione ad un obbligo comunitario prossimo alla scadenza, in presenza di un'obbiettiva impossibilita' delle Regioni di provvedervi tempestivamente. Come si e' ricordato, infatti il Reg. CEE imponeva che fossero poste in applicazione le necessarie misure attuative entro il termine del 30 settembre 1985, ricollegando anche alla scadenza di questo l'inapplicabilita' di precedenti direttive comunitarie alle domande di aiuto nel frattempo presentate. Questa Corte ha gia' piu' volte riconosciuto la legittimita' dell'esercizio, da parte statale, di poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni, anche ad autonomia speciale, la cui accertata e perdurante inerzia comporti inadempimento degli obblighi comunitari: cio' per consentire la puntuale esecuzione di tali obblighi e sollevare cosi' lo Stato dalla responsabilita' internazionale conseguente all'inadempimento; in tale caso, l'incisione nella sfera di competenza locale e' giustificata in forza del limite del "rispetto degli obblighi internazionali" ad essa imposto dalle norme costituzionali (sentt. nn. 182 del 1976, 81 del 1979, rese in relazione ai meccanismi sostitutivi previsti rispettivamente dalle leggi nn. 153 del 1975

e 352 del 1976, tradottisi poi, con qualche modifica, nel terzo comma dell'art. 6 d.P.R. n. 616 del 1977). Un simile potere e' pero' da riconoscere allo Stato, per le identiche ragioni - sia pure con le caratteristiche e i limiti che si preciseranno in seguito - anche nella diversa ipotesi in cui sussistano comprovati motivi di urgenza determinati dalla imminente scadenza dei termini per l'adempimento degli obblighi comunitari, senza che le Regioni o le Province abbiano la effettiva possibilita' di intervenire tempestivamente. In tali casi ben puo' l'autorita' statale adottare in via provvisoria i necessari provvedimenti che garantiscano l'adempimento nei termini e siano destinati ad operare in attesa e fino al momento dell'entrata in vigore delle corrispondenti misure regionali o provinciali. Del resto, la legittimita' di un simile potere statale di sostituzione (in via suppletiva) e' stata riconosciuta anche in una recente pronunzia di questa Corte (n. 49 del 1987) nella ipotesi in cui l'urgenza di provvedere, in carenza di disposizioni regionali, era provocata dalla necessita' di soddisfare senza ritardo esigenze fondamentali dei cittadini. L'urgenza di provvedere, in simili ipotesi, non puo' pero' indurre a trascurare che la competenza nella materia incisa e' pur sempre rimessa agli enti autonomi da norme costituzionali; di conseguenza, essa non puo' essere totalmente e definitivamente vanificata dall'intervento dello Stato in via sostitutiva. Sara' dunque necessario che gli enti medesimi siano preventivamente e per tempo sentiti in merito alla loro possibilita' di adempiere e, in caso negativo, in ordine alla natura e al contenuto dell'atto statale sostitutivo, mentre la disciplina posta da quest'ultimo, non potra' che porsi come "suppletiva" o "cedevole" nei confronti dei successivi atti di esercizio da parte delle autorita' regionali e provinciali, delle competenze ad esse attribuite.

3.5. - Ponendo a raffronto con i principi teste' enunciati il decreto del Ministro dell'Agricoltura 12 settembre 1985, si puo' ritenere che nella specie sussistano effettivamente i presupposti e le condizioni che legittimano il provvisorio intervento dello Stato nella sfera di competenza delle ricorrenti in ordine alla attuazione del Regolamento comunitario n. 797/85. Per cio' che concerne l'urgenza, invocata nella premessa del decreto, di "dare immediata attuazione alla nuova azione comune", risulta che essa e' in effetti collegata alla prossima scadenza del termine posto dall'art. 32 dello stesso Reg. CEE, termine entro il quale, oltre tutto, occorreva espletare la complessa procedura prevista dagli artt. 24 e 25 Reg. per ottenere, in sede comunitaria, la valutazione di conformita' delle misure nazionali e la loro ammissione a finanziamento CEE. Il decreto, recante la data del 12 settembre 1985 - con le modifiche contenute nel provvedimento del successivo 26 settembre 1985 - anticipa di pochi giorni la scadenza del termine comunitario. Esso - come risulta dalle informazioni acquisite da questa Corte con la piu' volte ricordata ordinanza n. 318 del 1986 - fu preceduto da una comunicazione inviata in data 27 aprile 1985 (e, quindi, non molti giorni dopo la pubblicazione del regolamento, avvenuta il 30 marzo 1985) dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste agli assessori all'Agricoltura delle Regioni ordinarie e a statuto speciale e delle Province autonome, con la quale - in relazione alla emanazione del Regolamento 797/85 e alla necessita' di adottare disposizioni integrative e complementari di attuazione da parte degli Stati membri - si faceva presente l'opportunita' di indire una riunione per il 15 maggio 1985 con i rappresentanti delle predette Regioni e Province per un esame complessivo dei problemi, di ordine giuridico e tecnico, connessi all'applicazione delle nuove normative comunitarie. I suggerimenti e i dati forniti dagli enti autonomi costituiscono - secondo le notizie fornite alla Corte dalla ricordata nota ministeriale - la base del decreto emanato dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, preannunziato come atto di indirizzo e coordinamento,

ma poi attuato con le caratteristiche sopra descritte. Non si puo' non ammettere che sussistessero prevedibili difficolta' per le Regioni di riuscire ad adottare le necessarie normative di attuazione prima della data del 30 settembre, come emerge dal fatto che, per quanto rapidamente impegnatesi in tale compito, le Regioni hanno emanato dette normative in tempi notevolmente successivi alla data del 30 settembre 1985 (la delibera cons. della Lombardia e' del 29 aprile 1986, quella della Toscana del 25 giugno 1986, la l. prov. Trento e' del 27 febbraio 1986). Le rilevate circostanze rendono evidente che il ricorso da parte dello Stato ad altri strumenti di intervento diversi da quello concretamente utilizzato non sarebbe stato idoneo ad evitare il superamento del termine imposto in sede comunitaria. L'atto impugnato, inoltre, si limita a porre le concrete modalita' di attuazione di istituti gia' sufficientemente disegnati, sia pure per linee generali, dalle norme del Reg. CEE e, soprattutto si pone senz'altro come "cedevole" rispetto alle successive iniziative regionali e provinciali, com'e' dimostrato sia dai suoi ripetuti riconoscimenti delle competenze degli enti autonomi, sia dal fatto che, come informa la menzionata nota del Ministero dell'Agricoltura, tutti i provvedimenti normativi locali di attuazione della disciplina comunitaria - ivi compresi quelli delle Regioni ricorrenti - hanno avuto corso, senza impedimenti, sia a livello nazionale che comunitario.

3.6. - In conclusione, i ricorsi possono ritenersi non fondati, dovendosi escludere che il d.m. 12 settembre 1985, come atto inteso a specificare la normativa comunitaria in via meramente provvisoria e suppletiva, motivato dall'urgenza di evitare l'inutile scadenza di termini prescritti dal Reg. CEE, altrimenti non tempestivamente osservabili, ed adottato con il coinvolgimento degli enti autonomi, leda la competenza delle Regioni e delle Province ricorrenti per l'attuazione del Regolamento comunitario n. 797/85. E' da ribadire, infine, che il ricorso a simili interventi da parte dello Stato deve essere tassativamente circoscritto all'ipotesi sopra descritta, non essendo ammissibile, al di fuori di questa, che la stessa autorita' governativa che contribuisce in sede comunitaria, in rappresentanza del nostro Paese, alla formazione del regolamento, provveda poi a dettare le relative norme di attuazione nell'ordinamento interno, cosi' non solo vanificando le competenze regionali, ma eludendo anche la partecipazione collegiale del Consiglio dei ministri ed, eventualmente, del Parlamento. Del resto, la recente legislazione nazionale (l. n. 183 del 1987) e' intesa a realizzare un maggiore coinvolgimento sia delle Regioni sia delle Camere nella formazione degli atti normativi comunitari e detta, con riguardo alle direttive e raccomandazioni, rinnovati criteri e modalita' di attuazione che valorizzano ed ampliano il margine di intervento riconosciuto alle Regioni, specie se ad autonomia differenziata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) Dichiara che spetta alla Provincia autonoma di Trento e alla Regione Friuli-Venezia Giulia stabilire criteri e modalita' per la concessione della indennita' prevista dall'art. 4, primo comma, lett. a) del Regolamento CEE n. 857/84 del Consiglio del 31 marzo 1984, e conseguentemente annulla il d.m. 8 novembre 1984 impugnato (nn. 4 e 5 reg. confl. 1985);

2) Dichiara che spetta allo Stato, ricorrendo una effettiva situazione di urgenza determinata dalla necessita' di rispettare i termini di adempimento prescritti dal Regolamento CEE n. 797/85 del Consiglio del 12 marzo 1985, di dettare, previa consultazione degli enti autonomi, in via provvisoria e in attesa dei conseguenti provvedimenti delle Regioni e delle Province competenti, i necessari criteri e modalita'

applicativi del predetto Regolamento, nei confronti delle Regioni Lombardia e Toscana e della Provincia autonoma di Trento (nn. 48, 49 e 50 reg. confl. 1985).
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 1987.
Il Presidente: ANDRIOLI
Il Relatore: SPAGNOLI
Depositata in cancelleria il 30 settembre 1987.
Il cancelliere: MINELLI

SENTENZA N. 433
ANNO 1987
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale della legge 20 ottobre 1978, n. 674, recante: Norme sull'associazionismo dei produttori agricoli, promossi con i ricorsi dei Presidenti delle Giunte Provinciali di Bolzano e Trento e del Presidente della Giunta regionale della Sardegna, notificati il 6 dicembre 1978, depositati in cancelleria il 15 dicembre 1978 ed iscritti ai nn. 35, 36 e 37 del registro ricorsi 1978;
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;
Udito nell'udienza pubblica del 29 settembre 1987 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;
Uditi l'Avv. Sergio Panunzio per le Province Autonome di Bolzano e Trento e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - Nei presenti giudizi, riuniti per parziale identita' di oggetto, vengono sottoposte all'esame di questa Corte tre distinte questioni di costituzionalita', sollevate in via principale dalle Province Autonome di Trento e di Bolzano e, limitatamente alla prima, dalla Regione Sardegna, le quali riguardano la legge 20 ottobre 1978 n. 674, emanata ad integrazione del Regolamento del Consiglio delle Comunita' europee del 19 giungo 1978 n, 1360 e contenente norme sulla formazione e sulla disciplina delle associazioni e delle unioni di produttori agricoli. Piu' precisamente, l'oggetto del giudizio e':

a) se l'art. 2 della predetta legge, nel prevedere determinati contenuti normativi e criteri direttivi per la formazione degli statuti delle associazioni e delle unioni ivi considerate, violi l'art. 8 n. 21 St. T.A.A. (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), il quale attribuisce alle Province autonome la competenza legislativa esclusiva in materia di agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine, bonifica, nonche' l'art. 3 lett. d St. Sa. (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3), che attribuisce alla Regione Sardegna la medesima competenza legislativa in materia di agricoltura e foreste, piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario;

b) se gli artt. 3, 4, 5, 11, commi 1ø, 2ø e 3ø, e 13 della citata legge n. 67 del 1978, ove siano ritenuti applicabili alle Province autonome di Trento e di Bolzano, siano contrastanti con l'art. 8 n. 21 St. T.A.A., ricordato alla lettera precedente;

c) se gli artt. 9, capoverso, e 10, alinea, della predetta legge n. 674 del 1978 che contengono le norme per lo stanziamento e modalita' di erogazione dei fondi occorrenti per l'incentivazione della costituzione delle anzidette associazioni e unioni, nonche' per l'attuazione dei loro compiti, siano in contrasto con l'art. 78 St. T.A.A., nella parte in cui non dispongono che le somme ivi previste siano devolute, per la quota di spettanza, alle Province autonome, com'e' invece richiesto nella disposizione statutaria appena citata.

Nessuna delle questioni proposte dalle ricorrenti puo' essere accolta.

1.1. - Pregiudiziale all'esame delle questioni di costituzionalita' prospettate contro la presente legge e' la verifica se la materia disciplinata riguardi l'agricoltura, che gli

Statuti della Regione e delle Province ricorrenti assegnano alla competenza legislativa primaria delle stesse, ovvero la politica (o regolazione) dei prezzi e dei mercati, che e' invece una sub-materia, avente un autonomo rilievo, attribuita alla competenza statale in relazione all'applicazione o all'attuazione dei regolamenti o di altri atti della Comunita' Economica Europea (cfr. le norme di attuazione degli anzidetti Statuti, segnatamente l'art. 8 lett. b d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279; l'art. 2 d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348).
Come questa Corte ha gia' avuto modo di affermare, sebbene sotto altro riguardo (sent. n. 304 del 1987), la materia agricoltura assume un autonomo e distinto rilievo rispetto alla politica (o regolazione) dei prezzi e dei mercati in quanto riguarda direttamente la produzione e le strutture produttive (programmazione della produzione, interventi sulle dimensioni produttive, riconversioni, etc.). Cio' significa che, contrariamente a quel che suppone l'Avvocatura dello Stato, ai fini della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (o Province autonome), gli interventi diretti sulla struttura degli operatori economici o delle unita' produttive, anche se questi ultimi si collocano ovviamente sul lato dell'offerta dei prodotti, non possono essere confusi con quelli sul mercato, vale a dire con gli interventi immediatamente incidenti sullo sbocco finale di una determinata produzione e, come tali, direttamente attinenti all'incontro tra domanda e offerta, oltreche' ai relativi termini e prezzi (costi di produzione, prezzi finali, etc.).
Analizzato in base ai criteri ora detti, l'art. 2 della legge n. 674 del 1978 appare indubbiamente inerente alla materia agricoltura, anziche' a quella politica dei prezzi e dei mercati. Quest'articolo, infatti, nel fissare i principi sulla partecipazione dei soci alle associazioni del medesimo settore, nel disciplinare le regole fondamentali sulle elezioni degli organi direttivi delle associazioni maggiori nonche' sulla rappresentanza e sulle relative deleghe nelle assemblee, nel prevedere i principali poteri deliberativi e di controllo delle associazioni medesime, nell'indicare alcuni fini di progresso sociale e di sviluppo da perseguire anche in collaborazione con enti nazionali e, infine, nello stabilire il principio che i rapporti tra cooperative e soci siano regolati dalle cooperative medesime, non fa altro che predisporre interventi che, con tutta evidenza, incidono direttamente sulla struttura degli operatori economici (associazioni produttive e relative unioni) e sulle loro possibilita' di sviluppo, non gia' sui prezzi e sui termini del mercato agricolo come tali.
Certo, non si puo' nascondere che la disciplina degli elementi relativi alla struttura delle unita' produttive generi in via di massima effetti o ripercussioni sui prezzi dei prodotti e sul mercato. Tantomeno si puo' nascondere che il regolamento comunitario, di cui la legge impugnata si autoqualifica come atto di integrazione e di attuazione, avendo principalmente lo scopo di favorire una drastica riduzione del numero di aziende agricole di dimensioni ridotte e insufficientemente organizzate e, di conseguenza, mirando a concentrare l'offerta dei prodotti agricoli (cfr. il secondo considerando Reg. Cee n. 1360 del 1978), si propone evidentemente di mettere in atto misure in grado di incidere mediatamente anche sui prezzi e sui termini del mercato agricolo. Tuttavia, secondo il consolidato orientamento di questa Corte (cfr. ad es. sentt. nn. 94 e 165 del 1985, n. 304 del 1987), ai fini della determinazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni (o Province Autonome) la materia oggetto di competenza legislativa regionale non puo' essere identificata soltanto in base a una correlazione di strumentalita' rispetto a un determinato scopo o risultato, tanto piu' se questi criteri rischiano, come nel caso in questione, di condurre a definizioni della materia in grado di vanificare del tutto la competenza regionale in agricoltura, per il semplice fatto che ogni attivita' agricola e' in definitiva strumentale rispetto al mercato. Proprio percio' e' stato

di recente ribadito da questa Corte (sent. n. 304 del 1987) che, persino nei casi in cui una determinata disciplina della produzione agricola o della struttura delle unita' produttive sia inserita nella prospettiva finale di una modifica dei prezzi o dei termini del mercato, cio' che rileva primariamente, ai fini predetti, e' il contenuto e l'oggetto specifico dell'atto normativo impugnato. Sicche', anche sotto quest'ultimo profilo, gli interventi previsti dall'art. 2 della legge impugnata, come del resto quelli contemplati negli altri articoli in contestazione, appaiono inerire a fasi diverse dalla produzione-immissione nel mercato e dall'incontro della domanda e dell'offerta dei prodotti agricoli, nonche' dai relativi termini e prezzi. Come tali, essi non concernono la sub-materia politica dei prezzi e del mercato, che le citate norme di attuazione degli Statuti del Trentino-Alto Adige e della Sardegna conservano alla competenza statale, ma rientrano piuttosto nella materia agricoltura, assegnata alla competenza legislativa primaria della Regione e delle Province ricorrenti. Cio' posto, e premesso che l'intera legge n. 674 del 1978 afferma esplicitamente di avere lo scopo di integrare il regolamento del Consiglio delle Comunita' europee del 19 giugno 1978 n. 1360 e, di fatto, detta norme di attuazione-integrazione che si interpongono fra il citato regolamento comunitario e la competenza legislativa primaria vantata dalle ricorrenti in materia di agricoltura, sorge il problema relativo alla costituzionalita' della predetta legge e, in primo luogo, dell'art. 2 della stessa, rispetto alle disposizioni statutarie che conferiscono alle Regioni e alle Province ricorrenti l'anzidetta competenza legislativa.

2. - E' infondata la questione di costituzionalita' concernente l'art. 2 della legge n. 674 del 1978 sia in relazione all'art. 8 n. 21 St. T.A.A., sia in relazione all'art. 3 lett. d St. Sa., che attribuiscono, rispettivamente, alle Province autonome di Trento e di Bolzano e alla Regione Sardegna la competenza legislativa esclusiva in materia di agricoltura.

2.1. - Secondo l'orientamento costante di questa Corte (cfr., da ultimo, sent. n. 304 del 1987) e' incontestabile che l'attuazione dei regolamenti comunitari incidenti su materie di competenza regionale spetti in via di principio alle Regioni (o alle Province ad autonomia differenziata). Tuttavia questa stessa Corte ha contemporaneamente ammesso che, in presenza di determinate circostanze, tale principio possa subire eccezioni o attenuazioni, nel senso di permettere l'interposizione di norme statali fra quelle comunitarie e quelle regionali (o provinciali).

Fra queste deroghe viene innanzitutto in considerazione l'ipotesi che lo stesso regolamento comunitario esiga, esplicitamente o implicitamente, un'integrazione delle proprie norme, coinvolgente interessi ricadenti nella sfera di competenza statale. Cio' puo' accadere quando i regolamenti contengano disposizioni la cui fattispecie presenti uno o piu' elementi da determinare, come le norme facoltizzanti ovvero quelle che prevedono la possibilita' di scelta fra distinte opzioni, oppure le disposizioni che autorizzano gli Stati membri a legiferare in deroga alle norme del regolamento medesimo o, ancora, quelle contenenti precetti parzialmente in bianco. La stessa evenienza puo' accadere, poi, quando gli stessi atti comunitari contengano disposizioni non autosufficienti, nel senso che appaiono inapplicabili in un determinato ordinamento nazionale in mancanza di una predisposizione, da parte di quest'ultimo, di piu' specifiche modalita' di attuazione, connesse ora a esigenze di tipo operativo, come l'istituzione di nuovi uffici o di nuovi servizi dell'amministrazione centrale, ora alla necessita' di rispettare determinati doveri costituzionali, come ad esempio l'esigenza di un'idonea copertura finanziaria derivante dall'art. 81 Cost. in relazione a nuove o maggiori spese a carico del bilancio statale eventualmente comportate dall'applicazione del regolamento stesso.

La necessita' di interposizione di norme statali puo' nascere, inoltre, da esigenze proprie dell'ordinamento nazionale in cui deve essere applicato il regolamento comunitario. Quando, ad esempio, si renda necessario assicurare il soddisfacimento di ben individuate finalita' unitarie, che impongono un'uniformita' di attuazione delle disposizioni comunitarie, e' pienamente ammissibile un'intervento legislativo dello Stato che stabilisca gli elementi indefettibili della disciplina normativa ovvero le misure di indirizzo e di coordinamento nei confronti dell'esercizio delle competenze legislative e/o amministrative delle Regioni (o delle Province ad autonomia differenziata). Allo stesso modo, quando l'inerzia degli organi regionali (o provinciali) conduca a una sostanziale evasione di obblighi comunitari o quando si riscontri comunque un'eccezionale situazione di urgenza di fronte alla quale sussista il rischio oggettivo dell'impossibilita' di un adempimento tempestivo e puntuale degli obblighi comunitari da parte delle Regioni (o delle Province autonome), allora, come ha piu' volte affermato questa Corte (sentt. n. 182 del 1976, n. 81 del 1979 e n. 304 del 1987), appare del tutto legittimo un intervento dello Stato mediante l'esercizio del suo potere sostitutivo, che avviene in via normale e successiva, nel primo caso, e in via eccezionale, provvisoria e preventiva, nel secondo caso.
Rispetto a questo quadro interpretativo, nel caso di specie esistono due distinti motivi che inducono a giustificare, quantomeno in linea di principio e salvo a vedere le specifiche modalita' adottate, l'interposizione di norme nazionali fra quelle comunitarie e quelle regionali. Il primo motivo e' dato dal rilievo che lo stesso regolamento comunitario n. 1360 del 1978, come ha riconosciuto anche la Corte di Giustizia delle Comunita' europee nella decisione 28 marzo 1985 (in causa 272/83), presenta in piu' punti una struttura normativa che esige un'integrazione da parte di fonti di carattere nazionale, sia statali che regionali. Il secondo e' rappresentato dal fatto che il medesimo regolamento, se non ha dato luogo a evasioni tali da parte regionale da legittimare l'intervento sostitutivo dello Stato (tantomeno configurabile in una legge emanata soltanto quattro mesi dopo l'adozione del regolamento stesso), ne' ha operato in circostanze tali da poter giustificare la prefigurazione dell'oggettiva impossibilita' di tempestivo adempimento da parte delle Regioni (tanto piu' che esso non fissa scadenze per la propria esecuzione, salvo che per un aspetto marginale: v. art. 11, n. 3, reg. com.), pone tuttavia una disciplina che comporta comunque la determinazione di piu' specifiche modalita' di applicazione, alcune delle quali, come si dira' tra breve, sono connesse allo scopo di soddisfare esigenze di uniformita' che solo il legislatore statale puo' porre, dato l'interesse nazionale che le sorregge.
Questi due motivi sono compresenti e, in qualche modo, si intrecciano, in relazione alle censure mosse contro le numerose disposizioni contenute nell'art. 2 della legge n. 674 del 1978, onde ritenere infondati i sospetti di incostituzionalita' sollevati nei ricorsi in esame. La loro sinergia e' tanto piu' significativa nel caso di specie in quanto il fatto che l'esigenza di un intervento del legislatore nazionale sia fondata su un regolamento comunitario comporta, come questa Corte ha gia' avuto modo di affermare in passato (v. ad es. sent. n. 340 del 1983), quel coinvolgimento di valori costituzionali, connessi alla particolare posizione di quei regolamenti nel sistema delle fonti normative, che e' necessario per giustificare la legittimita' di misure di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle autonomie differenziate.
2.2. - Sotto i profili ora considerati, viene innanzitutto in rilievo il fatto che il regolamento comunitario n. 1360 del 1978 contiene varie disposizioni che stabiliscono

norme di principio, le quali, anche se tutt'altro che equivoche, sono cosi' generali da lasciare uno spazio per ulteriori precisazioni normative.
Il principio che le organizzazioni associative debbono avere statuti che assicurino il controllo delle associazioni e delle loro decisioni - il quale, pur se espressamente enunciato soltanto a proposito delle associazioni eventualmente allargate a soggetti diversi dai produttori agricoli (di cui all'art. 5 n. 2), vale in realta' per qualsiasi forma associativa si voglia perseguire - mentre non vanta particolari svolgimenti all'interno del regolamento stesso, esige comunque la predisposizione di misure specifiche che permettano ad esso l'espansione normativa che il legislatore comunitario intende conferirgli. Cio' significa che, sotto l'aspetto considerato, le disposizioni regolamentari lasciano un ampio spazio alle fonti nazionali, le quali, nel rispetto delle rispettive sfere di competenza, possono e debbono fornire una determinazione maggiore di quel principio, stabilendo tanto le regole generali in materia di appartenenza alle varie associazioni, di deleghe, di forme di rappresentanza, di elezioni e di votazioni, quanto le norme piu' specifiche e piu' rispondenti alle varie esigenze che si possono riscontrare localmente nelle stesse materie. Ed e' chiaro che, attesa la ripartizione di competenze vigente nel nostro ordinamento, anche lo Stato puo' intervenire per occupare con proprie norme il predetto spazio, poiche', pur trattandosi di una materia sulla quale si esercita la competenza legislativa primaria della Regione e delle Province ricorrenti, resta pur sempre al legislatore statale il potere di fissare - nei termini e nei limiti precedentemente ricordati - una normazione-quadro diretta ad assicurare un minimo di uniformita' all'attuazione del predetto principio comunitario.
Questo e', in realta', quanto ha fatto il legislatore statale nei punti 1, 2, 3 e 6 dell'art. 2 della legge n. 674 del 1978. Al fine di rendere operativo il principio del controllo delle associazioni da parte dei soci e al fine di conferire alla sua attuazione un minimo di uniformita', il legislatore nazionale ha infatti stabilito nei punti anzidetti: a) che ciascun socio possa partecipare soltanto a una determinata associazione operante nel medesimo settore e nello stesso territorio, senza poter partecipare ad altre organizzazioni, tanto se aderenti all'associazione de qua, quanto se comunque operanti nel medesimo settore e nello stesso territorio; b) che nelle associazioni maggiori (quelle con piu' di 300 associati) sia riconosciuto il principio un socio un voto, sia costituita un'assemblea sociale formata da delegati eletti su liste separate e nell'ambito di assemblee parziali con non meno di 50 soci, sussista la medesima proporzione fra i delegati eletti dalle cooperative e quelli eletti dai soci singoli, siano delegati soltanto i soci, siano tenute assemblee parziali per l'elezione dei delegati secondo modalita' dirette a garantire i diritti dei soci (fissazione dell'o.d.g., convocazione in tempo utile); c) che sia assicurata la partecipazione delle minoranze negli organi direttivi ed esecutivi; d) che, salvo quanto gia' diversamente previsto, la delega del voto in assemblea possa farsi solo a favore di un componente del nucleo familiare.
Come appare evidente, si tratta di norme che, mentre conferiscono un'articolazione operativa a un principio generalissimo contenuto nelle disposizioni comunitarie, nello stesso tempo fissano alcuni punti fermi essenziali perche' la legislazione regionale e le norme degli statuti associativi diano un'attuazione a quel principio che sia dotato di un minimo di uniformita'. Trattandosi di regole che non esauriscono tutte le potenzialita' delle norme comunitarie di cui sono attuazione, le disposizioni ora considerate lasciano una sostanziale discrezionalita' tanto alla competenza legislativa primaria della Regione e delle Province ricorrenti quanto a quella statutaria delle associazioni di produttori e delle relative unioni. Nell'ambito delle rispettive sfere di azione, le une e le altre hanno

infatti la possibilita' di attuare, secondo modalita' dettate dal loro legittimo e libero apprezzamento, principi - come quello dell'eguaglianza dei voti dei soci, di una relativa proporzionalita' della rappresentanza nelle assemblee generali delle associazioni e del rispetto di uno standard minimo di garanzia dei diritti dei soci - che nelle disposizioni legislative impugnate sono, in effetti, soltanto enunciati.
2.3. - Considerazioni non dissimili valgono anche per altre disposizioni contenute nell'art. 2 della legge impugnata, in particolare nei punti 8 e 10 del predetto articolo. Anche in relazione alle norme anzidette sussiste, infatti, il duplice profilo appena accennato: quello dipendente dalla natura del regolamento comunitario, che lascia agli Stati nazionali la liberta' di determinare svariate forme associative, nonche' quello specificamente proprio dell'ordinamento statale, cui spetta il potere di fissare standards minimi di uniformita' e misure di indirizzo e di coordinamento nei confronti della normazione regionale.
Come ha riconosciuto anche la Corte di Giustizia delle Comunita' Europee nella causa Commissione C.e.e. contro Repubblica Italiana, decisa il 28 marzo 1985, il regolamento comunitario n. 1360 del 1978, mirando ad incoraggiare l'associazione degli agricoltori al fine di intervenire nel processo economico mediante forme di azione comune, lascia ai singoli Stati interessati la liberta' di stabilire le varie forme associative, purche' queste siano idonee, a favorire l'accorciamento dei circuiti commerciali tramite la concentrazione dell'offerta e l'utilizzazione comune degli impianti di trasformazione, cioe' a realizzare lo scopo posto a base del regolamento stesso. Sicche' quando il legislatore nazionale prevede, accanto alle altre forme associative, la promozione di imprese cooperative per la realizzazione e la gestione di impianti collettivi di stoccaggio, di lavorazione e di trasformazione, nonche' di commercializzazione dei prodotti (art. 2, punto 8), non solo non contravviene alle norme del regolamento comunitario, come ha precisato la stessa Corte di Giustizia europea nella decisione appena citata (punto 15), ma, svolgendone altresi' le finalita', adattandole alla particolare struttura agricola nazionale e avendo anche presente il preciso compito costituzionale relativo alla promozione della cooperazione (art. 45 Cost.), formula nel contempo un impulso e un indirizzo nei confronti della legislazione regionale (e provinciale) in direzione sia del coordinato raggiungimento degli obiettivi comunitari, sia dello sviluppo della cooperazione agricola. Rispetto a quest'ultima finalita' lo Stato, nell'utilizzare legittimamente una facolta' implicita nel regolamento comunitario, esercita un potere che gli e' proprio, in quanto l'incentivazione su tutto il territorio nazionale di una forma associativa di particolare pregio costituzionale rientra indubbiamente nelle proprie competenze e non offende l'autonomia normativa costituzionalmente riconosciuta in materia alla Regione e alle Province ricorrenti.
Sulla medesima linea si colloca, poi, la disposizione di cui al punto 10 dell'art. 2 della legge impugnata, la quale, nello stabilire che i rapporti economici tra le cooperative aderenti all'associazione e i singoli soci delle stesse siano regolati dallo statuto delle cooperative medesime, pone una norma, che, oltre ad essere coerente e complementare con la disciplina integrativa-attuativa ricordata al capoverso precedente, si conforma al dovere costituzionale di garantire alle cooperative il mantenimento dei loro specifici caratteri e delle loro finalita' (art. 45 Cost.).
2.4. - Possono essere ricondotte in pari modo a quegli spazi vuoti che il regolamento comunitario lascia alla discrezionale scelta degli Stati membri anche altre disposizioni della legge impugnata, come i punti 7 e 9 del predetto art. 2. La promozione di programmi per le aziende associate nell'ambito delle attivita' di ricerca e di

sperimentazione agraria, di riconversione e di razionalizzazione produttiva che si svolgono al livello nazionale, nonche' la cura della rilevazione e della divulgazione dei dati e delle informazioni volte al miglioramento dell'offerta dei prodotti, che le associazioni dovrebbero svolgere in collaborazione coi competenti servizi nazionali e regionali e avvalendosi dei centri e degli istituti per le ricerche di mercato, tanto pubblici che privati, rappresentano infatti due finalita' legate da un nesso di coerente e strumentale complementarita' con gli obiettivi fissati dalle norme comunitarie di cui si pongono come attuazione-integrazione (concentrazione e razionalizzazione dell'offerta, etc.) e, nello stesso tempo, sono il contenuto di disposizioni di scopo o norme di indirizzo rivolte alle Regioni e alle associazioni di produttori di indubbio interesse nazionale o super-regionale. Come tali, esse sono legittimamente disposte dal legislatore statale, tanto piu' che esprimono anche un'autorizzazione rivolta ai menzionati enti e organi nazionali a prestare la loro collaborazione e il loro ausilio alle associazioni dei produttori agricoli e agli enti regionali operanti per l'incentivazione delle associazioni stesse.

2.5. - Anche i restanti punti (nn. 4 e 5) dell'art. 2 della legge impugnata pongono alcune norme-quadro dirette a rendere operativo il regolamento comunitario n. 1360 del 1978. In tali ipotesi, tuttavia, l'esigenza prevalente che il legislatore nazionale ha presente e' piuttosto quella di far si' che le associazioni dei produttori (e le relative unioni) siano dotate di uno strumentario minimo comune, che, da un lato, possa assicurare ad esse procedure giuridiche di azione di carattere similare e, dall'altro, possa agevolare una relativa omogeneita' e confrontabilita' di strumenti e di poteri, anche al fine di permettere alle autorita' pubbliche i controlli piu' adeguati in vista del raggiungimento delle finalita' contenute nel predetto regolamento comunitario e dell'adempimento dell'obbligo di trasmettere periodicamente determinate informazioni agli organi comunitari. Cio' non toglie che, pur in riferimento alle ipotesi in questione, appaia presente anche l'esigenza di dar forza operativa al principio del controllo delle associazioni (e delle relative unioni) da parte dei soci.

Questa duplice esigenza e' chiaramente presente tanto nella previsione che le associazioni adottino regolamenti interni, programmi di produzione e di commercializzazione, nonche' convenzioni e contratti, anche interprofessionali, per la cessione, il ritiro, lo stoccaggio e l'immissione sul mercato dei prodotti, quanto nella connessa previsione che, per l'esercizio di questi rilevanti poteri, l'assemblea sociale debba deliberare a maggioranza assoluta dei soci (o dei delegati di questi) in prima convocazione e a maggioranza semplice (dei presenti) nella seconda (sempreche' intervenga almeno 1/5 degli associati).

Le stesse esigenze sono pure evidenti nelle successive disposizioni, di cui al punto 5 dell'art. 2, che conferiscono all'associazione il potere di vigilanza sul rispetto, da parte degli associati, degli obblighi associativi, nonche' il potere di irrogare sanzioni nelle ipotesi di violazione degli stessi, compresa l'esclusione del socio inadempiente in caso di gravi e ripetute infrazioni. Questi poteri, oltretutto, possono considerarsi impliciti tanto nelle varie previsioni di controlli contenute nel regolamento comunitario, quanto nelle finalita' istituzionali riconosciute alle associazioni medesime.

Cio' che occorre sottolineare, comunque, e' che sia nell'ipotesi di cui al punto 4, sia in quella di cui al punto 5, si tratta di disposizioni che, per il legame necessario con le esigenze di una loro uniforme attuazione nel territorio nazionale, non possono non rientrare nei poteri normativi e di indirizzo dello Stato. Poteri che, nel caso, appaiono legittimamente esercitati in quanto rispondenti ai requisiti di validita' ricavabili dalla

costante giurisprudenza di questa Corte (v. ad es. sentt. nn. 340 del 1983, 195 del 1986 e 304 del 1987). Essi, infatti, stabilendo una normativa-quadro limitata alla previsione di un nucleo minimo di strumenti e di poteri, lasciano, come esige la costante giurisprudenza di questa Corte (v. ad es. sentenze nn. 340/83 e 304/87) alla competenza legislativa (primaria) della Regione e delle Province ricorrenti un'ampia possibilita' di scelta e un intatto potere di legiferazione nel merito (come quello di specificare le varie forme di vigilanza o dei diversi tipi di sanzioni a fronte delle distinte ipotesi di violazione degli obblighi associativi; quella di vincolare le associazioni ad adottare determinate disposizioni nei loro regolamenti o di collegare i loro programmi a specifiche finalita', e cosi' via).

3. - Del pari infondate sono le questioni di costituzionalita', sollevate soltanto dalle Province autonome di Trento e Bolzano sempre in relazione all'art. 8 n. 21 St. T.A.A. (competenza legislativa primaria in materia di agricoltura), le quali concernono gli artt. 3, 4, 5, 11, nei primi tre commi, e 13 della legge n. 674 del 1978.

Dal momento che le suddette censure sono state prospettate dalle ricorrenti subordinatamente al riconoscimento che le disposizioni impugnate, le quali nel loro tenore letterale si riferiscono genericamente alle regioni, siano ritenute applicabili alle Province medesime, occorre preliminarmente sciogliere il presente dubbio. A giudizio di questa Corte, tutte le disposizioni oggetto della presente censura sono efficaci tanto verso le regioni a statuto ordinario quanto verso quelle ad autonomia differenziata, comprese le Province ricorrenti. A questa conclusione induce il fatto che, mentre alcune disposizioni (artt. 3, seconda parte, art. 5 n. 1 e 2) contengono criteri normativi generali di diretta derivazione dai principi informatori del regolamento comunitario n. 1360 del 1978, cui sono legati da un nesso di strumentalita' necessaria, altre invece (art. 3, prima parte; art. 4; art. 5 n. 3; art. 11 comma 1ø, 2ø e 3ø; art. 13) contengono norme o misure di coordinamento generale che, in tanto possono avere un significato, in quanto si riferiscono a tutte le regioni, qualunque sia il loro tipo di autonomia. Nell'uno e nell'altro caso e' dunque, implicito il riconoscimento dell'applicabilita' delle disposizioni impugnate anche alle Regioni e alle Province ad autonomia differenziata.

3.1. - Cominciando dalle disposizioni menzionate da ultimo, va precisato che esse prevedono distinte misure di coordinamento che, per un verso, sono legate a istanze presenti nel predetto regolamento comunitario e, per altro verso, rispondono a esigenze nazionali unitarie connesse all'attuazione del regolamento medesimo.

L'art. 11 della legge 674 del 1978 prevede, nei primi tre commi, che ogni Regione istituisca comitati regionali di vigilanza e di coordinamento nei confronti delle unioni di associazioni operanti nella regione considerata. Questi comitati, previsti in parallelo con analoghi comitati nazionali di settore, hanno essenzialmente compiti di coordinamento e di vigilanza nei confronti delle unioni riconosciute in ogni regione (art. 11 e 3) e, in questa prospettiva, son tenuti anche ad esprimere pareri obbligatori, ma non vincolanti, in ordine alle vicende piu' rilevanti delle stesse unioni e associazioni (v. artt. 3 e 4). La previsione di questi comitati e' strettamente dipendente dall'esigenza ispiratrice del regolamento comunitario n. 1360 del 1978, relativa al superamento della polverizzazione delle unita' produttrici e della sussistente disorganizzazione nell'immissione sul mercato dei prodotti agricoli e, di conseguenza, dall'esigenza del loro inserimento in strutture piu' complesse e in processi programmatori funzionanti sia al livello nazionale che regionale.

Nello stesso tempo, l'istituzione di questi comitati regionali rappresenta una necessaria modalita' di attuazione delle predette norme comunitarie, diretta a predisporre strutture

di coordinamento di base costituenti la premessa indispensabile per la realizzazione di una programmazione di settore al livello nazionale. Cio' e' reso particolarmente evidente dall'art. 11, commi 1 e 2, il quale, nel prevedere che tali comitati siano composti da rappresentanti delle unioni riconosciute, stabilisce nel capoverso che questi siano integrati da delegati provenienti sia dalle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, sia dalle associazioni o dagli enti nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo, ai quali, in ogni caso, dev'essere attribuito soltanto un voto consultivo. Con queste disposizioni, la legge n. 674 del 1978 non solo e' ben lontana dal violare l'autonomia regionale costituzionalmente garantita, ma piuttosto manifesta un'attenzione particolare verso la stessa, al punto che, pur nella composizione di organi misti di coordinamento, quali sono i predetti comitati, circoscrivono i poteri dei rappresentanti delle organizzazoni nazionali alla semplice formulazione di un parere non vincolante. Piu' in generale, comunque, esse mirano a istituire strutture di coordinamento, nelle quali siano esclusivamente presenti gli interessi dei produttori associati, se pure in raccordo con quelli di categoria, e la cui finalita' e' quella di soddisfare l'interesse nazionale sottostante alla creazione di una rete programmatoria di settore: una rete il cui nucleo forte degli interessi e il cui centro decisionale e' in definitiva individuato dalla legge nel livello regionale, e in particolare nelle unioni di produttori e nelle strutture di coordinamento della regione (o provincia autonoma).

3.2. - I medesimi argomenti valgono, senza ulteriori aggiunte, per il rigetto delle censure mosse all'art. 13 della legge 674 del 1978. Questo articolo prevede alcune norme transitorie, volte a regolare tanto la composizione dei comitati nazionali (primo comma), quanto quella dei comitati regionali (secondo comma), per i primi tre anni di applicazione della legge, sulla base della presunzione che per questo periodo non siano state istituite le unioni regionali riconosciute. A parte che e' difficile immaginare i motivi di doglianza da parte delle Province ricorrenti rispetto all'esercizio di un potere propriamente statale, quale quello di disciplinare (in via transitoria) la composizione di un'unione di produttori di carattere nazionale (tanto e' vero che le norme corrispondenti che stabiliscono la disciplina definitiva dello stesso fenomeno, cioe' l'art. 11 commi 4 e 5, non sono oggetto di impugnazione), resta il fatto che le disposizioni relative alla composizione provvisoria dei comitati regionali (art. 13 cpv.) non si distaccano sostanzialmente dai criteri enunciati all'art. 11, commi 2 e 3, analizzati nel punto precedente. Sicche' anche per essi vale l'argomento che la previsione di una composizione-tipo, estensibile a tutte le regioni, appare finalizzata all'interesse nazionale di approntare una rete di istituzioni di coordinamento aventi una struttura omologa proprio allo scopo di rendere piu' agevole e piu' efficiente lo svolgimento del processo programmatorio di settore su tutto il territorio nazionale.

3.3. - Nell'ambito delle disposizioni appena esaminate esistono tuttavia norme di dettaglio che, anche se stabilite al fine di manifestare un'esigenza di coordinamento, non lasciano comunque alcuna discrezionalita' al legislatore regionale. Questo e' il caso della disposizione di cui all'ultima parte dell'art. 11, comma 3ø, la quale stabilisce che i comitati regionali durano in carica tre anni. Questa Corte ha piu' volte affermato, (in particolare nelle sentt. nn. 214 del 1985 e 195 del 1986) che eventuali disposizioni di dettaglio poste dal legislatore nazionale a corredo di norme di coordinamento hanno un'efficacia dispositiva o suppletiva, nel senso che producono i loro effetti all'interno dei singoli ordinamenti regionali solo fintantoche' la regione interessata non abbia provveduto ad adeguare la disciplina normativa di sua competenza ai principi posti dal

legislatore statale. Da questo criterio la Corte non ha alcun motivo di discostarsi anche in tale occasione, di modo che, nei sensi appena detti, va rigettata la censura di illegittimita' costituzionale nei confronti della disposizione ora considerata.
3.4. - Espressione del potere statale giustificato da esigenze unitarie da preservare in sede di attuazione di un regolamento comunitario, sono anche gli artt. 4 e 5 della legge impugnata.
L'art. 4, nel riconoscere al legislatore regionale il compito di determinarne le modalita', prevede che in ogni regione sia istituito un albo delle associazioni riconosciute. Questo compito se, per un verso, soddisfa l'interesse nazionale affinche' si abbia, regione per regione, l'intero quadro delle associazioni di produttori e lo si abbia in base a strumenti di conoscenza omologhi e raffrontabili, per altro verso appare necessariamente strumentale all'obbligo degli Stati-membri di comunicare alla Commissione C.e.e. gli estremi delle associazioni e delle unioni riconosciute, suddivise per settori produttivi omogenei, nonche' i dati relativi alle revoche del riconoscimento delle medesime (cfr. artt. 7 e 9 reg. com.).
Lo stesso articolo prevede, poi, che il legislatore regionale determini le modalita' per l'esercizio dei poteri di vigilanza e di controllo spettanti alle regioni nei confronti delle associazioni dei produttori, ponendo, come indirizzo statale, alcune norme a garanzia delle associazioni medesime: in particolare che il potere di revoca del riconoscimento di un'associazione, previsto in via di massima dal regolamento comunitario n. 1360 del 1978 (art. 8) per gravi infrazioni delle norme ivi previste, debba esser esercitato con atto motivato, previa diffida e sentito il parere del Comitato regionale di vigilanza di cui all'art. 11 della legge impugnata. Si tratta di un indirizzo posto a tutela dei diritti dei privati, quali sono le associazioni dei produttori, la cui legittima adozione, come tale, non puo' essere fondatamente contestata al legislatore statale.
L'art. 5, infine, nel prevedere che le Regioni disciplinino le unioni di associazioni stabilendo, oltreche' le regole per le revoche del loro riconoscimento e per la loro partecipazione alla programmazione agricola regionale, le modalita' per il loro riconoscimento, fissa, in relazione a queste ultime, alcune norme di indirizzo: in particolare a) che le unioni siano costituite da associazioni di produttori del settore che, anche se situate in zone limitrofe, siano state riconosciute dalla regione; b) che, nel loro ambito, spetti a ciascuna associazione un numero di voti proporzionale al numero degli associati. Si tratta, come appare evidente, di norme di indirizzo adottate per le unioni in parziale parallelismo con quelle previste per le associazioni dall'art. 2 della legge impugnata, la cui legittimita' costituzionale e' stata precedentemente vagliata nel punto 2.2. Le ragioni per l'infondatezza delle censure proposte che son state allora esposte valgono naturalmente anche per i profili qui considerati.
3.5. - Nell'ambito del secondo gruppo di censure resta da esaminare quella relativa all'art. 3. In questo articolo si dispone che in casi di gravi necessita', dichiarati dall'autorita' competente, le delibere delle associazioni possono essere provvisoriamente dotate di un'efficacia vincolante anche nei confronti dei produttori non associati, sempreche' operino nei territori interessati, mediante decreti adottati dal Presidente della Regione o dal Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste, secodo i rispettivi ambiti di competenza. Nella parte finale dell'articolo, poi, si prevede che tali delibere siano adottate con la maggioranza richiesta per le decisioni piu' rilevanti, cioe' quella assoluta, e che esse devono ottenere il parere favorevole dei gia' menzionati comitati di vigilanza (di quello nazionale, in caso di competenza statale, di quello regionale, in caso di competenze delle regioni o province autonome).

Le disposizioni ora ricordate sono impugnate dalle Province ricorrenti, non gia' per il loro contenuto normativo (poiche' questo si limita a prevedere poteri da ripartire tra Stato e Regioni in base alle regole costituzionali sulle rispettive competenze), ma per il fatto stesso che lo Stato abbia previsto, con una propria legge, quei poteri eccezionali. Sotto questo profilo la censura e' infondata poiche' le disposizioni impugnate pongono una norma derogatoria rispetto ai principi generali dell'ordinamento che regolano l'efficacia delle delibere associative, la cui adozione, proprio per l'oggetto della disciplina dettata, non puo' spettare che allo Stato. Del resto, esorbita dall'interesse regionale e pertiene invece all'interesse nazionale stabilire una regola, come quella relativa all'efficacia erga omnes delle delibere associative (se pure in via eccezionale e provvisoria), che tocca anche diritti di privati sottoponibili a una disciplina generale e insuscettibili di un trattamento differenziato da regione a regione. 3.6. - In conclusione va detto che alla base delle disposizioni oggetto del secondo gruppo di censure, come del resto di quelle oggetto delle precedenti, sta essenzialmente la particolare natura del regolamento comunitario di cui la legge impugnata si pone come normativa di attuazione-integrazione. Quando un regolamento comunitario contiene, fra le altre, norme non-autoapplicative o non autosufficienti e lascia addirittura molteplici spazi vuoti nel complesso contesto della sua struttura normativa, il principio generale della sua diretta applicazione da parte delle Regioni (o delle Province autonome) dev'essere contemperato con le esigenze legate alla determinazione da parte dello Stato di principi, di indirizzi e di strumenti di attuazione comunque collegati a un interesse nazionale. Tuttavia, come ha riconosciuto anche la Corte di Giustizia delle Comunita' Europee nella gia' citata decisione avente ad oggetto la stessa legge qui in contestazione, se, per un verso, un regolamento come quello n. 1360 del 1978, che comporta un'attuazione implicante una produzione normativa su ben quattro livelli (quello del Consiglio delle Comunita' europee, quello della Commissione C.e.e., quello statale e quello regionale), pone problemi piu' complessi e piu' particolari, al punto da indurre a rivedere posizioni tradizionali (come ha fatto quella stessa Corte a proposito delle norme riproduttive o ripetitive), per altro verso questa piu' complessa articolazione non puo' giustificare illegittime compressioni dell'ultimo livello, quello regionale. A giudizio di questa Corte, questa eventualita' non si e' verificata nel caso, poiche' le disposizioni impugnate, pur nelle complesse condizioni del necessario raccordo con i regolamenti comunitari, si sono limitate a porre norme di principio oppure misure di indirizzo e di coordinamento o, ancora, modalita' di attuazione legate a precise esigenze unitarie o a doverose finalita' costituzionali. Che, in via di fatto, le Regioni e le Province autonome non abbiano utilizzato le possibilita' di determinazione normativa a loro disposizione ed, in sostanza, abbiano invece semplicemente recepito nelle proprie leggi le norme della legge impugnata e' un argomento a posteriori e de facto che non puo' essere utilizzato in sede di legittimita' costituzionale, tanto piu' che potrebbe essere interpretato in un doppio e opposto senso (cioe' sia come prova della reale sussistenza di un interesse nazionale, sia come prova della mancanza di spazi di normazione primaria).
4. - Infondata e', infine, la terza censura prospettata contro la legge impugnata.
Le Province autonome di Bolzano e di Trento sollevano il dubbio di un contrasto con l'art. 78 St. T.A.A. degli artt, 9, cpv., e 10, alinea, della legge n. 674 del 1978 nella parte in cui non prevedono che le somme ivi considerate siano devolute, per le quote di loro spettanza, alle Province ricorrenti e siano invece ripartite tra le Regioni con deliberazione del C.i.p.a.a. (di cui all'art. 2, l. 27 dicembre 1977, n. 984), d'intesa con la Commissione interregionale (di cui all'art. 13, l. n. 281 del 1970). Tuttavia, in contrario

va ribadito quanto questa Corte ha gia' affermato (v. sent. n. 195 del 1986), vale a dire che i principi posti dall'art. 78 St. T.A.A. non si applicano ai finanziamenti settoriali di tipo straordinario, quali sono quelli previsti nelle disposizioni oggetto della presente impugnazione, che espressamente si riferiscono al fondo di cui all'art. 9 della legge 16 maggio 1970 n. 281 sia per le spese volte a favorire la costituzione e il funzionamento delle associazioni di produttori, sia per quelle dirette a incentivare i programmi di cui all'art. 10 della legge impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 11 primo, secondo e terzo comma, e 13 della legge 20 ottobre 1978 n. 674 in riferimento all'art. 8 n. 21 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige;

b) dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 2 della legge 20 ottobre 1978, n. 674, in riferimento all'art. 8, n. 21, dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige ed all'art. 3, lett. d), dello Statuto della Regione Sardegna;

c) dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 9 capoverso e 10, alinea, della legge n. 674 del 1978 in riferimento all'art. 78 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 novembre 1987.

Il Presidente: SAJA

Il Redattore: BALDASSARRE

Depositata in cancelleria il 3 dicembre 1987.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 615
ANNO 1987
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 9 della legge della provincia di Trento 26 luglio 1973, n. 18 ("Norme per la disciplina della raccolta dei funghi"), promosso con ordinanza emessa il 16 ottobre 1982 dal Pretore di Pergine Valsugana nel procedimento civile vertente tra Ioriatti Luigi e la provincia autonoma di Trento, iscritta al n. 879 del registro ordinanze 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 142 dell'anno 1983;

Visto l'atto di costituzione della provincia autonoma di Trento;

Udito nell'udienza pubblica del 10 novembre 1987 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

(……)

Considerato in diritto

1. - E' sottoposta all'esame della Corte la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 9 della legge prov. Trento 26 luglio 1973, n. 18, sollevata, in riferimento agli artt. da 4 a 9 dello statuto speciale per la regione del Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670 del 1972), dal Pretore di Pergine Valsugana.

L'articolo di legge denunciato, che attiene alle sanzioni amministrative relative alle violazioni della disciplina della raccolta dei funghi, indica al terzo comma l'autorita' giudiziaria territorialmente competente a conoscere delle opposizioni alle ordinanze-ingiunzioni. La disposizione, ad avviso del giudice a quo, sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto regola una materia sottratta alla competenza legislativa della provincia autonoma di Trento.

2. - Questa Corte con sentenza n. 203 del 1987 si e' gia' occupata del problema in relazione ad altra norma di identico contenuto (art. 27 comma terzo, l. prov. Trento 3 dicembre 1976, n. 41, disciplina ed organizzazione dell'insegnamento dello sci e delle scuole di sci nella provincia autonoma di Trento) di cui ha dichiarato l'illegittimita' costituzionale, in quanto la disposizione impugnata, nell'individuare il giudice competente del giudizio di opposizione all'ingiunzione nel pretore del luogo in cui l'infrazione e' stata accertata, disciplina una materia di natura processuale sottratta alla compentenza legislativa della provincia autonoma di Trento (sentt. n. 4 del 1956, n. 12 del 1957, n. 81 del 1976, n. 72 del 1977), e riservata al legislatore nazionale (sent. n. 81 del 1986).

Sulla base di tali principi e' del tutto evidente l'illegittimita' costituzionale dell'art. 9, terzo comma, della legge provinciale di Trento 26 luglio 1973, n. 18. Ne' varrebbe in contrario obiettare che la disciplina in concreto dettata dalla disposizione impugnata coincide con quella posta dalla normativa statale. Al riguardo, infatti, la giurisprudenza di questa Corte ha escluso che le Regioni, nelle materie per le quali non hanno alcuna competenza legislativa, possano riprodurre norme legislative statali, in quanto cio' comporterebbe una indebita novazione della fonte (sent. n. 128 del 1963).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 27, comma terzo della legge provinciale di Trento 6 dicembre 1976, n. 41, ("Norme per la disciplina della raccolta dei funghi").
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1987.
Il Presidente: SAJA
Il Redattore: CAIANIELLO
Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1987.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 190
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale dell'art. 76 della legge 4 maggio 1983, n. 184 ("Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori"), promossi con n. 2 ordinanze emesse il 4 aprile 1986 dalla Corte d'appello di Milano sui ricorsi proposti da Marfoni Roberto ed altra e Consorti Mauro ed altra, iscritte ai nn. 656 e 657 del registro ordinanze 1986 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 55, prima Serie speciale, dell'anno 1986; Visto l'atto di costituzione di Consorti Mauro ed altra, nonche' gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; Udito nell'udienza pubblica del 15 dicembre 1987 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola; Uditi l'avvocato Bruno de Julio per Consorti Mauro ed altra e l'Avvocato dello Stato Stefano Onufrio per il Presidente del Consiglio dei ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - La Corte d'appello di Milano, con due ordinanze del 4 aprile 1986 (R.O. nn. 656 e 657/1986), chiede a questa Corte verifica di costituzionalita' dell'art. 76 della legge 4 maggio 1983, n. 184, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, "nella parte in cui esclude che la nuova normativa possa applicarsi alla procedura relativa all'adozione di minori stranieri 'in corso' al momento della entrata in vigore della legge stessa".

2. - La questione non e' fondata.

Questa Corte, con sentenza n. 199 del 1986, ha statuito: "La scelta del legislatore, di non fare retroagire la intera normativa della legge n. 184 del 1983, per salvaguardare la sollecita definizione o la definitivita' delle procedure di adozione in corso o concluse sotto l'impero della precedente legge n. 431 del 1967, e' una scelta razionale e comunque rientrante nella discrezionalita' legislativa. Anche in questo caso la Corte non puo' che ribadire il proprio insegnamento (sent. n. 118 del 1957 e sent. n. 36 del 1985) che 'nel nostro ordinamento il principio della irretroattivita' della legge non assurge, nella sua assolutezza, a principio costituzionale'", salva sempre la statuizione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione. Pertanto e' rimessa alla valutazione del legislatore la scelta tra retroattivita' e irretroattivita' in ordine ai fini che intende raggiungere, con il solo limite che non siano contraddetti princi'pi e valori costituzionali".

Nella specie tale contraddizione non sussiste, ne' si rileva in concreto pregiudizio derivante dall'applicabilita' della normativa previgente rispetto alla successiva, ne' emergono dalle ordinanze nuovi profili.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 76 della legge 4 maggio 1983, n. 184 ("Disciplina

dell'adozione e dell'affidamento dei minori"), sollevata dalla Corte d'appello di Milano con le ordinanze indicate in epigrafe.
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, palazzo della Consulta il 10 febbraio 1988.
Il Presidente: SAJA
Il redattore: CASAVOLA
Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 18 febbraio 1988.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 472
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della legge 5 agosto 1981, n. 441, relativa alla vendita a peso netto delle merci, promosso con ricorso del Presidente della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia, notificato il 9 settembre 1981, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 55 del Registro ricorsi 1981;
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;
Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;
Uditi l'Avvocato Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - Questa Corte e' chiamata a decidere sulla questione se la legge 5 agosto 1981, n. 441, intitolata "Vendita a peso netto delle merci", contrasti con l'art. 4, n. 6, St. F.-V.G., e relative norme di attuazione (d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116), che attribuiscono alla competenza legislativa esclusiva della Regione stessa la materia "industria e commercio".
La questione non e' fondata.
2. - La legge impugnata, complessivamente considerata, stabilisce alcune regole fondamentali sulla misurazione del peso netto delle merci e, come tale, pone una disciplina diretta a integrare necessariamente il sistema legale di misurazione del valore dei beni commerciali.
All'art. 1 e' stabilito il principio che la vendita delle merci, il cui prezzo sia fissato per unita' di peso, deve esser effettuata a peso e al netto della tara. All'art. 2 e' prescritto che nella vendita al minuto delle merci prima indicate devono essere utilizzati strumenti metrici che consentano all'acquirente l'agevole visualizzazione del peso netto e, nei commi successivi, e' previsto un programma (con relativi incentivi) di adeguamento dei predetti strumenti. All'art. 3 sono stabilite le norme sulla utilizzazione e sulla cessione dei contenitori e degli imballaggi relativi alle merci vendute all'ingrosso e al dettaglio. All'art. 5 sono disposte le sanzioni amministrative conseguenti all'inosservanza delle norme stabilite, nonche' la devoluzione delle stesse all'Erario e la compilazione di un rapporto agli uffici provinciali del commercio nel caso che non vi sia stata oblazione della sanzione. Infine, all'art. 6, sono previsti i criteri e i modi per l'esecuzione della legge stessa.
Si tratta, com'e' evidente, di una disciplina unitaria complessivamente rivolta a porre regole di garanzia e di certezza nel traffico commerciale, la quale, se e' indubbiamente riferibile ratione materiae al campo dell'"industria e commercio", resta tuttavia sottratta alla competenza legislativa esclusiva, vantata in proposito dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in ragione dell'interesse nazionale che la sorregge e la giustifica.
3. - Le regole di misurazione del peso e del valore dei beni oggetto di scambio commerciale rappresentano un complemento essenziale delle funzioni metrologiche spettanti allo Stato centrale. Al pari di queste ultime, esse rispondono ad esigenze di

garanzia e di certezza dei traffici commerciali, che ogni Stato, nella sua unita' centrale, ha sempre assicurato a partire dalla propria moderna costituzione come ordinamento giuridico generale a base nazionale. Piu' precisamente, anzi, l'instaurazione di un sistema legale e unitario di misurazione nel campo commerciale ha rappresentato un fattore fondamentale nel processo di accentramento dei poteri e delle funzioni che ha caratterizzato la nascita e il consolidamento dei moderni Stati nazionali.
Esiste, dunque, un legame tradizionale tra la delineazione delle competenze dello Stato centrale e i poteri relativi alla definizione delle unita' di misura e alla determinazione delle regole di misurazione del valore e delle caratteristiche fisiche delle merci che e' tuttora solido e che soltanto recentemente, a causa di un prodigioso sviuppo tecnologico e di un grandioso ampliamento dei mercati, ha subi'to sostanziali deroghe a favore di sedi decisionali di livello sovranazionale (comunitario) o internazionale.
Ma, e' bene precisarlo subito, anche quest'ultimo fenomeno rappresenta un'ulteriore conferma del rilievo che gli interessi sottesi alla legge impugnata trascendono gli ambiti di competenza costituzionalmente garantiti alle regioni, tanto se ad autonomia comune quanto se ad autonomia differenziata. Per un verso, infatti, il fenomeno ora rilevato mette in evidenza come gli interessi sottostanti alla disciplina della misurazione del peso o del valore delle merci siano coincidenti o, comunque, omogenei con quelli che giustificano la previsione dei limiti derivanti all'autonomia regionale dagli obblighi internazionali o dalle norme comunitarie. Per altro verso, lo stesso fenomeno costituisce una riprova della considerazione che i poteri e le regole di cui si discute servono al loro proprio fine soltanto ove siano collegati a istanze di normazione del livello piu' elevato, le quali, sul piano nazionale, si identificano naturalmente con quelle statali.
Tutto cio' si spiega agevolmente col fatto che, essendo dirette al pari delle norme sulla circolazione delle valute o di quelle sulle misure di valore - al fine di imporre l'uniformita' dei termini di scambio dei beni su tutto il territorio nazionale, le regole sulla misurazione del peso delle merci rappresentano un mezzo indispensabile per soddisfare l'interesse nazionale alla certezza dei traffici commerciali e alla garanzia della buona fede degli operatori economici, siano essi commercianti o consumatori.
Poiche', pertanto, l'interesse sottostante alla legge impugnata risponde a un'esigenza nazionale di carattere imperativo e poiche' il complesso delle disposizioni ivi contenute vanta un legame di necessaria strumentalita' con la realizzazione della predetta esigenza, non vi puo' esser dubbio che, alla luce della giurisprudenza di questa Corte (sentt. nn. 177 e 217 del 1988), si sia in presenza di un interesse nazionale in grado di delimitare le competenze legislative regionali. Trattandosi, anzi, di norme di polizia commerciale dirette a garantire la sicurezza dello scambio e del traffico delle merci e, come tali, vo'lte a soddisfare un interesse costituzionalmente tutelato, in quanto indubbiamente rientrante nel precetto che l'iniziativa economica debba svolgersi nell'ambito di un sistema di relazioni di mercato che salvaguardi la sicurezza (art. 41, secondo comma, Cost.), appare evidente che la legge impugnata e' espressione di un interesse in grado di imporsi anche di fronte all'ampia autonomia garantita in materia di commercio alla Regione Friuli-Venezia Giulia, attraverso il riconoscimento di una competenza legislativa esclusiva.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale della legge 5 agosto 1981, n. 441, sollevata, in riferimento all'art. 4, n. 6, dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1), con il ricorso di cui in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 1988.
Il Presidente: SAJA
Il redattore: BALDASSARRE
Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 27 aprile 1988.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 632
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale della legge 30 marzo 1981, n. 113, recante "Norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione delle pubbliche forniture alla direttiva della Comunita' economica europea n. 77/62 del 21 dicembre 1976", promossi con ricorsi della Regione Sicilia e della Provincia di Bolzano notificati il 29 aprile e il 4 maggio 1981, depositati in cancelleria il 4 e il 13 maggio 1981 ed iscritti ai nn. 9 e 14 del registro ricorsi 1981;
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Mauro Ferri;
Uditi l'avv. Paolo Mercuri per la Provincia di Bolzano e l'avv. dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - Il ricorso della Regione Sicilia e quello della Provincia autonoma di Bolzano sollevano sostanzialmente la medesima questione di legittimita' costituzionale nei confronti della legge 30 marzo 1981 n. 113: vanno pertanto riuniti e decisi con unica sentenza.
2. - Le ricorrenti censurano l'art. 1 comma secondo della legge 30 marzo 1981 n. 113; detta norma violerebbe le competenze primarie previste nei rispettivi statuti speciali in quanto dispone anche nei confronti della Regione Sicilia e della Provincia autonoma di Bolzano l'obbligo di adeguare alle disposizioni della legge stessa le rispettive normative ai sensi dell'art. 6 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.
La questione cosi' sottoposta all'esame della Corte ripropone il tema dell'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie attribuite alla competenza delle regioni, con riferimento nella fattispecie ad una regione, la Sicilia, e ad una provincia autonoma, quella di Bolzano, dotate di autonomia speciale a norma dei rispettivi statuti.
Come e' stato detto in narrativa, la legge n. 113 del 1981 e' stata emanata per adeguare le procedure di aggiudicazione delle pubbliche forniture alla direttiva della C.E.E. n. 77/62 del 21 dicembre 1976.
Questa direttiva e' stata adottata dal Consiglio delle Comunita' europee in base al trattato istitutivo della C.E.E., ed in particolare all'art. 100, alla norma cioe' che prevede siano stabilite direttive "volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune".
Agli Stati membri l'art. 30 della direttiva stessa assegnava un termine di diciotto mesi dalla notifica, entro il quale mettere in vigore le misure necessarie per conformarsi.
Lo Stato Italiano non ha rispettato tale prescrizione; e, su ricorso della Commissione, e' stato dichiarato inadempiente all'obbligo impostogli dal trattato con sentenza della Corte di giustizia della C.E.E. del 17 febbraio 1981 nella causa n. 133/80. La legge n. 113 del 1981 costituisce quindi l'adempimento tardivo di un preciso obbligo derivante dal trattato della C.E.E.

Le ricorrenti riconoscono pienamente tale presupposto; e riconoscono altresi' che l'attuazione delle direttive comunitarie costituisce un vincolo anche per l'esercizio della potesta' legislativa primaria od esclusiva nelle materie dove essa e' prevista dai rispettivi statuti di autonomia speciale; contestano invece - e questo e' l'oggetto dei ricorsi - che da una legge dello Stato possano essere poste nei loro confronti altre norme vincolanti, in particolare quelle che nella legge impugnata vengono definite "norme di principio".
3. - La questione non e' fondata.
La Corte si e' gia' pronunciata piu' volte sul tema dell'attuazione delle direttive comunitarie in rapporto al potere statuale ed alle competenze sia delle regioni a statuto ordinario, sia delle regioni e province autonome a statuto speciale. In proposito e' sempre fondamentale il riferimento al principio affermato nella sentenza n. 142 del 1972 secondo cui "non e' sufficiente richiamarsi all'art. 189 comma 3 del Trattato di Roma istitutivo della Comunita', che fa rinvio agli ordinamenti interni degli Stati partecipanti per la disciplina del concreto esercizio delle attivita' necessarie all'adempimento degli impegni da essi assunti; cio' perche' ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato contraente (che assume la responsabilita' del buon adempimento di fronte alla Comunita') presuppone il possesso da parte del medesimo degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza dell'attuazione".
Bastera' poi richiamare quanto e' stato successivamente affermato nelle sentenze n. 182 del 1976 e nn. 81 e 86 del 1979. Come e' detto nella prima delle tre sentenze citate, la sfera di competenza delle regioni "oltre ai limiti costituzionali nei confronti dello Stato incontra limiti nelle norme e direttive comunitarie, per cui nell'ambito dell'ordinamento comunitario anche le competenze primarie o esclusive dell'autonomia regionale, non meno di quelle proprie della sovranita' statale, sono soggette a modificazioni che si riflettono necessariamente nelle conseguenti disposizioni di adattamento dell'ordinamento interno". "E' certo che l'art. 189 (del Trattato CEE) dichiara le direttive vincolanti per lo Stato, e che solo allo Stato e' riferibile la responsabilita' internazionale nel caso di violazione degli obblighi comunitari", recita ancora la sentenza n. 182/76. Percio' l'intervento dello Stato (anche in materia di competenza regionale) "trova precisamente la sua giustificazione nel generale interesse nazionale ad un puntuale e tempestivo adempimento degli obblighi in questione nell'intero territorio dello Stato, in inscindibile correlazione con l'esclusiva responsabilita' internazionale dello Stato".
Con la seconda delle sentenze sopra richiamate, la n. 81 del 1979, la Corte ha osservato che "il fenomeno della normazione, e specificatamente delle direttive comunitarie, incide con crescente rilievo sulle materie riservate alla competenza legislativa della Regione".
Tale incidenza comporta a sua volta, nella salvaguardia del nostro sistema costituzionale, che "l'attuazione in via legislativa delle direttive comunitarie non prescinda dall'osservanza dei fondamentali principi dell'autonomia e del decentramento".
E' riconosciuto quindi alle regioni il potere di dare attuazione alle direttive comunitarie nelle materie loro attribuite e nell'ambito delle rispettive competenze; ma resta fermo il potere dello Stato, quale destinatario dell'obbligo di cui all'art. 189 del trattato C.E.E., di stabilire le norme necessarie per assicurare sia l'esecuzione di detto obbligo in caso di inerzia o di ritardo delle regioni, sia, ove occorra, l'uniformita' delle relative misure di

esecuzione. L'apprezzamento delle esigenze unitarie compete, per costante giurisprudenza della Corte, agli organi centrali dello Stato.
In questi termini - vale a dire, in quanto sia indispensabile all'esecuzione dell'obbligo comunitario di adattamento dell'ordinamento interno alla prescrizione dell'ente sovranazionale - la normativa statale costituisce un vincolo anche per le regioni e le province autonome a statuto speciale nelle materie nelle quali e' ad esse attribuita una competenza esclusiva.
L'ultima delle sentenze di questa Corte sopra citate, la n. 86 del 1979 - cui, del resto, le ricorrenti fanno ampio riferimento -, ha ribadito la legittimita' di una norma che stabilisce come "in mancanza di legge regionale", la stessa legge dello Stato (che provvede all'attuazione di una direttiva comunitaria) "viene osservata in tutte le sue disposizioni" anche per quanto riguarda regioni ad autonomia speciale e province autonome.
La stessa sentenza precisa poi: "Il titolo, in base al quale le ricorrenti sono nella specie tenute al rispetto della legge statale, non risiede nell'art. 117, primo comma della Costituzione, ma evidentemente, in tutte quelle norme della Costituzione o degli statuti speciali, dalle quali discende che, non diversamente dalle Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano devono nell'esercizio della loro competenza legislativa, rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato istitutivo della CEE resi operanti nell'ordinamento italiano".
4. - Dalla giurisprudenza di questa Corte si evince pertanto che compete allo Stato garantire l'attuazione delle direttive comunitarie; che la legge o l'atto normativo di attuazione e' operante in tutto il territorio nazionale; che le regioni e le province autonome, nell'ambito delle rispettive competenze, possono emanare le norme di attuazione delle direttive; che tali norme sono vincolate non soltanto, come e' ovvio, dai contenuti della direttiva, bensi' anche dalla normativa statale di attuazione in quanto necessaria all'esecuzione dell'obbligo comunitario.
Siffatte regole valgono anche per le regioni a statuto speciale e per le province autonome nelle materie in cui siano dotate di competenza esclusiva.
Va da se' che il limite dei principi fondamentali nelle singole materie - pur sempre operante nei confronti delle regioni a statuto ordinario in generale in forza dell'art.117, primo comma Cost., ed anche nei confronti delle regioni e province ad autonomia speciale, laddove i rispettivi statuti prevedano una competenza concorrente non e' di per se' compreso nella normativa concernente l'attuazione delle direttive comunitarie.
5. - In parallelo ed in corrispondenza con i principi affermati da questa Corte, a partire dalla legge 16 maggio 1970 n. 281 la legislazione nazionale si e' sviluppata nei successivi provvedimenti sia di carattere generale sia di specifica attuazione di determinate direttive - quale la legge n. 113 del 1981, oggetto dei ricorsi in esame - fino alla legge 16 aprile 1987 n. 183, avente per oggetto il coordinamento delle politiche comunitarie e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari. Detta legge dispone con l'art. 13 che "le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di competenza esclusiva possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi statuti speciali alle leggi dello Stato di cui al comma 1 dell'articolo 12".
Poiche' detto comma prevede che la legge di attuazione della direttiva stabilisce "per le materie attribuite alle regioni le necessarie norme di principio" appare evidente che queste vanno intese come norme necessarie all'adempimento dell'obbligo di attuazione

della direttiva, non potendo altrimenti essere riferite alle materie di competenza esclusiva delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.
Questa interpretazione e' ulteriormente confermata dal testo del disegno di legge n. 835 presentato al Senato nel corso dell'attuale legislatura (avente per oggetto "Norme generali sulle procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari"). In particolare l'art. 7 (Competenze delle Regioni e delle Province autonome) stabilisce che la legge statale di attuazione detta "tutte le norme necessarie all'esecuzione degli obblighi comunitari"; la legge stessa deve indicare "quali delle disposizioni in essa dettate per dare attuazione alle direttive non sono derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e prevalgono sulle contrarie disposizioni della legge regionale eventualmente gia' emanata. Nelle materie di competenza esclusiva, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome si adeguano alla legge dello Stato nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi statuti speciali'; e' ribadito poi che "in mancanza della legge regionale, sara' applicato l'atto normativo dello Stato in tutte le sue disposizioni". L'espressione "disposizioni non derogabili" che sostituisce quella "norme di principio", adoperata in precedenza e' diretta evidentemente ad eliminare ogni dubbio che possa sorgere in riferimento ai "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" previsti dall'art. 117, primo comma Cost. Quale che sia l'iter e la sorte definitiva del disegno di legge citato, va dato atto che nella parte surriferita che qui interessa sono chiaramente ed esplicitamente formulate le regole che scaturiscono dalle norme costituzionali secondo i principi elaborati dalle pronunce di questa Corte.
6. - Alla stregua dei principi sopra richiamati, le censure della regione e della provincia ricorrenti appaiono pertanto destituite di fondamento.
L'art. 1, secondo comma della legge n. 113 del 1981 impone alle regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale nonche' alle province autonome di Trento e di Bolzano, nella loro rispettiva competenza, di adeguare alle disposizioni della legge medesima la loro normativa in materia, ai sensi dell'art. 6 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.
Secondo quanto affermano le ricorrenti il vizio di legittimita' consisterebbe appunto nel riferimento all'art. 6 del D.P.R. n. 616 che potrebbe essere applicato soltanto alle regioni a statuto ordinario e non a quelle a statuto speciale.
Ora va in primo luogo rilevato che la prescrizione di adeguamento delle rispettive normative e' diretta alle regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale nonche' alle province autonome "nella loro rispettiva competenza". Cio' significa che il legislatore non ha inteso porre alcun vincolo contrastante con la competenza esclusiva prevista dagli statuti speciali della Regione Sicilia e della Provincia di Bolzano.
In secondo luogo e' d'uopo osservare che il richiamo dell'art. 6 del D.P.R. n. 616 nel contesto in cui e' formulato puo' riferirsi soltanto alla disposizione per cui la legge dello Stato che fa proprie le direttive CEE "indica espressamente le norme di principio", nonche' alla norma che prevede: "In mancanza della legge regionale sara' osservata quella dello Stato in tutte le sue disposizioni".
In proposito si osserva che, - come e' stato esposto precedentemente - alla luce dei principi elaborati da questa Corte cui sostanzialmente si attiene la complessa normativa nella materia, e' pacificamente riconosciuta la legittimita' della emanazione di una legge statale di adeguamento alle direttive comunitarie, anche nelle materie spettanti alla competenza normativa esclusiva delle regioni e delle province autonome a statuto speciale, quale mezzo idoneo a garantire la puntuale osservanza dell'obbligo che scaturisce dall'art. 189 del trattato C.E.E.

E' parimenti riconosciuto, - a prescindere dal richiamo all'art. 6 del D.P.R. n. 616 -, che la legge statale debba trovare generale applicazione fino a quando le regioni non abbiano emanato le proprie norme legislative. E qui vale la pena di sottolineare che ne' la Regione Sicilia, ne' la Provincia di Bolzano ricorrenti si sono date carico di emanare alcun atto normativo per dare attuazione alla direttiva di cui si tratta.
Quanto alla indicazione delle norme di principio, anche per essa vale il rilievo per cui, - indipendentemente dal riferimento al citato art. 6 del D.P.R. n. 616 -, la cosiddetta "normativa di principio" e' legittimamente adottata e vincola pure le regioni ad autonomia speciale e le province autonome, quando essa sia necessaria per assicurare l'uniformita' delle misure di esecuzione.
Tale esigenza di uniformita', rimessa alla valutazione degli organi statali centrali e, nella specie, al legislatore nazionale, non puo' essere ragionevolmente contestata nel caso in esame, tenuto conto per di piu' - ed e' stato precedentemente messo in evidenza che la legge impugnata e' diretta ad eseguire l'obbligo di attuazione di una direttiva (la 77/62 del 1976) emanata in base all'art. 100 del trattato C.E.E., vale a dire volta al ravvicinamento delle disposizioni, legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri.
D'altra parte nell'art. 1 secondo comma della legge n. 113 non vi e' alcun riferimento all'art. 117 Cost., ne' esso alla luce delle considerazioni su svolte potrebbe ritenersi implicito nel richiamo all'art. 6 del D.P.R. n. 616.
7. - Parimenti infondate devono essere ritenute le censure specificamente rivolte contro gli articoli da 2 a 15 della legge n. 113 del 1981. Le norme in essi contenute, indicate come norme di principio dal secondo comma dell'art. 1, sarebbero troppo specifiche e di dettaglio, nonche', secondo la Provincia di Bolzano, prive di un nesso univoco con la direttiva comunitaria. A parte la considerazione preminente che le censure sono formulate in modo generico, e' sufficiente rilevare che la normativa di principio, - cosi' come e' stato sottolineato in precedenza -, e' legittimamente determinata dalla legge statale ed e' vincolante anche per le regioni e province autonome dotate di competenza esclusiva nella materia, quando sia intesa ad assicurare l'attuazione della direttiva in modo coerente ed idoneo a soddisfare l'adempimento dell'obbligo assunto dallo Stato in forza dell'art. 189 del Trattato della CEE. Nella fattispecie nessun argomento in contrario e' stato addotto dalle ricorrenti, ne' si rinviene alcun elemento che induca ad una diversa lettura delle norme in discussione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale dell'art. 1 comma secondo e degli articoli da 2 a 15 della L. 30 marzo 1981 n. 113 ("Norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione delle pubbliche forniture alla direttiva della Comunita' economica europea n. 77/62 del 21 dicembre 1976") promosse con i ricorsi indicati in epigrafe dalla Regione Sicilia e dalla Provincia autonoma di Bolzano.
Cosi' deciso in Roma, nella camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 1988.
Il Presidente: SAJA
Il redattore: FERRI
Il cancelliere; MINELLI
Depositata in cancelleria il 10 giugno 1988.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 691
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 1, quinto comma, e 3, primo comma, della legge della Provincia di Bolzano approvata il 19 marzo 1986 e riapprovata il 17 ottobre 1986, avente per oggetto: "Modifiche alla legge provinciale 17 novembre 1981, n. 30, concernente la formazione professionale degli apprendisti", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 13 novembre 1986, depositato in cancelleria il 24 novembre successivo ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 1986; Visto l'atto di costituzione della Provincia di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1988 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta, per il ricorrente, e l'avv. Sergio Panunzio per la Provincia;

(……)

Considerato in diritto

1. - Contrariamente a quanto sostiene la difesa della Provincia di Bolzano, il provvedimento di rinvio, in data 24 aprile 1986, della legge provinciale approvata il 19 marzo 1986, in materia di formazione professionale degli apprendisti, censura l'art. 1, quinto comma, non per "asserita violazione del limite massimo di cinque anni di durata dell'apprendistato stabilito dall'art. 7 della legge (statale) 19 gennaio 1955 n. 25", bensi' in quanto "non rispetta - attesa la competenza concorrente della Provincia - il principio di cui all'art. 7 della legge n. 25 del 1955, che demanda alla contrattazione collettiva la durata dell'apprendistato entro il limite massimo di cinque anni". Vi e' dunque sostanziale corrispondenza tra il motivo prospettato nel rinvio governativo della legge al Consiglio provinciale e il motivo svolto nel ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, nella parte in cui impugna l'art. 5, quinto comma, della legge riapprovata il 17 ottobre 1986, in quanto autorizza la Giunta Provinciale, in mancanza di accordo tra le organizzazioni sindacali piu' rappresentative, a fissare con norma regolamentare una durata massima del rapporto di apprendistato inferiore al limite legale di cinque anni. In questa misura il primo capo dell'impugnativa e' ammissibile e va disattesa la contraria eccezione avanzata dalla resistente.

2. - Sotto tale profilo il ricorso e' fondato. La norma impugnata viola due principi dell'ordinamento dello Stato, che devono essere rispettati dalla competenza legislativa concorrente della Provincia di Bolzano in materia di apprendistato. In primo luogo viola il principio generale che esclude ogni competenza legislativa delle regioni e delle province autonome in materia di disciplina dei rapporti giuridici privati (salva la specialissima eccezione ammessa per la Provincia di Bolzano in tema di ordinamento dei masi chiusi). Il termine massimo dell'apprendistato e' un elemento integrante del regolamento contrattuale di questo rapporto speciale di lavoro: alla sua scadenza, in difetto di disdetta da parte

del datore di lavoro, l'art. 19 della legge n. 25 collega l'effetto della trasformazione automatica del rapporto di apprendistato in rapporto di lavoro definitivo (a tempo indeterminato). Percio' anche la fissazione di un termine massimo inferiore a quello stabilito dalla legge nazionale e' esclusa dalla competenza legislativa della Provincia di Bolzano in questa materia (art. 9 n. 4 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti il Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. n. 670 del 1972) e dalle corrispondenti attribuzioni amministrative (artt. 1 e 2 delle norme di attuazione approvate con d.P.R. n. 471 del 1975): tale competenza e tali attribuzioni riguardano esclusivamente i profili pubblicistici del rapporto. In secondo luogo la norma impugnata viola un principio specifico stabilito dalla legge n. 25 del 1955. L'art. 7 dispone una "riserva di contrattazione collettiva (di categoria)" per la fissazione di una durata massima dell'apprendistato inferiore a quella legale di cinque anni. La norma e' un'applicazione del principio generale che riserva alla contrattazione collettiva la competenza a derogare in melius ai minimi legali di tutela dei lavoratori. Nessun'altra fonte normativa, e tanto meno un regolamento amministrativo, puo' surrogarsi all'autonomia professionale in tale funzione. Cio' si comprende agevolmente ove si rifletta che i detti minimi sono determinati dalla legge mediante un bilanciamento degli opposti interessi dei prestatori e dei datori di lavoro, cosi' che essi non possono essere modificati in senso piu' favorevole ai primi se non con l'accordo dei secondi. Pertanto, se per una categoria professionale le organizzazioni sindacali piu' rappresentative non raggiungono un accordo per ridurre la durata massima dell'apprendistato, questa rimane fissata in cinque anni a norma dell'art. 7 della legge n. 25. A tale ipotesi si equipara praticamente quella, pure prevista dalla norma impugnata, ma del tutto improbabile, in cui sia stipulato un contratto collettivo che determini una durata massima del rapporto superiore a quella legale, richiamata nel secondo comma dell'art. 1 della legge sotto esame. Una simile clausola collettiva sarebbe nulla e automaticamente sostituita, in virtu' dell'art. 1339 cod. civ., dalla clausola legale di cui all'art. 7 della legge n. 25, onde neppure in tal caso potrebbe legittimamente intervenire una norma regolamentare della Giunta provinciale. Si aggiunga che la previsione di un previo tentativo di conciliazione delle parti sociali, da esperirsi dall'Assessore provinciale competente in materia, dimostra come il potere regolamentare attribuito dalla norma censurata alla Giunta provinciale sia sostanzialmente destinato a una funzione di arbitrato pubblico obbligatorio di un conflitto collettivo. Sotto questo aspetto la norma urta direttamente contro la garanzia dell'autonomia collettiva implicita nell'art. 39, primo comma, Cost.

3. - Legittimamente invece, in applicazione dell'art. 2 lett. a) del d.P.R. 471 del 1975, l'altra norma denunziata, cioe' l'art. 3, primo comma, prevede l'autorizzazione del competente organo provinciale (Ufficio apprendistato) in luogo dell'autorizzazione dell'Ispettorato provinciale del lavoro prescritta dall'art. 2, secondo comma, della legge n. 25 del 1955, modificata dalla legge n. 424 del 1968. Comunque l'art. 3 e' stato riprodotto integralmente nell'art. 2 della successiva legge provinciale 7 agosto 1987 n. 19, pubblicata nel B.U. della Regione Trentino-Alto Adige n. 38 del 25 agosto 1987. E' venuta meno pertanto la materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 1, quinto comma, della legge della Provincia Autonoma di Bolzano, recante "Modifiche alla legge provinciale 17

novembre 1981 n. 30, concernente la formazione professionale degli apprendisti", approvata dal Consiglio provinciale il 19 marzo 1986 e riapprovata il 17 ottobre 1986, nella parte in cui autorizza la Giunta provinciale, in mancanza di accordo tra le organizzazioni sindacali provinciali piu' rappresentative dei datori e dei prestatori di lavoro, a disciplinare con regolamento la durata dell'apprendistato entro il limite massimo previsto dalla legislazione statale; Dichiara cessata la materia del contendere per quanto attiene all'impugnativa dell'art. 3, primo comma, della legge medesima, proposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri col ricorso indicato in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 23 giugno 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 767
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale dell'art. 14, primo comma, della legge della Provincia di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 ("Legge di riforma dell'edilizia abitativa"), nel testo risultante dalle modifiche apportate con gli artt. 8 della legge provinciale 6 maggio 1976, n. 10 ("Snellimento procedure riforma edilizia abitativa") e 8 della legge provinciale 22 maggio 1978, n. 23 ("Modifiche alla legge provinciale 20 agosto 1972, n. 15, e successive modifiche, sulla riforma dell'edilizia abitativa ed all'ordinamento urbanistico provinciale"), promossi con n. 2 ordinanze emesse il 24 gennaio 1985 dalla Corte di Cassazione sui ricorsi proposti dalla Provincia di Bolzano contro Beneficio Dartha, dalla Provincia di Bolzano contro Alber Josef ed altro e dal Comune di Silandro contro Alber Josef, iscritte ai nn. 424 e 425 del registro ordinanze 1985 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 202- bis dell'anno 1985;
Visti gli atti di costituzione della Provincia di Bolzano e di Alber Josef;
Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1988 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;
Udito l'avv. Mario Barbato per la Provincia di Bolzano.

(……)

Considerato in diritto

3. - I giudizi possono riunirsi per l'identita' delle questioni che ne sono oggetto e decidersi con unica sentenza.
4. - La questione di costituzionalita' sottoposta alla Corte consiste nello stabilire se l'art. 14, primo comma, della l. prov. Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 (nel testo modificato dagli artt. 8 della l. prov. Bolzano 6 maggio 1976, n. 10 e della l. prov. Bolzano 22 maggio 1978, n. 23) - nella parte in cui stabilisce la competenza per territorio della Corte d'appello a conoscere dei giudizi di opposizione alla stima avverso la determinazione dell'indennita' di espropriazione, ai sensi di detta legge, e determina i soggetti ai quali deve essere notificato l'atto di citazione - contrasti con gli artt. 108, 116 e 117 Cost. e con gli artt. 4, 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (T.U. delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).
L'art. 14, primo comma, della l. prov. Bolzano n. 15 del 1972 su richiamata, dispone che l'opposizione alla stima puo' essere proposta davanti alla Corte d'appello competente per territorio, con atto di citazione notificato all'espropriante; l'art. 8 della successiva l. prov. del 1976, n. 10, ha modificato tale disposizione, statuendo che l'opposizione deve essere proposta davanti alla Corte d'appello, ma sostituendo l'espropriante, che era il soggetto destinatario della notifica della citazione, con la provincia. Di poi, l'art. 8 della l. prov. n. 23 del 1978 ha ulteriormente modificato la disposizione, prevedendo che l'atto di citazione deve essere notificato "all'espropriante ed alla provincia".
5. - Il giudice rimettente considera che la normativa anzidetta della provincia di Bolzano si riferisce a materia riservata alla competenza degli organi legislativi dello Stato e cio' sotto un duplice profilo:
a) in quanto identifica l'organo giudiziario competente nella Corte d'appello;

b) in quanto individua i soggetti destinatari della notificazione dell'opposizione alla stima, cui spetta la legittimazione passiva nel relativo giudizio.
6. - In ordine al profilo sub a), non appare fondato il rilievo, formulato dalle stesse ordinanze, che fanno leva sulla distinzione tra norme a contenuto precettivo e norme a contenuto sostanzialmente ricognitivo della disciplina statale circa la competenza giudiziaria in materia di espropriazione. Le norme, che si riferiscono alla competenza della Corte di appello, sarebbero da ricomprendere nella seconda categoria e, come tali, non immutando nella sostanza della disciplina statale, si sottrarrebbero alla censura di illegittimita'.
Osserva la Corte che la coincidenza del contenuto della normativa non puo' valere come elemento di discriminazione ai fini del giudizio di costituzionalita', dato che l'intervento del legislatore provinciale concreta, in ogni caso, la novatio della fonte di produzione del precetto, con la forza e i limiti che ne conseguono.
La giurisprudenza della Corte e' caratterizzata da un orientamento consolidato, secondo il quale il riferimento alla "legge", abilitata a porre le norme sull'"ordinamento giudiziario e su ogni magistratura" (art. 108, primo comma Cost.), concerne soltanto la legge statale. Questa e' la fonte, cui spetta disciplinare in modo uniforme, per l'intero territorio nazionale e nei confronti di tutti i mezzi e le forme di tutela giurisdizionale (sent. 14 aprile 1976, n. 81). Siffatta investitura potrebbe essere modificata soltanto da norma di rango costituzionale (cfr. sent. 30 dicembre 1987, n. 615; 25 giugno 1956, n. 4).
Non puo' dubitarsi che la individuazione nella Corte di appello del giudice territorialmente competente, nel giudizio di opposizione alla stima dell'indennita' espropriativa, e' posta da norma di carattere processuale, contenuta in una legge provinciale (art. 14, primo comma, della l. n. 15 del 1972, e successive modificazioni, della provincia di Bolzano), che, com'e' noto, disciplinando organicamente la materia dell'edilizia abitativa, ha avuto cura di regolare anche la fase dell'opposizione, conformandosi, quanto al giudice competente (Corte d'appello), al criterio posto dalla l. statale n. 865 del 1971: si determina, cosi', una disciplina sostanzialmente conforme a quella statale, destinata ad operare nell'ambito provinciale.
Tale omogeneita' di disciplina non fa, peraltro, venir meno la derivazione della normativa da una fonte diversa dalla legge statale e, dunque, non legittimata a provvedere, con la conseguente violazione dell'art. 108 Cost., nonche' delle norme dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige sulle attribuzioni legislative della Provincia di Bolzano.
7. - Circa il profilo della legittimita' costituzionale della disciplina concernente i soggetti destinatari della notificazione del giudizio di opposizione, il giudice remittente ha osservato che la normativa provinciale diverge da quella statale.
Alla norma originaria (art. 14, primo comma, 1. n. 15 del 1972), che prevedeva la notificazione dell'atto di citazione all'espropriante (conformemente all'art. 19 della 1. statale n. 865 del 1971), l'art. 8 della 1. prov. Bolzano n. 10 del 1976 sostitui' il precetto, secondo il quale l'atto di citazione doveva essere notificato (soltanto) alla provincia.Infine, l'art. 8 della 1. prov. n. 23 del 1978 ha disposto che la citazione debba notificarsi ad entrambi i soggetti: l'espropriante e la provincia.
Tale finale formulazione conserva alla norma diversita' di contenuto rispetto alla disciplina statale, posta dall'art. 19 cit., che individua come destinatario della notificazione soltanto l'espropriante.

Allo scopo di valutare la legittimita' di tale normativa, e' da premettere che il giudizio di opposizione alla stima ha per oggetto la determinazione dell'indennita' di espropriazione; i soggetti del relativo rapporto processuale sono l'espropriato e l'espropriante (quest'ultimo e' colui che ha chiesto ed ottenuto l'esproprio). A tale rapporto e' estranea l'autorita' amministrativa che ha emanato l'atto di espropriazione (il prefetto, secondo l'art. 48 della 1. 25 giugno 1865, n. 2359 n. 15 del 1972 e successive modificazioni).
E' opinione comune che la notificazione dell'opposizione al prefetto, prescritta dall'art. 51, secondo comma, 1 n. 2359 del 1865 cit. ha "scopo amministrativo" e non legittima l'organo statale ad esser parte in giudizio, stante la sua posizione di terzieta' rispetto ai soggetti del rapporto esporpriativo e del relativo giudizio di opposizione alla stima dell'indennita'. La notificazione al prefetto ha finalita' di "semplice intelligenza", diretta a far conoscere all'autorita' amministrativa che la determinazione dell'ammontare dell'indennita' e' oggetto di contestazione.
L'art. 19, primo comma, della legge statalen. 865 del 1971 prescrive che l'opposizione alla stima si effettua "con atto citazione notificato all'espropriante" e non anche al prefetto e, in tal guisa, sancisce l'orientamento indiscusso dell'estraneita' al processo di questo ufficio.
Anche rispetto a questa norma, la giurisprudenza e' univoca nel ritenere che nel giudizio di opposizione alla stima legittimi contraddittori sono l'espropriato e l'espropriante, mentre vi resta estranea l'autorita' che ha emesso il provvedimento ablativo (cfr. da ultimo Cass. 5 novembre 1987, n. 8156).
La 1. prov. di Bolzano n. 23 del 1978, nella formulazione risultante dall'art. 8, dispone che la notificazione venga fatta all'espropriato ed alla provincia, ripristinando, cosi', la duplicita' del destinatario (anche pubblico), prevista dalla 1. statale n. 2359 del 1865. Tale duplicita' dei soggetti destinatari delle notificazioni caratterizza altresi' la 1. reg. Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7, richiamata, da ultimo, dalla provincia, che regola in via generale la materia dell'espropriazione per causa di pubblica utilita' riguardanti le opere non a carico dello Stato da eseguirsi nella regione. Questa legge segue, nelle linee fondamentali e nelle norme tuttora operanti, la disciplina dell'opposizione alla stima posta dalla 1. statale n. 2359 del 1865.
L'art. 34, terzo comma, dispone infatti che l'atto di opposizione deve essere intimato al Presidente della Giunta regionale (o provinciale) e all'espropriante.
La Provincia di Bolzano si fonda sulla disciplina posta dall'articolo ora ricordato della legge regionale, per rafforzare l'affermazione della irrilevanza della questione di costituzionalita', essendo la Provincia, nella persona del suo presidente, soggetto della notifica anche in base alla legge regionale.
Osserva la Corte che il complesso normativo ora delineato (a livello nazionale e locale) non modifica la posizione dell'espropriato e dell'autorita' pubblica (nella specie, provincia), qual'e' configurata nel giudizio di opposizione, secondo la legge fondamentale n. 2359 del 1865.
I soggetti di questo sono sempre e soltanto l'espropriato e l'espropriante; l'autorita' amministrativa vi rimane estranea. La notifica nei confronti di questa adempie ad una finalita' informativa, diretta com'e' dare notizia dell'opposizione ad un soggetto che non partecipa al processo. Questo, anche quando non sia del tutto insensibile alla sorte della procedura espropriativa, per avere, ad esmpio, emanato l'atto ablatorio o per un suo eventuale intervento finanziario o contributivo (cfr. art. 32 1. prov. di Bolzano n. 15 del 1972, situazione che peraltro non ricorre nelle fattispecie, che concernono costruzione

di asilo e di scuola elementare, in un caso; di campo sportivo, nell'altro), non e' portatore di alcun interesse nel giudizio concernente la stima. Al giudizio rimane, quindi, estranea la provincia, anche nella veste, eventuale, di ente erogatore di finanziamenti o di contributi: questa attivita' si esplica in una fase distinta e separata e, quindi, estranea al procedimento espropriativo e alla determinazione della relativa indennita'.

8. - Per la sua finalita' non processuale, l'art. 14, primo comma, l. prov. n. 15 del 1972, come modificata dalle ll. provv. n. 10 del 1976 e n. 23 del 1978, non appare pertanto affetta da illegittimita' costituzionale, nella parte relativa alla notificazione dell'atto di opposizione al presidente della Giunta provinciale. Il comma stesso e', invece, sicuramente viziato e va dichiarato illegittimo nella parte in cui dispone la notificazione all'espropriante, in quanto regola il contraddittorio nei confronti di un soggetto necessario del rapporto processuale, in materia estranea, quindi, alla potesta' normativa della provincia di Bolzano, devoluta alla legislazione statale e da questa disciplinata, per quanto concerne le fattispecie, di cui alle ordinanze di rimessione, dell'art. 19 della l. statale n. 865 del 1971 e successive modificazioni.

Sussiste quindi la violazione, dedotta nelle ordinanze di remissione, degli artt. 108, 116 e 117 Cost. e degli artt. 4, 8, 9 del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, che approva il t.u. delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

La declaratoria di illegittimita' costituzionale dell'art. 14, primo comma, della l. prov. n. 15 del 1972 nel testo modificato dagli artt. 8 l. prov. n. 10 del 1976 e n. 23 del 1978, nella parte in cui dispone che si provveda alla notificazione dell'opposizione alla stima dell'esproriante comporta, ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimita' derivata del terzo comma dell'art. 34, della l. reg. Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7, che prevede del pari l'obbligo della notificazione dell'atto di opposizione all'espropriante e all'espropriato, qualora l'opposizione sia proposta dall'espropriante.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi (reg. ord., nn. 424 e 425 del 1985) dichiara:

l'illegittimita' costituzionale dell'art. 14, primo comma, della l. prov. di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 ("Legge di riforma dell'edilizia abitativa") nel testo modificato dall'art. 8 della l. prov. 6 maggio 1976, n. 10 ("Snellimento procedure riforma edilizia abitativa") nella parte in cui prevede che l'opposizione alla stima dell'ufficio tecnico provinciale sia proposta "davanti alla Corte d'appello competente per territorio";

l'illegittimita' costituzionale dell'art. 14 della l. prov. di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, ("Legge di riforma dell'edilizia abitativa"), nel testo mod. dall'art. 8 della l. prov. di Bolzano 22 maggio 1978, n. 23 ("Modifiche alla legge provinciale 20 agosto 1972, n. 15, e successive modifiche, sulla riforma dell'edilizia abitativa ed all'ordinamento urbanistico provinciale"), nella parte in cui prevede la notificazione all'espropriante dell'atto di opposizione alla stima;

in applicazione dell'art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimita' costituzionale dell'art. 34, terzo comma, della legge regionale Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7 ("Espropriazioni per causa di pubblica utilita' non riguardanti opere a carico dello Stato da eseguirsi nella Regione Trentino-Alto Adige"), nella parte in cui prevede la notificazione dell'atto di opposizione alla stima all'espropriante e all'espropriato;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 14 della l. prov. di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, nel testo mod. dall'art. 8 della legge provinciale di Bolzano 22 maggio 1978, n. 23 cit. nella parte in cui

prevede la notificazione dell'atto di opposizione alla stima alla Provincia di Bolzano, in riferimento agli artt. 108, 116, 117 Cost. ed agli artt. 4, 8, 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 170 ("Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige"), questione sollevata dalla Corte di Cassazione con ordinanze del 24 gennaio 1985 (r.o. nn. 425 e 425 del 1985).
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 1988.
Il Presidente: SAJA
Il redattore: PESCATORE
Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 7 luglio 1988.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 830
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Regione Sardegna, notificati rispettivamente l'11 dicembre 1987 e il 16 dicembre 1987, depositati in cancelleria il 18 dicembre 1987 e il 4 gennaio 1988 ed iscritti ai nn. 25 del registro ricorsi 1987 e al n. 1 del registro ricorsi 1988,per conflitti di attribuzione sorti a seguito dei decreti del Ministero dell'ambiente 18 giugno 1987 n. 429 e 22 luglio 1987 n. 421 relativi alle istituzioni di riserve naturali "Foresta di Tarvisio" e "Monte Arcosu".
Visti gli atti di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Regione Sardegna;
Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 1988 il Giudice relatore Francesco Saja;
Uditi gli avvocati Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Sergio Panunzio per la Regione Sardegna e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - I due ricorsi in epigrafe, promossi per conflitto di attribuzioni rispettivamente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (reg.ord. n. 25 del 1987) e dalla Regione Sardegna (n. 1 del 1988) hanno sostanzialmente il medesimo oggetto. I relativi giudizi vanno percio' riuniti per essere decisi con unica sentenza.
2. - Con il primo di essi la Regione Friuli-Venezia Giulia, richiamata la competenza attribuitale sia dalle norme statutarie (art. 4, l.c. 31 gennaio 1963 n. 1) e di attuazione (art. 1 d.P.R. 26 agosto 1965 n. 1116) sia dall'art. 83 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, chiede l'annullamento del decreto del Ministero dell'ambiente 18 giugno 1987, che ha istituito la riserva naturale biogenetica della Foresta di Tarvisio.
L'impugnazione e' fondata.
Gia' questa Corte ha esaminato analoga questione con sentenza n. 223 del 1984, in relazione ad un provvedimento del Ministero dell'agricoltura e foreste, dichiarando non spettare allo Stato la potesta' di istituire la riserva naturale di popolamento animale della stessa Foresta di Tarvisio.
In detta pronuncia la Corte premise che era irrilevante l'accertamento del diritto di proprieta' sull'immobile, osservando che nel giudizio per conflitto di attribuzioni vengono in discussione le sole questioni attinenti al potere di gestione funzionale del bene ed esclusivamente in relazione ad esse va determinata la ripartizione delle competenze dello Stato e delle regioni. Cio' chiarito, la ricordata sentenza accolse il ricorso della Regione, fondato sull'art. 4 n. 3 dello statuto speciale (il ricorso in esame indica, invece, i nn. 2, 3 e 12 di detta disposizione, ma la censura e' sostanzialmente la medesima) nonche' sull'art. 83 d.P.R. n. 616 del 1977, il quale, nel primo comma, dispone che sono trasferite alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali (dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato gia' esistenti parlano il secondo e terzo comma dello stesso art. 83). In relazione a tale norma la Corte, ribadendo

l'orientamento in precedenza seguito, aggiunse che la disciplina emanata con il cit. d.P.R. n. 616 del 1977 per le regioni ordinarie doveva estendersi, se piu' favorevole, a quelle a statuto speciale, non potendo, per intuitive esigenze logiche, essere riservato alle medesime un trattamento deteriore, in palese contrasto con lo stesso fondamento della loro istituzione.
Lo Stato non muove alcun rilievo in ordine alla ricordata decisione ma affida la sua difesa a due argomenti non dedotti nel precedente giudizio.
Con il primo esso invoca l'art. 5 l. 8 luglio 1986 n. 349, relativo all'istituzione del Ministero dell'ambiente; ma tale norma attribuisce al detto Ministero un mero potere di proposta per l'individuazione delle riserve naturali e di parchi e non immuta affatto la precedente disciplina circa la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni. Nessun potere puo' essere dunque riconosciuto allo stesso organo ai fini della istituzione di nuove riserve naturali, sicche' la dedotta argomentazione si appalesa priva di giuridico fondamento.
Lo Stato richiama, poi, il limite degli obblighi internazionali, che legittimerebbe nella specie il suo intervento rispetto alle attribuzioni regionali. Il richiamo concerne precisamente la Convenzione di Berna del 19 settembre 1979, ratificata in Italia, con il conseguente ordine di esecuzione, mediante la l. 5 agosto 1981 n. 503.
Anzitutto non puo' omettersi di rilevare che tale convenzione, gia' in vigore alla data della richiamata sentenza n. 223 del 1984, non venne affatto invocata dallo Stato nello stesso giudizio. Comunque, la sussistenza dell'obbligo internazionale va desunta non gia' genericamente, ma in base ad un rigoroso procedimento ermeneutico, trattandosi di un limite alla generale competenza regionale nella materia trasferita, per di piu' diretto ad alterare una ripartizione di poteri stabilita con norme di rango costituzionale.
Il detto limite e' percio' configurabile soltanto se la convenzione internazionale imponga agli Stati contraenti una precisa e compiuta regola di condotta di cui l'atto interno statale, che alteri la distribuzione di competenze, costituisca il conseguente, necessario mezzo di adempimento.
Nella fattispecie, per contro, la Convenzione di Berna, dopo aver enunciato generalissimi principi ed intenti relativi alla necessita' di tutelare la vita selvatica e l'ambiente naturale in Europa, prevede espressamente una normazione interna di attuazione (secondo la letterale formula dell'art. 6: "leggi e regolamenti"), da emanare senza limite di tempo dagli Stati contraenti per disciplinare la materia.
Ora, e' evidente che attraverso di tale regolamentazione nazionale bene avrebbe potuto (e dovuto) trovare attuazione la ripartizione delle attribuzioni prevista dalle norme interne di livello costituzionale, salva, in caso di successiva e persistente inerzia delle regioni, la sostituzione dello Stato, intesa ad evitare la responsabilita' verso gli altri Stati contraenti, gravante per principio a carico del medesimo.
Pertanto, il richiamo alla ricordata convenzione, non sembra pertinente.
3. - Neppure vale il richiamo alla direttiva del Consiglio delle Comunita' europee n. 79/409 in materia di protezione dell'avifauna (modificata in minima parte con provvedimento della Commissione in data 25 luglio 1985), la quale parimenti sussisteva gia' al momento della piu' volte richiamata sent. n. 223 del 1984.
Invero, la competenza per l'attuazione delle direttive comunitarie, attribuita alle regioni, nelle materie ad esse riservate, dall'art. 6 d.P.R. n. 616 del 1977, puo' essere derogata attraverso il potere sostitutivo dello Stato soltanto se le medesime persistano nella loro inattivita' nonostante la sollecitazione ad adempiere e, comunque, dopo che esse siano state sentite (cfr. al riguardo anche la recente sent. n. 304 del 1987).

Ora, nulla di cio' e' avvenuto nel caso in esame, considerato che lo Stato non ha rivolto alcuna sollecitazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, ne' ha provveduto a sentirla, ma con il decreto impugnato ha improvvisamente istituito la riserva in questione.
Peraltro va ricordato che da parte della Regione non vi e' stata inerzia nella tutela ambientale della zona in questione, risultando per contro che essa si e' ripetutamente attivata attraverso una vasta normazione (legge urbanistica n. 23 del 1968; leggi n. 11 del 1983, specificamente relativa ai parchi ed alla tutela ambientale; nn. 22 del 1982 e 14 del 1986, in materia di forestazione; n. 13 del 1969, sulle riserve di caccia; n. 14 del 1987, sulla protezione della fauna selvatica; n. 34 del 1981, sulla tutela della flora), alla quale va aggiunto il piano urbanistico regionale approvato con decreto del Presidente della Giunta 15 settembre 1978 ed immediatamente efficace per le misure di salvaguardia.
4. - Analoghe considerazioni valgono per quanto riguarda il ricorso promosso dalla Regione Sardegna relativamente all'istituzione della riserva naturale di Monte Arcosu, dato che lo Stato formula le medesime doglianze.
I termini della questione, infatti, sono sostanzialmente analoghi, onde e' sufficiente richiamare gli argomenti gia' svolti sia in ordine alla convenzione di Berna, sia rispetto alle direttive comunitarie.
Inoltre, sotto un profilo particolare, e' da osservare che al Consiglio regionale della Sardegna era stato gia' presentato dalla Giunta il disegno di legge 3 maggio 1987 n. 376, relativo all'istituzione e alla gestione dei parchi e delle riserve naturali, riguardante anche il territorio in questione: conseguentemente l'improvviso intervento statale, che ha inciso sull'attivita' regionale diretta al medesimo fine, rende ancor piu' evidente l'invasione di competenza lamentata dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, accoglie i ricorsi indicati in epigrafe, rispettivamente proposti dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Sardegna, e dichiara che non spetta allo Stato l'istituzione della riserva naturale orientata biogenetica Foresta di Tarvisio, nonche' l'istituzione della riserva naturale Foresta di Monte Arcosu; conseguentemente annulla i decreti del Ministero dell'ambiente 18 giugno 1987 n. 429 e 22 luglio 1987 n. 421.
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 1988.
Il Presidente e redattore: SAJA
Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 21 luglio 1988.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 1002
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 1, 2 e 11 della l. 27 dicembre 1977, n. 968 "Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia" promosso con ordinanza emessa il 18 giugno 1987 dal Consiglio di Stato - Sez. VI giurisdizionale sul ricorso proposto dalla Associazione Italiana per il World Wildlife Fund - Fondo Mondiale per la natura- contro il Comitato provinciale della caccia di Trento e nei confronti della Associazione cacciatori della Provincia di Trento, iscritta al n. 720 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale dell'anno 1987;
Visti gli atti di costituzione del Comitato provinciale della caccia di Trento e dell'Associazione cacciatori della Provincia di Trento nonche' l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 1988 il Giudice relatore Enzo Cheli;
Uditi l'avv. Valerio Onida per il Comitato provinciale della caccia di Trento e l'avv. Angelo Clarizia per l'Associazione cacciatori della Provincia di Trento e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza di cui e' causa la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha proposto questione di legittimita' costituzionale nei confronti degli artt. 1, 2 e 11 della legge 27 dicembre 1977 n. 968, recante "Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia", avendo ritenuto le norme stesse lesive della potesta' legislativa esclusiva della Provincia autonoma di Trento in tema di caccia.
La questione e' stata sollevata nel corso del giudizio proposto dall'Associazione italiana per il W.W.F. nei confronti del calendario venatorio della Provincia di Trento 1985-86, cui si contesta la violazione dei principi espressi dagli artt. 1, 2 e 11 della legge n. 968 del 1977, suscettibili di vincolare, ad avviso dell'Associazione ricorrente, anche la legislazione esclusiva della Provincia autonoma.
2.- Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilita' della questione per difetto di rilevanza prospettata dal Comitato provinciale della caccia di Trento, secondo cui le norme applicabili nel processo a quo dovrebbero essere individuate nella sola legge provinciale n. 56 del 1978 (recante "Disposizioni transitorie in materia di protezione della fauna e disciplina della caccia"), e non nella legge quadro statale n. 968 del 1977. L'ordinanza di rimessione sarebbe, pertanto, viziata per aberratio ictus, stante l'errata identificazione della disciplina rilevante ai fini della decisione.
Tale eccezione non merita accoglimento.
Se e' vero, infatti, che il calendario venatorio in contestazione dinanzi al giudice amministrativo e' stato emanato in attuazione diretta della legge provinciale n. 56 del 1978, e' anche vero che l'ordinanza di rimessione ha congruamente motivato in ordine alla possibilita' di applicare, ai fini della decisione della controversia, i principi espressi dalle norme impugnate, in quanto suscettibili di vincolare - o come "principi

dell'ordinamento giuridico" o come norme rispondenti "ad esigenze di carattere unitario" - anche l'esercizio della potesta' legislativa esclusiva della Provincia, subordinata al rispetto dei limiti posti dall'art. 4 dello Statuto speciale. Il giudice a quo, prima di affrontare il profilo relativo al contrasto (ed al possibile coordinamento) tra le norme contenute nella legge provinciale n. 56 del 1978 e quelle espresse dalla legge quadro statale n. 968 del 1977, si e', dunque, correttamente posto, come questione pregiudiziale, il problema della validita' di una delle due normative in conflitto, assumendo come oggetto di verifica la normativa statale: tale scelta appare giustificata non solo in relazione alla possibilita', valutata nell'ordinanza, di affermare la prevalenza a certe condizioni della disciplina statale sulla legge provinciale, ma anche in relazione al fatto che nelle norme impugnate, espresse dalla legge n. 968, la ricorrente aveva individuato, secondo il petitum, i parametri per la valutazione della legittimita' dell'atto amministrativo (calendario venatorio) oggetto di contestazione.
Sussistono, pertanto, i requisiti idonei a giustificare la rilevanza della questione.
3.- Nel merito la questione non appare fondata.
La legge 27 dicembre 1977 n. 968, comunemente qualificata come "legge quadro" sulla caccia, ha posto - secondo quanto viene enunciato nel suo stesso titolo - i "principi generali" suscettibili di vincolare, ai sensi dell'art.117 Cost., l'esercizio delle funzioni legislative in materia di caccia delle Regioni ordinarie. Tale legge, peraltro - in relazione agli aspetti innovativi dei suoi contenuti, nonche' ai suoi scopi ed alle sue motivazioni politico-sociali, riferite ad un settore che ha assunto nel corso del tempo sempre maggiori implicazioni di ordine economico e sociale, quale quello relativo alla protezione della fauna selvatica ed all'esercizio della caccia - viene anche a caratterizzarsi, secondo gli orientamenti ripetutamente espressi da questa Corte (cfr. sentt. nn. 219 del 1984; 151 del 1986; 99 del 1987), come legge di riforma economico-sociale, suscettibile di condizionare, attraverso le norme fondamentali che in essa e' dato identificare, la legislazione esclusiva delle Regioni e delle Province a speciale autonomia. Rilevano a tal fine, in particolare, le norme formulate negli artt. 1, 2, 8 e 10 della legge stessa che, attraverso il superamento dei principi in tema di caccia gia' posti dal T.U. 5 giugno 1939 n.1016, hanno affermato - con espressioni tecniche ben determinate - l'appartenenza della fauna selvatica al patrimonio indisponibile dello Stato; l'affievolimento del tradizionale "diritto di caccia", attualmente subordinato all'interesse prevalente della conservazione del patrimonio faunistico e della protezione dell'ambiente agrario; l'imposizione di un regime di caccia controllata per tutto il territorio nazionale. Tali norme - per la loro natura e rilevanza nonche' per il carattere unitario degli interessi alle stesse sottesi - si presentano tali da vincolare non solo la legislazione concorrente delle Regioni ordinarie, ma anche la legislazione esclusiva delle Regioni e delle Province a speciale autonomia.
Questa soluzione sembra, d'altro canto, valere anche per quanto concerne l'art. 11 della stessa legge, concernente l'elenco delle specie cacciabili, ove la norma espressa in tale articolo venga correttamente intesa non tanto come norma di dettaglio, quanto come norma di necessaria integrazione, indispensabile per dare contenuto e sostanza ai principi espressi negli artt. 1 e 2 della legge n. 968, cioe' per definire l'esatta nozione di "fauna selvatica" e, attraverso di essa, l'oggetto specifico della tutela.
L'art. 11 della legge quadro, ai fini che qui interessano, assume pertanto rilievo in relazione al fatto di aver individuato attraverso l'elencazione delle specie cacciabili come eccezioni al generale divieto di caccia per qualsiasi specie di mammiferi e uccelli appartenenti alla fauna selvatica italiana - l'oggetto minimo inderogabile della

protezione che lo Stato, anche in adempimento di obblighi assunti in sede internazionale e comunitaria, ha ritenuto di dover offrire al proprio patrimonio faunistico, nella consapevolezza che "flora e fauna selvatica costituiscono un patrimonio naturale di valore estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico e intrinseco che va preservato e trasmesso alle generazioni future", dato "il ruolo fondamentale della flora e della fauna selvatiche per il mantenimento degli equilibri biologici" (v. in proposito la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata a Berna il 19 settembre 1979 e ratificata con legge 5 agosto 1981 n. 503, nonche' la Convenzione sulla conservazione delle specie migratorie appartenenti alla fauna selvatica, adottata a Berna il 23 giugno 1979 e ratificata con legge 25 gennaio 1983 n. 42).

In questa prospettiva, tanto l'individuazione dei contenuti minimi della sfera sottoposta a protezione (specie non cacciabili) quanto l'elencazione delle possibili eccezioni (specie cacciabili), non possono non investire un interesse unitario proprio della comunita' nazionale - secondo quanto espressamente indicato nello stesso art. 1 della legge n. 968 -, la cui valutazione e la cui salvaguardia restano in primo luogo affidati allo Stato ed ai poteri dell'amministrazione centrale.

Questo non conduce, d'altro canto, a escludere la possibilita' per le Regioni di apportare, con propri atti, variazioni all'elenco delle specie cacciabili di cui all'art. 11 della legge n. 968 (cosi' come risulta, del resto, esplicitamente previsto dall'art. 12, primo comma, della stessa legge), in considerazione sia delle specifiche caratteristiche ambientali, stagionali o climatiche, sia delle esigenze particolari connesse alla protezione della fauna locale: ma tali variazioni - dato il carattere inderogabile del nucleo minimo di tutela identificato attraverso la legge statale ed i successivi atti governativi - in ogni caso, anche per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome dotate di competenza esclusiva, non potranno operare altro che nel senso di un rafforzamento del fine protezionistico affermato dalle norme fondamentali della legge n. 968. Regioni speciali e Province autonome potranno, pertanto, attraverso la propria legislazione sulla materia, prevedere la possibilita' di modificare l'elenco delle specie cacciabili di cui all'art. 11 della legge quadro statale, ma soltanto al fine di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia espresso dal primo comma dello stesso articolo.

Tale conclusione sembra, d'altro canto, convalidata anche dalla lettura degli artt. 5 e 7 della legge n. 968. L'art. 5, ultimo comma, nel rinviare alle competenze esclusive delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome si preoccupa, infatti, di richiamare "i limiti stabiliti dai rispettivi statuti", mentre l'art. 7, nel delineare la zona delle Alpi come "zona faunistica a se' stante" - i cui confini vengono determinati dalle Regioni ordinarie mediante intesa con le Regioni speciali e le Province autonome - sottolinea in modo particolare il fine di protezione della "caratteristica fauna" presente in tale area territoriale.

4.- Le osservazioni che precedono conducono a escludere che le norme della l. 27 dicembre 1977 n. 968, oggetto della presente impugnativa, in quanto suscettibili di operare come limiti riconducibili all'art. 4 dello Statuto speciale, siano lesive della competenza legislativa esclusiva della Provincia di Trento in materia di caccia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale sollevata, con l'ordinanza di cui in epigrafe, nei confronti degli artt. 1, 2 e 11 della legge 27 dicembre 1977 n. 968,

recante "Principi' generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia", con riferimento agli artt. 8 nn. 15 e 16 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige e 116 della Costituzione.
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 ottobre 1988.
Il Presidente: SAJA
Il redattore: CHELI
Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 27 ottobre 1988.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 1066
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della legge riapprovata il 6 aprile 1988 dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta avente per oggetto: "Erogazione al Consorzio garanzia fidi fra gli industriali della Valle d'Aosta di un contributo per l'anno 1987 per l'abbattimento del tasso d'interesse delle anticipazioni su cessioni di crediti commerciali perfezionate da aziende valdostante", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 26 aprile 1988, depositato in cancelleria il 3 maggio 1988 successivo ed iscritto al n. 12 del registro ricorsi 1988;
Visto l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;

Udito nell'udienza pubblica del 25 ottobre 1988 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il ricorrente, e l'avv. Gustavo Romanelli per la Regione.

(……)

Considerato in diritto

4. - Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che venga dichiarata l'illegittimita' costituzionale della legge regionale Valle d'Aosta approvata dal Consiglio regionale il 24 settembre 1987, riapprovata il 6 aprile 1988 e comunicata al Presidente della Commissione di coordinamento il 12 aprile 1988, intitolata: "Erogazione al Consorzio garanzia fidi fra gli industriali della Valle d'Aosta di un contributo per l'anno 1988 per l'abbattimento del tasso di interesse delle anticipazioni su cessioni di crediti commerciali (factoring) perfezionate da aziende valdostane".

Come si evince gia' dal suo titolo, la legge intende concorrere alla riduzione del tasso di interesse relativo ad operazioni di anticipazione su cessioni di crediti commerciali perfezionate dalle aziende industriali aventi sede nel territorio della Regione.

A tal fine, la Giunta regionale e' autorizzata a concedere, per l'anno 1988, un contributo di lire 200 milioni al Consorzio garanzia fidi fra gli industriali della Valle d'Aosta, con la prescrizione che la misura del contributo non potra' superare sei punti del tasso di interesse praticato per ogni singola operazione e comunque non potra' essere superiore al 50 per cento del prime rate dell'Associazione bancaria italiana. Al termine dell'esercizio 1988 il Consorzio e' tenuto a fornire all'Amministrazione regionale un consuntivo recante il numero delle operazioni agevolate, l'importo complessivo, il contributo regionale utilizzato e l'eventuale contributo residuo.

Ad avviso del Governo, la legge esorbiterebbe dalle competenze dalla Regione e prevederebbe un meccanismo di finanziamento discriminatorio e per vari aspetti irrazionale. Essa contrasterebbe quindi con gli artt. 3, 5, 41, 81, 97 primo comma, 120 e 127 quarto comma Cost., nonche' con gli artt. 3 e 51 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4).

5. - Col prevedere il finanziamento di un'attivita' di factoring a vantaggio di aziende industriali aventi sede nel territorio della Valle d'Aosta, la legge regionale

impugnata tende a promuovere lo sviluppo di alcuni settori dell'economia locale, ricorrendo allo strumento della incentivazione.

Questa forma di intervento pubblico nell'ambito della economia e' ormai ampiamente sperimentata e diffusamente praticata. Essa consente infatti di indirizzare lo sviluppo verso obiettivi di interesse generale, evitando gli oneri della gestione diretta e creando stimoli che si integrano agevolmente nella dinamica di mercato.

D'altra parte, non si appalesa l'esistenza d'incompatibilita' coni principi costituzionali: per un verso, la liberta' d'impresa non e' in alcun modo insidiata dalla offerta di opportunita' che possono essere o non accettate, risultando quindi osservato il disposto dell'art. 41, primo comma, della Costituzione; per l'altro, l'attivita' di indirizzo dell'economia e' espressamente consentita dal terzo comma dello stesso articolo.

Il richiamo all'art. 41 della Costituzione opera dunque in modo assai diverso rispetto alle deduzioni della parte ricorrente, secondo la quale l'articolo menzionato "salvaguarda la liberta' dell'iniziativa economica privata, ma non prevede affatto come valore costituzionale l'incentivazione di detta iniziativa mediante l'erogazione di denaro prelevato dai contribuenti".

6. - La legge regionale viene censurata anche in riferimento agli artt. 3, 5 e 120 della Costituzione, sotto il profilo che l'incentivazione progettata produrrebbe una disparita' di situazioni tra operatori economici di regioni diverse, non giustificata da condizioni di depressione economica, ne' autorizzata dal particolarismo regionale.

In realta', ogni incentivo introduce inevitabilmente una discriminazione, essendo per sua natura diretto a promuovere lo sviluppo di una determinata attivita' o di attivita' insediate in un determinato ambito territoriale. A meno che non si voglia negare in radice l'uso di questo strumento economico, cio' che puo' valutarsi in sede di giudizio di costituzionalita' e' dunque soltanto se la previsione specifica considerata si fondi su un criterio di ragionevolezza e persegua finalita' costituzionalmente apprezzabili, essendo invece pertinente al merito e restando quindi affidato alla responsabilita' politica ogni rilievo circa la convenienza e la congruita' dell'intervento progettato.

Ma lo stesso ricorso non prospetta critiche nella direzione indicata e si limita a censurare la disparita' di situazioni che verrebbe a crearsi tra operatori economici di regioni diverse. Orbene, e' evidente che un principio di non discriminazione inteso in un senso cosi' ampio e generico sarebbe impeditivo di qualsiasi iniziativa in ambito locale. Per converso, anche la legislazione nazionale ha da lungo tempo offerto una serie di esempi di interventi di stimolo e di sostegno dell'economia operanti limitatamente a determinate aree territoriali, interventi la cui previsione o la cui priorita' rispetto ad altri, ugualmente ipotizzabili, non potrebbe utilmente essere discussa sotto un profilo di mera legittimita'.

7. - Con richiamo agli artt. 3 e 51 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, si contesta inoltre la competenza della Regione ad emanare una normativa quale quella in esame, "per il suo carattere fortemente innovativo e per di piu' contrastante con le linee generali della legislazione statale.... e con i parametri costituzionali gia' menzionati". Piu' specificamente, l'intermediazione finanziaria nelle sue varie modalita' non rientrerebbe nella competenza delle regioni.

Le censure non risultano fondate. L'art. 3 dello statuto attribuisce alla Regione, tra l'altro, la potesta' di emanare norme legislative di integrazione in materia di industria e commercio.
La disciplina contestata, relativa ad incentivazioni creditizie per le aziende industriali aventi sede nella Valle d'Aosta, non ha affatto quel carattere fortemente innovativo e per di piu' contrastante con le linee generali della legislazione statale che le viene attribuito dal ricorso. Al contrario, essa si inserisce in modo armonico in un quadro complessivo caratterizzato dalla costante ricerca, in sede sia nazionale che locale, della promozione dello sviluppo industriale e da un ampio uso, a tale scopo, dello strumento della agevolazione dell'accesso al credito. Ne' e' facile individuare, anche perche' la parte ricorrente omette di indicarle, quali siano le linee generali della legislazione statale con cui la legge regionale impugnata contrasterebbe.

Come si e' accennato, l'evoluzione della legislazione statale puo' dirsi caratterizzata dal collegamento strumentale dell'accesso al credito e dell'agevolazione creditizia con le materie di competenza regionale.

L'art. 109 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, infatti ha incluso, tra le funzioni trasferite alle regioni, anche quelle concernenti ogni tipo di intervento per agevolare l'accesso al credito, precisando altresi' che il trasferimento di funzioni comprende la "determinazione dei criteri applicativi dei provvedimenti regionali di agevolazione creditizia, di prestazione di garanzie e di assegnazione di fondi, anticipazioni e quote di concorso, destinati alla agevolazione dell'accesso al credito sulle materie di competenza regionale, anche se relativi a provvedimenti di incentivazione definiti in sede statale e comunitaria".

Tale disciplina, nella sua corretta interpretazione, non configura negli interventi diretti ad agevolare l'anzidetto accesso una materia a se', da aggiungere all'elencazione contenuta nell'art. 117 Cost., bensi' un'attivita' strumentale che viene a far parte integrante delle varie materie di competenza regionale a contenuto economico (agricoltura e trasformazione dei prodotti agricoli; industria turistica e alberghiera; artigianato; trasporti ecc.). Spetta, pertanto, alle Regioni ordinarie il potere di adottare misure legislative al fine di agevolare l'accesso al credito, attraverso la prestazione di garanzie, l'assegnazione di contributi e di fondi, l'erogazione di anticipazioni e quote di concorso negli interessi ecc., purche' tali interventi risultino collegati alle materie di competenza regionale, elencate nell'art. 117 Cost. e ulteriormente precisate nel d.P.R. n. 616 del 1977 (sent. 30 giugno 1988, n. 735).

8. - Collocando la fattispecie in esame nel quadro normativo cosi' delineato, e' da osservare che la potesta' di integrazione delle leggi della Repubblica, in materia di industria e commercio, prevista dall'art. 3 dello Statuto speciale della Valle d'Aosta, consente alla Regione di provvedere nella materia, disciplinata dalla legge impugnata.

Detta potesta' "integrativa" rende perseguibile un obiettivo che attiene allo sviluppo dell'area regionale, e non contrasta cosi' "le linee generali" della legislazione statale. Tale potesta' normativa non tocca, nel caso concreto, la materia creditizia, nei suoi momenti qualificanti, ma si limita a concedere una particolare agevolazione alle anticipazioni su cessioni di credito richieste dalle aziende industriali valdostane.

Le agevolazioni creditizie sono state comprese tra le funzioni amministrative trasferite alle Regioni, a statuto ordinario, nelle materie di cui al d.P.R. n. 616 del 1977 (cfr. n. 7); a maggior ragione esse debbono ritenersi pertinenti alla competenza

regionale "integrativa" prevista dall'art. 3 lett. a) dello Statuto della Valle d'Aosta in materia di industria e commercio.

Si tratta non gia' di funzione trasferita, ma di attribuzione "propria e diretta" della Regione, derivante dal suo statuto (speciale); gli incentivi per l'accesso al credito si pongono in posizione servente e strumentale rispetto alla materia dell'industria e del commercio, nei limiti in cui essa rientra fra le attribuzioni regionali (art. 3 e 4 St. Valle d'Aosta cit.). La competenza di "integrazione" normativa della Regione e' base adeguata della legittimazione regionale a disciplinare le dette agevolazioni, in quanto e' intesa ad "adattare alle condizioni regionali" (art. 3, primo comma St. cit.) la normativa generale dello Stato in materia di sviluppo economico (si pensi agli indirizzi della politica nazionale diretti a favorire l'innovazione della struttura e lo sviluppo del sistema industriale e alle inerenti leggi di incentivazione territoriale e settoriale).

Tenuto, poi, conto della temporaneita' dell'intervento previsto dalla legge regionale impugnata, unitamente alla predeterminazione del limite massimo del contributo, nei sensi che saranno tra poco precisati, e' da escludere che la legge in contestazione possa determinare gravi ripercussioni sulla manovra del credito, in guisa da violare il limite territoriale di validita' proprio alla potesta' normativa regionale (cfr. sent. 8 luglio 1975, n. 221).

9. - Devono altresi' ritenersi infondate le censure mosse con riguardo ad alcuni aspetti particolari della disciplina considerata. Non puo' convenirsi anzitutto sulla asserita indeterminatezza della nozione di factoring, sia perche' lo stesso e' andato ormai assumendo un preciso significato nella esperienza pratica e nella riflessione giuridica, sia perche' la legge regionale provvede a definirlo espressamente come anticipazione su cessione di crediti commerciali. Ne' puo' risultare rilevante in questa sede l'addotto inconveniente di fatto consistente nella possibilita' che la somma ottenuta quale anticipazione sui crediti venga destinata a finalita' extra-aziendali. Al riguardo operano anche i controlli inerenti all'attivita' del consorzio erogatore, che sono di particolare intensita'.

Da analoga insussistenza e' caratterizzata la censura relativa alla inefficacia del limite del contributo, derivante dal riferimento al prime rate dell'Associazione bancaria italiana, che da qualche anno viene rilevato ex post, sulla base di un campione reputato rappresentativo di banche nell'ultimo giorno del mese. A parte l'osservazione che la legge indica anche il limite di "punti sei del tasso praticato per ogni singola operazione", il ricorso non spiega come la rilevazione effettuata a fine mese osterebbe alla esatta applicazione della norma.

Infine, non appare censurabile neppure che l'erogazione delle anticipazioni avvenga attraverso il Consorzio garanzia fidi fra gli industriali della Valle d'Aosta, al quale la Regione ha aderito gia' con legge regionale 11 agosto 1976, n. 32, rifinanziata poi con legge 18 dicembre 1987, n. 101. E' infatti pratica diffusa il ricorso da parte dell'amministrazione pubblica ad organismi aventi natura privata o caratterizzati, come nel caso, dalla compresenza di soggetti privati e pubblici (cfr. al riguardo la cit. sent. 30 giugno 1988, n. 735). Tale operare risulta, nei limiti e con i caratteri che si sono qui considerati, indifferente rispetto agli invocati artt. 41, terzo comma, 97, primo comma, e 81 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale della legge regionale Valle d'Aosta riapprovata il 6 aprile 1988, (intitolata "Erogazione al Consorzio garanzia fidi fra gli industriali della Valle d'Aosta di un contributo per l'anno 1988 per l'abbattimento del tasso di interesse delle anticipazioni su cessioni di crediti commerciali perfezionate da aziende valdostane"), questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso 26 aprile 1988 (R.ric. n. 12 del 1988), in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 81, 97, primo comma, 120 e 127 della Costituzione, nonche' agli artt. 3 e 51 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 novembre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 dicembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 1107
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale dell'art. 8 della legge della Provincia di Trento 30 settembre 1974, n. 26 ("Modifiche al trattamento economico del personale provinciale"), dell'art. 7 della legge della Provincia di Trento 23 novembre 1983, n. 41 ("Nuovo assetto retributivo del personale dirigente e miglioramenti economici al personale collocato nei livelli funzionali e retributivi"), promossi con le seguenti ordinanze: 1) ordinanza emessa il 15 novembre 1985 dal Consiglio di Stato - Sez. V giurisd.le sul ricorso proposto da Casagrande Sergio ed altri contro la Provincia Autonoma di Trento ed altri, iscritta al n. 305 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale dell'anno 1986; 2) ordinanza emessa il 27 novembre 1986 dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Provincia di Trento nel procedimento civile vertente tra Seppi Antonio ed altri e Provincia Autonoma di Trento ed altri, iscritta al n. 90 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale dell'anno 1987; Visti gli atti di costituzione di Casagrande Sergio ed altri, della Provincia Autonoma di Trento e di Seppi Antonio ed altri; Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre; Uditi l'Avvocato Sergio Dragogna per Casagrande Sergio ed altri e l'Avvocato Sergio Panunzio per la Provincia Autonoma di Trento;

(……)

Considerato in diritto

1. - Le ordinanze in epigrafe contestano la legittimita' costituzionale dell'art. 8 della legge della Provincia di Trento 30 settembre 1974, n. 26 ('Modifiche al trattamento economico del personale provinciale') e dell'art. 7 della legge della stessa Provincia 23 novembre 1983, n. 41 ('Nuovo assetto retributivo del personale dirigente e miglioramenti economici al personale collocato nei livelli funzionali e retributivi'), nella parte in cui non estendono al personale chimico dipendente dal laboratorio provinciale di igiene e profilassi il trattamento economico previsto dagli stessi articoli a favore del personale medico dipendente dal medesimo laboratorio. Tale omissione del legislatore provinciale e' ritenuta contrastante tanto con gli artt. 3 (principio di eguaglianza), 36 (principio di proporzionalita' della retribuzione alla quantita' e qualita' del lavoro) e 97 (principio del buon andamento della pubblica amministrazione) della Costituzione, quanto con gli artt. 4 e 8 St. T.A.A., che limitano l'esercizio della competenza legislativa esclusiva della Provincia di Trento all'osservanza dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Censure identiche sono, poi, mosse dalla sola ordinanza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Provincia di Trento anche nei confronti della legge provinciale 28 dicembre 1984, n. 17 ('Norme di recepimento dell'accordo provinciale unitario del 13 dicembre 1983'), la quale, nel recepire il contratto collettivo 1983-1985 relativo ai dipendenti degli enti provinciali, esclude espressamente, all'art. 2, comma secondo, l'applicabilita' dello stesso contratto al personale medico adibito

all'espletamento delle funzioni esercitate direttamente dalla Provincia, limitatamente a quanto riguarda il trattamento economico. Poiche' le questioni sollevate concernono in buon parte le stesse disposizioni di legge e poiche' i profili di legittimita' costituzionale coinvolti sono i medesimi, i giudizi promossi dalle due ordinanze sopra riferite vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza. 2. - I giudici a quibus sottopongono al giudizio di questa Corte due distinti ordini di questioni: per un verso, essi sospettano che le disposizioni di legge impugnate violino il limite costituzionale, rappresentato dagli artt., 3, 36 e 97 Cost.; per altro verso, essi dubitano che le stesse norme contrastino con i limiti costituiti dai principi generali dell'ordinamento giuridico e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (artt. 4 e 8 St. T.A.A.). Con riferimento alle censure relative alla violazione del limite costituzionale, il ricorso va dichiarato inammissibile, in quanto rientra nella discrezionalita' del legislatore stabilire per le categorie di dipendenti contemplate dalle norme impugnate trattamenti economici identici ovvero ragionevolmente differenziati. Il nucleo centrale delle censure ora considerate e' dato dalla pretesa violazione del principio costituzionale di eguaglianza (art. 3 Cost.), la quale conseguirebbe al fatto che il legislatore provinciale, con le disposizioni impugnate, ha disciplinato in modo differenziato il trattamento economico di categorie - come quelle dei chimici e dei medici dipendenti dal laboratorio di igiene e profilassi - che avrebbero caratteristiche omogenee, tanto sotto il profilo delle prestazioni loro richieste, quanto sotto quello dello status giuridico. E' solo sulla base di tale supposta violazione dell'art. 3 Cost., infatti, che i giudici a quibus ritengono consequenzialmente violati anche il principio di proporzionalita' della retribuzione (art. 36 Cost.) e quello del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.): il primo e' ritenuto leso in quanto le norme impugnate prevedono un trattamento economico differenziato in relazione a prestazioni supposte come appartenenti allo stesso tipo; il secondo, invece, e' considerato violato in quanto la disparita' di trattamento prevista, apparendo del tutto ingiustificata, creerebbe motivi di inefficienza nel funzionamento degli uffici amministrativi in cui opera il personale coinvolto nei presenti giudizi. In ogni caso, poiche' i giudici a quibus collegano l'asserita violazione del principio di eguaglianza all'omissione della categoria dei chimici dipendenti dal laboratorio di igiene e profilassi dalla disciplina legislativa sul trattamento economico dei medici dipendenti dallo stesso laboratorio, cio' che essi chiedono a questa Corte e' una pronunzia additiva con la quale sia esteso ai chimici il trattamento economico previsto per i medici. Tuttavia, come questa Corte ha piu' volte precisato (v., da ultimo, sentt. nn. 109 del 1986, 125 del 1988, nonche' ord. n. 182 del 1986), una decisione di tipo additivo e' consentita "soltanto quando la soluzione adeguatrice non debba essere frutto di una valutazione discrezionale, ma consegua necessariamente al giudizio di legittimita', si' che la Corte in realta' proceda a un'estensione logicamente necessitata e spesso implicita nella potenzialita' interpretativa del contesto normativo in cui e' inserita la disposizione impugnata. Quando, invece, si profili una pluralita' di soluzioni, derivanti da varie possibili valutazioni, l'intervento della Corte non e' ammissibile, spettando la relativa scelta unicamente al legislatore". Nel caso in esame le ordinanze di rimessione chiedono un'estensione della disciplina impugnata a soggetti diversi da quelli contemplati nelle norme impugnate senza dimostrare che quell'estensione sia costituzionalmente necessitata. Pur constatando, infatti, che il contesto normativo nel quale si inseriscono le norme impugnate mostra, nel suo divenire, un progressivo avvicinamento del personale biologo o chimico addetto ai laboratori d'igiene e di profilassi rispetto al personale medico dipendente dagli stessi laboratori, tanto da

vantare gia' significativi punti di incontro sia sotto il profilo del regime giuridico sia sotto quello del trattamento economico, non si puo' dire, tuttavia, che allo stato le due categorie siano del tutto assimilate in relazione alla loro posizione giuridica e alle loro funzioni (v., in tale senso, le varie vicende legislative intercorrenti fra il d.P.R. 25 giugno 1983, n. 348, il d.P.R. 13 maggio 1987, n. 228 e il d.P.R. 20 maggio 1987, n. 270, al termine delle quali permane nel comparto di contrattazione collettiva del personale sanitario "un'apposita area negoziale per la professionalita' medica", ivi compresi "gli istituti relativi all'assetto retributivo della categoria"). Di modo che, lungi dall'essere una soluzione costituzionalmente imposta, l'estensione ai chimici del (piu' favorevole) trattamento economico dei medici e', allo stato, una scelta lasciata all'insindacabile discrezionalita' del legislatore. 3. - Un secondo ordine di censure sollevato dai giudici a quibus concerne la pretesa violazione, da parte delle norme impugnate (art. 8 legge prov. n. 26 del 1974, art. 7 legge prov. n. 41 del 1983, art. 2 legge prov. n. 17 del 1984), dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che gli artt. 4 e 8 St. T.A.A. prevedono come limiti all'esercizio della potesta' legislativa esclusiva posseduta dalla Provincia di Trento in materia di ordinamento dei propri uffici e del personale ad essi addetto. Le censure sono infondate. E' affermazione costante nella giurisprudenza di questa Corte che i principi generali dell'ordinamento giuridico consistono in orientamenti o criteri direttivi di cosi' ampia portata e cosi' fondamentali da potersi desumere, di norma, soltanto dalla disciplina legislativa relativa a piu' settori materiali (v., ad esempio, sentt. nn. 6 del 1956, 68 del 1961, 87 del 1963, 28 del 1964, 23 del 1978 e 91 del 1982) ovvero, eccezionalmente, da singole materie, sempreche' in quest'ultimo caso il principio sia diretto a garantire il rispetto di valori supremi, collocabili al livello delle norme di rango costituzionale o di quelle di immediata attuazione della Costituzione (v., ad esempio, sentt. nn. 6 del 1956, e 231 del 1984). Nel caso di specie va senz'ombra di dubbio escluso che si sia in presenza di principi dotati dei caratteri appena ricordati, tali da vincolare il legislatore provinciale, nell'esercizio della propria competenza di tipo esclusivo, a prevedere una totale equiparazione dei chimici e dei medici dipendenti dai laboratori di igiene e profilassi sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello economico. Allo stato, anzi, come si e' precisato nel punto precedente della parte in diritto, un principio di tal contenuto, dotato dell'assolutezza adombrata dai giudici a quibus, non puo' neppure riscontrarsi nella disciplina legislativa attualmente vigente nella specifica materia del trattamento giuridico ed economico del personale sanitario (v., oltre alle disposizioni precedentemente citate, gli artt. 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e 2 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761). Le considerazioni appena svolte esimono dal fornire ulteriori dimostrazioni anche in relazione all'infondatezza della pretesa violazione del limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Nei riuniti giudizi di cui in epigrafe, Dichiara inammissibili le questioni di legittimita' costituzionale dell'art. 8 della legge della Provincia di Trento 30 settembre 1974, n. 26 ("Modifiche al trattamento economico del personale provinciale") e dell'art. 7 della legge della Provincia di Trento 23 novembre 1983, n. 41 ("Nuovo assetto retributivo del personale dirigente e miglioramenti economici al personale collocato nei livelli funzionali-retributivi") sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione V, e dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa

della Provincia di Trento con le ordinanze indicate in epigrafe; Dichiara inammissibile la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 2 della legge della Provincia di Trento 28 dicembre 1984, n. 17 ("Norme di recepimento dell'accordo provinciale unitario del 13 dicembre 1983"), sollevata, in riferimento alle medesime disposizioni costituzionali precedentemente indicate, con l'ordinanza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Provincia di Trento riferita in epigrafe; Dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli articoli di legge provinciale sopra indicati, sollevate con le medesime ordinanze precedentemente ricordate, in riferimento agli artt. 4 e 8 dello Statuto del Trentino Alto-Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 20 dicembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 19
ANNO 1989
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 1, comma secondo, 4, 7, 8, comma terzo, 9, 11, 16, 21, 23, 24, 25, 26 e 28 della delibera legislativa n. 415 approvata il 5 maggio 1988 dall'Assemblea Regionale siciliana (successivamente promulgata come legge regionale 15 giugno 1988 n. 11), avente per oggetto: "Disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale per il triennio 1985-87 e modifiche ed integrazioni alla normativa concernente lo stesso personale", promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, notificato il 13 maggio 1988, depositato in cancelleria il 23 maggio 1988 ed iscritto al n. 16 del registro ricorsi 1988;

Visto l'atto di costituzione della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica del 27 settembre 1988 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara, per il ricorrente, e l'avv. Silvio De Fina per la Regione;

(……)

Considerato in diritto

1. - Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha impugnato varie norme della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 5 maggio 1988 con il n. 415, recante "Disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale per il triennio 1985-87 e modifiche e integrazioni alla normativa concernente lo stesso personale", adducendo la violazione degli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione nonche' dell'art. 4 della l. 29 marzo 1983 n. 93 (legge-quadro sul pubblico impiego).

Le diverse censure prospettate nel ricorso possono essere raggruppate, per comodita' di esame, nei seguenti ordini di motivi:

a) un primo gruppo di norme (artt. 1, secondo comma, e 16) viene contestato per il fatto di aver previsto la concessione di particolari benefici economici (assegno perequativo e assegno integrativo di quiescenza) al personale comandato da altre amministrazioni, con riferimento anche al periodo anteriore all'inquadramento nei ruoli dell'amministrazione regionale: ad avviso del ricorrente tale previsione esulerebbe dalle competenze assegnate alla Regione dallo Statuto speciale in tema di stato giuridico ed economico dei propri dipendenti (art. 14 lett. q);

b) un secondo gruppo di norme (artt. 7, primo e secondo comma, e 9) viene impugnato con riferimento agli artt. 3, 36 e 97 Cost., nonche' all'art. 4 della legge n. 93 del 1983, per il fatto di aver stabilito, per determinate indennita', aumenti indiscriminati e misure comunque maggiori di quelle spettanti ai dipendenti statali;

c) profili di illegittimita' analoghi a quelli richiamati sub B) vengono prospettati nei confronti di un terzo gruppo di norme (artt. 11, 21, 25 e 28), dove si statuiscono a favore del personale regionale benefici di carattere giuridico non previsti per i

dipendenti statali e comunque ritenuti non rispondenti al principio del buon andamento della pubblica amministrazione;

d) un quarto gruppo di norme (artt. 8, 11, 23, 24 e 25) viene censurato per asserita lesione del principio generale di irretroattivita' della legge, ritenuto inderogabile per il legislatore regionale;

e) infine, la disciplina contenuta nell'art. 4 viene impugnata per il fatto di aver previsto, per tutto il personale regionale, la possibilita' di un passaggio alla fascia retributiva superiore rispetto a quella di appartenenza in base al solo requisito dell'anzianita', prescindendo dal titolo di studio e/o da prove selettive: previsione questa ritenuta in contrasto con i criteri dell'imparzialita' e del buon andamento della pubblica amministrazione fissati dall'art. 97 Cost.

2. - La questione di legittimita' prospettata con riferimento alle norme di cui sub 1.A) non appare fondata.

L'art. 1, secondo comma, della delibera legislativa di cui e' causa prevede il riconoscimento, a titolo di assegno perequativo regionale, dei benefici ivi stabiliti anche a favore del personale proveniente dall'Amministrazione dello Stato o da altri enti "per il periodo anteriore all'inquadramento nei ruoli dell'Amministrazione regionale". A sua volta, l'art. 16 riconosce al personale statale gia' in posizione di comando presso l'Amministrazione regionale nonche' agli insegnanti statali comandati presso la Regione e cessati dal servizio con decorrenza non anteriore al 1ø gennaio 1984 un assegno mensile integrativo di quiescenza "pari alla differenza tra il trattamento pensionistico lordo spettante ed il trattamento spettante al personale dell'Amministrazione regionale in quiescenza di corrispondente qualifica e pari anzianita'". A sostegno di tale disciplina la difesa regionale richiama l'art. 55 l.r. 29 dicembre 1980 n. 145 - mai contestato in sede di legittimita' costituzionale - che aveva gia' introdotto, in via generale, un criterio di perequazione retributiva tra il personale statale in posizione di comando ed il personale regionale, criterio di cui le norme impugnate rappresenterebbero una semplice applicazione: tale richiamo, peraltro, non puo' assumere rilievo decisivo, stante l'autonomia delle norme impugnate rispetto alla disciplina in precedenza adottata nella stessa materia dalla Regione. Resta, invece, determinante il fatto che le norme di cui e' causa non abbiano disciplinato ne' modificato lo stato giuridico di personale non regionale, bensi' solo regolato un aspetto del trattamento economico di dipendenti che, inizialmente in posizione di comando, sono poi transitati nei ruoli regionali o sono gia' cessati dal servizio. Entro tali limiti, la previsione di determinati benefici (nella forma di assegni perequativi), quand'anche venga a riferirsi, come nel caso in esame, a periodi di servizio anteriormente espletati in posizione di comando, non esula dalla competenza che l'art. 14 lett. q) dello Statuto speciale riferisce alla Regione, potendo, d'altro canto, trovare adeguata giustificazione nell'esigenza di far salvo il principio della parita' di trattamento nell'ambito delle varie categorie di dipendenti regionali, cosi' da assicurare, a pari qualifica e anzianita', identica retribuzione o trattamento di quiescenza.

3. - Anche le censure formulate nei confronti delle norme di cui sub 1.B) non si presentano fondate.

Va innanzitutto contestato che l'art. 7, secondo comma, della legge impugnata abbia inteso conferire agli assistenti ed agli agenti tecnici del Corpo regionale delle foreste l'indennita' di cui all'art. 2 della l. 20 marzo 1984 n. 34 e successive modifiche e integrazioni in misura diversa e piu' elevata di quella prevista per il

personale statale investito delle medesime funzioni. Contro tale interpretazione, affermata nel ricorso, si pone, infatti, la stessa lettera della norma impugnata, dove per l'indennita' in questione vengono integralmente richiamate le "modalita' e decorrenze" previste dalla disciplina statale per il personale del Corpo forestale dello Stato.

Ma neppure le questioni sollevate nei confronti dell'art. 7, primo comma (aumento del 20%, a decorrere dal 1ø gennaio 1988, di varie indennita' regionali), e 9 (rivalutazione e nuova disciplina dell'indennita' di trasferta) meritano di essere accolte.

A questo proposito va ricordata la natura "primaria" della competenza assegnata dallo Statuto speciale (art. 14 lett. q) alla Regione siciliana in tema di stato giuridico ed economico del proprio personale, natura cui consegue il rispetto da parte del legislatore regionale dei soli limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (nel cui ambito va ricompresa anche la legge 29 marzo 1983 n. 93), nonche' dagli obblighi internazionali. A tali limiti esterni va altresi' aggiunto, per quanto concerne il settore in esame, anche il limite interno alla materia enunciato dalla stessa norma statutaria attributiva della competenza, dove si pone il divieto di adottare per i dipendenti della Regione siciliana trattamenti economici inferiori a quelli previsti per il personale statale.

Questa Corte ha gia' avuto modo di sottolineare come, nell'ambito di tali limiti, spetti al legislatore siciliano, nella disciplina del proprio personale, un'ampia discrezionalita', cui risulta collegata la possibilita' di adottare trattamenti giuridici ed economici differenziati da quelli previsti per il personale statale, purche' correlati ad esigenze oggettive e peculiari dell'amministrazione regionale (v. sentt. n. 112 del 1973; n. 12 del 1980; n. 1032 del 1988). Nei confronti della Regione siciliana non puo', di conseguenza, valere ne' l'ultima parte dell'art. 67 della legge 10 febbraio 1953 n. 62, dove si vieta alle Regioni a statuto ordinario di disporre trattamenti economici piu' favorevoli di quelli spettanti al personale statale (v. sent. n. 21 del 1978), ne' un'interpretazione dei principi fondamentali richiamati dal'art. 4 della legge n. 93 del 1983, in tema di "omogeneizzazione" delle posizioni giuridiche e di perequazione dei trattamenti economici, cosi' rigida da precludere per il personale regionale l'adozione di trattamenti migliorativi rispetto a quelli in vigore per l'impiego statale. Cio' posto, resta comunque essenziale che le diversificazioni apportate dalla disciplina regionale debbano pur sempre risultare giustificate da specifiche esigenze dell'amministrazione regionale e rispettare margini accettabili di compatibilita' con i criteri ispiratori del rapporto d'impiego statale, cosi' da evitare ogni possibile lesione ai principi di ragionevolezza e buon andamento desumibili dagli artt. 3 e 97 della Costituzione.

L'esame delle norme di cui e' causa non conduce, peraltro, a riscontrare una lesione dei criteri appena richiamati, dal momento che la misura della rivalutazione prevista per talune indennita' dall'art. 7, primo comma, puo' trovare un fondamento giustificativo nell'incremento del costo della vita nell'ultimo triennio, valutato dal legislatore con riferimento all'ambito regionale, mentre la disciplina posta dall'art. 9 in tema di indennita' di trasferta non si distacca irragionevolmente dalla valutazione dei costi medi attuali dell'alloggio e del vitto che il dipendente -

anche in relazione alle disagiate condizioni locali - e' tenuto a sopportare quando debba trovarsi fuori sede.

Parimenti non appare irragionevole la previsione relativa al rimborso diretto della spesa per i pasti, una volta che tale possibilita' venga collegata, come accade con la norma impugnata, alla corrispondente riduzione, per ciascun pasto rimborsato, della misura dell'indennita'.

4. - Considerazioni analoghe possono valere anche con riferimento alle questioni prospettate nei confronti delle norme richiamate sub 1. C).

Nessuna di tali norme, infatti, - ove si prescinda da valutazioni che attengono al merito - prevede trattamenti differenziati in grado di ledere specifici limiti vigenti in materia per la legge regionale o suscettibili di pregiudicare il rispetto dei canoni di ragionevolezza e buon andamento imposti al legislatore regionale degli artt. 3 e 97 Cost.

L'osservazione vale, in primo luogo, in relazione all'art. 11, primo comma, dove si prevede, ai fini della progressione giuridica ed economica, la valutazione, a domanda degli interessati, dei servizi "comunque resi" dai dipendenti regionali, senza distinguere tra servizi di ruolo e non di ruolo, ma computando al 100 per cento i servizi prestati in qualifiche o carriere corrispondenti o superiori a quella posseduta ed al 60 per cento i servizi prestati in qualifiche o carriere immediatamente inferiori. Spetta, infatti, alla discrezionalita' del legislatore regionale stabilire, ai fini della progressione nella carriera, l'incidenza dei servizi resi e graduare, a seconda dei casi, il rilievo degli stessi, anziche' sulla natura (di ruolo o non di ruolo), sul tipo di qualifica o di carriera in cui i servizi siano stati espletati. Ne' piu' fondata appare la censura riferita al secondo comma dello stesso articolo, dove non si prevede alcuna "reiterazione" nella valutazione dell'anzianita' di servizio, dal momento che, una volta che il servizio sia stato valutato ed abbia influito sulla posizione stipendiale in godimento, la valutazione successiva e' consentita dalla norma "ai soli fini giuridici".

Del pari non merita accoglimento la questione prospettata nei confronti dell'art. 21. Tale norma - nel prevedere che i servizi prestati presso la Regione prima della data del collocamento in ruolo sono valutati ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza senza alcun onere per l'interessato - non entra in conflitto con norme o principi di rango costituzionale, tanto piu' ove si consideri che la stessa normativa statale, nel disciplinare i servizi computabili ai fini del trattamento di quiescenza dei dipendenti statali, ammette a valutazione, senza che nulla sia dovuto dagli stessi dipendenti, tutti i servizi resi prima della nomina in ruolo, ove risultino coperti da iscrizione all'assicurazione generale obbligatoria e non abbiano dato luogo a diverso trattamento pensionistico (cfr. artt. 10, 11, 12 e 41 D.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1092

Vanno, infine, respinte le questioni relative agli artt. 25 e 28 che prevedono l'inquadramento (rispettivamente, di diritto e a domanda) di particolari categorie di personale in livelli determinati corrispondenti alla qualifica. Tali norme non appaiono lesive ne' dell'art. 97 Cost. ne' del principio del reclutamento mediante pubblico concorso di cui all'art. 20 della legge n. 93 del 1983, dal momento che le stesse hanno soltanto provveduto a regolare, in via transitoria, situazioni del tutto peculiari di determinate categorie di dipendenti (operai collocati al secondo livello retributivo; personale di ruolo ad esaurimento; personale addetto al Centro sociale di Catania dell'Ente nazionale rimpatriati e profughi) pretermessi da precedenti discipline di

carattere generale poste in essere dalla Regione (l.r. 29 ottobre 1985 n. 41 e l.r. 27 dicembre 1985 n. 53).

5. - Anche le censure sub 1. D, prospettate nei confronti degli artt. 8, 11, 23, 24 e 25, con riferimento ad una asserita lesione del principio di irretroattivita' della legge, non sono fondate. Questa Corte, dopo aver da tempo sottolineato come il principio di irretroattivita' della legge sia stato costituzionalizzato soltanto con riferimento alla materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.), ha di recente riconosciuto che l'art. 11 delle disposizioni preliminari del Codice civile, dove si enuncia tale principio in via generale, non puo' assumere per il legislatore regionale "altro e diverso significato da quello che esso assume per il legislatore statale", con la possibilita' per l'uno e per l'altro di emanare fuori della materia penale norme legislative alle quali possa essere attribuita efficacia retroattiva (ord. n. 713 del 1988). A questa considerazione, va altresi' aggiunto il richiamo al carattere specifico della legge di cui e' causa, che, essendo volta a disciplinare lo stato giuridico ed economico del personale regionale per il triennio 1985-87, non poteva esimersi dal formulare, per la sua stessa funzione di recepimento di un contratto collettivo di lavoro relativo ad un triennio gia' decorso, norme ad efficacia retroattiva.

6. - Resta, infine, da esaminare la questione sollevata nei confronti dell'art. 4 con riferimento all'art. 97 Cost. Tale questione e' fondata.

Con la disciplina posta da questo articolo sono state estese a tutti i dipendenti dell'amministrazione regionale le disposizioni dell'art. 5 della legge regionale 29 ottobre 1985 n. 41 e successive modifiche, dove si prevede il passaggio di determinate categorie di personale (commesso, agente tecnico, operatore archivista, stenodattilografo, dattilografo etc.) da una fascia funzionale ad altra superiore - pertinente a qualifiche diverse -, una volta maturato un determinato periodo di servizio (decennale o quinquennale) nella qualifica. Ad avviso del ricorrente la possibilita' di un passaggio generalizzato alla fascia retributiva superiore in base al solo requisito dell'anzianita' urta contro il parametro del buon andamento richiamato dall'art. 97 Cost., non risultando correlato al soddisfacimento di specifiche esigenze della pubblica amministrazione. Di contro, la Regione oppone che la norma in questione rappresenterebbe soltanto la generalizzazione di un principio gia' introdotto con l'art. 5 della l.r. n. 41 del 1985 e successivamente esteso con l'art. 5 della l.r. n. 21 del 1986, principio che non risulterebbe censurabile sul piano della legittimita' costituzionale in quanto circoscritto alla sola progressione economica e insuscettibile di determinare variazioni nello stato giuridico e nelle qualifiche dei dipendenti legittimati a beneficiarne. Ora, non v'e' dubbio che una disciplina quale quella in esame - a parte ogni considerazione in ordine alle incertezze interpretative e applicative che puo' in concreto suscitare - e' tale, per il suo carattere indiscriminato, da determinare una irragionevole alterazione in quel naturale rapporto di corrispondenza che, in tutto il settore del pubblico impiego, non puo' non collegare il livello retributivo alla qualifica esercitata. Se e' vero, infatti - come afferma la difesa regionale - che il meccanismo in contestazione viene a incidere soltanto sulla progressione economica nell'ambito della qualifica (senza modificare il principio dell'accesso alla stessa mediante concorso), e' anche vero che la previsione di uno scorrimento illimitato tra le varie fasce funzionali in base al solo criterio dell'anzianita' finisce, nella sostanza, per togliere valore all'ordine delle stesse qualifiche ed ai diversi requisiti di preparazione, competenza e professionalita' che per ciascuna di esse

sono richiesti. Attraverso il meccanismo in esame il dipendente collocato in ragione della sua qualifica in una fascia funzionale meno elevata potrebbe, infatti, raggiungere, con passaggi successivi determinati dalla sola durata del servizio, i livelli retributivi propri delle fasce piu' elevate, riservate nella naturale progressione delle carriere alle qualifiche che richiedono titoli di studio piu' impegnativi ed esperienze piu' specializzate. La possibilita' di tale livellamento retributivo, ancorato al solo parametro automatico dell'anzianita', non puo' non contrastare con il canone del buon andamento fissato dall'art. 97 Cost., dal momento che, oltre a rompere il rapporto tra qualifiche e fasce funzionali, viene ingiustificatamente a deprimere quei profili di merito e di professionalita' che, congiuntamente all'anzianita', devono orientare e ispirare - anche alla luce dei principi desumibili dalla l. 29 marzo 1983 n. 93 - lo sviluppo delle carriere e delle posizioni retributive nell'ambito del pubblico impiego.

7. - Tra le norme impugnate compare anche l'art. 26, concernente la proroga del termine massimo di utilizzazione del personale tecnico regio nale comandato o utilizzato in uffici diversi da quelli di appartenenza: ma la totale assenza nel ricorso di profili di impugnativa riferiti a tale norma rende inammissibile la domanda.

8. - Essendo intervenute, nelle more del giudizio, la promulgazione e la pubblicazione della l.r. 15 giugno 1988 n. 11, che hanno completato l'iter normativo connesso alla delibera legislativa di cui e' causa, la pronuncia della Corte va adottata nei confronti di tale legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione siciliana 15 giugno 1988 n. 11 (Disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale per il biennio 1985-87 e modifiche ed integrazioni alla normativa concernente lo stesso personale);

Dichiara inammissibile la questione di legittimita' costituzionale sollevata, con il ricorso di cui in epigrafe, nei confronti dell'art. 26 della stessa legge regionale;

Dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale sollevate, con il ricorso di cui in epigrafe, nei confronti degli artt. 1, secondo comma, 7, 8, terzo comma, 9, 11, 16, 21, 23, 24, 25 e 28 della stessa legge regionale, con riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione ed all'art. 4 della l. 29 marzo 1983 n. 93.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1989.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 24 gennaio 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 143
ANNO 1989
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 14 della legge della Provincia di Trento 2 marzo 1964, n. 2 (Ordinamento urbanistico della Provincia di Trento) e dell'art. 21 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), promosso con l'ordinanza emessa il 27 novembre 1987 dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento sul ricorso proposto da Turazza Paola ed altri contro la Provincia autonoma di Trento ed altri, iscritta al n. 116 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 1988;

Visti gli atti di costituzione di Turazza Paola ed altri e della Provincia autonoma di Trento;

Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli Avvocati Ivone Cacciavillani per Turazza Paola ed altri ed Umberto Pototschnig per la Provincia autonoma di Trento.

(……)

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimita' costituzionale sollevata dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento concerne l'art. 14 della legge provinciale 2 marzo 1964, n. 2 (Ordinamento urbanistico della Provincia di Trento) e l'art. 21 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), i quali, nel prevedere che il piano urbanistico provinciale debba esser approvato con legge anziche' con atto amministrativo, contrasterebbero: a) con l'art. 113 della Costituzione, in quanto sottrarrebbero irragionevolmente il suddetto piano al regime delle impugnazioni proprio degli atti amministrativi; b) con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, in quanto creerebbero un'irragionevole disparita' di trattamento tra i proprietari di aree residenti nella provincia di Trento e quelli residenti nelle altre parti del territorio nazionale, dove i piani urbanistici corrispondenti sono approvati con atto amministrativo.

2. - Nonostante i dubbi sulla rilevanza della questione prospettata, appaiono assorbenti le considerazioni che inducono a dichiararne l'infondatezza.

Come questa Corte ha piu' volte affermato sia riguardo alle leggi statali sia riguardo a quelle di regioni a statuto speciale o di regioni a statuto ordinario (v. sentt. nn. 20 del 1956, 59 e 60 del 1957, 61 del 1958, 108 del 1971, 83 del 1982, 190 del 1986, 331 e 513 del 1988), si deve escludere che la Costituzione vieti l'adozione di leggi a contenuto particolare e concreto.

Tanto la Costituzione (artt. 70 e 121), quanto gli Statuti regionali definiscono la legge, non gia' in ragione del suo contenuto strutturale o materiale, bensi' in dipendenza dei suoi caratteri formali, quali la provenienza da un certo organo o da

un certo potere, il procedimento di formazione e il particolare valore giuridico (rango primario delle norme legislative, trattamento giuridico sotto il profilo del sindacato, resistenza all'abrogazione, etc.). Ne' si potrebbe dire che il divieto di leggi a contenuto particolare e concreto tocchi soltanto le regioni in conseguenza di un presunto principio generale dell'ordinamento giuridico, poiche' un principio del genere, concernendo i caratteri strutturali della legge diretti a qualificarne l'essenza o l'identita' tipologica come atto normativo, dovrebbe essere desunto da una inequivoca norma avente un rango superiore alla stessa legge, che in verita' non e' dato rinvenire nel nostro ordinamento positivo.

D'altra parte, come pure ha affermato questa Corte nelle decisioni precedentemente ricordate, nessuna disposizione costituzionale o statutaria comporta una riserva agli organi amministrativi o "esecutivi" degli atti a contenuto particolare e concreto. Una tale riserva, infatti, non solo non puo' essere desunta dalle norme che attribuiscono agli organi regionali le funzioni amministrative, le quali non definiscono mai queste ultime in base a caratteri strutturali delineati in opposizione a quelli attribuibili alle funzioni legislative, ma e' anche contraddetta da varie norme costituzionali, che, a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti degli interessati, riservano il concreto provvedere ad autorita' non amministrative e, in particolare, a quelle giudiziali.

Del resto, anche ritenendo che il principio del giusto procedimento goda in materia di una copertura costituzionale grazie all'art. 42, terzo comma, della Costituzione, per un verso, non puo' escludersi che quel principio sia rispettato pur all'interno di un procedimento culminante in un'approvazione legislativa (v. sent. n. 13 del 1962) e, per altro verso, non puo' affermarsi che esso debba comportare che gli interessati siano messi in grado di far valere le proprie ragioni e di esperire gli opportuni rimedi in ogni momento del complessivo intervento pubblico diretto a limitare il pieno godimento della proprieta' privata, dovendosi dire, piuttosto, che quella garanzia e' richiesta soltanto in relazione ai procedimenti comportanti vincoli o limiti per i privati. Queste condizioni risultano comunque osservate dalle disposizioni impugnate. Il procedimento di formazione del piano urbanistico provinciale prevede, innanzitutto, che i privati possano formulare sul progetto redatto dalla Giunta "osservazioni nel pubblico interesse" (art. 9, comma terzo, legge prov. n. 2 del 1964). In secondo luogo, occorre sottolineare che, nel sistema urbanistico della Provincia di Trento, il piano provinciale funge da piano territoriale di coordinamento (art. 6, legge prov. n. 2 del 1964), e, come tale, e' di norma diretto a porre vincoli soltanto nei confronti delle amministrazioni che debbono adottare, con atti amministrativi, gli strumenti urbanistici sottordinati, dai quali scaturiranno i vincoli per i privati (v. sent. n. 1164 del 1988).

In base ai motivi esposti, si deve escludere qualsiasi fondamento alla pretesa del giudice a quo di individuare nell'adozione di un atto particolare e concreto in forma legislativa una lesione dei diritti garantiti dall'art. 113 della Costituzione. Il significato di quest'ultima disposizione non e', infatti, quello di esigere che ogni atto particolare e concreto, qualunque sia la sua veste formale, debba essere sottoposto ai controlli giurisdizionali previsti per gli atti amministrativi, ma e' invece quello di escludere che i provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione, qualunque ne sia il contenuto strutturale, possano essere sottratti al controllo giurisdizionale. L'art. 113 e', in altre parole, una manifestazione di un principio costituzionale piu' generale, secondo il quale il regime delle impugnazioni segue

la natura giuridica degli atti oggetto di contestazione. Da cio' consegue che, di fronte a una legge di approvazione del piano urbanistico provinciale, in ipotesi illegittima, l'ordinamento offre gli strumenti di tutela previsti dall'art. 134 della Costituzione, in relazione alla incostituzionalita' delle leggi.

3. - Quanto alla pretesa lesione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, e' sufficiente ricordare che questa Corte ha piu' volte affermato che una relativa difformita' di trattamento dei singoli, sempreche' sia giustificata dalla particolarita' della situazione, e' insita nello stesso riconoscimento costituzionale delle autonomie regionali (v., da ultimo, sent. n. 447 del 1988). E che, nel caso, l'approvazione con legge dei piani urbanistici provinciali, prevista dalle disposizioni impugnate, non appaia ingiustificata, deriva dalla natura di quei particolari strumenti di governo territoriale. Questi, infatti, come si e' precedentemente ricordato, sono in sostanza piani di coordinamento riguardanti il territorio dell'intera provincia e aventi la prevalente funzione di assicurare l'unita' di indirizzo e l'organicita' di sviluppo della pianificazione di grado subordinato, indicando le zone soggette a tutela paesaggistica, la ripartizione del territorio provinciale in comprensori, la localizzazione delle strutture e delle infrastrutture, nonche' i vincoli di carattere generale.

Non e' pertanto irragionevole che le disposizioni impugnate, analogamente a quanto e' del resto stabilito in svariate altre regioni, prevedano che un piano, il quale costituisce la manifestazione piu' elevata dell'indirizzo urbanistico della Provincia, debba esser approvato con legge, vale a dire con l'atto che esprime la suprema volonta' politica dell'organo direttamente rappresentativo della popolazione provinciale. Tanto piu' cio' vale, se si considera che i privati conservano intatta la possibilita' di tutelare i propri diritti di fronte a eventuali lesioni prodotte dagli strumenti urbanistici sottordinati al piano provinciale, i quali, come si e' prima accennato, sono tutti approvati con atti amministrativi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 14 della legge della Provincia di Trento 2 marzo 1964, n. 2 (Ordinamento urbanistico della Provincia di Trento), e dell'art. 21 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 e opere pubbliche), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 113 della Costituzione, dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Provincia di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 21 marzo 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 389
ANNO 1989
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Provincia Autonoma di Bolzano notificato il 24 dicembre 1988, depositato in Cancelleria il 28 successivo ed iscritto al n. 34 del registro ricorsi 1988, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 28 ottobre 1988 avente per oggetto: "Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e alle Province autonome per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica ed al relativo credito dei cittadini comunitari esercenti attivita' di lavoro autonomo";

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 1989 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli avv.ti Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia Autonoma di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'emanazione del d.P.C.M. 28 ottobre 1988 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica ed al relativo credito dei cittadini comunitari esercenti attivita' di lavoro autonomo), con il quale si stabilisce che, nell'assegnare gli alloggi di edilizia economica e popolare e nel disciplinare l'accesso al relativo credito, "gli organi dello Stato, le regioni a statuto ordinario e speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti pubblici e gli istituti esercenti il credito a favore dell'edilizia (...) considereranno i cittadini di Stati membri della Comunita' economica europea, che svolgano in Italia attivita' di lavoro autonomo e versino nelle condizioni soggettive ed oggettive previste dalla citata normativa, equiparati ai lavoratori autonomi cittadini italiani".

Secondo la ricorrente, tale atto lederebbe le competenze legislative di tipo esclusivo ad essa attribuite dall'art. 8, n. 10, e dagli artt. 16 e 98 dello Statuto del Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), in materia di "edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico", e dalle relative norme di attuazione, nonche' le competenze riconosciute alla stessa ricorrente dall'art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), in ordine "all'attuazione dei regolamenti della Comunita' economica europea, ove questi richiedono una normazione integrativa o un'attivita' amministrativa di esecuzione".

Per contro, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri nega che l'atto impugnato possa essere considerato invasivo delle competenze assicurate alla ricorrente, in quanto, collegandosi a norme comunitarie direttamente applicabili nell'ordinamento degli Stati membri della Comunita' europea, che, come tali, prevalgono per forza propria sul diritto interno, non potrebbe esser diretto ad adeguare l'ordinamento nazionale ai principi

comunitari e a innovarne in tal modo l'ordine legislativo, ma sarebbe rivolto, piuttosto, a porre direttive a coloro che sono chiamati a dare attuazione alle predette norme comunitarie allo scopo di assicurare l'uniformita' e la correttezza dei relativi comportamenti.
2. - Al fine di decidere tale conflitto di attribuzione occorre, innanzitutto, individuare le norme comunitarie poste a base dell'atto impugnato, e verificare se esse abbiano un'efficacia diretta nell'ordinamento interno di uno Stato membro.
Contrariamente a quel che suppone la ricorrente e nonostante che lo stesso d.P.C.M. 28 ottobre 1988 faccia espresso riferimento nel suo preambolo all'art. 9, paragrafo 1, del regolamento CEE 15 ottobre 1968, n. 1612/68, non e' possibile considerare quest'ultimo come il fondamento normativo dell'atto impugnato. Infatti, mentre il d.P.C.M. 28 ottobre 1988 contiene disposizioni esclusivamente riferite ai lavoratori autonomi, il regolamento comunitario n. 1612/68, come ha riconosciuto in piu' occasioni la stessa Corte di giustizia europea (v., ad esempio, sent. 12 febbraio 1974, in causa 152/73; sent. 14 gennaio 1982, in causa 65/81; sent. 13 luglio 1983, in causa 152/82; sent. 14 gennaio 1988, in causa 63/86), si riferisce, invece, unicamente ai lavoratori subordinati. Piu' precisamente, l'art. 9, paragrafo 1, di tale regolamento, in diretta applicazione dell'art. 48 del Trattato istitutivo, attua e completa la garanzia ivi prevista della libera circolazione dei lavoratori subordinati all'interno della Comunita', riconoscendo come parte integrante della stessa l'equiparazione dei lavoratori provenienti da altro Stato membro ai lavoratori nazionali per tutto quel che concerne i diritti e i vantaggi da questi goduti nell'accesso alla proprieta' e alla locazione degli alloggi.
La norma comunitaria che sta a base dell'atto impugnato, pur se dispone per i lavoratori autonomi una disciplina perfettamente identica a quella stabilita per i lavoratori subordinati, ha un fondamento distinto nel Trattato istitutivo della CEE ed e' frutto di un diverso procedimento di produzione normativa. Il fondamento, infatti, e' dato dagli artt. 52 e 59 del Trattato, i quali, ispirandosi alla medesima ratio dell'art. 48, riconoscono ai cittadini degli Stati membri il diritto di stabilirsi in qualsiasi altro Paese della Comunita', di svolgervi attivita' di lavoro non salariato e di prestarvi liberamente i servizi. Tuttavia, diversamente da quanto e' avvenuto per i lavoratori subordinati, l'interpretazione estensiva della garanzia di quelle liberta' - nel senso di ricomprendervi l'equiparazione dei lavoratori autonomi di altro Stato membro con quelli nazionali per quanto concerne i diritti e i vantaggi per l'accesso alla proprieta' e alla locazione degli alloggi - e' avvenuta, non per effetto di un regolamento, ma in conseguenza di una sentenza della Corte di giustizia europea.
Nel decidere, con la sentenza 14 gennaio 1988, in causa 63/86, un giudizio promosso nei confronti dell'Italia a norma dell'art. 169 del Trattato (vale a dire un giudizio per violazione di obblighi derivanti dal Trattato), la Corte di giustizia, interpretando gli artt. 52 e 59 in connessione con il principio di parita' di trattamento sancito dall'art. 7 dello stesso Trattato e partendo dalla considerazione che l'esercizio di un'attivita' professionale presuppone anche la garanzia di prendere dimora nel luogo in cui quell'attivita' viene svolta, ha concluso che il diritto allo stabilimento e alla libera prestazione di servizi e il principio della parita' di concorrenza all'interno della Comunita' comportano che "il cittadino di uno Stato membro che intenda esercitare un'attivita' lavorativa autonoma in un altro Stato membro deve pertanto potervi prendere alloggio a condizioni equivalenti a quelle di cui fruiscono i concorrenti cittadini di quest'ultimo Stato" (punti 14 e 15 della sentenza precedentemente citata). Su tale base, la stessa Corte ha condannato la Repubblica italiana per aver violato i predetti obblighi

attraverso l'adozione di atti legislativi, nazionali e regionali (Puglia, Toscana, Emilia-Romagna e Liguria), che avevano riservato ai soli cittadini italiani l'accesso alla proprieta' o alla locazione di alloggi rientranti nell'edilizia residenziale pubblica e al relativo credito.
3. - In sintesi, la norma comunitaria che sta a fondamento del decreto impugnato e' data dagli artt. 52 e 59 del Trattato come interpretati dalla sentenza 14 gennaio 1988, in causa 63/86, resa dalla Corte di giustizia delle Comunita' europee ai sensi dell'art. 169 del Trattato istitutivo.
Ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano, una sentenza come quella appena citata, resa in sede di giudizio di condanna per violazione di obblighi derivanti dal Trattato, non potrebbe essere considerata fonte di statuizioni compiute e direttamente applicabili negli ordinamenti interni degli Stati membri, dovendo riconoscersi tale qualita' soltanto alle sentenze interpretative che la Corte di giustizia rende quando e' adita in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 177 del Trattato.
Tale assunto non puo' essere condiviso. Anche se e' vero che questa Corte ha avuto occasione in passato di riconoscere l'immediata applicabilita' di una normativa comunitaria nell'interpretazione datane da una sentenza della Corte di giustizia resa in un giudizio instaurato ai sensi dell'art. 177 del Trattato (v. sent. n. 113 del 1985), il principio allora affermato e' di portata piu' generale.
Poiche' ai sensi dell'art. 164 del Trattato spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del medesimo Trattato, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilita' applicative. Quando questo principio viene riferito a una norma comunitaria avente "effetti diretti" - vale a dire a una norma dalla quale i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio non v'e' dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate.
Nel caso di specie, contrariamente a quanto supposto dalla ricorrente, si e' di fronte a norme, come quelle contenute negli artt. 52 e 59 del Trattato, alle quali, essendo decorso il periodo transitorio, deve riconoscersi una diretta efficacia (v., in tal senso, Corte di giustizia CEE, sent. 21 giugno 1974, in causa 2/74; sent. 14 gennaio 1988, in causa 63/86) e dalle quali, pertanto, derivano attualmente diritti, come la liberta' di stabilimento e quella di prestazione dei servizi, che sono immediatamente tutelabili in giudizio da parte dei cittadini degli Stati membri. Poiche' con la sentenza precedentemente menzionata la Corte di giustizia europea ha affermato che nei predetti diritti va ricompresa la garanzia, per tutti i cittadini dei Paesi aderenti alla Comunita' che svolgano un lavoro autonomo all'interno di altro Stato membro, di esser parificati ai cittadini di quest'ultimo Stato nel godimento dei diritti e delle agevolazioni concernenti l'accesso alla proprieta' o alla locazione degli alloggi, si deve ritenere che le norme poste dagli artt. 52 e 59 del Trattato siano immediatamente applicabili negli ordinamenti nazionali nell'interpretazione piu' lata ora ricordata.
4. - Chiarita la natura e l'efficacia delle norme desumibili dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE, si pone a questo punto il problema della definizione dei rapporti, all'interno

dell'ordinamento nazionale, fra le norme comunitarie direttamente applicabili e le norme di legge con esse incompatibili.
Come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 170 del 1984 e in altre successive, il riconoscimento dell'ordinamento comunitario e di quello nazionale come ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti, porta a considerare l'immissione diretta nell'ordinamento interno delle norme comunitarie immediatamente applicabili come la conseguenza del riconoscimento della loro derivazione da una fonte (esterna) a competenza riservata, la cui giustificazione costituzionale va imputata all'art. 11 della Costituzione e al conseguente particolare valore giuridico attribuito al Trattato istitutivo delle Comunita' europee e agli atti a questo equiparati. Cio' significa che, mentre gli atti idonei a porre quelle norme conservano il trattamento giuridico o il regime ad essi assicurato dall'ordinamento comunitario - nel senso che sono assoggettati alle regole di produzione normativa, di interpretazione, di abrogazione, di caducazione e di invalidazione proprie di quell'ordinamento -, al contrario le norme da essi prodotte operano direttamente nell'ordinamento interno come norme investite di "forza o valore di legge", vale a dire come norme che, nei limiti delle competenze e nell'ambito degli scopi propri degli organi di produzione normativa della Comunita', hanno un rango primario.
Da cio' deriva, come ha precisato la gia' ricordata sentenza n. 170 del 1984, che, nel campo riservato alla loro competenza, le norme comunitarie direttamente applicabili prevalgono rispetto alle norme nazionali, anche se di rango legislativo, senza tuttavia produrre, nel caso che queste ultime siano incompatibili con esse, effetti estintivi. Piu' precisamente, l'eventuale conflitto fra il diritto comunitario direttamente applicabile e quello interno, proprio perche' suppone un contrasto di quest'ultimo con una norma prodotta da una fonte esterna avente un suo proprio regime giuridico e abilitata a produrre diritto nell'ordinamento nazionale entro un proprio distinto ambito di competenza, non da' luogo a ipotesi di abrogazione o di deroga, ne' a forme di caducazione o di annullamento per invalidita' della norma interna incompatibile, ma produce un effetto di disapplicazione di quest'ultima, seppure nei limiti di tempo e nell'ambito materiale entro cui le competenze comunitarie sono legittimate a svolgersi.
Ribaditi questi principi, si deve concludere, con riferimento al caso di specie, che tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) - tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi - sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme stabilite dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea. Cio' significa, in pratica, che quei soggetti devono riconoscere come diritto legittimo e vincolante la norma comunitaria che, nell'accesso alla proprieta' o alla locazione dell'abitazione e al relativo credito, impone la parita' di trattamento tra i lavoratori autonomi cittadini di altri Stati membri e quelli nazionali, mentre sono tenuti a disapplicare le norme di legge, statali o regionali, che riservano quei diritti e quei vantaggi ai soli cittadini italiani.
Tuttavia, poiche' la disapplicazione e' un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse e, pertanto, non puo' esser causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto, resta ferma l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali

incompatibilita' o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie. E se, sul piano dell'ordinamento nazionale, tale esigenza si collega al principio della certezza del diritto, sul piano comunitario, invece, rappresenta una garanzia cosi' essenziale al principio della prevalenza del proprio diritto su quelli nazionali da costituire l'oggetto di un preciso obbligo per gli Stati membri (v., in tal senso, Corte di giustizia delle Comunita' europee: sent. 25 ottobre 1979, in causa 159/78; sent. 15 ottobre 1986, in causa 168/85; sent. 2 marzo 1988, in causa 104/86).

5. - Posti cosi' i termini del problema, occorre esaminare conclusivamente quali siano la natura e le finalita' del decreto impugnato.

Come si e' precedentemente ricordato, mentre la ricorrente ritiene che tale decreto sia invasivo delle proprie competenze in materia di edilizia pubblica sovvenzionata o in quella dell'attuazione delle norme comunitarie direttamente applicabili, in quanto contiene direttive vincolanti in ordine alla modificazione di proprie leggi ovvero in ordine all'integrazione o all'applicazione nel proprio territorio del diritto comunitario immediatamente efficace, lo Stato, invece, ritiene che si sia in presenza di un atto di indirizzo per l'attuazione di norme comunitarie direttamente efficaci, il quale sarebbe pienamente legittimo in quanto giustificato dallo scopo di assicurare un'uniforme applicazione di quelle norme. In altre parole, tanto la Provincia di Bolzano quanto lo Stato presuppongono che si tratti di un atto governativo di indirizzo e di coordinamento, di cui forniscono, peraltro, una valutazione opposta in termini di legittimita'.

In realta', il d.P.C.M. 28 ottobre 1988 - anche se nel suo titolo si qualifica come "atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome" e anche se nel suo preambolo si definisce come un "atto di indirizzo per l'applicazione della normativa statale e regionale, nonche' delle province autonome di Trento e di Bolzano" - rivela un contenuto difficilmente conciliabile con un atto di quella natura. Nel suo articolo unico, infatti, tale decreto dispone testualmente: "Gli organi dello Stato, le regioni a statuto ordinario e speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti pubblici e gli istituti esercenti il credito a favore dell'edilizia, nell'applicazione di norme di legge e di regolamenti statali, regionali e provinciali, che disciplinano l'assegnazione di alloggi di edilizia economica e popolare e l'accesso al connesso credito ed ogni altro beneficio relativo ad interventi di edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata e agevolata, considereranno i cittadini di Stati membri della Comunita' economica europea, che svolgano in Italia attivita' di lavoro autonomo e versino nelle condizioni soggettive e oggettive previste dalla citata normativa, equiparati ai lavoratori autonomi cittadini italiani".

L'impossibilita' di imputare tale disposizione alla funzione governativa di indirizzo e di coordinamento deriva dal fatto che quest'ultima costituisce l'esercizio di una competenza particolare che si distingue da altri poteri governativi di direzione o di direttiva - e, a maggior ragione, di normazione - per avere contenuto e caratteri formali del tutto peculiari. Piu' precisamente, tale funzione ha il proprio fondamento costituzionale nelle norme che pongono limiti alle competenze legislative e amministrative delle regioni e delle province autonome (v., da ultimo, sent. n. 242 del 1989); e' esercitata da soggetti (legislatore o autorita' di governo) e secondo procedure e forme che sono predeterminati dalla legge (v. specialmente artt. 3 della legge n. 382 del 1975 e 2, terzo comma, lett. d, della legge n. 400 del 1988); e' indirizzata a soggetti dotati di autonomia costituzionalmente garantita, che, in ragione di questa loro posizione, ne condizionano le modalita' di esplicazione e i relativi limiti (principio di legalita' "sostanziale", strumentalita' alla tutela di interessi unitari, etc.); e, infine, e'

svolta attraverso atti caratterizzati da un contenuto dispositivo funzionalmente tipizzato, consistente nella posizione di programmi, di indirizzi o di misure di coordinamento.
Poiche' secondo l'ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte (v., ad esempio, sentt. nn. 219 del 1984, 151 del 1986, 107 e 611 del 1987, 726 del 1988) l'autoqualificazione di un atto non puo' esser considerata determinante quando sia contraddetta dall'oggettiva natura giuridica dell'atto stesso, si rende necessario esaminare il decreto impugnato onde verificare se risponda ai requisiti di identita' del proprio tipo.
6. - Sulla base dei tratti caratteristici della funzione di indirizzo e di coordinamento prima ricordati, gli atti attraverso cui tale funzione si esercita vanno identificati tanto in relazione a criteri formali attinenti al fondamento di competenza, al soggetto che li adotta, alla forma della deliberazione, alla materia disciplinata e ai destinatari delle disposizioni, quanto in relazione a criteri materiali attinenti alla caratterizzazione strutturale e funzionale delle misure adottate, le quali devono consistere nel contenuto tipizzato proprio della competenza di indirizzo e di coordinamento.
Sebbene risponda positivamente a molti dei requisiti indicati, il decreto impugnato e' tuttavia manchevole sia per quanto riguarda i criteri contenutistici, sia per quanto concerne il criterio formale relativo ai propri destinatari.
Sotto il primo profilo, va sottolineato che il decreto impugnato non aggiunge alcun quid novi rispetto alla norma comunitaria che, in conseguenza dell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia CEE nella sentenza 14 gennaio 1988, in causa 63/86, si deduce dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE in relazione al diritto dei cittadini dei Paesi della Comunita' concernente l'accesso alla proprieta' e alla locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e al relativo credito.
In altre parole, il d.P.C.M. 28 ottobre 1988, contrariamente a quanto supposto dalla ricorrente, non e' diretto a integrare la predetta norma comunitaria, ne' a darvi attuazione e neppure a imporre alle regioni e alle province autonome di modificare o di adeguare alla stessa norma comunitaria le proprie leggi eventualmente difformi. D'altra parte, contrariamente a quanto supposto dall'Avvocatura dello Stato, il decreto impugnato non contiene direttive per l'applicazione della citata norma comunitaria, poiche' si limita a ricordare alle regioni e alle province autonome, oltreche' agli organi dello Stato, che, in base agli artt. 52 e 59 del Trattato CEE, come interpretati dalla Corte di giustizia europea, essi dovranno considerare i cittadini di Stati membri della Comunita' economica europea, che svolgano in Italia attivita' di lavoro autonomo, come equiparati ai cittadini italiani nell'accesso agli alloggi di edilizia economica e al relativo credito.
In breve, l'atto impugnato si limita a portare a conoscenza di tutti gli organi dello Stato e di tutte le regioni (e delle province autonome) l'esistenza di un obbligo comunitario, di per se' gia' direttamente osservabile e prevalente sulle leggi statali o regionali, avente il contenuto riferito dal decreto stesso. Esso, in altre parole, adempie a una funzione notiziale, la quale ha, in ogni caso, contenuto e finalita' tali da non poter essere minimamente ricondotta alla funzione di indirizzo e di coordinamento.
Del resto, un ulteriore indizio dell'impossibilita' di ricondurre l'atto impugnato nell'ambito della funzione (governativa) di indirizzo e di coordinamento verso le regioni e le province autonome e della particolare posizione ricoperta dal Governo in tale evenienza e' dato dal fatto che quell'atto e' indiscriminatamente indirizzato a tutti gli organi, statali e regionali, che operano nell'applicazione delle leggi sull'edilizia residenziale pubblica e sull'accesso al relativo credito. Questo rilievo, infatti, corrobora l'idea che l'atto impugnato si collega a una funzione diversa da quella che il Governo

esercita esclusivamente verso le regioni e le province autonome con gli atti di indirizzo e di coordinamento.
Da tale conclusione discende, altresi', l'assorbimento degli ulteriori profili di legittimita' del decreto impugnato sollevati sul presupposto della sua qualificazione come atto di indirizzo e coordinamento.
7. - Pur se, dunque, per la funzione meramente notiziale che lo caratterizza, non puo' rientrare, nonostante la propria autoqualificazione (espressa, peraltro, in parti esterne al contenuto dispositivo), fra gli atti (governativi) di indirizzo e di coordinamento verso le regioni (e le province autonome), il d.P.C.M. 28 ottobre 1988 non puo' essere considerato illegittimo. Infatti, proprio per la funzione che svolge, tale decreto non puo' essere interpretato come un atto diretto a produrre una (illegittima) novazione della fonte della norma comunitaria cui si riferisce. Ne', del resto, va trascurato che, sempre in considerazione dello scopo che obiettivamente lo caratterizza, lo stesso decreto risponde pienamente al principio di "leale cooperazione" che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, presiede ai rapporti fra Stato e regioni (o province autonome).
Tantomeno, poi, puo' ritenersi che l'atto impugnato sia stato adottato inutilmente. Per un verso, infatti, nel portare a conoscenza di tutti i soggetti dell'ordinamento interno operanti nel campo dell'edilizia residenziale pubblica una norma comunitaria che e' stata determinata nel suo preciso significato da una sentenza della Corte di giustizia delle Comunita' europee, il decreto impugnato rende nota nelle forme pubbliche ufficiali una norma che, a causa del suo particolare modo di definizione e delle sommarie forme di pubblicita' delle suddette sentenze nell'ordinamento nazionale, potrebbe essere non esattamente conosciuta dai soggetti interni. Per altro verso, lo stesso decreto, nell'adempiere alla ricordata funzione notiziale, pone all'attenzione dei soggetti dell'ordinamento interno operanti nel campo dell'edilizia residenziale pubblica gli obblighi derivanti sul piano dell'ordinamento nazionale dall'esistenza di una norma comunitaria direttamente applicabile e prevalente su ogni altra legge interna, tanto se statale, quanto se regionale (o provinciale).
In ogni caso, proprio a causa della funzione meramente notiziale che e' chiamato a svolgere, il decreto impugnato non puo' esser ritenuto oggettivamente idoneo ad apportare qualsivoglia lesione o a produrre qualsiasi forma d'interferenza nei confronti delle autonomie costituzionalmente garantite alle regioni e alle province autonome.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano in relazione all'articolo unico del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 ottobre 1988 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni ed alle province autonome per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica ed al relativo credito dei cittadini comunitari esercenti attivita' di lavoro autonomo), in riferimento agli artt. 8, n. 10, 16 e 98 dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e alle relative norme di attuazione, nonche' all'art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 1989.
Il Presidente: SAJA
Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria l'11 luglio 1989.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 487
ANNO 1989
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge regionale siciliana 15 maggio 1986, n. 26 (Norme integrative della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, relativa a "Nuove norme in materia di controllo dell'attivita' urbanistico-edilizia, riordino edilizio e sanataria delle opere abusive") promosso con ordinanza emessa il 3 giugno 1988 dalla Corte di Cassazione nel procedimento penale a carico di Lanzafame Placido, iscritta al n. 808 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visto l'atto d'intervento della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 aprile 1989 il Giudice relatore Renato Dell'Andro;

Udito l'avv. Francesco Tinaglia per la Regione Sicilia;

(……)

Considerato in diritto

1. - Vanno preliminarmente formulate quattro osservazioni. La prima: i problemi relativi al potere normativo penale delle Regioni sono di difficile soluzione in quanto fortemente condizionati dall'attuale inflazione della normazione penale. Quest'ultima che, come s'evince dalla Costituzione e come si sottolineera' oltre, dovrebbe esser ridotta al minimo indispensabile al raggiungimento (attraverso l'incriminazione di gravi modalita' di lesione di beni costituzionalmente significativi od almeno socialmente rilevanti) delle elementari condizioni del vivere democratico, e' divenuta "ipertrofica". Se gran parte della materia contravvenzionale fosse, attraverso razionali, ben programmati interventi legislativi, "trasposta" dal diritto penale al diritto amministrativo, i problemi in discussione verrebbero in nuce risolti od almeno notevolmente semplificati. La seconda osservazione attiene al metodo qui adottato nell'esame della sollevata questione di legittimita' costituzionale: si fara' perno sull'interpretazione storico-politica, sistematica e funzionale dell'art. 25, secondo comma, Cost. E' questo comma che costituzionalmente sancisce, in ordine alle fonti del diritto penale, la c.d. riserva di legge; ed in questa sede si tratta, appunto, in primo luogo, di stabilire l'ambito di comprensione di tal riserva: se, cioe', essa vada circoscritta alle sole leggi penali statali oppure sia riferibile (ed eventualmente in che limiti) anche alle leggi regionali. La tradizione metodologica, in campo penalistico, e' decisamente orientata in tal senso: tutte le volte che si e' trattato di precisare l'ambito della riserva di legge penale (in ispecie, se essa sia assoluta o relativa) si e' fatto perno unicamente sull'interpretazione logica e sistematica dell'art. 25, secondo comma, Cost., sottolineandosi, in particolare, che l'attenzione alla ratio di garanzia dalla quale muove la predetta riserva consente d'assumere conclusioni appaganti in ordine alla comprensione del dettato costituzionale in esame. La terza osservazione e' cosi' formulabile: poiche' il problema attinente al potere normativo penale regionale e', ovviamente, problema relativo all'esercizio

di tal potere nelle materie c.d. "esclusive" o "concorrenti", il punto di partenza dell'indagine e' comunemente costituito dal "silenzio" della Costituzione (e degli statuti "speciali") in ordine al modo di disciplina penale, all'atto dell'attribuzione alle Regioni della competenza per le predette materie. Tal "silenzio", com'e' noto, mentre e' stato assunto da alcuni Autori come implicito riconoscimento alle Regioni anche del potere normativo penale, insieme a tutti i rimanenti modi di disciplina delle violazioni dei beni rientranti nelle materie di competenza regionale, da altra parte della dottrina e' stato interpretato come "esclusione" del conferimento del potere normativo penale alle Regioni, ben avendo il Costituente consapevolezza dell'autonomia del ramo penale dell'ordinamento. Senonche', mentre e' senza dubbio vero che non e' dato configurare una preordinata materia penale, la disciplina di questa attenendo spesso (o sempre) alla violazione dei piu' disparati beni "propri" (tutelati in via primaria) da altri rami dell'ordinamento (e, da questo aspetto, come e' stato giustamente rilevato, non esistendo una "preesistente" materia penale, la medesima non poteva, ovviamente, esser conferita, dal Costituente o dagli statuti "speciali", alle Regioni) e' altresi' vero, come sara' precisato meglio oltre, che la c.d. "materia penale", che, certamente, non "preesiste" alle norme penali, vien costituita proprio nel momento della nascita delle stesse norme. E', infatti, il legislatore che, scegliendo tra i beni (generalmente tutelati in via primaria da altri rami) quelli che interessa allo Stato penalmente garantire, costituisce la c.d. "materia penale" e cioe' l'insieme dei beni e valori specificamente tutelati (anche o soltanto) penalmente. Se cosi' non fosse, il diritto penale avrebbe natura esclusivamente sanzionatoria mentre e' ben noto che tal natura e' stata validamente criticata dall'assoluta maggioranza della dottrina sostenitrice dell'autonomia del diritto penale

Or se la Costituzione o gli statuti "speciali" avessero inteso conferire al legislatore regionale anche il modo di disciplina penale non avrebbero attribuito anche il potere di costituire la materia penale senza neppur fare esplicitamente almeno un sia pur generico riferimento al predetto modo di disciplina. Dalla Carta costituzionale non risulta, in proposito, alcunche'; ne' durante i lavori della Costituente sono stati mai sollevati problemi attinenti alla competenza penale delle Regioni. Ingenera, pertanto, gia' all'inizio della ricerca, notevoli perplessita' la considerazione che la Costituzione, venendo per la prima volta a configurare lo Stato regionale, attribuendo alle Regioni a statuto ordinario specifiche, svariate materie (art. 117 Cost.) e, soprattutto, prevedendo "forme e condizioni particolari d'autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali" per alcune Regioni (art. 116 Cost.) nulla, proprio nulla, dichiari in ordine all'incriminabilita', da parte delle Regioni, delle lesioni di beni la cui tutela rientra nella competenza delle medesime; ne', di regola, esplicitamente alcunche' dichiarano gli Statuti delle Regioni a regime "differenziato". La quarta ed ultima osservazione preliminare attiene alla necessita' di nettamente distinguere i temi, sollevati dall'ordinanza di rimessione, in due settori: il primo, relativo al generale potere normativo delle Regioni a prescindere dall'esercitato od esercitando potere normativo penale dello Stato ed il secondo, che raggruppa i temi che si pongono considerando le leggi regionali in relazione all'emanata (od emananda) legge penale (incriminatrice o scriminatrice) statale. La distinzione dei predetti settori e' metodologicamente necessaria perche' i problemi attinenti a ciascun settore sono nettamente diversi; e, sebbene quelli relativi al secondo settore siano spesso condizionati, nella loro soluzione, dalla

conclusione in ordine al potere normativo penale delle Regioni, il secondo settore non riguarda, in senso proprio, l'ampiezza del principio della riserva di legge penale bensi' le "possibilita'" conferite alle leggi regionali (anche ove fosse escluso un potere normativo penale delle medesime) in relazione alle leggi statali incriminatrici o decriminalizzanti.

2. - Nell'esame dei temi relativi al primo dei predetti settori non puo' esser taciuto che dottrina e giurisprudenza che, in assoluta maggioranza, limitano la riserva di legge penale alla sola legge statale (in sede di vicende costitutive della punibilita') e che, pertanto, escludono ogni legittimita' (nella stessa sede) di leggi penali regionali, appaiono a disagio allorche' si tratta di scegliere la disposizione costituzionale sulla quale fondare la pur comune conclusione: spesso si fa, infatti, riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., a volte all'art. 3, primo comma od all'art. 5 Cost. (interpretati, peraltro, questi ultimi articoli come "ispiratori" dell'intero sistema costituzionale); e non poche volte ci si richiama all'art. 13, secondo comma od all'art. 120, secondo e terzo comma, Cost. E, nell'occasione, si danno dei citati articoli interpretazioni che sono esplicitamente collegate (quasi a "conforto" o "sostegno") ad altre, diverse disposizioni. Da tale incertezza e' agevole desumere che soltanto il sistema e la sua intrinseca teleologia riescono a rendere sostenibili, a "giustificare", le interpretazioni che, in ordine ai temi qui in esame, dei citati articoli vengono offerte. Vero e' che, come l'effettivo ambito di comprensione del "generale" principio di legalita' in sede penale non e', almeno di regola, desunto, nella sua ampiezza, dalle sole, peraltro non univoche, formule costituzionali che pur lo enunciano bensi', come e' ormai generalmente ammesso, dalla ratio profonda che le ispira, cosi' la reale comprensione, in ispecie, del principio di riserva di legge penale va principalmente ricavata dal fondamento politico-ideologico, sistematico e teleologico dello stesso principio piuttosto che dalle dichiarazioni costituzionali, necessarie e solenni ma non sempre tecnicamente precise, che lo enunciano; dichiarazioni i cui contenuti e limiti vanno, appunto, ricavati, anche e soprattutto, dai precitati fondamenti e, in particolare, dall'oggettiva, determinante funzione che, nell'intero ramo penale dell'ordinamento statale, la riserva in questione esplica.

3. - Il profilo storico-ideologico, dal quale va, anzitutto, esaminata la riserva di legge penale, deve iniziare dal sottolineare che tal riserva fu il portato d'una ben determinata concezione che, partendo dall'illuminismo, tese a ribaltare il precedente sistema: quest'ultimo trovava il fondamento dell'intervento penale, a tutela dei beni piu' importanti per l'ordinato svolgimento della vita sociale, nei contenuti religiosi, metafisici, "naturali", idonei ad offrire la "verita'" del principio costitutivo dell'esperienza giuridica in genere e penale in particolare. La riconduzione ad unita' delle sparse, frammentarie disposizioni giuridiche, la certezza che soltanto attraverso il superamento delle varie, numerose fonti, sostanziali e formali, dell'Antico Regime, si potesse raggiungere, insieme, la massima garanzia della riacquistata liberta' individuale ed il massimo ordinato vivere sociale condussero a ravvisare nella legge, nella legge dello Stato, quale unita' organica dell'intero popolo sovrano, il nuovo principio costitutivo, il nuovo fondamento del diritto penale. La predetta concezione ideologica della legge, concezione nata anche dalla concentrazione d'ogni valore rappresentativo nelle istituzioni facenti capo allo Stato e dall'eliminazione dei vari corpi d'autonomia sociale a vantaggio dell'unico corpo politico sovrano, non poteva, in sede penale, consentire altre fonti. D'altra

parte, il sistema penale delineato dalla Costituzione tende ancor oggi, come meglio si chiarira' in seguito, a ridurre la quantita' delle norme penali, e, cosi', a concentrare queste ultime nella sola tutela, necessaria (ultima ratio) di pochi beni, significativi od almeno "importanti", per l'ordinato vivere sociale.
Gia' in base alle precedenti considerazioni e' fondato sostenere che l'estensione alle leggi regionali del potere normativo penale contrasti con il fondamento politico della riserva di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., con la "sostanza" storico-ideologica di tal fondamento, per la quale, inizialmente, fu scelta la legge quale "forma istituzionale" del diritto penale. La letteratura illuministica, infatti, piu' che affidare il monopolio della competenza penale alla legge in quanto atto-fonte, lo attribui' all'organo-Parlamento, anche se il medesimo venne considerato quale produttore, attraverso determinate forme, dell'atto stesso. Se e' vero che e' da quest'ultimo che derivano, attraverso la norma penale, le vicende costitutive della punibilita', e' anche vero che la legge e' il risultato d'un processo posto in essere dal soggetto-Parlamento; ed e' soprattutto a quest'ultimo che fu rivolta l'attenzione delle teorie penal-illuministiche. Come la dottrina penalistica successiva all'avvento della Costituzione, nel ricercare la ratio della riserva di legge penale, ha tenuto a sottolineare, in modo particolare, il procedimento di formazione della legge, aperto al confronto tra maggioranza e minoranza, adeguato a tutelare i diritti dell'opposizione nel sindacare le scelte di criminalizzazione adottate dalla maggioranza, la dottrina penal-illuministica individuo' il fondamento del principio di riserva di legge penale nel fatto che il soggetto-Parlamento, l'organo produttore della legge, vede riunito, attraverso i suoi rappresentanti, tutto il popolo sovrano: e questo non puo' legiferare "contro se stesso".
Va sottolineato che, anche a parte le vicende storiche che inizialmente motivarono la scelta della riserva di legge penale, ancor oggi la dottrina ricorda che il monopolio penale del legislatore statale e' fondato sul suo essere rappresentativo della societa' tutta, "unita per contratto sociale"; ed e' la societa' tutta che attende che l'esercizio del potere legislativo penale, direttamente od attraverso i suoi rappresentanti, non avvenga arbitrariamente bensi' "per il suo bene e nel suo interesse".
4. - Nell'iniziare l'esame del secondo profilo dal quale va considerata la riserva di legge penale ex art. 25, secondo comma, Cost. e' necessario sottolineare l'assetto che il diritto penale ha assunto a seguito delle disposizioni costituzionali relative alla sua disciplina. Allo scopo di precisare contenuto e limiti della costituzionale riserva di legge penale occorre, infatti, volgere l'attenzione alla natura degli interessi e valori garantiti dal ramo penale dell'ordinamento. Va subito chiarito che la statualita', a doppio titolo, del diritto penale postula necessariamente il nascere statuale delle incriminazioni penali. Si e' precisato: "a doppio titolo". Ed infatti, statali sono i particolari interessi e valori tutelati dal ramo penale e statale e' il fine perseguito attraverso le incriminazioni: la tutela di tutto l'ordinamento giuridico statale e, cosi', della vita sociale in liberta', uguaglianza e reciproco rispetto dei soggetti. Dall'accettazione, da parte della Costituzione, di autonome, particolari sanzioni, che si collocano in un determinato ramo dell'ordinamento, si deduce l'esistenza di autonomi interessi, fatti valere nello stesso ramo. Non puo', invero, accogliersi l'opinione che l'ordinamento giuridico appresti sanzioni diverse, e cioe' diverse tutele, per identici interessi: infatti, o le sanzioni hanno i medesimi fini ed il moltiplicarsi dei mezzi di difesa appare ingiustificato oppure esse son riferite

ad interessi apparentemente eguali ma presi in considerazione sotto diversi profili giuridici: ed in quest'ultima ipotesi l'identita' e' soltanto apparente mentre in realta' gli interessi che vengono tutelati sono diversi. La Costituzione e', inoltre, ben consapevole della titolarita' dei predetti interessi: la dimostrazione e' data dal confronto tra gli artt. 24, primo comma e 112 Cost. Ed invero, mentre negli altri rami il disporre della tutela giudiziaria attraverso l'azione appartiene, di regola, al singolo soggetto, privato o pubblico, nel settore penale il processo d'attuazione della sanzione e' operato solo attraverso l'intervento dello Stato. L'art. 24, primo comma, Cost. accomuna, infatti, tutti i diritti e gli interessi legittimi, a qualunque materia si riferiscano, consentendo ai singoli soggetti, privati o pubblici, di poter agire in giudizio per la tutela dei medesimi. Non cosi' per le situazioni giuridiche subiettive penalmente tutelate per le quali non solo non e' data alcuna facolta' d'agire in giudizio ma, attraverso l'art. 112 Cost., vien individuato un particolare organo dello Stato che deve, obbligatoriamente, esercitare l'azione penale. Dagli stessi artt. 24, primo comma e 112 Cost. s'evince, pertanto, che, anche per la Costituzione, viene tutelato, in sede penale, il concreto interesse dello Stato all'integrita' di talune situazioni di vita, ad es. liberta', onore ecc., dei singoli soggetti. Il secondo titolo di "statualita'" del ramo penale attiene ai fini dello stesso ramo. Va notato che la Costituzione disciplina essa stessa parte del settore penale. Tale disciplina, mentre limita la discrezionalita' del legislatore, puntualmente chiarisce quali debbano essere i fini del diritto penale. La disposizione di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. svela apertamente, indicando la teleologia delle pene, l'identita' e le finalita' del diritto penale dalle quali la Carta fondamentale parte nel dettare la normativa attinente alla sede penale. L'art. 27, terzo comma, Cost., riguarda, infatti, le sanzioni propriamente penali: e queste, nell'essere particolarmente caratterizzate, sono implicitamente distinte da tutte le altre sanzioni. Le sanzioni penali, a differenza di quelle extrapenali, sono dalla Costituzione caratterizzate dalla tendenza ad incidere sull'animo, sulla vita del condannato, tutelando, mediante un singolare tipo di prevenzione speciale (la rieducazione) non soltanto questo o quel bene specificamente offeso dal reato ma anche tutti i beni garantiti dall'ordinamento e, cioe', l'intero ordinamento statale in quanto tendente a realizzare una vita in comune democraticamente orientata. Or se le pene, a loro volta, com'e' di comune cognizione, caratterizzano il ramo penale dell'ordinamento, nel senso che del medesimo svelano l'identita', deve concludersi che non solo la Costituzione ben "conosce" il ramo penale ma che nettamente lo "distingue" dagli altri rami, sottolineando del medesimo esigenze e fini, che attengono alla comunita' tutta, alla tutela dell'intero ordinamento statale.

Ricordato che alla "rigida" statualita' del diritto penale va, oggi, da alcuni Autori contrapponendosi, in ordinamenti diversi dal nostro, l'idea d'una sanzione punitiva privata, soprattutto attraverso lo strumento risarcitorio, deve, tuttavia, osservarsi che, pur prescindendo dai notevoli problemi sociali che un ritorno all'avvicinamento tra diritto penale e rami extrapenali dell'ordinamento porrebbe e dall'eventuale ribaltamento dell'intero ordinamento giuridico, che considera attualmente il ramo penale come l'ultimo, conclusivo momento dell'esperienza statuale e, cosi', dell'intera esperienza giuridica, l'idea d'una (almeno relativa) privatizzazione del diritto penale non trova significativi consensi neppure negli ordinamenti in cui i problemi relativi a tale idea son posti e discussi. Se, dunque, l'attuale lettura della Costituzione induce a confermare la statualita'

del ramo penale dell'ordinamento, e' da ritenersi costituzionalmente inestensibile alle Regioni la potesta' normativa penale.
5. - Il terzo profilo, forse il piu' rilevante, dal quale va esaminata la riserva di legge penale ex art. 25, secondo comma, Cost. e' quello della sua funzionalita'. Il principio per il quale unica fonte del diritto penale e' la legge va chiarito non tanto nella sua generale ratio di garanzia quanto, e particolarmente, nell'oggetto della medesima.
Per vero, e' stato gia' adeguatamente posto in luce che ratio della riserva di legge penale e' la tutela della liberta' e dei beni fondamentali dei singoli soggetti, anche se e' stato sottolineato soprattutto l'aspetto negativo della riserva stessa, e cioe' l'esclusione di possibili arbi'tri da parte di altri poteri dello Stato. Senonche', le sottolineature della dottrina, relative ai temi attinenti alla natura (assoluta o relativa) della riserva, ossia attinenti alle relazioni tra legge dello Stato ed atti statali subordinati, nella gerarchia delle fonti, alla stessa legge, non sono sufficienti a risolvere il diverso tema delle relazioni, in sede di riserva di legge penale, tra legge dello Stato e legge regionale, tenuto soprattutto conto che l'art. 25, secondo comma, Cost., fa riferimento, genericamente, alla "legge" e che dottrina e giurisprudenza hanno posto in luce che la legge regionale non puo' esser ritenuto atto subordinato a quella statale.
Soltanto l'ulteriore chiarimento in ordine, soprattutto, all'aspetto sostanziale, positivo della riserva di legge penale puo' offrire sufficienti spunti per convenientemente risolvere il tema che in questa sede occupa la Corte. Precisando, infatti, che la Costituzione, nel riservare al legislatore le scelte criminalizzatrici, impone criteri sostanziali di scelta e fissa precise direttive di politica criminale, e' agevole ritenere la sede dei consigli regionali non idonea a valersi di tali criteri ed a realizzare le predette direttive. Il punto di partenza e', pertanto, costituito dal significato positivo del principio di riserva di legge penale: se, infatti, quest'ultimo, nella Costituzione, non fosse mezzo per adeguate, ben definite e, pertanto, limitate scelte criminalizzatrici, non sarebbe in grado di costituire strumento d'effettiva ed efficiente garanzia. A ben riflettere, anche la capacita' ad excludendum della riserva di legge penale, il suo significato "negativo" (evitare gli abusi da parte di "altri" organi dello Stato) suppone ed implica giusti, limitati usi, soltanto rispetto ai quali e' dato ipotizzare abusi. Ne' va dimenticato che l'ideologia illuministica in tanto esalto' la legge statale in quanto quest'ultima, attraverso l'intervento dell'organo rappresentativo di tutta la societa' "unita per contratto sociale", era in grado di positivizzare i principi razionali ed immutabili di "giustizia": sin dal periodo illuministico, dunque, si pose, anche se fu inizialmente risolto in maniera utopistica, il problema della "giustizia" della legge. La Costituzione ha, certamente, "superato" l'eccessiva, illuministica fiducia nella legge; tal superamento e' testimoniato, fra l'altro, in previsione di eventuali abusi del legislatore, dai controlli costituzionali sulle leggi. Ma e' proprio la Costituzione a "credere" ancora nella legge statale: e cio' perche' ritiene che soltanto attraverso quest'ultima possano avverarsi "giuste", opportune, limitate scelte criminalizzatrici. La Carta fondamentale accoglie e sottolinea il principio illuministico per il quale il "di piu'" di liberta' soppressa costituisce abuso. Tutto sta, oggi, a precisare questo "di piu'" in relazione alle misure limitative della liberta' strettamente necessarie ad assicurare liberta', uguaglianza e reciproco rispetto tra i soggetti. Si

tratta, cioe', nelle scelte criminalizzatrici, di limitare la liberta' solo per quel tanto strettamente necessario a garantirla.
Il diritto penale e' sistema che, nell'atto in cui autorizza la difesa sociale attraverso le sanzioni piu' gravi per la liberta' e dignita' umana, limita la difesa stessa attraverso precise, puntuali determinazioni di scopi, modalita' e contenuti di fattispecie. Il diritto penale e', particolarmente (e la Costituzione lo svela all'evidenza) sistema di limiti sostanziali al legislatore; ed e' mirato, soprattutto, al rispetto di questi ultimi il monopolio statale nella produzione della legge penale, la riserva di legge penale. La criminalizzazione comporta, anzitutto, una scelta tra tutti i beni e valori emergenti nell'intera societa': e tale scelta non puo' esser realizzata dai consigli regionali (ciascuno per proprio conto) per la mancanza d'una visione generale dei bisogni ed esigenze dell'intera societa'.
L'altro, ancor piu' importante, limite sostanziale garantito dal principio di riserva di legge penale e' il fine della scelta innanzi indicata. Tale scelta va, appunto, operata in funzione d'un fine da raggiungere ed e' strettamente limitata dallo stesso fine. Si suol ripetere che il diritto penale tutela interessi, beni e valori giuridici; tale tutela, frutto, conseguenza della preindicata scelta tra beni e valori emergenti, meritevoli di garanzia penale, e' affidata alla discrezionalita' vincolata del legislatore. La predetta "scelta" va fatta in funzione d'un unico scopo: l'assicurazione delle condizioni "minime" del vivere democratico e cioe' delle condizioni di liberta', uguaglianza e rispetto reciproco tra i soggetti. Anche i beni giuridici, anche i valori costituzionalmente significativi, divengono, pertanto, mezzi di volta in volta scelti (o "sacrificati" rispetto ad altri valori) per l'assicurazione, in una data concretezza storica, delle predette condizioni democratiche del vivere civile. Sono queste a costituire il vincolo finalistico della c.d. discrezionalita' del legislatore, a garanzia di tutti i cittadini.
Vanno, inoltre, particolarmente ricordati, a proposito di limiti sostanziali del legislatore nelle scelte criminalizzatrici, i principi di sussidiarieta', proporzionalita' e frammentarieta' dell'intervento penale, costituenti, quanto meno, direttive di politica criminale. Anche tali principi implicano il possesso d'una visione generale dei beni e valori presenti nell'intera Comunita' statale e limitano ulteriormente, nell'atto in cui le fondano, le scelte criminalizzatrici: la realizzazione di tali principi, che costituiscono garanzia dell'intera comunita', rende impossibile affidare alla legge regionale la piu' importante e difficile tra le funzioni statali. Il principio di sussidiarieta', per il quale la criminalizzazione, costituendo l'ultima ratio, deve intervenire soltanto allorche', da parte degli altri rami dell'ordinamento, non venga offerta adeguata tutela ai beni da garantire, implica, fra l'altro, programmi di politica generale, e criminale in ispecie, nonche' giudizi prognostici che soltanto lo Stato puo' formulare. Il principio di proporzionalita', inteso non soltanto quale proporzione tra gravita' del fatto e sanzione penale bensi', anche e soprattutto, quale "criterio generale" di congruenza degli strumenti normativi rispetto alle finalita' da perseguire, conferma che soltanto lo Stato e' in grado, avendo piena consapevolezza di tutti gli strumenti idonei a compiutamente realizzare la direttiva in esame, d'effettivamente garantire, sotto questo aspetto, la comunita'. Ed infine, anche il principio di frammentarieta', inteso come intervento penale "puntiforme", che attua la garanzia "liberale" determinata dai necessari "vuoti di tutela", e' adeguatamente rispettabile dall'organo statale di produzione legislativa: quest'ultimo, che appunto possiede la piu' generale visione di beni e valori presenti

nella societa', e' particolarmente idoneo a confermare, con la determinatezza della legge penale, la concezione della liberta' quale regola e dell'illecito penale quale eccezione. Ne' va dimenticato che ulteriori limiti sostanziali vengono costituzionalmente imposti al legislatore, quale, fra i tanti, quello, fondamentale, della finalita' rieducativa della pena (ex art. 27, terzo comma, Cost.): anch'esso fonda e nello stesso tempo limita l'intervento penale.
Obiettivi come quelli sopra individuati non sono razionalmente realizzabili dalle Regioni: queste sarebbero in grado di proporre programmi di politica legislativa criminale ma in funzione di scopi particolari alle diverse Regioni e, comunque, ciascuna per proprio conto. E, basterebbe cio' a far ritenere non realizzabili dagli organi locali in discussione quei fini generali ed i relativi limiti costituzionalmente precisati che costituiscono l'oggetto della riserva di legge penale ex art. 25, secondo comma, Cost. Ne' le Regioni possono ritenersi costituzionalmente legittimate a raggiungere accordi su "programmi" di politica criminale validi per tutta la Comunita' statale: ove tali accordi fossero raggiunti, sarebbero violate le ragioni per le quali il Costituente ha riconosciuto l'ente regionale come realta' politica, oltre che giuridica, distinta ed autonoma rispetto allo Stato.
6. - Da quanto innanzi osservato discende che, ove l'art. 3, primo comma, della legge siciliana n. 26 del 1986, senza riferimento ad alcuna "altra" legge statale, avesse sottratto all'incriminazione determinate ipotesi di edifici che, alla data del 1ø ottobre 1983, non avessero raggiunto i requisiti di cui al secondo comma dell'art. 31 della legge n. 47 del 1985, non sorgerebbe alcun dubbio sull'illegittimita' costituzionale dell'impugnata disposizione dell'ora citata legge siciliana. Ed infatti: avendo il legislatore statale il monopolio delle vicende costitutive della punibilita' ed avendo gia', in concreto, esercitato la sua potesta' incriminatrice, non e' legittimo che una legge regionale abroghi norme statali incriminatrici.
Ne' e' valido il ricorso, nell'ipotesi in discussione, ad una (ipotetica) funzione "scriminante" (in senso stretto) che la legge regionale siciliana avrebbe avuto. Va, invero, ricordato che, anche ammettendo che le leggi regionali possano assurgere a fonte di "diritti scriminanti", non si ravvisano, attraverso il primo comma dell'art. 3 della legge siciliana n. 26 del 1986, ragionevoli motivazioni per concedere, da parte della Regione Sicilia, un qualsiasi diritto scriminante. In ogni caso, l'impugnata disposizione della piu' volte citata legge siciliana non ha funzione scriminante in senso stretto, applicando essa alle ipotesi di cui al primo comma dell'art. 3 della stessa legge una causa d'estinzione del reato, quella, appunto, concessa dalla legge n. 47 del 1985.
Senonche', la Regione Sicilia assume, a proposito della disposizione impugnata, che non di abrogazione di legge statale incriminatrice si tratti sibbene d'interpretazione estensiva del secondo comma dell'art. 31 della legge n. 47 del 1985: il primo comma dell'art. 3 della legge siciliana in discorso si limiterebbe, cioe', ad integrare e precisare il concetto di "ultimazione dei lavori" dall'ora citata legge statale determinato. La difesa della Regione Sicilia solleva, cosi', il problema degli spazi interpretativi (nei confronti d'una gia' emanata legge statale incriminatrice) costituzionalmente concessi alle leggi regionali.
A parte ogni altra considerazione, qui e' sufficiente ricordare che alle leggi regionali non e' precluso concorrere a precisare, secundum legem, presupposti d'applicazione di norme penali statali (cfr., fra le altre, le sentenze di questa Corte n. 210 del 1972 e n. 142 del 1969) ne' concorrere ad attuare le stesse norme e cioe' non

e' precluso realizzare funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali. Tutte le volte in cui non sia in gioco la riserva di legge penale statale (nelle ipotesi, cioe', in cui ad es. la legge statale abbia gia' autonomamente operato le scelte fondamentali sopra ricordate) disposizioni attuative di leggi statali ben possono esser emanate da altre fonti ed in particolare dalle leggi regionali.

Va, poi, ricordato che dottrina e giurisprudenza ritengono che ampio spazio in materia penale sia consentito alle Regioni allorche' dalle leggi statali si subordinino effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali: in tal caso, nel determinare i presupposti dai quali sono condizionati gli effetti penali (e, conseguentemente, nel modificare i presupposti stessi) le leggi regionali indirettamente, e per determinazione delle stesse leggi statali, incidono su fattispecie penali previste da leggi statali. E va aggiunto che la tutela penale dei beni rientranti nelle materie regionali, "esclusive" o "concorrenti", puo' ben esser autonomamente fornita, attraverso l'incriminazione di violazioni agli stessi beni, dalla legge penale statale. La dottrina, fra l'altro, comunemente ammette che si diano casi di colpa per inosservanza di leggi regionali cautelari (sempre che si ritenga rispettato l'art. 25, secondo comma, Cost.) e che, in alcune ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione, le leggi regionali possano concorrere a definire elementi costitutivi (es. "dovere", "atto d'ufficio" ecc.) delle fattispecie tipiche incriminate. Non essendo consentito, in questa sede, soffermarsi analiticamente sugli spunti offerti, in proposito, dalla dottrina, deve la Corte limitarsi a ricordare che il legislatore ha gia' iniziato a prevedere alcune, particolari ipotesi di concorso di norme penali statali ed amministrative regionali (cfr., a parte ogni valutazione, l'art. 9, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689).

7. - Vero e' che l'art. 3, primo comma, della legge siciliana n. 26 del 1986 non si e' valso di alcuno dei procedimenti legittimamente attuativi dell'art. 31, secondo comma, della legge n. 47 del 1985.

Non e', infatti, condivisibile l'assunto della difesa della Regione Sicilia secondo il quale il primo comma dell'articolo impugnato interpreti estensivamente l'art. 31, secondo comma, della legge statale da ultimo citata. L'esecuzione del rustico dei nuovi edifici ed il completamento funzionale delle opere interne di edifici gia' esistenti o non destinati a residenza concretano situazioni tassativamente precisate dall'art. 31 della legge statale, che nettamente divergono dall'ipotesi (esecuzione della sola struttura portante degli edifici) di cui all'art. 3, primo comma, della legge regionale in esame. E non e', certo, fondatamente sostenibile che quest'ultima ipotesi rientri in uno dei significati traibili dalla lettera del secondo comma dell'art. 31 della citata legge statale. Ne' puo' ritenersi che l'art. 3 della legge siciliana "specifichi" l'art. 31 della legge statale: non basta, infatti, la copertura degli edifici ad unificare le situazioni previste dalle due leggi. La specificazione non puo' attenere a caratteristiche (esecuzione della sola struttura portante) che, per se', esclude il (preteso) "genere" (esecuzione del rustico o completo funzionamento delle opere interne per gli edifici gia' esistenti o non destinati a residenza): la realizzazione della sola struttura portante dell'edificio esclude che sia stato realizzato anche il rustico. L'art. 3, primo comma, della legge siciliana n. 26 del 1986 effettivamente applica la causa d'estinzione del reato prevista dalla legge statale n. 47 del 1985 ad ipotesi non considerate da quest'ultima legge. Senonche', le situazioni per le quali e' dalla legge statale prevista una causa d'estinzione del reato non possono essere, neppure dalle leggi regionali, analogicamente "estese". Si oppone, infatti,

all'interpretazione analogica delle cause d'estinzione del reato la seconda parte dell'art. 14 delle disposizioni preliminari sulla legge in generale. Anzitutto, le cause d'estinzione, almeno di regola, non sono riconducibili a principi generali, tali da consentire l'applicazione dell'analogia iuris. Ma anche la ratio delle stesse cause e', generalmente, di mera opportunita': non attiene, infatti, di regola, all'interesse specifico (c.d. "interno") leso dal fatto costituente reato. A tale ratio (che tutela il c.d. interesse "esterno" al reato) non sono, pertanto, riconducibili ipotesi non previste dalle leggi concessive del beneficio. E valga il vero: le situazioni di cui all'art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986 risultano incriminate da leggi statali; la legge n. 47 del 1985, nel prevedere l'"estinzione del reato" per le ipotesi ivi previste, realizza un'eccezione ad altre leggi, quelle, appunto, incriminatrici: ma, ai sensi della seconda parte dell'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, le leggi "...che fanno eccezione... ad altre leggi non si applicano oltre i casi ed i tempi in esse considerati". La Regione Sicilia non e', dunque, legittimata a ritenere applicabile l'estinzione del reato di cui alla legge statale n. 47 del 1985 anche ad ipotesi non previste dall'art. 31 della stessa legge. La legge regionale impugnata ha, in conseguenza, anche violato l'art. 3, primo comma, Cost. Che, d'altra parte, le situazioni di cui all'art. 3 della legge siciliana n. 26 del 1986 non solo non siano riconducibili alle motivazioni d'opportunita' che ispirano la previsione della causa d'estinzione da parte della legge statale n. 47 del 1985 ma risultino nettamente contrastanti con dette motivazioni, e' dimostrato (anche) dalla lettera dell'art. 3, primo comma, della legge siciliana in discussione e dai lavori preparatori relativi a quest'ultimo articolo. Dalla lettera dell'impugnato art. 3 risulta, infatti, che "Il secondo comma dell'art. 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e'...sostituito"... dall'art. 3 della legge regionale n. 26 del 1986: la norma regionale impugnata ha in tal modo, sostituendosi, appunto, al legislatore statale, arbitrariamente resa applicabile l'estinzione del reato prevista dalla stessa legge statale ad ipotesi che, essendo escluse dal secondo comma dell'art. 31 della stessa legge, non potevano legittimamente esser "decriminalizzate" con legge regionale. Dai lavori preparatori relativi al contestato primo comma dell'art. 3 della citata legge regionale non emergono, peraltro, elementi atti a trarre diverse conclusioni. Poiche' la previsione di cause d'estinzione del reato e' riservata alla legge statale, in quanto a quest'ultima spetta la potesta' incriminatrice; poiche' alla stessa legge compete, conseguentemente, individuare le situazioni alle quali si applicano le citate cause; e poiche', pertanto, l'ambito delle predette situazioni, individuato in una legge statale, non puo' esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali (neppure di quelle che dispongono in materie c.d. "esclusive") deve dichiararsi costituzionalmente illegittimo il primo comma dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986. Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 deve dichiararsi illegittimo anche il secondo comma dell'art. 3 della legge regionale n. 26 del 1986.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge regionale siciliana 15 maggio 1986, n. 26 (Norme integrative della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, relative a "Nuove norme in materia di controllo dell'attivita' urbanistico-edilizia, riordino edilizio e sanatoria delle opere abusive");

Dichiara d'ufficio, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimita' costituzionale dell'art. 3, secondo comma, della stessa legge regionale siciliana 15 maggio 1986, n. 26.
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 1989.
Il Presidente: SAJA
Il redattore: DELL'ANDRO
Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 25 ottobre 1989.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 571
ANNO 1989
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale dell'art. 5, n. 3, del d.P.R.S. 20 agosto 1960, n. 3 (Approvazione del Testo unico delle leggi per l'elezione dei Consigli comunali nella Regione siciliana), promossi con ordinanze emesse il 7 febbraio 1986 (n. 3 ordd.) e il 7 giugno 1986 dal Tribunale di Catania e rispettivamente iscritte ai nn. 361, 362, 363 e 364 del registro ordinanze 1989 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 1989;
Udito nella camera di consiglio del 16 novembre 1989 il Giudice relatore Mauro Ferri.

(……)

Considerato in diritto

1. - Le quattro ordinanze del Tribunale di Catania di cui in epigrafe sollevano alcune questioni di legittimita' costituzionale dell'art. 5 n. 3 del Testo unico delle leggi per l'elezione dei Consigli comunali nella Regione siciliana (approvato con D.P.R.S. 20 agosto 1960 n. 3) in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione. L'identita' o la stretta analogia ratione materiae delle questioni proposte consente che i giudizi siano riuniti e decisi con unica sentenza.
2.1. - Con la prima ordinanza (r.o. n. 361) il giudice a quo dubita, in riferimento ai suddetti parametri costituzionali, della legittimita' dell'art. 5 n. 3 del Testo unico citato, nella parte in cui sancisce la ineleggibilita' a consigliere comunale di tutti gli stipendiati o salariati da enti, istituti o aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o sovvenzionati dal Comune, a differenza di quanto dispone la legge nazionale, e precisamente la legge 23 aprile 1981 n. 154, la quale all'art. 2 n. 11 sancisce la ineleggibilita' soltanto per i dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale delle aziende dipendenti dal comune. Sostanzialmente identica questione e' posta con la seconda ordinanza (r.o. n. 362), nella quale, concernendo la fattispecie un dipendente di una u.s.l., il tertium comparationis e' costituito dall'art. 2 n. 8 della citata legge statale, il quale sancisce l'ineleggibilita' soltanto per i dipendenti della u.s.l. "facenti parte dell'ufficio di direzione" e per i "coordinatori dello stesso". 2.2. - Le questioni sono fondate. E' giurisprudenza consolidata di questa Corte (cfr. sentenze nn. 108/69, 45/77, 171/84, 162/85, 130/87, 432/87, 235/88, 1062/88) che in tema di elettorato passivo, diritto politico fondamentale riconosciuto e garantito a tutti i cittadini in condizioni di uguaglianza dall'art. 51 della Costituzione e riconducibile nell'ambito dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione stessa, la Regione siciliana - che gode in materia di potesta' legislativa primaria - puo' introdurre deroghe alla normativa vigente in tutto il territorio dello Stato soltanto in relazione a situazioni peculiari della Regione, e in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli finalizzati alla tutela di un interesse generale. Nulla consente di ritenere che una siffatta ipotesi si verifichi nei casi in esame: non si vede infatti per quali particolari ragioni i dipendenti di enti, istituti o aziende che

dipendono o sono sottoposti a vigilanza o sono sovvenzionati dal Comune debbano soltanto in Sicilia essere ineleggibili a consiglieri comunali anche quando non abbiano funzioni di rappresentanza o poteri di organizzazione o coordinamento del personale, ovvero, se dipendenti di una u.s.l., non facciano parte o non coordinino l'ufficio di direzione di cui all'art. 15 della legge n. 833 del 1978. D'altra parte non puo' non rilevarsi che la successiva legge regionale 24 giugno 1986, n. 31 si e' perfettamente adeguata (v. art. 9) alla legge statale anche sui punti qui in discussione. La limitazione dell'elettorato passivo che deriva dalla norma impugnata, non prevista dalla legislazione statale, concreta pertanto indubbiamente una violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione.

2.3. - Accertata la fondatezza della questione relativa all'ineleggibilita', resta assorbito il secondo profilo prospettato dai giudici remittenti con riguardo alla mancata previsione nella legge regionale, a differenza di quella statale, della inefficacia della causa di ineleggibilita' per il dipendente che sia collocato in aspettativa non oltre il giorno di presentazione delle candidature. 3.1. - Con la terza e la quarta ordinanza (r.o. nn. 363 e 364), i giudici a quibus dubitano della legittimita' costituzionale dell'art. 5 n. 3 del Testo unico sopra richiamato, nella parte in cui sancisce l'ineleggibilita' a consigliere comunale degli amministratori di enti, istituti o aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o sovvenzionati dal Comune, senza che per essi sia possibile far venir meno tale ineleggibilita' rimuovendone la causa prima della convalida della elezione, a differenza di quanto e' invece previsto, a seguito della sentenza di questa Corte n. 45 del 1977, per coloro che ricevono uno stipendio o salario dagli enti, istituti o aziende suddetti.

3.2. - La questione non e' fondata. In effetti la violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione e' ipotizzata dal giudice remittente in ordine alla diversa disciplina che regola la posizione dell'amministratore rispetto a quella dello stipendiato o salariato. In quest'ultimo caso, la disciplina risultante dalla sopra ricordata sentenza n. 45 del 1977 di questa Corte prevede che basti, ai fini dell'eleggibilita', la cessazione del rapporto non oltre il momento della convalida dell'elezione; in tal modo la originaria causa di ineleggibilita' e' venuta sostanzialmente a trasformarsi in una causa di incompatibilita'. A siffatta soluzione la Corte e' pervenuta ritenendo che nei confronti dei dipendenti la ratio della norma sia quella di eliminare ogni possibile conflitto di interessi, e non gia' quella di ovviare al pericolo di una deformazione del risultato elettorale derivante dalla possibilita' di esercitare pressioni e condizionamenti sugli elettori, in ragione delle cariche ricoperte o delle funzioni svolte dal candidato. Ma quanto e' stato ritenuto nei confronti dei dipendenti degli enti previsti dalla norma censurata, pur se dotati di rappresentanza o di poteri di organizzazione o coordinamento del personale (giacche' per i dipendenti che non si trovano in tali posizioni l'ineleggibilita' a seguito della presente pronuncia viene esclusa in radice), non puo' di per se' estendersi agli amministratori degli enti medesimi. Il ruolo e la funzione dell'amministratore restano infatti pur sempre distinti da quelli del dipendente, anche se quest'ultimo ricopra una posizione dirigenziale. Ne consegue che una diversita' di disciplina delle due situazioni non e' censurabile sotto il profilo dell'art. 3 della Costituzione.

3.3. Alla stregua delle suesposte considerazioni, appare poi non irragionevole la preoccupazione che l'amministratore di ente dipendente dal comune possa, se candidato, influenzare in ragione della sua carica la scelta dell'elettore e determinare cosi' un eventuale pericolo di deformazione del risultato elettorale. Non puo' quindi

neanche ravvisarsi una violazione dell'art. 51 della Costituzione nella limitazione all'elettorato passivo imposta dal legislatore regionale nei confronti degli amministratori degli enti suddetti. E' appena il caso di rilevare che comunque, in linea di principio, la ineleggibilita' viene meno quando l'interessato venga a cessare dalla carica prima dell'elezione, in una data che, in mancanza di una norma espressa, deve identificarsi, in base ad un criterio generale (codificato anche nell'art. 2 della legge n. 154 del 1981), nel momento della presentazione delle candidature, quando cioe' inizia il confronto elettorale vero e proprio e l'elettore e' posto dinanzi alle diverse opzioni possibili.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

1) dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 5 n. 3 del Decreto Pres. Reg. sic. 20 agosto 1960, n. 3 (Approvazione del Testo unico delle leggi per l'elezione dei Consigli comunali nella Regione siciliana) nella parte in cui prevede l'ineleggibilita' a consiglieri comunali di coloro che ricevono uno stipendio o salario da enti, istituti o aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o sovvenzionati dal Comune i quali non abbiano funzioni di rappresentanza o poteri di organizzazione o coordinamento del personale; ovvero, se dipendenti di una u.s.l., non facciano parte dell'ufficio di direzione, o non siano coordinatori dello stesso;

2) dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dello stesso art. 5 n. 3 del D.P.R.S. 20 agosto 1960, n. 3, nella parte concernente gli amministratori degli enti indicati sub 1), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione, dal Tribunale di Catania con le ordinanze iscritte ai nn. 363 e 364 del reg. ord. 1989, di cui in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1989.

Il Presidente: SAJA
Il redattore: FERRI
Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 22 dicembre 1989.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 51
ANNO 1990
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della legge della Regione Valle d'Aosta approvata il 26 aprile 1989, riapprovata il 7 giugno 1989 dal Consiglio Regionale, avente per oggetto: "Acquisto di partecipazione azionaria della Air Valle'e S.p.a. con sede in Saint Christophe, Aosta" promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 23 giugno 1989, depositato in cancelleria il 1° luglio 1989 ed iscritto al n. 54 del registro ricorsi 1989.

Visto l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;

Udito nell'udienza pubblica del 15 novembre 1989 il Giudice relatore Cheli;

Uditi l'Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia, per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avv. Gustavo Romanelli per la Regione Valle d'Aosta;

(……)

Considerato in diritto

1. - Il ricorso investe la legge regionale della Valle d'Aosta riapprovata il 7 giugno 1989 e recante "Acquisto di partecipazione azionaria della Air Valle'e S.p.a. con sede in Saint-Christophe, Aosta", mediante la quale, al fine di incentivare e sviluppare il trasporto ed i collegamenti aerei con il territorio della Valle d'Aosta, la Giunta regionale e' stata autorizzata "a sottoscrivere una partecipazione azionaria fino al 35% del capitale sociale della S.p.a. Air Valle'e, con sede in Saint Christophe, Aosta", con la riserva della nomina di un numero di amministratori e di sindaci proporzionato alla quota sottoscritta.

Ad avviso della Presidenza del Consiglio la Regione sarebbe legittimata a partecipare al capitale di una societa' solo "in quanto l'oggetto e i fini di questa societa' rientrino nell'ambito delle materie attribuite dall'ordinamento alla Regione medesima", mentre il "trasporto ed i collegamenti aerei, anche a fini turistici" non risulta materia compresa tra quelle statutariamente assegnate alla Valle d'Aosta.

Da qui' l'asserita illegittimita' costituzionale della legge "perche' concernente materia non attribuita alla Regione autonoma e per conseguente violazione dello Statuto speciale e delle sue norme di attuazione".

2. - Il ricorso e' infondato.

In relazione alle opposte tesi esposte in giudizio dalle parti conviene innanzitutto precisare la natura della legge impugnata, con riferimento al suo oggetto ed ai suoi contenuti.

A questo proposito va certamente escluso - a differenza di quanto sembra ritenere la Presidenza del Consiglio - che la legge abbia inteso regolare, con gli strumenti di intervento normativo consentiti alla Regione, una materia sottratta alla competenza regionale, quale quella del "trasporto e collegamenti aerei". Cosi' come va parimenti escluso che la stessa legge possa essere qualificata - a differenza di quanto sostiene la Regione - come "mera legge di spesa", destinata non tanto a formulare una disciplina di carattere sostanziale, quanto ad attuare una forma di intervento finanziario a sostegno di un'attivita' imprenditoriale.

In realta', la legge in esame, oltre a prevedere una spesa, si caratterizza nella sostanza per il suo contenuto autorizzatorio, in quanto risulta diretta a consentire la partecipazione della Regione al capitale sociale ed alla gestione di una societa' per azioni operante nel settore del trasporto aereo. Scopo primario della legge e', dunque, quello di facoltizzare la Regione al compimento di una determinata operazione economica e al conseguente svolgimento di un'attivita' destinata a espletarsi con le forme proprie dell'impresa e attraverso gli strumenti tipici del diritto privato.
L'oggetto della controversia va dunque identificato nella valutazione della compatibilita' di una attivita' economica di natura privatistica, quale quella autorizzata dalla legge in esame, con le finalita' e le competenze proprie dell'ente regionale.
3. - Ai sensi del proprio statuto la S.p.a. Air Valle'e ha per scopo l'esercizio del trasporto aereo non di linea di persone e cose e lo svolgimento di qualsiasi lavoro aereo ed attivita' complementari. Di fatto - come risulta dagli atti di causa - la societa' e' stata costituita, nel 1987, al fine di potenziare l'aeroporto di Saint Christophe, che rappresenta l'unica struttura aeroportuale della Regione e che e' attualmente autorizzato al solo traffico turistico non di linea.
L'obbiettivo del potenziamento dell'aeroporto di Saint Christophe - anche ai fini di un successivo ampliamento dell'autorizzazione al traffico commerciale - si trova, d'altro canto, enunciato tra le finalita' del Piano regionale dei trasporti approvato dalla Giunta regionale della Valle d'Aosta con la deliberazione n. 5925 del 17 giugno 1988, mentre, con successiva delibera n. 9991 del 4 dicembre 1988, la stessa Giunta ha ritenuto di poter affidare alla Air Valle'e l'incarico di redigere il progetto di adeguamento di tale aeroporto, anche ai fini della successiva gestione da parte della stessa societa'.
Questi dati concorrono a chiarire la connessione esistente tra il tipo di attivita' economica che la Regione Valle d'Aosta sara' posta in grado di svolgere attraverso la prevista partecipazione azionaria e le competenze proprie dell'ente regionale: connessione che puo' essere individuata sia con riferimento alla materia del "turismo", affidata dallo Statuto (art. 2, lett. q) alla competenza esclusiva regionale, anche per quanto concerne "le opere, gli impianti ed i servizi complementari all'attivita' turistica" (art. 31 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182); sia con riferimento alla materia dei "lavori pubblici di interesse regionale" (art. 2, lett. f), in considerazione della riserva disposta a favore della Valle d'Aosta per gli interventi relativi agli "aerodromi aventi carattere esclusivamente turistico" (art. 6, terzo comma, lett. d) della legge 16 maggio 1978, n.196); sia, infine, con riferimento alla materia dell'"industria e commercio" (art. 3, lett. a), ove si voglia tener conto anche del possibile (e preventivato) sviluppo della attuale struttura aeroportuale in direzione del trasporto commerciale.
Ma al di la' di tali riferimenti a specifiche competenze richiamate nello Statuto speciale e nelle relative norme di attuazione, cio' che va sottolineato, in linea piu' generale, e' che in tema di attivita' economiche svolte dall'ente regionale secondo le forme e gli strumenti propri del diritto privato la corrispondenza tra tali attivita' e le singole materie affidate alla competenza regionale non puo' essere intesa in termini cosi' rigidi da limitare gli oggetti possibili dell'attivita' imprenditoriale soltanto ai contenuti specifici delle stesse materie.
La delimitazione delle materie attiene, infatti, all'esercizio delle competenze di natura pubblicistica (legislative e amministrative) dell'ente regionale, mentre per le attivita' inerenti alla capacita' di diritto privato dello stesso ente cio' che va

considerato concerne essenzialmente l'esistenza di un rapporto servente o di collegamento strumentale tra tali attivita' e le finalita' proprie della Regione, come ente esponenziale degli interessi della comunita' regionale (cfr. sentt. 562 e 829 del 1988). In tale quadro appare, dunque, possibile giustificare una legge quale quella in esame, stante l'evidente collegamento delle sue finalita' - oltre che con le singole materie di competenza regionale sopra ricordate - con gli obbiettivi piu' generali dello "sviluppo economico", cui la Regione, nell'esercizio delle sue competenze incidenti nell'area delle attivita' produttive, e' tenuta a provvedere con riferimento agli interessi della comunita' regionale, (cfr. d.P.R. n. 182 del 1982, tit. IV).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale sollevata con il ricorso di cui in epigrafe, nei confronti della legge regionale della Valle d'Aosta riapprovata il 7 giugno 1989 e recante "Acquisto di partecipazione azionaria della "Air Valle'e S.p.a. con sede in Saint Christophe - Aosta".

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 gennaio 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 2 febbraio 1990.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 85
ANNO 1990
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale della legge 18 maggio 1989, n. 183, dal titolo: "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo" promossi, con ricorsi delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto e delle Province Autonome di Bolzano e Trento, notificati il 24 giugno 1989, depositati in cancelleria il 28 e 30 giugno ed il 4 luglio successivi, iscritti ai nn. 51, 52, 53 e 56 del registro ricorsi 1989;
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
Udito nell'udienza pubblica del 28 novembre 1989 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;
Uditi gli Avv. Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Giorgio Berti per la Regione Veneto, Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia Autonoma di Bolzano, Valerio Onida e Gualtiero Rueca per la Provincia Autonoma di Trento, e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - I quattro ricorsi indicati in epigrafe concernono tutti la legge 18 maggio 1989, n. 183, intitolata "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", sollevando, in riferimento a molteplici parametri, numerose questioni di legittimita' costituzionale fra loro oggettivamente connesse. E', pertanto, opportuno riunire i relativi giudizi per deciderli con un'unica sentenza.
2. - Se pure con argomenti e formulazioni di carattere non sempre identico, le Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia, nonche' la Provincia autonoma di Trento, contestano l'intera legge n. 183 del 1989, sostenendo che quest'ultima porrebbe in essere un insieme di discipline, di istituzioni e di procedure d'intervento che sconvolgerebbe l'assetto organizzativo delle regioni (o delle province autonome) e produrrebbe una grave compressione delle autonomie regionali (o provinciali).
La questione, cosi' com'e' posta, non e' ammissibile.
Questa Corte ha piu' volte affermato (sentt. nn. 517 del 1989, 1111 del 1988 e 459 del 1989) che ogni questione di costituzionalita' sollevata nei ricorsi in via principale deve essere adeguatamente motivata al fine di "consentire alla Corte il vaglio in limine litis, attraverso l'esame della motivazione e del suo contenuto, della sussistenza in concreto dello specifico interesse a ricorrere in relazione alle singole disposizioni impugnate", oltreche' al fine "di determinare inequivocabilmente l'oggetto della questione sottoposta al giudizio di costituzionalita'" e di verificare l'eventuale arbitrarieta', pretestuosita' o astrattezza dei dubbi di legittimita' prospettati. Dal momento che le censure adeguatamente motivate riguardano soltanto singole disposizioni della legge n. 183 del 1989, le quali non sono logicamente cosi' collegate con tutte le altre contenute nel medesimo atto legislativo da indurre ragionevolmente a pensare che la loro proposizione debba necessariamente estendersi a tutta la legge e dal momento che l'indicazione delle restanti censure e' affatto generica e, nel caso del ricorso della

Regione Friuli-Venezia Giulia, addirittura imprecisa, non resta che dichiarare l'inammissibilita' della relativa questione.
3. - L'art. 1, quinto comma, il quale prevede che "le disposizioni della presente legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, nonche' principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione", e' oggetto di impugnazione da parte di tutte le ricorrenti. A loro avviso, infatti, non potrebbe ammettersi una duplice e diversa qualificazione delle stesse disposizioni e, in ogni caso, tali qualificazioni non potrebbero essere indiscriminatamente estese a tutte le norme contenute nella legge, comprese quelle di dettaglio.
Nei termini appresso indicati la questione non e' fondata.
E' affermazione costante di questa Corte (sentt. nn. 219 del 1984, 192 del 1987 e 1002 del 1988) che la qualificazione di una legge o di alcune sue disposizioni come principi fondamentali della legislazione statale o come norme fondamentali di riforma economico-sociale non puo' discendere soltanto da apodittiche affermazioni del legislatore stesso, ma deve avere una puntuale rispondenza nella natura effettiva delle disposizioni interessate, quale si desume dal loro contenuto normativo, dal loro oggetto, dal loro scopo e dalla loro incidenza nei confronti di altre norme dell'ordinamento o dei rapporti sociali disciplinati. Se, dunque, l'autoqualificazione di per se' non e' determinante, appare conseguentemente irrilevante anche la duplice e divergente autodefinizione contenuta nell'articolo impugnato, tanto piu' che, riferita a tutta la legge, una di esse potrebbe riguardare alcune disposizioni e la seconda altre distinte disposizioni.
4. - La Regione Veneto e la Provincia autonoma di Bolzano contestano la legittimita' costituzionale dell'art. 3, secondo comma, il quale stabilisce che le attivita' di pianificazione, di programmazione e di attuazione, previste dallo stesso articolo e deliberate ai sensi del successivo art. 4, primo comma, "sono svolte (...) secondo criteri, metodi e standards, nonche' modalita' di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici comunque competenti al fine, fra l'altro, di garantire omogeneita' di: a) condizioni di salvaguardia della vita umana e del territorio, ivi compresi gli abitati e i beni; b) modalita' di utilizzazione delle risorse e dei beni, e di gestione dei servizi connessi". Secondo le ricorrenti, tali disposizioni contravverrebbero ai requisiti minimi costituzionalmente posti in ordine allo svolgimento della funzione governativa di indirizzo e coordinamento.
La questione non e' fondata.
La legge n. 183 del 1989 predispone un'articolata disciplina vo'lta al raggiungimento degli obiettivi della difesa del suolo, del risanamento delle acque, della fruizione e della gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, nonche' della tutela degli aspetti ambientali ad essa connessi (art. 1, comma primo). Si tratta, in sostanza, di una legge che, come riconoscono l'Avvocatura dello Stato e alcune delle ricorrenti, non si propone in via principale di stabilire una nuova ripartizione di materie e di competenze fra Stato e regioni (o province autonome), ma fissa piuttosto un obiettivo - la difesa del suolo - da raggiungere attraverso una complessa pianificazione dei settori materiali coinvolti. In altre parole, la legge contestata pone molteplici obiettivi imperniati sulla difesa del suolo, per il perseguimento dei quali, fermo restando nella sostanza il quadro generale di ripartizione delle competenze fra Stato e regioni (o province autonome) stabilito da vari articoli del d.P.R. n. 616 del 1977 (o delle norme di attuazione), si prevede un'articolata pianificazione degli interventi (piani di bacino), una programmazione dei finanziamenti (programmi triennali d'intervento), la creazione di

nuove istituzioni (centrali e periferiche) di supporto per i predetti interventi (Comitato di ministri; Comitato nazionale per la difesa del suolo e autorita' di bacino), la previsione di forme di collaborazione e di atti di indirizzo e coordinamento, la predisposizione di controlli e di atti sostitutivi in ordine agli adempimenti connessi alle attivita' di pianificazione e di programmazione e, infine, l'accollamento allo Stato di tutti i conseguenti oneri finanziari.
In questo quadro, l'art. 3, mentre determina, al primo comma, le attivita' che dovranno essere oggetto delle misure pianificatorie previste nella legge stessa (sistemazione, conservazione e recupero del suolo nei bacini idrografici; difesa, sistemazione e regolazione dei corsi d'acqua; moderazione delle piene; limiti alle attivita' estrattive ai fini della tutela del suolo; etc.), stabilisce nel secondo comma - e cioe' nel comma la cui contestazione e' ora in discussione - che le predette programmazioni dovranno essere adottate con le procedure di cui al successivo art. 4 e secondo criteri, metodi, standards, modalita' di coordinamento e di collaborazione, tendenti al fine di garantire l'omogeneita' riguardo alle condizioni di salvaguardia della vita umana e del territorio e riguardo ai modi di utilizzazione delle risorse e dei beni, oltreche' di gestione dei servizi connessi. In se' considerata, quest'ultima disposizione non contiene alcuna lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle ricorrenti, ne' comporta alcuna violazione dei principi costituzionali in ordine alla funzione governativa di indirizzo e di coordinamento, dal momento che si limita a stabilire un potere di programmazione, giustificato dall'esigenza di perseguire uniformemente determinati obiettivi, senza toccare minimamente il problema della ripartizione delle relative competenze pianificatorie fra i vari "soggetti pubblici comunque competenti" e senza porre norme particolari sullo svolgimento della funzione governativa di indirizzo e coordinamento al di la' del semplice rinvio al successivo art. 4 (sul quale si veda il punto seguente). In sintesi, la mera previsione di programmi e di piani, finalizzati all'obiettivo della difesa del suolo e dei beni umani e naturali a cio' connessi, non puo' comportare, di per se', alcuna forma di illegittimita' costituzionale.
5. - La Provincia autonoma di Bolzano dubita della legittimita' costituzionale dell'art. 4, primo comma, in quanto quest'ultimo prevedrebbe poteri di indirizzo e coordinamento non rispettosi del principio di legalita' e delle procedure stabilite per il loro esercizio.
La questione non e' fondata.
Va premesso, innanzitutto, che, a norma delle disposizioni impugnate, determinati atti, conseguenti all'esercizio di talune funzioni connesse alla disciplina della difesa del suolo, sono sottoposti all'approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri (che li adotta con proprio decreto), previa deliberazione del Consiglio dei ministri e su proposta del Ministro dei lavori pubblici o del Comitato dei ministri previsto nel comma secondo dello stesso articolo. Molti di tali atti - e precisamente quelli indicati nelle lettere a) , c) e d) - consistono in piani e programmi nazionali, nonche' in deliberazioni di metodi e di criteri per lo svolgimento degli stessi e delle connesse attivita' conoscitive e di controllo. Si tratta, in altre parole, di atti piu' comprensivi e piu' complessi di quelli di indirizzo e coordinamento, soprattutto perche' non interessano soltanto materie riservate alla competenza regionale (o provinciale) e non hanno, quindi, come propri destinatari soltanto le regioni o le province autonome, ma sono diretti all'insieme dei soggetti statali e regionali (o provinciali) coinvolti nella complessa opera finalizzata alla difesa del suolo (v. anche sentt. nn. 389 e 452 del 1989). Allo stesso modo non ricadono oggettivamente nell'ambito delle censure prospettate dalla ricorrente anche altre disposizioni - come quelle alle lettere b) ed e) - che si riferiscono ad atti non

riconducibili alla funzione di indirizzo e coordinamento: tali sono gli atti relativi alla delimitazione dei bacini di rilievo nazionale e interregionale, i quali rimandano a una competenza gia' attribuita al Governo dall'art. 89 del d.P.R. n. 616 del 1977, nonche' gli atti di sostituzione in caso di inerzia persistente dei vari soggetti coinvolti nei processi pianificatori delineati dalla legge impugnata. Solo la lettera f) e' rilevante ai fini della censura ora esaminata, in quanto sottopone all'approvazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, "ogni altro atto di indirizzo e coordinamento nel settore disciplinato dalla presente legge".
Tuttavia, contrariamente a quanto suppone la ricorrente,quest'ultima disposizione non disciplina una determinata funzione di indirizzo e coordinamento, tanto che non stabilisce criteri o principi direttivi in relazione a una particolare materia o funzione, non prevede procedure, non fissa obiettivi o finalita' particolari. Essa e', piu' semplicemente, una disposizione analoga a quella contenuta nell'art. 2, terzo comma, lett. d), della legge 23 agosto 1988, n. 400, volta a precisare, in funzione prevalentemente ricognitiva, che anche gli atti governativi di indirizzo e coordinamento occorrenti nel settore della difesa del suolo devono essere deliberati dal Consiglio dei ministri ed emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Sicche' non resta a questa Corte che pervenire sul punto alla medesima conclusione raggiunta nella sentenza n. 242 del 1989 e ribadire, in particolare, la peculiare posizione dell'autonomia costituzionale riconosciuta alla Provincia di Bolzano nei confronti della funzione di indirizzo e coordinamento (v. punto 8.2 della medesima pronunzia).
6. - La Regione Veneto e le Province autonome di Trento e Bolzano contestano la legittimita' costituzionale dell'art. 12 - che istituisce le autorita' di bacino di rilievo nazionale, ne determina le competenze e ne stabilisce la formazione -, ritenendolo illegittimo in quanto creerebbe nuove istituzioni statali in luogo di quelle regionali (o provinciali) attributarie delle medesime competenze.
La questione non e' fondata.
Come si e' precedentemente accennato, la legge n. 183 del 1989 e' essenzialmente una legge di obiettivi, poiche' la difesa del suolo e' una finalita' il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale (o provinciale). Essendo, dunque, un obiettivo comune allo Stato e alle regioni, la difesa del suolo puo' essere perseguita soltanto attraverso la via della cooperazione fra l'uno e gli altri soggetti. Naturalmente le forme della cooperazione possono essere svariate, poiche' oscillano dalla concorrenza (paritaria o non) delle due parti nella produzione del medesimo atto (intese, pareri, etc.) al coordinamento dell'esercizio delle rispettive funzioni, dalla possibilita' di utilizzazione di organi dell'altra parte alla creazione di "organi misti" in cui siano rappresentate, paritariamente o non, le due parti. Nel caso dell'impugnato art. 12, quest'ultima e' la soluzione prescelta, dal momento che il governo dei bacini idrografici di rilievo nazionale e' affidato ad "autorita'" appositamente costituite, alla cui composizione concorrono sia rappresentanti statali che regionali (o provinciali). Di per se', pertanto, l'istituzione di tali "organi misti" non puo' considerarsi costituzionalmente illegittima, dal momento che rientra fra le possibilita' che il legislatore ha di conformare la cooperazione fra Stato e regioni in relazione al perseguimento di obiettivi comportanti numerosi punti di interferenza e di intreccio tra competenze statali e competenze regionali. Ne' puo' dirsi che la creazione delle suddette istituzioni sia di per se' irragionevole, poiche', anzi, quando ricorrono ipotesi di discipline funzionalmente e materialmente complesse e di reti pianificatorie particolarmente articolate, appare tutt'altro che arbitrario prevedere

istituzioni a composizione mista dirette a fungere da supporto di organizzazione e di direzione unitaria del complesso governo del settore.
Secondo le ricorrenti, un ulteriore motivo di illegittimita' costituzionale deriverebbe dal rilievo che in tali "organi misti" la rappresentanza regionale sarebbe sistematicamente minoritaria. Questa affermazione e', in realta', espressamente contraddetta dallo stesso art. 12, comma quinto, per quanto riguarda il Comitato tecnico, nel quale si raccolgono rappresentanti statali e rappresentanti regionali "in numero complessivamente paritetico" al fine di operare come organo di consulenza del Comitato istituzionale e, soprattutto, di provvedere all'elaborazione del piano di bacino. La tesi interpretativa prospettata dalle ricorrenti non puo' valere neppure per quanto riguarda il Comitato istituzionale, in relazione al quale, proprio perche' si tratta dell'organo che, oltre a stabilire i principi direttivi e i criteri per l'elaborazione dei piani interessanti gli specifici bacini idrografici, provvede alla loro approvazione e determina quali componenti del piano costituiscano interesse esclusivo delle singole regioni, si segue un criterio di composizione non meramente numerico o per quote, ma dipendente dalle competenze e dagli interessi incidenti sull'area considerata. E' per tale motivo che il Comitato istituzionale e' formato, oltreche' dai quattro ministri competenti, dai presidenti delle regioni maggiormente interessate. Si tratta, in altre parole, di una composizione che non prestabilisce quale "componente" sia maggioritaria e quale no (come dimostra anche l'attuazione della legge che vede le regioni in "minoranza" solo in tre delle sei Autorita' dei bacini di rilievo nazionale), per il semplice fatto che cio' e' irrilevante o, quantomeno, secondario rispetto al criterio di composizione non irragionevolmente prescelto dal legislatore.
7. - Numerose censure proposte dalle ricorrenti prospettano la presunta violazione del principio costituzionale di cooperazione fra Stato e regioni.
7.1. - In relazione all'art. 4, primo comma, lett. a), la Regione Veneto solleva il dubbio se sia costituzionalmente legittimo che il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, stabilisca i metodi e i criteri, anche tecnici, per lo svolgimento delle attivita' conoscitive e pianificatorie di cui agli artt. 2 e 3 della stessa legge, nonche' per la verifica e il controllo dei piani ivi indicati, senza prevedere alcuna forma di collaborazione con le regioni.
La questione non e' fondata.
La disposizione impugnata concerne il potere governativo di deliberare le linee essenziali relative ai metodi e ai criteri, anche tecnici, che devono essere seguiti nell'esercizio delle attivita' conoscitive, pianificatorie e di attuazione indicate, in via generale, dagli artt. 2 e 3 della stessa legge. Sull'esercizio di tale competenza statale le regioni possono influire attraverso il Comitato nazionale per la difesa del suolo - cioe' attraverso un "organo misto", fra i cui componenti vi sono anche membri prescelti da ciascuna regione o provincia autonoma -, il quale ha un potere generale di proposta nei confronti del Ministero dei lavori pubblici (art. 6, settimo comma) cui spetta portare gli atti all'esame del Consiglio dei Ministri (art. 4, primo comma). Se si considera che, da un lato, per gli atti di indirizzo e coordinamento, i quali perseguono finalita' non lontane da quelle degli atti in esame, non sussiste una previsione generale di una qualche forma di cooperazione con le regioni interessate, e che, dall'altro lato, lo svolgimento della competenza in questione ha ad oggetto le linee direttive piu' generali, che dovranno poi essere determinate nei piani elaborati dagli "organi misti" indicati nel numero precedente (ai quali, come si e' gia' ricordato, partecipano le regioni interessate) la scelta del legislatore non puo' essere considerata irragionevole.

7.2. - La Regione Friuli-Venezia Giulia impugna l'art. 4, primo comma, lett. c) e d), argomentando che le predette disposizioni prevedono l'approvazione di programmi nazionali o di rilievo nazionale da parte del Presidente del Consiglio senza stabilire la necessita' dell'intesa con la regione stessa in relazione alle attivita' interferenti con quelle di competenza regionale, come invece sarebbe richiesto dall'art. 23 del d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116 (Norme integrative di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia). Analoghe censure sono mosse dalla Regione Veneto e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in relazione all'art. 22, primo comma, che prevede l'adozione dei programmi di intervento da parte dei Comitati istituzionali senza esigere un parere della singola regione o provincia interessata.
Le questioni non sono fondate.
In realta', ne' la norma di attuazione invocata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia ne' altre prevedono alcuna intesa o parere delle singole regioni (o province) interessate. Ed, in verita', non e' irragionevole che cosi' sia, in quanto i piani e i programmi considerati dalle disposizioni impugnate comportano interventi, anche statali, comunque incidenti nel territorio di piu' regioni. Pertanto, non e' arbitrario che la legge n. 183 del 1989 preveda per quei piani forme di cooperazione quali gli "organi misti" di cui al punto n. 6, che permettono un confronto anche fra le varie regioni interessate.
7.3. - La stessa Regione Friuli-Venezia Giulia contesta la legittimita' costituzionale degli artt. 4, primo comma, lett. b) e 25, quarto comma, in quanto prevedono l'approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei piani di bacino di rilievo nazionale e interregionale, nonche' dei programmi nazionali d'intervento, senza che sia prevista la partecipazione o il consenso del Presidente della regione alle relative deliberazioni.
La questione non e' fondata nei sensi di cui in motivazione.
Questa Corte ha gia' avuto modo di affermare (v. sentt. nn. 625 del 1988, 242 e 544 del 1989) che, quando ricorrano ipotesi per le quali gli Statuti speciali o le norme di attuazione degli stessi impongano la partecipazione del Presidente regionale alla relativa deliberazione, la mancata previsione della stessa partecipazione nelle disposizioni impugnate non puo' costituire motivo di illegittimita' costituzionale delle medesime, in quanto il silenzio sul punto non puo' essere interpretato come espressione di una volonta' contrastante con quelle norme di rango superiore, ma dev'essere inteso come riconoscimento della diretta applicabilita' di queste ultime.
7.4. - La Provincia di Bolzano dubita della legittimita' costituzionale dell'art. 28, che, nel prevedere la possibilita' del distacco di personale dipendente dalla Provincia stessa presso la segreteria del Comitato nazionale per la difesa del suolo e presso le segreterie tecnico-operative dei comitati tecnici di bacino, non esigerebbe l'intesa con la ricorrente.
La questione non e' fondata.
La disposizione impugnata si limita a prevedere la possibilita' del distacco del personale regionale e provinciale presso le suddette segreterie senza stabilire regole derogatorie alla generale disciplina del distacco stesso, la quale esige che questo avvenga sempreche' vi sia l'assenso dell'amministrazione di provenienza. Per tale motivo il dubbio prospettato dalla Provincia di Bolzano non ha alcun fondamento.
8. - La Regione Veneto e le Province autonome di Trento e di Bolzano contestano la legittimita' costituzionale degli artt. 17 e 18, i quali, nel prevedere i piani di bacino e nel sovraordinarli a ogni altra funzione regionale (o provinciale), violerebbero le competenze che le ricorrenti posseggono in materia di assetto del territorio, di opere di difesa, di utilizzo delle risorse idriche e di disciplina dell'estrazione di materiali. Per la

sola Provincia di Trento le disposizioni appena citate, in combinato disposto con quelle contenute negli artt. 25 e 31, sarebbero altresi' lesive dell'autonomia finanziaria della provincia stessa, in quanto porrebbero vincoli alle spese in materie di competenza provinciale.
Nei termini di seguito indicati, la questione e' infondata.
Le censure delle ricorrenti nascono dalla imprecisa formulazione dell'art. 17, che, al primo comma, assegna ai piani di bacino il valore di piano territoriale di settore e, al secondo comma, li definisce come atti di indirizzo e di coordinamento ai sensi dell'art. 81, primo comma, lett. a), del d.P.R. n. 616 del 1977. In realta', ne' l'una ne' l'altra qualificazione rispondono perfettamente all'effettiva natura dei predetti piani, quale si desume dalla disciplina delineata dalla legge n. 183 del 1989. Come si e' gia' precisato, la complessiva natura dei piani di bacino non puo' essere ridotta a quella degli atti di indirizzo e coordinamento, in quanto si tratta di atti che interessano anche competenze statali (ad esempio, le opere idrauliche di seconda categoria) e che, quindi, si dirigono anche ad uffici ed enti dello Stato. Piu' in particolare, si tratta di piani esclusivamente finalizzati alla "difesa del suolo", e cioe', come risulta dai lavori delle varie commissioni di studio ministeriali e parlamentari preparatorie della legge impugnata, finalizzati alla conservazione dinamica del suolo attraverso l'imposizione di vincoli e di opere di carattere idraulico, idraulico-agrario e forestale. In altre parole, i piani di bacino contengono varie prescrizioni dirette alla preservazione e alla salvaguardia del suolo e dell'attitudine di questo ad essere utilizzato a fini produttivi e civili rispetto alle cause di aggressione dovute alle acque meteoriche, fluviali e marine o a qualsiasi altro fattore meteorico. Come tali, essi non si svolgono attraverso misure e opere inerenti alle competenze urbanistiche o a quelle della protezione civile ovvero a quelle attinenti ad altre competenze regionali o provinciali, quali le cave e miniere, l'agricoltura o la tutela del paesaggio e dell'ambiente, anche se indubbiamente incidono o interferiscono nei confronti di ciascuna di queste attribuzioni.
In base a questa loro natura, i piani di bacino vengono equiparati ai piani territoriali di settore, non gia' per significare che si tratta di strumenti inerenti alla disciplina urbanistica (di competenza regionale o provinciale), ma semplicemente al fine - esplicitato dall'art. 17, comma quinto -, di stabilire che i vincoli posti dal predetto piano obbligano immediatamente le amministrazioni e gli enti pubblici (statali e regionali), i quali sono tenuti ad osservarli e ad operare in conseguenza. Allo stesso modo, la loro contemporanea qualifica come atti di indirizzo e di coordinamento sta semplicemente a significare che, quando i vincoli posti dai predetti piani incidono su materie di competenza regionale o provinciale, questi devono mantenersi entro i limiti imposti alla funzione di indirizzo e coordinamento e, in particolare, a quella prevista dall'art. 81, primo comma, lett. a), del d.P.R. n. 616 del 1977.
Questa interpretazione appare piu' in armonia con la natura complessa del piano di bacino e con la sua efficacia diversificata in relazione alle prescrizioni di interesse regionale (v. spec. artt. 12, quarto comma, lett. c) e 18, primo comma, lett. b). Nello stesso tempo, il carattere vincolante delle prescrizioni idrogeologiche o, comunque, finalizzate alla difesa del suolo e' legato all'esigenza logica che il fine conservativo dei piani di bacino sia pregiudiziale e condizionante rispetto agli usi del territorio a fini urbanistici, civili, di sfruttamento dei materiali e di produzione. L'indubbia interferenza che si realizza tra i piani di bacino e questi ultimi usi, rientranti nell'ambito di competenze regionali o provinciali, dava luogo nel d.P.R. n. 616 del 1977 a forme cooperative imperniate sull'intesa fra Stato e regioni (o province autonome) (v. artt. 81 e

89). La legge n. 183 del 1989, come si e' gia' detto, ha invece non arbitrariamente prescelto forme cooperative diverse, piu' adeguate alla complessita' della rete pianificatoria in essa prevista.
Considerazioni analoghe a quelle svolte in relazione al richiamo all'art. 81 del d.P.R. n. 616 del 1977 valgono anche nei confronti della censura promossa dalla Provincia autonoma di Trento in relazione all'efficacia dei programmi triennali prevista dall'art. 22, comma sesto.
Una volta riconosciuta come costituzionalmente non illegittima una programmazione degli interventi per piani di bacino, i vincoli che ne derivano sul piano della spesa provinciale sono una conseguenza necessaria di quella programmazione, in quanto non avrebbe alcun senso consentire alla provincia di spendere liberamente somme che sono state ripartite tra le Amministrazioni dello Stato e le province autonome (o regioni) tenendo conto delle priorita' indicate nei singoli programmi (art. 25, terzo comma).
9. - Non fondata e', inoltre, la censura prospettata dalla Regione Veneto nei confronti all'art. 35, il quale, in relazione a quanto previsto dall'art. 17, comma terzo, lett. e), stabilisce che i piani di bacino possono individuare "gli ambiti territoriali ottimali per la gestione mediante consorzio obbligatorio dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura, collettamento e depurazione delle acque usate". Da questa disposizione, infatti, non puo' derivare alcuno sconvolgimento delle competenze regionali in ordine alla definizione degli ambiti territoriali e alla costituzione di consorzi per la gestione di servizi pubblici, per il fatto che essa si limita a prevedere la possibilita' per il piano di bacino di prefigurare gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi anzidetti senza stabilire alcuna ripartizione di competenza e senza imporne l'attuazione alle regioni o alle province autonome. Di per se', dunque, l'art. 35 non puo' esser considerato lesivo di competenze regionali.
Priva di qualsiasi fondamento e' anche la censura proposta contro l'art. 25, quinto comma, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, per la quale la previsione del parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici in relazione ad opere rientranti nelle competenze regionali lederebbe la sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni medesime. In realta', la previsione di un parere obbligatorio, ma non vincolante, che deve essere prestato da un organo statale di natura tecnica in ordine a opere che le regioni dovranno realizzare nell'esercizio delle loro competenze, ma che rivestono anche "grande rilevanza tecnico-idraulica per la modifica del reticolo idrografico principale e del demanio idrico", non puo' essere considerato un onere irragionevolmente connesso all'esercizio delle proprie competenze. Per tale motivo, la sfera di autonomia costituzionalmente attribuita alla Regione Friuli-Venezia Giulia non puo' considerarsi lesa dall'art. 25, quinto comma.
10. - Non fondate sono le questioni proposte contro gli artt. 13, 14, terzo comma, 15, secondo comma, e 16, secondo comma.
La Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento contestano la legittimita' costituzionale dell'art. 13 sulla classificazione dei bacini idrografici e sulla loro delimitazione assumendo che la legge n. 183 del 1989, nel modificare il d.P.R. n. 616 del 1977, si porrebbe in contrasto con norme di rango superiore in quanto adottate in attuazione di un preciso dovere costituzionale. Questa interpretazione non puo' essere condivisa, poiche', anche se il d.P.R. n. 616 del 1977 deve essere considerato un atto legislativo adottato in immediata attuazione della Costituzione, non puo' per cio' stesso ritenersi che sia dotato di una forza o di un valore di legge peculiare o superiore a quello delle leggi ordinarie (v. spec. sent. n. 188 del 1984). Ed in effetti, se il rapporto di

immediata attuazione con la Costituzione puo' portare a considerare le disposizioni del d.P.R. n. 616 del 1977 come norme interposte suscettibili di integrare il significato dei parametri costituzionali, esso non puo' avere alcuna influenza sulla determinazione del rango o del valore formale delle stesse disposizioni, tanto che queste ultime, come questa Corte ha avuto modo di affermare in altre occasioni (v., ad es., sent. n. 101 del 1989), non possono fungere da autonomo parametro nei giudizi di legittimita' costituzionale. Da cio' consegue che leggi ordinarie successive ben possono modificare disposizioni contenute nel d.P.R. n. 616 del 1977 e ripartire diversamente le competenze assegnate o delegate alle regioni con quel decreto.
Per le considerazioni ora fatte, che valgono a maggior ragione quando le nuove disposizioni di legge mantengono ferme le competenze gia' assegnate alle regioni o ne trasferiscono (o promettono di trasferirne) di nuove, vanno rigettate anche le censure prospettate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento contro l'art. 14, comma terzo, nonche' dalla sola Regione Friuli-Venezia Giulia contro gli artt. 15, comma secondo, e 16, comma secondo.
Parimenti non fondata e' la questione proposta dalla Regione Veneto nei confronti dell'art. 14, terzo comma, laddove si sottopone la regione a decisioni del Ministro dei lavori pubblici in merito a competenze amministrative da esercitare in materia di opere idrauliche o di polizia idraulica in ordine ai corsi d'acqua compresi nel proprio territorio. Non si puo', infatti, condividere l'interpretazione proposta dalla ricorrente, secondo la quale l'art. 14, terzo comma, sarebbe un segno della riduzione della regione a puro organo esecutivo della pianificazione statale, dal momento che la disposizione impugnata, riprendendo valutazioni gia' svolte dalla c.d. Commissione Giannini, appare rivolta a superare i preesistenti criteri di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni in materia di opere idrauliche, basati sulla categoria delle opere stesse.
11. - Le Province autonome di Trento e di Bolzano contestano la legittimita' costituzionale dell' art. 9, ottavo comma, lett. a), in quanto quest'ultimo costituirebbe un illegittimo esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento allorche' affida al Consiglio dei direttori il coordinamento dei servizi tecnici provinciali.
La questione non e' fondata.
Nell'affidare al Consiglio dei direttori, istituito nel comma precedente, il coordinamento dell'attivita' svolta dai singoli servizi tecnici, compresi quelli trasferiti alle province autonome, l'art. 9, ottavo comma, lett. a), imputa a quell'organo tecnico una funzione che non puo' essere ricondotta all'indirizzo e coordinamento politico-amministrativo, ma che va collegata al distinto concetto di coordinamento tecnico. Si tratta di una nozione che, come questa Corte ha altre volte affermato (v. sentt. nn. 924 del 1988 e 242 del 1989), non e' disciplinata dalle regole proprie della funzione di indirizzo e coordinamento politico-amministrativo e, in particolare, non esige il rispetto delle norme procedurali attinenti allo svolgimento della predetta funzione.
12. - L'art. 9, comma nono, lett. a) e b) e' impugnato dalla Provincia di Bolzano, in quanto, prevedendo la delega per la riorganizzazione dei servizi tecnici nazionali ivi indicati (lett. a) e per la fissazione dei criteri generali per il coordinamento dell'attivita' dei servizi tecnici stessi (lett. b), lederebbe le competenze in materia di ordinamento dei propri uffici che la ricorrente possiede riguardo ai servizi tecnici del medesimo tipo ad essa trasferiti.
La questione non e' fondata.
Mentre la disposizione ricompresa nella lett. b) concerne attivita' di coordinamento tecnico che, per le ragioni esposte nel punto precedente, non possono non esser

ricondotte al Governo e alla sua potesta' regolamentare, la disposizione di cui alla lett. a) riguarda espressamente il riordinamento dei servizi tecnici nazionali, tanto centrali che periferici, e, pertanto, non si vede come i futuri regolamenti possano riguardare uffici della Provincia di Bolzano.
13. - La Regione Friuli-Venezia Giulia contesta la legittimita' costituzionale dell'art. 4, primo comma, lettere a) ed e), nonche' terzo comma, in quanto contrasterebbe, con l'art. 58 dello Statuto speciale, che, a suo giudizio, con la previsione del solo controllo di legittimita' sugli atti amministrativi regionali da parte della Corte dei conti, escluderebbe la ammissibilita' di qualsiasi altro controllo.
La questione non e' fondata.
L'interpretazione che la ricorrente da' dell'art. 58 dello Statuto friulano non puo' essere accolta, poiche' la previsione di una determinata forma di controllo di legittimita' su singoli atti non puo' essere minimamente considerata come preclusiva di altri tipi di controllo, come quelli previsti dalla disposizione impugnata.
Per analoghi motivi va rigettata la questione prospettata dalla Regione Veneto in ordine alla pretesa violazione dell'art. 125 della Costituzione da parte dell'art. 21, comma terzo, il quale, nel prevedere che le regioni, previo parere del comitato di bacino, possano provvedere con propri stanziamenti alla realizzazione di opere e di interventi previsti dai piani di bacino di rilievo nazionale, sottopone il loro operato al controllo del predetto comitato.
Quest'ultima disposizione e' impugnata anche dalle Province di Trento e di Bolzano sul presupposto dell'illegittimita' di qualsiasi controllo di organi statali su attivita' provinciali svolte nell'esercizio della propria competenza e a carico delle proprie finanze.
La questione non e' fondata.
La disposizione impugnata prevede che anche sulle opere eseguite dalle regioni o dalle province autonome in attuazione dei piani di bacino di rilievo nazionale si estenda la vigilanza del Comitato istituzionale, al fine evidente di venire a conoscenza se il piano sia correttamente attuato e di acquisire informazioni circa la redazione dei piani futuri, la cui adozione, come si e' gia' detto, spetta al suddetto Comitato. Si tratta, dunque, di controlli strettamente strumentali al potere di pianificazione degli organi delle Autorita' di bacino di rilievo nazionale di cui e' stata gia' esclusa la illegittiita' costituzionale (v. supra n. 8).
14. - Le Province autonome di Trento e di Bolzano contestano la legittimita' costituzionale dell'art. 4, primo comma, lett. e), osservando che il potere sostitutivo ivi previsto non risponderebbe ai requisiti costituzionali piu' volte indicati da questa Corte.
La questione non e' fondata.
La disposizione impugnata stabilisce semplicemente quali siano gli organi competenti a deliberare sui vari atti sostitutivi previsti nella legge n. 183 del 1989, individuandoli nel Consiglio dei ministri quale organo decisionale e nel Presidente del Consiglio dei ministri quale organo di emanazione. Essa, tuttavia, non istituisce un particolare potere di sostituzione, tanto che non indica le ipotesi specifiche in cui quello deve essere esercitato, ne' disciplina l'intero procedimento per l'adozione dei relativi atti, ma si limita, piuttosto, a prevedere in via generale un potere di sostituzione da esercitare ogni volta che vi sia una persistente inattivita' dei vari soggetti coinvolti nella complessiva rete pianificatoria delineata dalla legge impugnata (regioni, province, comuni, comunita' montane, consorzi di bonifica ed irrigazione e di bacino imbrifero montano) in relazione a funzioni o attivita' da svolgere entro termini essenziali o per loro natura

improcrastinabili. In riferimento agli aspetti disciplinati dalla fattispecie legislativa considerata (deliberazione governativa, presupposto della persistente inerzia dell'organo competente, inserimento in procedimenti pianificatori, improcrastinabilita' dell'adempimento), il potere sostitutivo previsto e' pienamente conforme ai requisiti costituzionali piu' volte indicati da questa Corte (v. sentt. nn. 153 e 294 del 1986, 177 del 1988, 101 del 1989). Sicche' non hanno ragion d'essere le censure proposte dalle ricorrenti.
15. - La Regione Veneto e le Province autonome di Trento e di Bolzano contestano la legittimita' costituzionale dell'art. 18, secondo comma, per il quale, in caso di inerzia in ordine agli adempimenti regionali, il Presidente del Consiglio, sentito il Comitato istituzionale di bacino, assume i provvedimenti necessari per garantire comunque lo svolgimento delle procedure e l'adozione degli atti necessari per la formazione dei piani di bacino di rilievo nazionale, ivi compresa la nomina di commissari ad acta. Secondo le ricorrenti tale potere di sostituzione non sarebbe conforme ai principi costituzionali vigenti in materia e piu' volte affermati da questa Corte e, in particolare, non rispetterebbe il requisito della necessaria previa deliberazione del Consiglio dei ministri, prescritta dall'art. 2, terzo comma, lettera f) della legge n. 400 del 1988.
Le questioni non sono fondate nei sensi di cui in motivazione.
Come si e' ricordato nel punto precedente, questa Corte ha piu' volte affermato che, in materia di sostituzione di organi statali a quelli regionali in relazione al compimento di particolari adempimenti, il relativo potere deve avere una base legale, deve essere strumentale all'adempimento di obblighi o al perseguimento di interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale, dev'essere esercitato da un'autorita' di governo, deve essere assistito da garanzie ispirate al principio della "leale cooperazione" e, infine, deve riguardare attivita' sottoposte a termini perentori o la cui mancanza metterebbe in serio pericolo la cura di interessi affidati alla responsabilita' finale dello Stato. Nei casi disciplinati dalle disposizioni impugnate ricorrono tutti i predetti requisiti, compreso quello del termine per il compimento dell'attivita', che e' implicato dal primo comma, lett. a), del medesimo articolo, il quale prevede che il Comitato istituzionale, insieme alla proposta del piano di bacino, approvi una deliberazione contenente la fissazione dei termini alla regione per l'adozione dei provvedimenti di sua competenza. Per quanto riguarda, poi, la pretesa mancata deliberazione del Consiglio dei ministri in ordine alle sostituzioni previste, e' sufficiente ricordare che tutti gli atti sostitutivi previsti dalla legge n. 183 del 1989 devono essere adottati in base alla procedura stabilita dall'art. 4, primo comma, della stessa legge, che prevede, fra l'altro, la predetta deliberazione. Infine, per quanto riguarda le garanzie procedurali di "leale cooperazione", occorre precisare che l'art. 18, secondo comma, stabilisce che il Presidente del Consiglio deve previamente sentire il Comitato istituzionale, di cui fa parte il Presidente della regione (o provincia autonoma) interessata.
16. - La Provincia autonoma di Trento dubita della legittimita' costituzionale: a) dell'art. 15, quarto comma, che, nel caso di mancata intesa, entro un anno, fra le regioni (o province autonome) interessate ad un bacino di rilievo interregionale, prevede l'istituzione degli organi di bacino da parte del Presidente del Consiglio dei ministri; b) dell'art. 20, commi secondo, terzo e quarto, il quale prevede, per i bacini di rilievo regionale che possono interessare piu' regioni, un potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Comitato nazionale per la difesa del suolo.
Le questioni vanno parzialmente accolte.

Anche se per i motivi addotti nel punto precedente il potere sostitutivo oggetto dell'attuale impugnazione risponde a tutti gli altri elementi costituzionalmente richiesti, non v'e' traccia nelle disposizioni impugnate del requisito delle garanzie procedurali ispirate al principio della leale cooperazione. Mentre nell'art. 15, quarto comma, manca del tutto qualsiasi preavviso alle regioni (o province autonome) inadempienti, nell'art. 20, quarto comma, invece, esso e' venuto meno a seguito di una modifica legislativa introdotta successivamente all'entrata in vigore della legge n. 183 del 1989. L'art. 20, quarto comma, dispone, infatti, che per l'adozione dell'atto di sostituzione ivi previsto il Presidente del Consiglio debba previamente sentire il Comitato nazionale per la difesa del suolo, di cui facevano parte i presidenti di tutte le regioni e province autonome. Tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 5 del Decreto Legislativo 16 dicembre 1989, n. 418, la partecipazione dei suddetti presidenti in organi del tipo del citato Comitato e' sostituita con quella di un pari numero di esperti scelti, di norma, fra i funzionari delle regioni e delle province autonome. Da qui consegue che la previa audizione dell'anzidetto Comitato non puo' piu' fungere da preavviso nei confronti della regione (o provincia autonoma) interessata. Va, pertanto, dichiarata l'illegittimita' costituzionale dell'art. 15, quarto comma nonche' dell'art. 20, comma quarto, nella parte in cui non prevedono un congruo preavviso alla regione (o provincia autonoma) interessate in ordine all'adozione degli atti sostitutivi ivi previsti.

17. - La Provincia autonoma di Bolzano dubita della legittimita' costituzionale degli artt. 9, nono comma, lettera e) e commi successivi, 12, comma 5 e seguenti e 24, primo comma, in quanto, nel disciplinare, rispettivamente, i ruoli e il trattamento del personale dei servizi tecnici, nonche' gli uffici periferici delle autorita' di bacino e la rideterminazione delle dotazioni organiche, violerebbero, per la parte in cui si riferiscono alle competenze trasferite alla provincia stessa, le speciali norme sul bilinguismo e sulla proporzionale etnica nel pubblico impiego.

Le questioni non sono fondate nei sensi di cui in motivazione.

Questa Corte ha gia' affermato (v. sent. n. 571 del 1988, nonche' anche n. 1145 del 1988) che non e' necessario che ogni legge la quale disciplini in generale problemi di personale o di accesso nei pubblici uffici richiami espressamente, laddove si riferisca all'ordinamento della Provincia di Bolzano, le norme statutarie sul bilinguismo e sulla proporzionale etnica, le quali trovano applicazione indipendentemente dai predetti richiami. Tanto piu' cio' e' vero quando si e' in presenza, come nel caso, di una legge che contiene una disciplina generale, la quale, lungi dal voler restringere le piu' ampie competenze delle regioni a statuto speciale o delle province autonome, tende a modellare le proprie norme, per ragioni di brevita', sulle competenze proprie delle regioni a statuto ordinario.

Analoga argomentazione e analoga conclusione debbono farsi in ordine ad altre censure mosse dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti degli artt. 10, 24, primo comma, 35, e 32, primo comma (quest'ultimo e' impugnato pure dalla Provincia di Trento), che, secondo la ricorrente, pretenderebbero di disciplinare materie le quali sono (parzialmente) trasferite alla provincia stessa in base a norme di attuazione dello Statuto non espressamente richiamate dalle disposizioni impugnate. Anche in tali casi, infatti, la mancanza di un'espressa clausola di salvezza delle piu' ampie competenze riservate in materia alle regioni speciali e alle province autonome non puo' significare che si sia tentato, illegittimamente, di ridurre, o comunque modificare, le competenze stesse, quando, come nelle ipotesi considerate, non si riscontra un puntuale contrasto con le

disposizioni poste dalle norme di attuazione in base alla loro separata e riservata competenza (v. sentt. nn. 180 del 1980, 237 del 1983, 451 del 1988).
18. - La Provincia autonoma di Trento esprime un dubbio di legittimita' costituzionale in ordine all'art. 32, comma secondo, nel caso in cui questa disposizione dovesse limitare al solo bacino dell'Adige la possibilita' di estendere ai presidenti e ai funzionari delle Province autonome i riferimenti normativi relativi ai presidenti e ai funzionari regionali.
La questione non e' fondata nei sensi di cui in motivazione.
Non si puo' basare sull'imprecisa formulazione della disposizione impugnata un'interpretazione che contraddice la chiara intenzione in essa espressa dal legislatore. Il senso della norma contestata e', infatti, quello di affermare che ogni riferimento fatto dalla legge n. 183 del 1989 ai presidenti e ai funzionari delle regioni deve intendersi esteso ai presidenti e ai funzionari delle province autonome ogni volta che venga in questione un bacino al quale le province stesse siano interessate. La limitazione letterale dell'ambito di applicazione della disposizione impugnata al solo bacino dell'Adige e' probabilmente dettata dal fatto che a questo bacino sono interessate ambedue le province autonome. Ma, poiche' tale limitazione ha soltanto un significato esemplificativo, la disposizione impugnata deve essere interpretata come riferentesi a qualsiasi bacino cui sia interessata l'una o l'altra delle province autonome e, quindi, anche ai bacini del Po e del Brenta-Bacchiglione, nei quali e' coinvolta la sola Provincia di Trento.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:
1) dichiara la illegittimita' costituzionale dell'art. 15, quarto comma e, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legislativo 16 dicembre 1989, n. 418 (17 gennaio 1990), dell'art. 20, quarto comma della legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) nella parte in cui non prevedono un congruo preavviso alla regione (o provincia autonoma) interessata all'adozione degli atti sostitutivi ivi previsti;
2) dichiara inammissibile la questione di legittimita' costituzionale proposta nei confronti dell'intera legge 18 maggio 1989, n. 183 sollevata, con i ricorsi indicati in epigrafe:
a) dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 4 (nn. 2, 9, 12, 13) e 5 (n. 14) del proprio statuto (legge cost.le 13 gennaio 1963, n. 1);
b) dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., cosi' come attuati dal d.P.R. n. 616 del 1977 e dalle numerose e varie leggi statali di trasferimento di competenze alle regioni;
c) dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 8, 9, 14, 16 del proprio statuto (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), nonche' al suo titolo sesto e relative norme di attuazione;
3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, in riferimento:
per la Regione Friuli-Venezia Giulia, agli artt. 4 (nn. 2, 9, 12, 13), 5 (n. 14) e 58 del suo Statuto e relative norme di attuazione;
per la Regione Veneto, agli artt. 117, 118 e 125 Cost., come attuati dagli artt. 4; 66; 69, quarto comma; 71; 73; 79; 80; 81; 82; 87; 88; 89; 90; 91 e 101 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616;

per la Provincia autonoma di Bolzano, agli artt. 8, primo comma (nn. 1, 5, 6, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 21, 24); 9, primo comma (nn. 9 e 10); 12, primo comma; 14; 16, primo comma; 68; 89; 100, 107 e 111 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e relative norme di attuazione;

per la Provincia autonoma di Trento, agli artt. 8 (nn. 3, 5, 6, 13, 14, 16, 17, 21, 24); 9 (nn. 9 e 10); 14, secondo e terzo comma; 16, nonche' al titolo sesto del cit. d.P.R. n. 670 del 1972 e relative norme di attuazione, le questioni di legittimita' costituzionale proposte avverso le seguenti disposizioni della legge 18 maggio 1989, n. 183:

a) art. 1, quinto comma (questione proposta da tutte le ricorrenti);

b) art. 4, primo comma, lett. b) e 25, quarto comma (Friuli-Venezia Giulia);

c) artt. 17 e 18 (Veneto, Trento e Bolzano);

d) art. 22, sesto comma (Trento);

e) art. 18, secondo comma (Veneto, Trento e Bolzano);

f) art. 9, nono comma, lettera c) e commi successivi; 12, comma quinto e seguenti; 24, primo comma (Bolzano);

g) artt. 10; 24, primo comma; 35 (Bolzano); 32, primo comma (Bolzano e Trento);

h) art. 32, secondo comma (Trento);

4) dichiara non fondate, in riferimento alle norme parametro indicate al precedente n. 3 del dispositivo, le questioni di legittimita' costituzionale prospettate avverso le seguenti disposizioni della legge 18 maggio 1989, n. 183:

a) art. 3, secondo comma (Veneto e Bolzano);

b) art. 4, primo comma (Bolzano);

c) art. 12 (Veneto, Trento e Bolzano);

d) art. 4, primo comma, lettera a) (Veneto);

e) art. 4, primo comma, lettere c) e d) (Friuli-Venezia Giulia);

f) art. 22, primo comma (Veneto, Trento e Bolzano);

g) art. 28 (Bolzano);

h) artt. 25 e 31 (Trento);

i) art. 35 (Veneto);

l) art. 25, quinto comma (Friuli-Venezia Giulia);

m) artt. 13; 14, terzo comma; 15, secondo comma; 16, secondo comma (Veneto, Trento, Friuli-Venezia Giulia);

n) art. 9, ottavo comma, lett. a) (Trento e Bolzano);

o) art. 9, nono comma, lett. a) e b) (Bolzano);

p) art. 4, primo comma, lett. a) ed e), nonche' terzo comma (Friuli-Venezia Giulia);

q) art. 21, terzo comma (Veneto, Trento e Bolzano);

r) art. 4, primo comma, lett. e) (Trento e Bolzano).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 26 febbraio 1990.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 124
ANNO 1990
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale degli artt. 1, 2 e 10 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 24 luglio 1969, n. 17 ("Esercizio dell'uccellagione nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia"), e successive modificazioni e integrazioni e della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 8 maggio 1978, n. 39 ("Tutela dell'avifauna"), promossi con tre ordinanze emesse il 21 luglio 1989 dal Pretore di Udine - Sez. distaccata di Codroipo, iscritte rispettivamente ai nn. 531, 532 e 533 del Registro Ordinanze 1989 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visti gli atti di costituzione di Stella Remigio, Scaini Ernesto e Luc Flavio;

Udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 1990 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Udito l'avv. Claudio Chiola;

(……)

Considerato in diritto

1. - Il Pretore di Udine, Sezione di Codroipo, ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 1, 2 e 10 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24 luglio 1969, n. 17, e successive modificazioni e integrazioni tra cui la legge regionale 8 maggio 1978, n. 39, per contrasto con l'art. 4 dello Statuto regionale, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in quanto non rispettosi degli artt. 6 e 8 della Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata a Berna il 19 settembre 1979 e ratificata dall'Italia con legge 5 agosto 1981, n. 503.

2. - In via pregiudiziale deve essere dichiarato inammissibile, in conformita' della giurisprudenza costante di questa Corte, l'intervento della Federazione Italiana della Caccia, la quale non e' parte nel giudizio principale (cfr. sentenze nn. 220 e 412 del 1988).

3. - Vanno pure respinte preliminarmente le eccezioni di inammissibilita' opposte dal patrocinio dei tre imputati.

In primo luogo si obietta che il giudice a quo non e' legittimato a sollevare la questione, suo compito essendo quello di applicare non le norme denunciate, ma l'atto amministrativo (licenza di uccellagione) in base ad esse emanato dall'autorita' competente, atto riconosciuto dallo stesso giudice "non illegittimo", e quindi "non direttamente disapplicabile dall'autorita' giudiziaria ordinaria". La questione di costituzionalita' delle norme regionali su cui l'atto si fonda potrebbe essere sollevata soltanto dal giudice amministrativo, davanti al quale le licenze potevano essere, ma non sono state impugnate.

A parte il rilievo che si e' omesso di precisare da chi in concreto le licenze dell'autorita' provinciale avrebbero potuto essere impugnate, va osservato in contrario che, proprio perche' obbligato ad applicare in favore dell'imputato la discriminante fornita dalla licenza, il giudice penale ha il potere di sollevare pregiudizialmente la questione di costituzionalita' delle norme da cui l'atto

amministrativo ripete la sua legittimita'. La questione e' rilevante nel senso chiarito dalla sentenza n. 148 del 1983 di questa Corte, in quanto l'eventuale accoglimento verrebbe a incidere sulla formula di proscioglimento dell'imputato. Invero, in caso di accoglimento, l'autorizzazione amministrativa sarebbe disapplicabile come discriminante di un comportamento altrimenti sussumibile sotto una fattispecie di reato, e verrebbe in considerazione come ragione assolutoria di altra natura.

In secondo luogo si obietta che gli artt. 6 e 8 della Convenzione di Berna non hanno "carattere immediatamente precettivo", e pertanto "non costituiscono nemmeno validi parametri per giudicare della legittimita' attuale delle leggi regionali".

Indubbiamente le norme citate della Convenzione, le quali si rivolgono alle "parti contraenti" impegnandole a introdurre certe regole di condotta nei rispettivi ordinamenti interni, non sono in questi direttamente operanti. E' da escludere, quindi, che la legge di ratifica n. 503 del 1981 abbia per se sola abrogato le leggi regionali incompatibili preesistenti. La stessa Regione Friuli-Venezia Giulia, in due decreti del suo Presidente, n. 0521 del 27 ottobre 1981 e n. 0179 del 26 aprile 1983, successivi alla legge statale che ha reso esecutiva la Convenzione di Berna, ha esplicitamente ritenuto tuttora in vigore la legge regionale 24 luglio 1969, n. 17, in conformita' dell'art. 5 della legge regionale 8 maggio 1978 n. 39.

Tutto cio' pero' non significa che gli artt. 6 e 8 della Convenzione non possano costituire validi parametri di valutazione della legittimita' costituzionale delle leggi delle regioni a statuto speciale, in riferimento alla norma dei loro statuti che vincola la potesta' legislativa primaria al rispetto degli obblighi internazionali dello Stato. Non si puo' trarre argomento in contrario alla sentenza n. 830 del 1988 di questa Corte. Oggetto di quel giudizio era un conflitto di attribuzioni originato da un provvedimento dello Stato invasivo della competenza regionale relativa alla gestione funzionale delle foreste, e giustamente la sentenza affermo' che un limite in favore dello Stato alla competenza della regione puo' derivare da una convenzione internazionale soltanto se questa imponga agli Stati contraenti una precisa e compiuta regola di condotta, di cui l'atto interno statale, modificativo della distribuzione di competenze tra Stato e regioni, costituisca necessario mezzo di adempimento. Oggetto del presente giudizio, invece, e' una questione incidentale di legittimita' costituzionale di norme regionali: in esso la Regione Friuli-Venezia Giulia non viene in considerazione come ente investito di competenza legislativa e amministrativa in materia di caccia (non comprimibile dallo Stato se non quando il provvedimento statale sia indispensabile per adempiere un obbligo preciso formalmente assunto in sede internazionale), bensi' come ente destinatario degli obblighi internazionali dello Stato, ai quali e' suo compito dare attuazione a livello locale, nell'ambito della propria competenza. Percio' anche gli obblighi internazionali dello Stato, per la cui operativita' e' necessario il complemento di una normazione interna, sono parametri di valutazione della legittimita' costituzionale delle leggi emanate dalle regioni nelle materie in cui tali obblighi incidono.

4. - La questione e' fondata.

In quanto consentono la cattura in massa con mezzi non selettivi, quali la bressana, il roccolo, la prodina e le panie, le norme denunciate - gia' impugnabili per contrasto con l'art. 3 della legge statale 27 dicembre 1977, n. 968, come avverte nelle premesse la stessa ordinanza di rimessione - violano ulteriormente gli artt. 6 e 8 della Convenzione di Berna: il primo obbliga le parti contraenti a vietare per le specie di uccelli "rigorosamente protette", enumerate nell'allegato II, qualsiasi forma

di cattura e di uccisione, mentre il secondo, per le specie protette contemplate nell'allegato III e in caso di deroghe concesse in conformita' dell'art. 9 per specie contemplate nell'allegato II, vieta il ricorso a mezzi non selettivi di cattura.

Non vale obiettare che la selettivita' degli attrezzi autorizzati dall'art. 2 della legge regionale e' assicurata dall'obbligo dell'uccellatore di liberare gli animali di specie protette. Il divieto dell'art. 8 concerne chiaramente i mezzi di cattura intrinsecamente non selettivi - dei quali l'allegato IV fornisce un elenco comprendente, sotto le voci "panie" e "reti", anche quelli censurati dal giudice a quo -, cioe' gli impianti non attrezzati in modo da escludere che in essi possano incappare massicciamente, col rischio di perire al momento dell'impatto, uccelli di specie protette.

Nemmeno ha pregio obiettare che della legittimita' delle norme denunciate si deve giudicare alla stregua non degli artt. 6 e 8 della Convenzione, ma dell'art. 9, il quale consente deroghe ai divieti stabiliti negli articoli precedenti, e cosi' pure al divieto di ricorso ai mezzi non selettivi di cattura. Che il regime di impiego di tali mezzi previsto dalla legge regionale corrisponda alle restrizioni, in termini di presupposti, di scopi e di quantita', fissate dall'art. 9 e' difficile sostenere. Ma, indipendentemente da tale censura, che la difesa degli imputati reputa non abbastanza esplicitata dal giudice a quo, importa soprattutto osservare - e il rilievo ha carattere assorbente - che la lettera dell'art. 9 e lo spirito della Convenzione, promotrice di un progresso di civilta' nei rapporti dell'uomo con la natura, escludono rigorosamente la possibilita' di deroghe ai divieti disposti dagli articoli precedenti, le quali consentano la cattura di uccelli di specie protette seguita dalla soppressione, cioe' appunto l'uccellagione.

La legge di ratifica n. 503 del 1981 ha ribadito, assumendolo a contenuto di un obbligo internazionale dell'Italia, il divieto assoluto di uccellagione gia' sancito dalla legge-quadro sulla caccia n. 968 del 1977. Con questa legge, portante norme fondamentali di riforma economico-sociale, secondo la valutazione ripetutamente espressa da questa Corte (cfr. sentenza n. 1002 del 1988, e qui citazione dei precedenti), prima ancora che con la Convenzione di Berna, deve armonizzarsi la legislazione esclusiva delle regioni e delle province con autonomia speciale, e in particolare (le altre avendo gia' ottemperato) la legislazione della Regione Friuli-Venezia Giulia.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 1, nella parte in cui autorizza l'uccellagione praticata con appostamenti fissi, e degli artt. 2 e 10 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24 luglio 1969, n. 17 ("Esercizio dell'uccellagione nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia").

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale,
Palazzo della Consulta, il 7 marzo 1990.
Il Presidente: SAJA
Il redattore: MENGONI
Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 16 marzo 1990.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 346
ANNO 1990
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione autonoma della Sardegna notificato il 20 marzo 1990, depositato in cancelleria il 27 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro dell'ambiente del 4 dicembre 1989, intitolato "Individuazione della zona di importanza naturalistica nazionale ed internazionale di Monte Arcosu", ed iscritto al n. 10 del registro conflitti 1990;
Udito nell'udienza pubblica del 12 giugno 1990 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;
Udito l'Avvocato Sergio Panunzio per la Regione Sardegna;

(……)

Considerato in diritto

1. - La Regione Sardegna ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dell'Ambiente (Individuazione della zona d'importanza naturalistica nazionale e internazionale di Monte Arcosu), adottato in data 4 dicembre 1989, sul presupposto che tale decreto, nell'individuare la zona della Foresta di Monte Arcosu come area di importanza naturalistica nazionale ed internazionale, lederebbe le competenze legislative e amministrative garantite costituzionalmente alla Regione stessa dagli artt. 3 e 6 dello Statuto speciale per la Sardegna (Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3), come attuati dal d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, art. 58 ("Sono trasferite alla regione le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve e i parchi naturali").
2. - Il ricorso va accolto.
In un caso recentemente deciso (v. sent. n. 830 del 1988), questa Corte ha gia' avuto modo di pronunziarsi su un decreto del Ministro dell'ambiente diretto a istituire la riserva naturale di Monte Arcosu, dichiarando che il relativo potere non spettava allo Stato e annullando consequenzialmente il decreto impugnato. In quell'occasione questa Corte ha esaminato le norme poste a base del potere ministeriale allora contestato, le quali sono le stesse invocate dal Ministro dell'ambiente per il decreto ora in discussione, e ne ha fornito un'interpretazione che, come allora, conduce all'accoglimento del ricorso.
2.1. - Va, innanzitutto, ricordato che con le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna contenute nel d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, la materia della "protezione della natura" e' stata trasferita alla competenza esclusiva della suddetta Regione, nel quadro del complessivo adeguamento dell'autonomia costituzionalmente garantita alla Sardegna ai trasferimenti di funzioni compiuti con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, a favore delle regioni a statuto ordinario.
Sebbene le anzidette norme abbiano trasferito alla Regione Sardegna ampi poteri in materia di parchi e di riserve naturali, esse non possono essere considerate preclusive del potere statale di individuare aree che rivestano un'importanza naturalistica di rilievo nazionale o internazionale - pur se queste aree occupano un territorio racchiuso nei confini di una sola regione - e di istituirvi parchi o riserve. Questa Corte ha, anzi, precisato che il potere allo Stato di individuare le aree da destinare a parchi o a riserve

naturali e di adottare le conseguenti misure di salvaguardia rientra in una piu' vasta potesta' statale, comprensiva anche della definizione dei confini della zona da tutelare e dell'istituzione degli organi preposti alla protezione della stessa, nella quale si esprime la complessa valutazione, da parte dello Stato, dell'interesse nazionale (o sovranazionale) che giustifica la destinazione di una certa area a un regime speciale, diretto alla tutela di beni naturalistici di notevole importanza per l'intera collettivita' nazionale o internazionale (v. spec. sent. n. 1031 del 1988, nonche' sentt. nn. 123 del 1980, 223 del 1984, 617 del 1987 e 1029 del 1988).
Tuttavia e' affermazione piu' volte ripetuta da questa Corte che, quando lo Stato agisce per l'attuazione di un interesse nazionale o di un obbligo internazionale, la sussistenza dell'uno o dell'altro non puo' essere semplicemente affermata o desunta genericamente, ma dev'esser comprovata da rigorosi procedimenti ermeneutici e da seri argomenti giustificativi, sottoponibili, in sede di sindacato di legittimita' costituzionale, a uno scrutinio particolarmente severo (v., per gli obblighi internazionali, sent. n. 830 del 1988, e, per l'interesse nazionale, sentt. nn. 177, 217 e 633 del 1988, 407 del 1989 e 139 del 1990). E cio' perche', come e' stato affermato nella sent. n. 830 del 1988, si tratta di limiti alla competenza regionale nelle materie trasferite la cui natura e la cui consistenza sono tali da comportare una eccezionale alterazione della ripartizione dei poteri stabilita con norme di rango costituzionale.
2.2. - Questa Corte ha gia' affermato (sent. n. 830 del 1988) che nessuno degli atti di diritto internazionale o comunitario richiamati e' tale da giustificare il potere statale di individuazione dell'area naturalistica, svolto con l'impugnato decreto ministeriale, come necessario mezzo di adempimento di un obbligo internazionale o di un vincolo comunitario.
Non lo e' la Convenzione di Berna, relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (ratificata con la legge 5 agosto 1981, n. 503), la quale, prevedendo "espressamente una normazione interna di attuazione (secondo la letterale formula dell'art. 6: 'leggi e regolamenti') da emanare senza limiti di tempo", rinvia chiaramente alla "ripartizione delle attribuzioni prevista dalle norme interne di livello costituzionale, salva, in caso di successiva e persistente inerzia delle Regioni, la sostituzione dello Stato, intesa ad evitare la responsabilita' verso gli altri Stati contraenti, gravante per principio a carico del medesimo".
Ne' la base di un vincolo sovranazionale puo' esser individuata nella Direttiva del Consiglio delle Comunita' europee n. 79/409, poiche' anche questa, nelle materie riservate alle regioni e, tanto piu', in una assegnata alla competenza esclusiva, comporta il riconoscimento alle stesse della relativa competenza di attuazione, salvo il potere di sostituzione dello Stato in caso di persistente inattivita' delle regioni medesime (v. anche sent. n. 304 del 1987, e, da ultimo, sent. n. 284 del 1989).
Ma - tanto con riferimento alla Convenzione di Berna, quanto con riferimento alla citata direttiva comunitaria - nella fattispecie nessuno spazio puo' esser riconosciuto al potere sostitutivo dello Stato, dal momento che la Regione Sardegna, con legge 7 giugno 1989, n. 31, aveva gia' esercitato il proprio potere di individuazione della zona della Foresta di Monte Arcosu come area da assoggettare a tutela naturalistica, ricomprendendola entro i confini dell'istituendo Parco naturale del Sulcis.
2.3. - Sotto il profilo dell'eventuale ricorrenza dell'interesse nazionale, occorre sottolineare che - sia nella premessa che nell'articolato del decreto ministeriale impugnato - manca un'adeguata dimostrazione della sussistenza dei motivi che dovrebbero provare l'importanza naturalistica per l'intera collettivita' nazionale della

zona considerata. In particolare, poiche' la Regione Sardegna, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di "protezione della natura", ha gia' destinato l'area della Foresta di Monte Arcosu all'istituzione di un parco naturale, manca la dimostrazione da parte dello Stato che la fauna, la flora e l'ambiente di quella zona non possono essere adeguatamente tutelati dalla istituzione di un parco naturale d'interesse regionale ed esigano, invece, una protezione diversa e piu' rigorosa, come quella propria di una riserva naturale (di un certo tipo) avente rilevanza nazionale. A tale scopo, infatti, non basta affermare che ricorra un interesse prioritario alla conservazione di talune specie di fauna insediate nell'area della Foresta di Monte Arcosu o che quest'ultima costituisca un tipico esempio di foresta mediterranea, ma occorre provare la sussistenza di un interesse naturalistico cosi' rilevante e imperativo da indurre a ritenere fondatamente che la Regione non disponga dei poteri e dei mezzi adeguati all'apprestamento di un'idonea tutela di quel particolare interesse.

3. - Ne', infine, puo' essere taciuto il rilievo che il potere esercitato con il decreto del Ministro dell'ambiente oggetto di impugnazione e' totalmente privo di una base legislativa. Sicche', quand'anche per ipotesi fosse dato di rinvenire un interesse nazionale o un obbligo internazionale o comunitario giustificativo del potere dello Stato di individuare aree sulle quali istituire riserve o parchi d'interesse nazionale o internazionale, sussisterebbe, comunque, un ulteriore motivo di accoglimento del ricorso nel fatto che il potere di individuazione dell'area da proteggere e' stato esercitato nelle forme non dovute.

L'art. 5, comma secondo, della legge 8 luglio 1986, n. 349 - che e' richiamato dalla premessa del decreto ministeriale impugnato - trasferisce genericamente al Ministro dell'ambiente le competenze per l'innanzi imputate al Ministro dell'agricoltura e foreste in ordine ai parchi nazionali e all'individuazione delle zone d'importanza naturalistica nazionale e internazionale, competenze tra le quali non e' ricompresa la potesta' di deliberazione dell'individuazione delle aree su cui istituire le riserve e i parchi naturali. Quest'ultimo potere, infatti, e' regolato dall'art. 83, comma quarto, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che attribuisce al Governo, "nell'ambito della funzione di indirizzo e coordinamento, la potesta' (...) di individuare i nuovi territori nei quali istituire riserve naturali e parchi di carattere interregionale" e, a fortiori, riserve e parchi di carattere nazionale o internazionale (v. sentt. nn. 123 del 1980, 1029 e 1031 del 1988). Quest'ultima norma non e' stata abrogata dall'art. 5, precedentemente ricordato, ma e' stata integralmente richiamata dallo stesso articolo al suo primo comma, che, anzi, precisa essere di spettanza del Ministro dell'ambiente soltanto il potere di proposta in relazione all'individuazionedelle aree da destinare a riserve o a parchi naturali (v. cosi' sent. n. 830 del 1988). Sicche' si deve ritenere che il Ministro dell'ambiente sia del tutto privo del potere di deliberare l'individuazione delle aree su cui istituire riserve o parchi naturali d'importanza nazionale o internazionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato il potere di individuazione della zona di importanza naturalistica di Monte Arcosu come esercitato con il decreto del Ministro dell'ambiente 4 dicembre 1989 e, conseguentemente, annulla il predetto decreto.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 luglio 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 20 luglio 1990.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 539
ANNO 1990
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 18, secondo comma, del disegno di legge approvato in data 28 luglio 1990 dall'Assemblea regionale siciliana, avente per oggetto: "Norme modificative ed integrative della legge 28 febbraio 1987, n. 56 e delle leggi regionali 23 gennaio 1957, n. 2; 27 dicembre 1969, n. 52 e 5 marzo 1979 n. 18, in materia di disciplina del collocamento o di organizzazione del mercato del lavoro. Norme integrative dell'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67, concernente attivita' di utilita' collettiva in favore dei giovani", promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Sicilia, notificato il 3 agosto 1990, depositato in cancelleria il 10 agosto successivo ed iscritto al n. 58 del registro ricorsi 1990;

Visto l'atto di costituzione della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica del 27 novembre 1990 il Giudice relatore Ettore Gallo;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio La Porta, per il ricorrente, e l'avv. Enzo Silvestri per la Regione;

(……)

Considerato in diritto

1.1. - La doglianza del Commissario dello Stato per la Regione siciliana e' rivolta al secondo comma dell'art. 18 di un Disegno di legge concernente la disciplina del collocamento e l'organizzazione del mercato del lavoro, approvato dall'Assemblea Regionale il 28 luglio 1990. Il detto comma, infatti, escludendo la candidatura alle elezioni dei Consigli comunali e provinciali del personale che riveste funzioni direttive negli uffici o nelle Sezioni circoscrizionali di collocamento, si porrebbe in contrasto con gli artt. 51 e 3 della Costituzione, oltre che della legge statale 23 aprile 1981, n. 154 che ignora siffatta ineleggibilita'. Secondo il ricorrente Commissario, questa Corte avrebbe ben precisato, con la sentenza 16 giugno 1969 n. 108, i limiti della concorrente potesta' legislativa della Regione, che non puo' prevedere, in forza dell'art. 51 della Costituzione, nuove e diverse cause d'ineleggibilita', se non in presenza di situazioni che rivestano carattere di esclusivita' ovvero di diversita' rispetto alle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale: ferma la loro finalizzazione alla tutela d'interessi generali. Altrimenti e' lo stesso principio di eguaglianza che resta vulnerato, oltre a quello di cui all'art. 51 della Costituzione, che sancisce il diritto di tutti i cittadini all'elettorato attivo e passivo.

Nella specie, ne' il Disegno di legge ne' i lavori preparatori o la Relazione spendono parola per spiegare l'eventuale esclusivita' o diversita' delle situazioni concernenti i dirigenti del collocamento in Sicilia, ne' la disposta causa d'ineleggibilita' e' riconducibile ad alcuna di quelle tassativamente enumerate dalla citata legge n. 154 del 1981. Peraltro, esclusivita' o diversita' non sarebbero comunque rilevabili sul piano oggettivo. Sotto altro aspetto, la disposta causa d'ineleggibilita' sarebbe anche

inaccettabile per l'ampiezza e la genericita' della previsione normativa, che non tiene nemmeno conto del rapporto intercorrente fra l'ambito territoriale in cui si svolge l'attivita' istituzionale e quello cui si riferisce il Consiglio comunale o provinciale eligendo.

1.2. - Anche la Regione, pero', faceva riferimento alla giurisprudenza di questa Corte, per rilevare che sicuramente esclusive, e comunque diverse da quelle nelle quali operano le stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale, sono le situazioni nelle quali svolgono le loro funzioni i dirigenti del collocamento del lavoro della Regione Sicilia. Secondo la Regione si tratta di problemi ben noti che si propongono su di una crescente disoccupazione e su di uno stato di prostrazione e di disagio di quanti aspirano ad un posto di lavoro: cui corrisponde una funzione del collocamento, che si svolge in un ambito di notevole discrezionalita', nell'esercizio di un potere di accertamento, di controllo e anche decisionale. D'altra parte, insiste la Regione nel sottolineare che tali condizioni non si verificano per i collocatori del restante territorio nazionale, dove non esisterebbe una tensione sociale cosi' alta da indurre il legislatore nazionale ad adottare misure eccezionali.

Quanto, infine, ai limiti di operativita' della norma impugnata, osserva la Regione che ovviamente si tratta di una causa di ineleggibilita' relativa, chiaramente inapplicabile per il personale direttivo del collocamento che opera fuori della circoscrizione nella quale aspira ad essere eletto.

2. - Va chiarito innanzitutto che, contrariamente a quanto sembra ritenere il ricorrente, la competenza normativa della Regione in subiecta materia non e' concorrente ma primaria, come si evince ex art. 15 dello Statuto. Ciononostante la giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente messo in luce che la disciplina regionale sui requisiti d'accesso alle cariche elettive dev'essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa dell'esigenza di uniformita' in tutto il territorio nazionale discendente dall'identita' di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunita' locali, quale che sia la regione di appartenenza (sentenze n. 105 del 1957, 26 del 1965, 171 del 1984, 20 del 1985 e 235 del 1988). In realta', e' proprio il principio di cui all'art. 51 della Costituzione a svolgere il ruolo di garenzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilita' (ex art. 2 della Costituzione): sicche' il principio si propone come riserva di legge rinforzata che obbliga il legislatore statale ad assicurarne il godimento "in condizioni di eguaglianza". Come poi la giurisprudenza della Corte ha piu' di recente precisato (cfr. in particolare sentenza n. 235 del 1988), "e' proprio dei diritti inviolabili di essere automaticamente incorporati, quantomeno nel loro contenuto essenziale, anche negli ordinamenti giuridici autonomi, speciali, o comunque diversi da quello statale". Il che non degrada la competenza regionale esclusiva a competenza concorrente, ma la limita, proprio a causa dell'ideale incorporazione, nella disciplina dell'elettorato passivo, impegnandola al rispetto del principio costituzionale che esige l'uniforme garanzia a tutti i cittadini, in ogni parte del territorio nazionale, del diritto fondamentale di elettorato attivo e passivo. Tutto cio' precisato e ribadito, e' esatto, tuttavia, che la stessa giurisprudenza ha riconosciuto alla Regione siciliana il potere di stabilire anche cause d'ineleggibilita' non previste dalla legislazione statale, quando esse trovino giustificazione in condizioni locali del tutto peculiari o eccezionali. Dall'analisi delle sentenze

pronunziate dalla Corte sul punto si evince che la caratterizzazione dominante delle condizioni che possono giustificare la deroga da parte del legislatore della Regione speciale e' rappresentata dalla loro assoluta particolarita' riferibile esclusivamente alla Regione che se ne avvale: e cio' per l'ovvia considerazione che, se quella stessa peculiarita' o eccezionalita' fosse generalizzata in modo da estendersi a piu' regioni, non potrebbe negarsi la competenza a provvedere da parte del legislatore statale.

3. - Tutto questo, pero', non va inteso "nel senso che comporti tale limitazione al legislatore siciliano da interdirgli ogni discrezionalita' per quanto attiene all'apprezzamento delle condizioni ambientali" (sentenza 8 aprile 1987 n. 127). E' vero che nei lavori dell'Assemblea non si ritrova alcuna spiegazione dell'emendamento, proposto come secondo comma dell'art. 18 del Disegno di legge, ma deve considerarsi che ai deputati regionali quelle condizioni erano purtroppo cosi' presenti e notorie da averle per pacifiche quale ovvio presupposto dell'emendamento. Ed infatti nessuno dei deputati regionali votanti chiede chiarimenti, e l'emendamento, benche' con il piu' rigoroso sistema dello scrutinio segreto, espressamente richiesto, viene approvato a larga maggioranza (Seduta pubblica n. 300 del 27 luglio 1990); e successivamente il Disegno di legge nel suo complesso, nella votazione finale per scrutinio nominale, viene approvato all'unanimita' salvo tre astenuti (Seduta pubblica n. 301 del 28 luglio 1990). Le ragioni trovano poi la via dell'esternazione quando, a seguito della contestazione del Commissario dello Stato, la Regione e' indotta a renderle note fuor dell'ambito assembleare.

Nella memoria difensiva, mediante cui la Regione si e' costituita innanzi a questa Corte, vengono richiamati problemi del mercato del lavoro e del collocamento nella regione siciliana, la crescente disoccupazione e il grave stato di tensione sociale determinato dal modo particolare come disoccupazione e problemi del lavoro interagiscono nel contesto dell'ambiente locale. Ed e' in tale ambiente che i dirigenti del collocamento esercitano poteri di accertamento, di controllo e di ampia discrezionalita' decisionale, gia' di per se' rilevanti. A cio' s'aggiunge che, a causa di una distorta ma purtroppo diffusa mentalita', specie nelle piccole comunita', quei poteri vengono riguardati come fonti di benefici e di rapporti di dipendenza, per i quali il collocatore appare come dispensatore di posti di lavoro, e degli inerenti vantaggi, in posizione di assoluta discrezionalita'. Non e' difficile immaginare come, sulla base di tali premesse, quelle funzioni possano agevolmente degenerare "in una vera e propria fabbrica di voti" (pagg. 10 e 11 della memoria). Ora, a tale proposito, questa Corte aveva gia' rilevato che allorquando "l'ineleggibilita' e' disposta al fine di impedire la formazione di clientele elettorali attraverso l'uso strumentale delle suddette cariche", in quanto "tali cariche si prestino di per se'... a divenire centri di potere e, quindi, di raccolta di voti", e ponendo mente "per altro verso, alle particolari misure adottate dal legislatore statale in vari campi nel territorio della regione, la disposta ineleggibilita' appare amalgamarsi con queste e, quindi, appare sorretta da adeguata giustificazione" (sent. 8 aprile 1987 n. 127)

D'altra parte (come bene soggiunge la Regione interpetrando precedenti interventi di questa Corte) la peculiare situazione della Sicilia ha richiesto eccezionali misure legislative e amministrative da parte del legislatore statale, a dimostrazione della gravita' del fenomeno di abusi di potere da parte di pubblici amministratori, a causa anche delle rilevate connessioni fra criminalita' di tipo mafioso e ambiente

politico, sicche' indispensabile appare l'uso di un maggior rigore nella disciplina del diritto di elettorato passivo, a prevenire il rischio di indebite pressioni sul corpo elettorale. Certo, non soltanto in Sicilia il fenomeno di tipo mafioso esercita la sua perniciosa influenza mediante intimidazioni, estorsioni e corruzioni spesso, addirittura, tramite le adombrate connessioni e infiltrazioni nella pubblica amministrazione. Ma cio' che rende esclusivo il fenomeno allo specifico ambiente della Sicilia sono i tratti peculiari con i quali, per ragioni storiche ed economiche, si e' sviluppato in quell'ambiente il mercato del lavoro; in guisa da doversi considerare rischioso, per la liberta' e la genuinita' delle elezioni, permettere che i responsabili del collocamento possano assicurarsi il favore degli elettori per conseguire un seggio nei Consigli comunali o provinciali della zona in cui esercitano le loro funzioni. Quest'ultima notazione risponde anche alla preoccupazione del ricorrente in ordine all'ampiezza territoriale della causa d'ineleggibilita', che effettivamente la norma non precisa nella sua effettiva dimensione. Ma, come la Regione stessa ha riconosciuto, si tratta di causa d'ineleggibilita', che si riferisce esclusivamente a quei dirigenti del collocamento che esercitano le loro funzioni nell'ambito del Comune o della Provincia, al cui Consiglio aspirano ad essere eletti: e come tale, in effetti, dev'essere interpretata.
La violazione dei parametri invocati e' percio' esclusa anche sotto questo riflesso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 18, secondo comma, del Disegno di legge recante "Norme modificative ed integrative della legge 28 febbraio 1987, n. 56 e delle leggi regionali 23 gennaio 1957, n. 2, 27 dicembre 1969, n. 52, e 5 marzo 1979, n. 18, in materia di disciplina del collocamento e di organizzazione del mercato del lavoro", approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 28 luglio 1990, in riferimento agli artt. 51 e 3 della Costituzione, nonche' della legge statale 23 aprile 1981, n. 154.
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 1990.
Il Presidente: CONSO
Il redattore: GALLO
Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 14 dicembre 1990.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 577
ANNO 1990
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 4, comma secondo, della legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia), promosso con ordinanza emessa il 29 novembre 1989 dal Tribunale regionale di Giustizia Amministrativa - Sezione autonoma per la Provincia di Bolzano sul ricorso proposto da W.W.F. World Wildlife Fund ed altri contro Comitato provinciale per la caccia di Bolzano ed altri, iscritta al n. 458 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano e dell'Associazione cacciatori Alto Adige;

Udito nell'udienza pubblica del 13 novembre 1990 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Sergio Panunzio e Roland Riz per la provincia autonoma di Bolzano.

(……)

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale di Giustizia amministrativa - Sezione autonoma per la Provincia di Bolzano ha proposto questione di legittimita' costituzionale dell'art. 4, secondo comma, della legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia), dove, nel dettare l'elenco delle specie cacciabili nel territorio provinciale, si includono tra esse alcune specie - la martora, il tasso, la faina, la marmotta - non comprese nell'elenco delle specie cacciabili di cui all'art. 11 della legge 27 dicembre 1977, n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia).

Secondo l'ordinanza di rinvio,la disposizione impugnata - qualificando come cacciabili specie sottoposte a protezione assoluta dal legislatore statale - eccederebbe i limiti della competenza legislativa della Provincia di Bolzano in materia di "caccia", ponendosi in contrasto con l'art. 8 nn. 15 e 16 dello Statuto speciale del Trentino Alto Adige.

2. - La questione e' fondata.

In una recente pronuncia (sent. n. 1002 del 1988) questa Corte ha affermato che la legge 27 dicembre 1977, n. 968 (comunemente qualificata come "legge quadro" sulla caccia) e' legge di riforma economico-sociale, suscettibile di condizionare, attraverso le norme fondamentali che da essa e' dato desumere, la legislazione esclusiva delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale. Nella stessa sentenza questa Corte ha anche specificato che l'art. 11 della suddetta "legge-quadro" identifica - attraverso l'elencazione delle specie cacciabili come eccezioni al generale divieto di caccia stabilito per qualsiasi specie di mammiferi e uccelli appartenenti alla fauna selvatica italiana - "l'oggetto minimo inderogabile della protezione che lo Stato, anche in adempimento ad obblighi assunti in sede internazionale e comunitaria, ha ritenuto di dover offrire al proprio patrimonio faunistico".

In tale prospettiva, tanto l'individuazione dei contenuti minimi della sfera sottoposta a protezione (specie non cacciabili) quanto l'elencazione delle possibili eccezioni (specie

cacciabili) investono "un interesse unitario proprio della comunita' nazionale.. la cui valutazione e la cui salvaguardia restano in primo luogo affidati allo Stato ed ai poteri dell'amministrazione centrale". Con la conseguenza che anche le Regioni e le Province ad autonomia speciale sono tenute a non oltrepassare, nell'esercizio della loro potesta' legislativa esclusiva, la soglia minima di tutela del patrimonio faunistico fissata dalla legge statale e dai successivi atti governativi, potendo soltanto limitare e non ampliare il numero delle specie cacciabili quali eccezioni al divieto generale enunciato nel primo comma del richiamato art. 11.
3. - Nel presente giudizio la Provincia autonoma di Bolzano sostiene che l'elenco formulato nell'art. 11, secondo comma, della "legge-quadro" non sarebbe tale da operare, nei confronti della competenza esclusiva regionale, come limite riferito alle singole specie cacciabili, ma bensi' soltanto in relazione all'esigenza generale di offrire una tutela minima inderogabile da valutare nella sua globalita' e congruita'. Corollario di questa tesi e' che la legge provinciale n. 14 del 1987 sarebbe esente da censure poiche' in essa, a fronte delle quattro specie di roditori e predatori non presenti nell'elenco dell'art. 11 e qualificate come cacciabili, sono state qualificate come non cacciabili quindici specie ricomprese invece in tale elenco.
Una tale prospettazione non puo' essere condivisa.
Al riguardo va ricordato che la legge n. 968 del 1977 ha segnato il superamento dei principi in tema di caccia posti dal T.U. 5 giugno 1939, n. 1016, poiche' ha qualificato la fauna selvatica come patrimonio indisponibile dello Stato ed ha elevato il divieto di caccia al rango di nuova regola generale, ammettendo solo delimitate e specifiche eccezioni a tale divieto. Ora, e' evidente che la regola dettata dalla "legge quadro" statale (il divieto generale di caccia) e le eccezioni nella stessa legge contemplate (le specie cacciabili di cui all'elenco dell'art. 11, secondo comma) costituiscono componenti di una previsione normativa unitaria che riconduce a precise scelte qualitative la tutela del patrimonio faunistico nazionale, disponendo una puntuale distinzione tra specie non cacciabili e specie per cui la caccia e' tuttora ammessa.
Cio' comporta che il livello minimo inderogabile di tutela, che viene riconosciuto dal legislatore statale alla fauna selvatica e che segna un limite anche per la competenza legislativa esclusiva delle Regioni e Province ad autonomia speciale, non puo' venire ricostruito come una sorta di indice quantitativo da considerarsi rispettato quando sussista una generica compatibilita' tra la regola del divieto di caccia ed un determinato numero di eccezioni. Al contrario, va riconosciuto che il nucleo minimo della tutela statuale esprime la risultante di una serie di opzioni qualitative concernenti le singole specie animali cacciabili e non cacciabili e che tale nucleo essenziale non puo' essere inciso e alterato da contrastanti scelte degli enti territoriali, anche ad autonomia speciale, se non a condizione di creare situazioni di incertezza sulla estensione della stessa sfera protetta come interesse unitario.
D'altro canto, la precisa identificazione, nella legge quadro statale, dell'oggetto minimo inderogabile di tutela del patrimonio faunistico nazionale non e' tale da comportare di per se' il pericolo, paventato dalla resistente, di un eccessivo irrigidimento del regime di protezione, dal momento che esiste la possibilita' di adottare soluzioni differenziate per le diverse parti del territorio nazionale sia nel senso indicato dalla richiamata sentenza n. 1002 del 1988 sia attraverso la disciplina espressa nell'art. 12 della legge n. 968 sul controllo regionale della fauna.

Va pertanto dichiarata l'illegittimita' costituzionale dell'art. 4, secondo comma, della legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n.14,limitatamente alla parte in cui

esso ammette la caccia alla martora, al tasso, alla faina ed alla marmotta, in quanto specie non comprese nell'elenco di cui all'art. 11 della legge 27 dicembre 1977, n. 968.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 4, secondo comma, della legge della Provincia di Bolzano 17 luglio 1987, n. 14 (Norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia), nella parte in cui ammette la caccia a specie animali - martora, tasso, faina e marmotta - non comprese nell'elenco delle specie cacciabili di cui all'art. 11 della legge 27 dicembre 1977, n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1990.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 28 dicembre 1990.

Il cancelliere: DI PAOLA

SENTENZA N. 51
ANNO 1991
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Piemonte notificato il 7 giugno 1990, depositato in Cancelleria il 16 giugno successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'ordinanza del Presidente della Giunta regionale della Valle d'Aosta del 15 marzo 1990, n. 342, con la quale e' stato disposto il divieto di introduzione nel territorio della Regione Valle d'Aosta di ovini e caprini provenienti da altre regioni italiane ed iscritto al n. 19 del registro conflitti 1990;
Visto l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;
Udito nell'udienza pubblica del 13 novembre 1990 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;
Uditi gli Avvocati Valerio Onida per la Regione Piemonte e Mario Alu' per la Regione Valle d'Aosta;

(……)

Considerato in diritto

1. - La Regione Piemonte ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione a statuto speciale Valle d'Aosta per avere il Presidente della Giunta di quest'ultima Regione adottato l'ordinanza 15 marzo 1990, n. 342, con la quale e' stato disposto, limitatamente alla pratica della monticazione per l'anno 1990, il divieto di introduzione nel territorio valdostano di "ovini e caprini provenienti da altre regioni italiane". Ad avviso della ricorrente, la suddetta ordinanza violerebbe l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, per il quale ciascuna regione "non puo' adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni" stesse, sotto i seguenti profili: a) per diretto e palese contrasto con il divieto ivi stabilito, avendo la Regione Valle d'Aosta adottato un provvedimento generico e generalizzato, limitativo della circolazione di animali fra le regioni in deroga all'assolutezza del divieto stesso o, comunque, in base a motivi che non avrebbero alcuna giustificazione costituzionale; b) per violazione delle norme interposte che hanno trasferito alle regioni le funzioni di polizia e di vigilanza veterinaria (art. 27, lett. l, e 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nonche' legge 23 dicembre 1978, n. 833), ritenendosi, da parte della ricorrente, che le funzioni di cui questa e' titolare siano state vanificate dal provvedimento impugnato; c) per contrasto con ulteriori norme interposte e, in particolare, con gli artt. 106 e 107 del d.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320, e con gli artt. 6, 7 e 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, in base ai quali provvedimenti, come quelli impugnati, che interessano necessariamente piu' regioni, dovrebbero spettare allo Stato e, in ogni caso, esorbiterebbero dalle competenze della sola Regione Valle d'Aosta; d) per violazione del limite territoriale, avendo l'ordinanza impugnata come suoi destinatari soggetti che inevitabilmente si trovano fuori del territorio regionale e nei confronti dei quali, pertanto, non potrebbero essere adottati provvedimenti restrittivi di qualsiasi genere.

La Regione Valle d'Aosta ha preliminarmente proposto un'eccezione di inammissibilita' basata sulla addotta mancanza di interesse della ricorrente a contestare una competenza che, come assume la stessa Regione Piemonte, dovrebbe spettare a un'autorita' sovraregionale e, segnatamente, al Ministro della sanita'.
2. - L'eccezione d'inammissibilita' non e' fondata.
Il conflitto di attribuzione oggetto di questo giudizio e' stato sollevato dalla Regione Piemonte nei confronti della Regione Valle d'Aosta in riferimento all'art. 120, comma secondo, della Costituzione, il quale vieta a ciascuna regione di "adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni". Si tratta di una disposizione che, se, per un verso, pone un limite all'esercizio delle competenze legislative e amministrative di tutte le regioni, per altro verso, invece, attribuisce a ciascuna regione un interesse costituzionalmente protetto a che un'altra regione non adotti provvedimenti diretti a limitare la libera circolazione delle persone e delle cose sottoposte al proprio potere, menomando cosi' il pieno sviluppo dell'autonomia e delle posizioni costituzionali che il citato art. 120 ha riconosciuto a ciascuna di esse.
Di fronte a un'ordinanza che limita la circolazione degli animali fra le altre regioni e la Valle d'Aosta, non si puo' negare, pertanto, che il Piemonte - il quale confina con la Valle d'Aosta sia legittimato ad agire in giudizio per la tutela di un interesse riconducibile alla propria posizione costituzionale di ente autonomo legato agli altri enti dello stesso tipo da rapporti di rispetto reciproco e da vincoli di solidarieta' e di cooperazione. Infatti, come ha affermato questa Corte nella sentenza n. 12 del 1963, l'art. 120 della Costituzione esprime un principio fondamentale necessario a garantire i valori basilari dell'unita'-indivisibilita' e del pluralismo autonomistico, solennemente dichiarati dall'art. 5 della Costituzione ("La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali"). In ragione di tale connessione, l'interesse costituzionale alla libera circolazione delle persone e delle cose protetto dall'art. 120 fonda in ciascuna regione una legittimazione ad agire in giudizio a tutela della propria posizione costituzionale di ente autonomo nell'ambito di un sistema decentrato, solidale e cooperativo, cosi' come sta a base di un'analoga e concorrente legittimazione dello Stato a protezione dell'unita' e indivisibilita' della Repubblica.
3. - Il ricorso merita l'accoglimento.
Contrariamente a quanto sostiene in tesi principale la ricorrente, il divieto imposto a ciascuna regione dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, relativo all'adozione di provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra regione e regione, non comporta una preclusione assoluta, per gli atti regionali, di stabilire limiti al libero movimento delle persone e delle cose. Il potere delle regioni di disciplinare e, quindi, di limitare la libera circolazione dei soggetti umani e dei beni e', infatti, connaturato allo svolgimento dell'autonomia politica e amministrativa delle regioni stesse. Sicche' quel potere non puo' essere escluso tutte le volte che le disposizioni costituzionali che regolano il libero movimento delle persone o delle cose ammettono che la relativa disciplina possa essere posta anche da atti di esercizio delle competenze costituzionalmente spettanti alle regioni. Piu' precisamente, nella misura in cui l'art. 16 della Costituzione autorizza anche interventi regionali limitativi della liberta' di circolazione delle persone e nella misura in cui altre norme costituzionali, principalmente gli artt. 41 e 42 della Costituzione, ammettono che le limitazioni ivi

previste alla libera circolazione dei beni possano essere poste anche con atti regionali, non puo' negarsi che la regione, per la parte in cui legittimamente concorre all'attuazione dei valori costituzionali contrapposti a quelle liberta', possa stabilire limiti alla libera circolazione delle persone e delle cose. Questa affermazione, in qualche modo gia' presente nella sentenza n. 12 del 1963 di questa Corte, presuppone che gli "ostacoli", di cui parla l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, consistano in limiti che senza alcun fondamento costituzionale finiscono per restringere in qualsiasi modo il libero movimento delle persone e delle cose fra una regione e l'altra. Cio' significa, in somma sintesi, che l'esigenza di una disciplina regionale differenziata non puo' spingersi fino al punto di porre barriere o impedimenti ingiustificati e arbitrari alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni. Da tali premesse deriva che, al fine di verificare se l'ordinanza impugnata abbia violato l'art. 120 della Costituzione e abbia consequenzialmente menomato l'autonomia costituzionalmente garantita ad altre regioni, occorre procedere a uno scrutinio articolato in tre gradi. Piu' precisamente, occorre esaminare: a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione possegga una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalita' giustificative dell'intervento limitativo della regione, cosi' da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione.

4. - L'ordinanza del Presidente della Giunta della Regione Valle d'Aosta 15 marzo 1990, n. 342, vieta, limitatamente alla pratica della monticazione per l'anno 1990, l'introduzione nel territorio della Regione stessa di ovini e caprini provenienti da altre regioni italiane, motivando tale divieto con l'esigenza di proteggere i propri allevamenti dal contagio della brucellosi causato da animali provenienti da altre regioni. In altri termini, l'interesse che l'ordinanza impugnata mira a tutelare e' quello della sanita', che nel caso viene in questione sotto l'aspetto della polizia veterinaria o, piu' precisamente, sotto il profilo delle misure di prevenzione vo'lte a proteggere gli allevamenti valdostani dal pericolo di contagio della brucellosi da parte di ovini e caprini provenienti da altre regioni.

Non vi puo' esser dubbio che la sanita' rappresenti un interesse costituzionalmente protetto che puo' fungere da "limite" rispetto al diverso interesse alla libera circolazione delle cose e degli animali fra le regioni, tutelato dall'art. 120 della Costituzione. Cio' significa che la liberta' di movimento dei beni tra una zona e l'altra del territorio nazionale - garantita in via generale dall'art. 41 della Costituzione e, per quel che concerne il potere di limitazione regionale, dall'art. 120 della stessa Costituzione - dev'esser bilanciata con un complesso di interessi costituzionalmente protetti, riconducibili a diritti fondamentali o a valori collettivi di carattere primario, fra i quali rientrano sicuramente la salute pubblica e, come fine di utilita' sociale, la conservazione e lo sviluppo del patrimonio zootecnico.

Questa affermazione e', del resto, suffragata dal rilievo che i poteri pubblici di profilassi veterinaria sono, in ultima analisi, strumentali alla protezione della salute pubblica e, pertanto, sono preordinati all'attuazione del valore che l'art. 32 della

Costituzione tutela, oltreche' come diritto inviolabile della persona, come interesse primario della collettivita' (v., da ultimo, sentt. nn. 307 e 455 del 1990). Inoltre, non si puo' trascurare che, poiche' la sanita' e' garantita dall'art. 16 della Costituzione come bene pubblico la cui tutela puo' importare limiti al diritto fondamentale di ogni persona di circolare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, a fortiori deve ritenersi che lo stesso interesse costituzionale della sanita' pubblica possa comportare limiti o restrizioni alla libera circolazione delle cose e degli animali tra regione e regione.

5. - Ai sensi del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e della legge 23 dicembre 1978, n. 833, la regione detiene funzioni in materia di sanita' pubblica che, con specifico riferimento alla polizia veterinaria, la legittimano a disciplinare e a limitare la circolazione degli animali al fine di tutelare interessi regionali o locali affidati alla sua cura.

L'art. 27, lettera l, del d.P.R. n. 616 del 1977, infatti, aveva gia' individuato tra le funzioni comprese nella materia assistenza sanitaria e ospedaliera quelle relative alla "igiene e assistenza veterinaria, ivi compresa la profilassi, l'ispezione, la polizia e la vigilanza sugli animali e sulla loro alimentazione, nonche' sugli alimenti di origine animale", mentre l'art. 14, lettera p, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, ha poi attribuito alle Unita' sanitarie locali le relative competenze. L'art. 66 del citato decreto ha, inoltre, precisato che nella materia dell'agricoltura e foreste sono ricomprese le attivita' zootecniche e l'allevamento di qualsiasi specie di animali, compresi il miglioramento e l'incremento zootecnico, nonche' i servizi di diagnosi delle malattie trasmissibili degli animali. L'art. 32, terzo comma, della legge n. 833 del 1978 ha, infine, conferito al Presidente della Giunta regionale il potere di adottare ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di polizia veterinaria, aventi un'efficacia estesa al territorio della regione.

L'atto in relazione al quale e' stato sollevato l'attuale conflitto di attribuzione ha il proprio diretto fondamento nell'appena citato art. 32, terzo comma, della legge n. 833 del 1978. Si tratta, infatti, di un'ordinanza contingibile e urgente che il Presidente della Giunta della Regione Valle d'Aosta ha adottato al dichiarato scopo di sospendere, per la pratica della monticazione da svolgersi nella estate 1990, l'ingresso nel territorio regionale di ovini e caprini provenienti da altre regioni, onde prevenire occasioni di contagio della brucellosi a danno dei propri allevamenti.

6. - Contrariamente a quel che suppone la ricorrente, non puo' essere contestata l'attribuzione del suddetto potere di ordinanza al Presidente della Giunta valdostana, in considerazione del rilievo che l'art. 32, primo comma, della legge n. 833 del 1978 conferisce il predetto potere al Ministro della sanita' ogni volta che il relativo provvedimento debba riferirsi "all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente piu' regioni". In realta', cio' che rileva ai fini della determinazione spaziale del potere in contestazione e della correlativa ripartizione di competenze fra Stato e regioni e' l'ambito di applicazione proprio del provvedimento stesso - ambito che nel caso coincide con l'intero territorio regionale -, e non gia' la produzione degli effetti limitativi che si riverberano su soggetti che si trovino in regioni diverse. Il potere di ordinanza regionale a fini di polizia veterinaria e', infatti, preordinato alla tutela della sanita' degli animali appartenenti alla regione titolare di quel medesimo potere. Sicche', come questa Corte ha affermato in via di principio (v. sent. n. 201 del 1987), ove la concreta situazione di fatto cui occorre far fronte lo richieda

(come, ad esempio, nel caso di una totale e accertata sanita' del proprio bestiame e di una diffusione di malattie infettive a carattere epizootico nelle restanti regioni), non si puo' escludere, al fine di proteggere la sanita' del patrimonio zootecnico o di alcune specie di animali sottoposti alle proprie competenze, che una certa regione possa impedire l'ingresso nel proprio territorio di determinati animali provenienti da altre regioni.

Per i profili considerati, non si puo' condividere il dubbio che l'ordinanza impugnata non rientri fra i poteri che l'art. 32, terzo comma, della legge n. 833 del 1978, attribuisce al Presidente della Giunta regionale, poteri che concernono l'adozione, in materia di polizia veterinaria, di provvedimenti di carattere contingibile e urgente, aventi come proprio ambito di applicazione il territorio regionale o parte di esso comprendente piu' comuni.

7. - Cio' non di meno, l'ordinanza del Presidente della Giunta valdostana, oggetto del conflitto di attribuzione in esame, costituisce un cattivo esercizio del potere previsto dal citato art. 32, terzo comma, della legge n. 833 del 1978 e pertanto comporta, sotto l'aspetto considerato, una menomazione dell'autonomia e delle posizioni garantite dall'art. 120 della Costituzione a ciascuna delle altre regioni.

Il potere di ordinanza disciplinato dall'art. 32, appena menzionato, e' un potere di necessita' e di urgenza che, comportando una deroga eccezionale all'ordinario regime degli atti normativi e amministrativi, puo' essere svolto in casi di particolare gravita' tassativamente previsti dalla legge. In relazione al caso sottoposto a questo giudizio, esso autorizza il Presidente della Giunta regionale ad adottare, nei limiti spaziali della propria competenza, tutte le misure ritenute indispensabili al fine di prevenire pericoli gravi alla sanita' degli animali in presenza di diffusi e attuali fenomeni epizootici. Cio' significa che, allo scopo di non rientrare fra i provvedimenti regionali impositivi di limiti arbitrari e irragionevoli alla libera circolazione delle cose, vietati dall'art. 120 della Costituzione, l'ordinanza impugnata avrebbe dovuto essere adottata, innanzitutto, in presenza di una situazione fattuale di necessita' e urgenza, involgente gravi pericoli alla accertata sanita' del patrimonio zootecnico regionale; essa, inoltre, avrebbe dovuto contenere le misure strettamente necessarie rispetto al fine di prevenire la diffusione del contagio fra le specie animali soggette alla epizoozia indicata. Ma, poiche' ne' l'una circostanza appare minimamente provata, ne' l'altro requisito appare rispettato, l'ordinanza del Presidente della Giunta regionale valdostana, oggetto dell'attuale giudizio, si risolve in un esercizio illegittimo del potere di necessita' e di urgenza previsto dall'art. 32, terzo comma, della legge n. 833 del 1978, un esercizio che comporta una menomazione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle altre regioni.

Piu' in particolare, nell'ordinanza impugnata non sussiste alcun elemento che possa indurre a ritenere che, quando essa fu emanata, si era in presenza di una situazione di fatto che, per la gravita' del pericolo di contagio nei confronti di allevamenti sicuramente sani e per la necessita' e urgenza del provvedere, fosse tale da costituire una sufficiente giustificazione per l'esercizio del potere attribuito al Presidente della Giunta regionale dal ricordato art. 32. Nella premessa dell'ordinanza, infatti, c'e' soltanto un generico riferimento alla "particolare situazione sanitaria degli allevamenti della nostra regione per quanto attiene all'infezione di natura brucellare" e al particolare rischio di contagio che gli animali al pascolo corrono nel periodo estivo, nonche' un generale richiamo alla maggiore possibilita' di trasmissione della brucellosi fra gli ovini e i caprini rispetto a quella riscontrabile presso altri

animali. Inoltre, nella parte dispositiva, l'ordinanza impugnata contiene un divieto che colpisce indiscriminatamente tutti gli ovini e i caprini provenienti da altre regioni italiane, e non gia' soltanto gli allevamenti o gli animali che non siano stati qualificati come indenni o ufficialmente indenni dalla brucellosi da parte delle autorita' legittimamente investite in ciascuna regione dei relativi poteri di accertamento. Sicche', anche sotto questo ulteriore profilo, l'atto impugnato impone un divieto arbitrario e contrario al principio di cooperazione, essendo quel divieto sproporzionato e privo di ogni ragionevole connessione rispetto alle finalita' che, in base all'art. 32 della legge n. 833 del 1978, giustificano l'esercizio del potere di ordinanza attribuito al Presidente della Giunta regionale in materia di polizia veterinaria.

In relazione al complesso delle ragioni appena indicate, l'ordinanza oggetto dell'attuale conflitto di attribuzione si rivela direttamente contrastante con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, dal momento che contiene misure le quali, violando il divieto costituzionale di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione dei beni fra le regioni, finiscono per prevedere un arbitrario privilegio a favore degli allevatori valdostani.

Resta assorbito ogni altro profilo di ricorso proposto dalla Regione Piemonte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta alla Regione Valle d'Aosta adottare un'ordinanza contingibile e urgente, ai sensi dell'art. 32, terzo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), diretta a vietare, limitatamente all'anno 1990 e alla pratica della monticazione, l'introduzione nel proprio territorio di ovini e caprini provenienti da altre regioni italiane, e, conseguentemente, annulla l'ordinanza del Presidente della Giunta della Regione Valle d'Aosta 15 marzo 1990, n. 342.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 febbraio 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 117
ANNO 1991
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 28 agosto 1989, n. 23 (Ulteriori norme modificative ed integrative delle leggi regionali 7 settembre 1987, n. 30, e 21 gennaio 1989, n. 1, in materia di smaltimento dei rifiuti), promosso con ordinanza emessa il 19 settembre 1990 dal Pretore di Trieste nel procedimento penale a carico di Jankovits Edino, iscritta al n. 681 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1990; Udito nella camera di consiglio del 13 febbraio 1991 il Giudice relatore Francesco Greco;

(……)

Considerato in diritto

1. - La Corte e' chiamata a verificare se l'art. 6, secondo comma, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 28 agosto 1989, n. 23, che consente a coloro i quali, alla data di entrata in vigore della legge medesima, gia' esercitassero l'attivita' c.d. di rottamatori senza essere muniti delle debite autorizzazioni, di proseguire tale esercizio a condizione che presentino istanza di autorizzazione entro sei mesi da quella data, violi gli artt. 3, 25, secondo comma, 116 Cost., come integrato dalla legge costituzionale n. 1 del 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), rendendo lecita, sia pure in via transitoria, un'attivita' che la normativa statale considera penalmente rilevante.

2. - La questione e' fondata. Il giudice remittente ha ritenuto che l'attivita' svolta dall'imputato e' inquadrabile in quelle contemplate dall'art. 15 del d.P.R. n. 915 del 1982, ed e' soggetta sia all'autorizzazione regionale sia alla licenza comunale (artt. 6 e 15 del d.P.R. citato) e che la mancanza dell'una e dell'altra, secondo il disposto dell'art. 25 del d.P.R. suddetto, rende l'esercente della stessa punibile con l'arresto e l'ammenda, essendo oramai cessata la disciplina transitoria di cui all'art. 31 del citato d.P.R.

Ha rilevato, inoltre, che, di contro, la disposizione della legge regionale censurata rende lecita, sia pure temporaneamente, l'attivita' in esame.

Cio' posto, sussiste la violazione dei precetti costituzionali invocati.

Va ribadito che la potesta' legislativa regionale e' destinata a cedere all'intervento legislativo statale ispirato a criteri di omogeneita' ed univocita' di indirizzo e generalita' di applicazione in tutto il territorio dello Stato, con specifiche norme che costituiscono attuazione di direttive C.E.E. e che disciplinano anche i risvolti penali dei problemi affrontati.

Comunque, e' decisiva la considerazione che la fonte del potere punitivo risiede nella sola legislazione statale e le Regioni non hanno potesta' di rimuovere o variare con proprie leggi la punibilita' di reati sancita da leggi dello Stato. Non possono, cioe', interferire negativamente con leggi statali rendendo lecita un'attivita' che, invece, l'ordinamento statale considera illecita e sanziona penalmente (Corte cost., sentt. nn. 370 del 1989, 43 e 309 del 1990).

La disposizione regionale impugnata, quindi, va dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimita' costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge della regione Friuli-Venezia Giulia 28 agosto 1989, n. 23 (Ulteriori norme modificative ed integrative delle leggi regionali 7 settembre 1987, n. 30, e 21 gennaio 1989, n. 1, in materia di smaltimento dei rifiuti).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 1991.

Il Presidente: GALLO
Il redattore: GRECO
Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 15 marzo 1991.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 349
ANNO 1991
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 1, comma secondo; 5, commi primo, secondo, quinto e settimo; 7, comma terzo; 8, comma primo, lettere a), b) e c) ; 9 e 10 della legge 15 gennaio 1991, n. 30, recante "Disciplina della riproduzione animale" promosso con ricorsi delle Province autonome di Trento e Bolzano, notificati il 27 febbraio 1991, depositati in Cancelleria il 1ø e 5 marzo successivi ed iscritti ai nn. 13 e 14 del registro ricorsi 1991.

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

Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 1991 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avvocato Sergio Panunzio per le Province di Trento e Bolzano e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - I due ricorsi proposti dalle Province autonome di Trento e di Bolzano investono le stesse norme in relazione a profili d'illegittimita' costituzionale in larga parte coincidenti. I giudizi relativi vanno, pertanto, riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

2. - La legge 15 gennaio 1991, n. 30, recante "Disciplina della riproduzione animale" e' stata adottata, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, come legge-quadro al fine di individuare, in attuazione delle direttive comunitarie, "i principi fondamentali relativi al settore della riproduzione animale", facendo salve le funzioni trasferite in materia alle Regioni (art. 1, primo comma).

Per la definizione di tale disciplina la legge in questione ha regolato i libri genealogici ed i requisiti anagrafici nonche' i controlli relativi alle attitudini produttive delle varie specie e razze di bestiame di interesse zootecnico (capo I); ha formulato alcune norme in tema di riproduzione animale, naturale e artificiale (capo II); ha disposto una serie di sanzioni amministrative regolando il procedimento per la loro applicazione (capo III).

Di tale legge, le Province autonome di Trento e Bolzano, con i ricorsi di cui e' causa, impugnano:

a) l'art. 1, secondo comma, dove si stabilisce che, nei limiti in cui attuino la normativa comunitaria, le disposizioni della legge in esame costituiscono, per le Regioni a Statuto speciale e per le Province autonome, norme fondamentali di riforma economica e sociale;

b) gli artt. 5, primo, secondo, quinto e settimo comma, e 7, terzo comma, dove vengono posti limiti e condizioni per la riproduzione di determinate specie animali;

c) l'art. 8, primo comma, lettere a), b) e c), che attribuisce al Ministro dell'agricoltura, di concerto con il Ministro della sanita', un potere regolamentare di esecuzione in ordine a particolari attivita' connesse alla riproduzione animale;

d) gli artt. 9 e 10, dove si prevedono alcune sanzioni amministrative e si regola la procedura per la loro applicazione.

La disposizione di cui sub a) viene contestata in relazione all'art. 8, n. 21, dello Statuto speciale, agli artt. 7 e 8 del d.P.R. n. 526 del 1987 ed all'art. 3 della Costituzione, per il fatto di aver spogliato le Province della possibilita' di attuare immediatamente, nelle materie di competenza esclusiva, le direttive comunitarie, ponendo altresi' una disciplina irragionevole ed arbitraria per la sua genericita' ed indeterminatezza.
Le disposizioni sub b), c) e d) vengono impugnate per violazione degli artt. 8, n. 21, 9, n. 10, e 16 dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione, in quanto destinate a porre norme ritenute di dettaglio, non attuative di normative comunitarie e comunque lesive della competenza provinciale di cui all'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987.
La Provincia di Trento - che da tempo dispone di una propria normazione in tema di riproduzione animale - contesta altresi' la sovrapposizione della disciplina statale a quella provinciale, gia' operante in materia riservata alla competenza esclusiva della stessa Provincia.
3. - La questione relativa all'art. 1, secondo comma, della legge in esame risulta fondata.
Questa Corte, in piu' occasioni, ha avuto modo di precisare come la qualificazione delle disposizioni di una legge quali norme fondamentali di riforma economico-sociale non possa discendere soltanto dalla definizione adottata dal legislatore, ma debba trovare "puntuale rispondenza nella natura effettiva delle disposizioni interessate, quale si desume dal loro contenuto normativo, dal loro oggetto, dal loro scopo o dalla loro incidenza nei confronti di altre norme dell'ordinamento o dei rapporti sociali disciplinati" (v. sentt. n. 85 del 1990 e n. 1033 del 1988, con richiami alla giurisprudenza precedente), assumendo a questo fine particolare valore il carattere riformatore della disciplina, l'incidenza della stessa in settori di rilevante importanza per la vita economico- sociale, la formulazione limitata all'enunciazione delle sole "norme fondamentali" connesse ad un interesse unitario dello Stato.
Tali caratteri non ricorrono nei contenuti espressi dalla legge in esame, che, operando in attuazione di direttive comunitarie da tempo in vigore e in parte gia' attuate, ha posto una disciplina diretta non tanto a innovare quanto a razionalizzare l'aspetto normativo del settore della riproduzione animale, attraverso la posizione non solo di disposizioni di principio, ma anche di vincoli specifici e di disposizioni di dettaglio. Ne' il fatto di aver riferito la natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale alle sole norme che attuino la normativa comunitaria puo' essere tale da giustificare (a parte ogni rilievo sulla assoluta indeterminatezza del richiamo operato) la legittimita' della disposizione impugnata, dal momento che le leggi statali di attuazione della normativa comunitaria non possono essere di per se' assimilate - indipendentemente dalla considerazione dei particolari contenuti della disciplina di volta in volta adottata - a leggi di riforma economico-sociale.
In realta', occorre riconoscere che, nell'adottare la definizione espressa dalla norma in contestazione, il legislatore non ha inteso tanto qualificare i contenuti della disciplina posta in tema di riproduzione animale, quanto imporre nei confronti della sfera di competenza esclusiva regionale e provinciale un vincolo aggiuntivo rispetto a quello naturalmente connesso all'oggetto della stessa disciplina e riferibile al "rispetto degli obblighi internazionali".
Disponendo in questi termini il legislatore statale ha, peraltro, adottato una tecnica normativa del tutto impropria e irrazionale, che ha forzato il quadro dei limiti costituzionali predisposti per le competenze legislative degli enti territoriali dotati di speciale autonomia, apportando, di conseguenza, una lesione - piu' che al potere di attuazione delle direttive comunitarie spettante alle Prov- ince autonome ai sensi

dell'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987 (potere che, nelle materie di competenza esclusiva, concorre pur sempre con quello statale) - alla competenza primaria delle stesse Province in tema di "patrimonio zootecnico" (art. 8, n. 21, d.P.R. n. 670 del 1972).
4. - Il disconoscimento della natura di "norme fondamentali di riforma economico-sociale" nei confronti delle disposizioni poste dalla legge n. 30 del 1991 non puo', d'altro canto, determinare la conseguenza di rendere inefficace l'intero complesso di tali disposizioni nei confronti delle competenze legislative esclusive assegnate dallo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige alle due Province ricorrenti. La legge in questione resta, infatti, pur sempre, nel suo nucleo preminente, una legge di attuazione di direttive comunitarie e, come tale, destinata ad operare come limite nei confronti delle competenze regionali e provinciali di natura esclusiva, ove risulti correlata al rispetto di obblighi di carattere internazionale derivanti dal Trattato istitutivo della C.E.E. (v. sentt. nn. 81 e 86 del 1979). Ma il limite, in questo caso, potra' discendere soltanto da quelle disposizioni della legge statale che risultino direttamente attuative della normativa comunitaria e nella misura in cui le stesse si presentino necessarie al perseguimento della finalita' attuativa (v. sent. 632 del 1988, par. 4).
Ora, per quanto concerne le Province ricorrenti, la base del rapporto tra disciplina statale di attuazione e competenze provinciali esclusive va ricercata nella norma espressa dall'art. 7 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, secondo cui, nelle materie di competenza esclusiva, le Province di Trento e Bolzano possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie "salvo adeguarsi, nei limiti previsti dallo Statuto speciale, alle leggi statali di attuazione" di tali direttive.
La disciplina espressa in questo articolo (dove si e' ripetuta la formula gia' adottata dall'art. 13 della legge 16 aprile 1987, n. 183) ha trovato successivamente una conferma piu' generale nell'art. 9, primo e terzo comma, della legge 9 marzo 1989, n. 86, in tema di competenze delle Regioni e delle Province autonome nello svolgimento delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. E lo stesso art. 9, al quarto comma, ha anche previsto che, in mancanza di una disciplina attuativa ad opera delle Regioni e delle Province autonome, si applichino, in via suppletiva, nelle stesse materie di competenza esclusiva, "tutte le disposizioni dettate per l'adempimento degli obblighi comunitari dalla legge dello Stato".
Alla luce della disciplina richiamata, i criteri da seguire ai fini della soluzione della controversia relativa alle disposizioni espresse negli artt. 5, 7, 8, 9 e 10 della legge n. 30 possono, dunque, riassumersi nei termini seguenti: che nelle materie di competenza esclusiva spetta alle Province autonome il potere di dare attuazione immediata (e cioe' indipendentemente dalla previa emanazione di una disciplina statale) alle direttive comunitarie; che in tali materie la legislazione provinciale a tal fine adottata non esclude il successivo intervento di leggi statali dirette allo stesso fine; che, sempre con riferimento alle materie di competenza esclusiva, il sopravvenire di leggi statali di attuazione comporta, per il legislatore provinciale che abbia gia' provveduto, un vincolo di adeguamento "nei limiti previsti dallo Statuto speciale"; che nelle stesse materie, ove il legislatore provinciale non abbia ancora provveduto e finche' non provveda, la legge statale di attuazione op- era in via suppletiva e nella integralita' delle sue disposizioni, quand'anche venga a superare i limiti posti dallo Statuto speciale per la legislazione esclusiva.
5. - Sulla scorta dei criteri ora richiamati, le questioni di legittimita' costituzionale sollevate dai due ricorsi nei confronti degli artt. 5, primo, secondo, quinto e settimo

comma; 7, terzo comma; 9 e 10 della legge n. 30 del 1991 si prospettano infondate nei termini che verranno di seguito precisati.
In proposito, va innanzitutto rilevato che il settore della riproduzione animale ha formato oggetto di un'ampia normativa degli organi comunitari: in particolare, vanno ricordate le direttive del Consiglio n. 504 del 1977 e n. 328 del 1987, sulla riproduzione dei bovini di razza pura; n. 661 del 1988, sulla riproduzione suina; n. 361 del 1989, sulla riproduzione ovina e caprina di razza pura; nn. 427 e 428 del 1990, sulla riproduzione equina.
Questa normativa comunitaria, anche se prevalentemente orientata verso il fine della libera circolazione nell'ambito della Comunita' degli animali e del materiale destinati alla riproduzione, ha assunto tra i propri obbiettivi fondamentali il controllo sulla qualita' dei soggetti riproduttori delle diverse specie e razze: controllo da attuare attraverso l'iscrizione degli animali impegnati nella riproduzione in appositi libri, registri, schedari o altri supporti informativi, destinati a documentare le caratteristiche, le ascendenze e le attitudini riproduttive dei soggetti iscritti.
Sotto questo profilo, la disciplina posta dall'art. 5, primo comma, della legge in esame - nel prevedere l'obbligo di iscrizione nei libri genealogici o nei registri anagrafici dei soggetti maschi delle diverse specie impiegati nella riproduzione - risulta espressiva di un principio di carattere generale desumibile dalla stessa normativa comunitaria e direttamente correlato all'adempimento di obblighi comunitari gravanti sullo Stato in conseguenza di tale normativa: di talche' da tale disciplina non puo' non farsi derivare un limite di ordine generale suscettibile di vincolare (pur con la deroga espressa nel secondo comma dello stesso articolo, che attenua, in relazione a specifiche esigenze locali, il rigore del principio stesso) anche la competenza esclusiva delle Regioni e delle Province a speciale autonomia, che, nell'adottare la propria legislazione in materia, saranno tenute ad "adeguarsi" alla disciplina posta dalla norma in esame.
A diverse conclusioni si puo', invece, giungere per quanto concerne le disposizioni formulate nell'art. 5, quinto e settimo comma, nell'art. 7, terzo comma (che e' meramente ripetitivo dell'art. 5, settimo comma), e negli artt. 9 e 10, i cui contenuti non si presentano ne' espressivi di principi di carattere generale ne' attuativi di specifici obblighi assunti in sede comunitaria. Di conseguenza, tali disposizioni - almeno allo stato attuale della normativa comunitaria - non appaiono suscettibili di determinare, con riferimento ai limiti previsti dallo Statuto speciale, un obbligo di "adeguamento" a carico delle Province ricorrenti, in relazione all'esercizio della competenza esclusiva in materia di patrimonio zootecnico, nel cui ambito va ricompreso anche il potere di delineare e sanzionare le fattispecie costituenti illecito amministrativo (v. sentt. n. 1034 del 1988; n. 729 del 1988; n. 192 del 1987; n. 97 del 1987; n. 62 del 1979).
In concreto, le disposizioni in questione potranno operare, in via suppletiva, soltanto nell'ambito della Provincia di Bolzano, che non ha sinora adottato una propria legislazione in tema di riproduzione animale, restando, invece, salva la diversa disciplina gia' adottata, sugli stessi oggetti, dalla Provincia di Trento.
6. - Va, infine, dichiarata l'inammissibilita' della questione di legittimita' costituzionale prospettata nei confronti dell'art. 8, primo comma, lettere a), b) e c), dove si prevede un potere regolamentare del Ministro dell'agricoltura - da esercitare di concerto con il Ministro della sanita' - in tema di istituzione ed esercizio delle stazioni di monta naturale e degli impianti per l'inseminazione artificiale, dei requisiti sanitari per il prelievo e l'impiego del materiale di riproduzione, nonche' per la certificazione degli interventi fecondativi.

Tale disposizione, limitandosi a conferire all'organo ministeriale una potesta' normativa di rango secondario (nelle forme del regolamento esecutivo), non appare di per se' idonea a produrre effetti lesivi nei confronti di una competenza, quale quella in tema di patrimonio zootecnico, spettante alle Province ricorrenti, suscettibile di esprimersi attraverso la posizione di norme che, per la loro stessa natura primaria, sono, comunque, destinate, nel settore in esame, a risultare prevalenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i ricorsi:

a) dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge 15 gennaio 1991, n. 30, recante "Disciplina della riproduzione animale";

b) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimita' costituzionale sollevate, con i ricorsi di cui in epigrafe, nei confronti degli artt. 5, primo, secondo, quinto e settimo comma; 7, terzo comma; 9 e 10 della stessa legge, in relazione agli artt. 8, n. 21, 9, n. 10, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e relative norme di attuazione (con riferimento particolare al d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526);

c) dichiara inammissibile la questione di legittimita' costituzionale sollevata, con gli stessi ricorsi, nei confronti dell'art. 8, primo comma, lettere a), b) e c), della stessa legge, in relazione agli artt. 8, n. 21, 9, n. 10, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e relative norme di attuazione (con riferimento particolare al d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 luglio 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 16 luglio 1991.

Il cancelliere: FRUSCELLA

SENTENZA N. 386
ANNO 1991
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimita' costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 6 febbraio 1991, n. 35 (Norme sulla gestione transitoria delle unita' sanitarie locali), convertito in legge 4 aprile 1991, n. 111, promossi con ricorsi delle Province autonome di Bolzano e Trento, notificati il 4 maggio 1991, depositati in cancelleria il 10 e 13 maggio successivi ed iscritti ai nn. 21 e 22 del registro ricorsi 1991;
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
Udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 1991 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;
Uditi gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano, Valerio Onida per la Provincia di Trento e l'avv. dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - La Provincia di Bolzano contesta preliminarmente la legittimita' costituzionale dei commi 3, 4, 5, 7, 8 e 10 dell'art. 1 del d.l. 6 febbraio 1991, n. 35, come convertito nella l. 4 aprile 1991, n. 111: tali norme prevedono l'istituzione di nuovi organi delle Uu.ss.ll., il comitato di garanti e l'amministratore straordinario, destinati a sostituire uffici previsti dalla precedente normativa. Esse dettano al riguardo una disciplina che, secondo la provincia, e' in contrasto con l'art. 4, comma primo, nn. 7 e 9, comma primo, nn. 10 e 16, comma primo, dello Statuto per il Trentino-Alto Adige (e relative norme di attuazione). Queste norme attribuiscono alla regione potesta' legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri e conferiscono alle province autonome una potesta' legislativa concorrente in materia d'igiene e sanita', ivi comprese l'assistenza sanitaria e ospedaliera.
La Provincia di Bolzano contesta, a sua volta, la legittimita' costituzionale del secondo comma dell'art. 1 del suddetto decreto- legge, in quanto pone una disciplina del controllo sugli atti degli organi delle Uu.ss.ll., in contrasto con l'art. 54, comma primo, dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, che riserva alle province ogni competenza in materia. Denuncia, poi, l'illegittimita' costituzionale dei commi settimo e ottavo dell'art. 1 suddetto, prev- edendo essi l'attribuzione di poteri sostitutivi al Commissario del governo ed al ministro della sanita', in contrasto con gli artt. 87 e 88 dello Statuto. Tali poteri, infatti, sarebbero stati attribuiti senza che fosse garantita l'osservanza del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, attraverso una preventiva messa in mora della provincia (e senza la previa deliberazione del Consiglio dei ministri).
Questione analoga e' stata sollevata pure dalla Provincia di Trento, la quale ha dedotto che l'attivita' regionale, nei cui confronti e' previsto l'esercizio dei poteri sostitutivi, non e' tale che, se omessa, determinerebbe pericolo per il perseguimento di interessi affidati alla cura dello Stato e tutelati a livello costituzionale. Inoltre l'intervento di sostituzione del ministro sarebbe previsto in relazione ad attivita' discrezionali e non vincolate.
2. - I giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza, essendo le questioni proposte analoghe.

3. - La prima questione e' infondata.
Come questa Corte ha gia' statuito (sentenze nn. 107 del 1987, 274 e 610 del 1988), le norme che modificano gli assetti organizzativi fondamentali della riforma sanitaria del 1978, hanno - al pari di questa - carattere di norme di grande riforma, essendo dirette a soddisfare, secondo criteri innovativi, interessi primari di rilievo costituzionale, i quali esigono una disciplina unitaria in tutto il territorio nazionale. Ne' alla detta qualificazione osta il carattere transitorio della normativa, di cui e' questione, destinata ad operare in attesa di una piu' radicale e definitiva sistemazione, dato che le riforme economico-sociali non sempre si realizzano attraverso un unico intervento legislativo, ma spesso sono attuate con una sequenza di interventi normativi diretti a definire anche le esigenze sopravvenute nella materia.
Le norme contenute nei commi 3, 4, 5, 7, 8 e 10 dell'art. 1 del d.l. n. 35 del 1991, cosi' come modificati dalla legge di conversione n. 111 del 1991, istituiscono e regolano l'elezione e le competenze dei due nuovi organi delle unita' sanitarie locali (il comitato dei garanti e l'amministratore straordinario). Come tali, anch'esse hanno natura di norme di grande riforma, connettendosi all'istituzione e all'organizzazione di soggetti operanti nel complesso normativo innovatore, costituito dal servizio sanitario nazionale. Cosicche' la potesta' dello Stato e il suo esercizio non incontrano limiti ne' nella competenza esclusiva, ne' in quella concorrente delle regioni e province autonome ma operano, al contrario, come limite di esse.
Ne consegue l'infondatezza della questione proposta, senza che sia necessario soffermarsi ad indagare sul tipo di potesta' legislativa, su cui la legislazione statale abbia inciso.
4. - Parimenti infondata e' la seconda questione, con la quale si lamenta la lesione dell'art. 54, comma primo, dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, per avere l'art. 1, comma secondo, del d.l. n. 35 del 1991 disposto in materia di disciplina dei controlli sugli atti delle unita' sanitarie locali.
L'art. 54, comma primo, dello Statuto per il Trentino-Alto Adige attribuisce alla giunta provinciale "la vigilanza e la tutela sulle amministrazioni comunali, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sui consorzi e sugli altri enti o istituti locali, con "la facolta' di sospensione e scioglimento dei loro organi in base alla legge". Tale attribuzione riguarda i controlli sugli organi e non puo' confliggere con la disposizione impugnata, che attiene al controllo sugli atti delle unita' sanitarie locali.
5. - Parzialmente fondate sono, invece, le questioni relative ai commi settimo e ottavo dell'art. 1 del d.l. n. 35 del 1991, come modificato dalla legge n. 111 del 1991, sollevate dalle Province di Trento e Bolzano.
Al riguardo va premesso che l'avvenuta formazione degli elenchi e la nomina dei commissari straordinari da parte della provincia di Trento, non ha fatto cessare la materia del contendere: non puo', infatti, escludersi, per il futuro, l'eventualita' d'integrazione degli elenchi e di nuove nomine, a seguito della cessazione dall'ufficio dei commissari straordinari gia' nominati, cosicche' i poteri sostitutivi, che ora si contestano, possono essere ancora operanti.
Nel merito va osservato che il comma settimo del suddetto art. 1 stabilisce, ai fini della nomina dell'amministratore straordinario delle unita' sanitarie locali, che il Presidente della giunta regionale o provinciale forma l'elenco degli aspiranti a tale ufficio e nomina una commissione di esperti per la verifica dei requisiti degli aspiranti. Di essi, entro un termine prestabilito, il comitato dei garanti propone una terna, nell'ambito della quale la giunta nomina l'amministratore straordinario. E' previsto che, ove l'elenco degli

aspiranti non sia tempestivamente formato dall'organo competente, "decorsi inutilmente i termini, vi provvede, nei cinque giorni successivi, il Commissario del governo". Parimenti, in caso di mancata nomina del commissario straordinario da parte della giunta regionale o provinciale entro il termine stabilito, vi provvede lo stesso Commissario del governo.
Le Province di Trento e di Bolzano lamentano che i suddetti poteri sostituitivi siano stati affidati a tale organo.
Questa Corte ha piu' volte affermato (sentenze nn. 37 e 49 del 1991; n. 85 del 1990; nn. 101, 338, 460 del 1989; n. 177 del 1988) che i poteri di controllo sostitutivo hanno carattere eccezionale e, quando si riferiscono ad attivita' amministrative di competenza regionale, possono essere devoluti dalla legge allo Stato soltanto in relazione all'adempimento di obblighi attinenti a interessi di rilievo costituzionale, circa i quali l'attivita' dell'amministrazione regionale sia vincolata. Detti poteri, nei confronti delle regioni e province autonome, possono essere esercitati solo da un'autorita' di governo e il loro esercizio deve essere subordinato al rispetto di garanzie sostanziali e procedimentali. Con sentenza n. 177 del 1988 questa Corte ha poi affermato, in linea generale, che il commissario del governo, non e' legittimato alla titolarita' di tali poteri, dato che non e' identificabile con alcuno degli organi che l'art. 92 Cost. definisce come organo di governo. La mancanza di legittimazione e' ancora piu' evidente nei confronti delle Province di Trento e di Bolzano, tenuto conto che l'art. 87 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige contiene i poteri del Commissario del governo alla vigilanza "sull'esercizio da parte delle province e degli altri enti pubblici locali delle funzioni ad essi delegate dallo Stato", con facolta' di comunicazione "degli eventuali rilievi al Presidente della giunta provinciale".
Ne deriva la illegittimita' costituzionale dell'art. 1, commi settimo e ottavo, del d.l. n. 35 del 1991, cosi' come convertito nella l. n. 111 del 1991, nelle parti in cui, in tali commi, sono attribuiti al Commissario del governo poteri di controllo sostitutivo che eccedono la delimitazione statutaria ora detta.
6. - Infondata e', invece, la questione relativa all'attribuzione al Ministro della sanita' (art. 1 del d.l. n. 35 del 1991, comma ottavo) di poteri sostitutivi in ordine alla revoca e alla sostituzione dell'amministratore straordinario.
L'ultima parte dell'ottavo comma dell'art. 1 del d.l. n. 35 del 1991 (come modificato dalla legge di conversione) nei casi in cui ricorrano gravi motivi o la gestione presenti una situazione di grave disavanzo, ovvero in caso di violazione di leggi o di principi di buon andamento e d'imparzialita' dell'amministrazione, dispone che il Presidente della giunta della regione o della provincia autonoma, su conforme delibera della rispettiva giunta, provvede alla revoca ed alla conseguente sostituzione del'amministratore straordinario. In caso d'inerzia da parte della regione o delle province autonome, previo invito ai predetti organi ad adottare le misure suddette, "provvede in via sostitutiva il Ministro della sanita'".
Secondo quanto questa Corte ha avuto modo piu' volte di affermare a proposito di analoghe potesta' conferite a ministri (sentenze n. 37 del 1991, nn. 101 e 338 del 1989), si tratta di un potere surrogatorio attribuito dalla legge ad un organo di governo, in relazione ad interessi di rilievo costituzionale; esso riguarda attivita', il cui mancato tempestivo esercizio compromette tali qualificati interessi. E' inoltre espressamente previsto che l'esercizio del potere sostitutivo sia preceduto dall'invito agli organi regionali e provinciali a procedere agli adempimenti in questione, i quali, in presenza dei presupposti di legge, non sono discrezionali ma vincolati. Si tratta, dunque, di

un'attivita' dovuta, la cui omissione concreta gli elementi che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, legittimano l'esercizio del potere sostitutivo.
7. - E' del pari infondata la censura finale, inerente alle modalita' di attuazione del potere sostitutivo. La censura si basa sul rilievo che non e' previsto che l'esercizio del potere sia preceduto dalla deliberazione del Consiglio dei ministri.
E' da osservare, innanzitutto, che non si rinviene nella l. n. 400 del 1988 - alla quale e' stato fatto specifico riferimento - una norma che prescriva nei casi, come quello di specie, l'anzidetta deliberazione. E' prevista, invece, nell'art. 2, n. 3, lett. f) della legge stessa la deliberazione del Consiglio dei ministri per le proposte di sostituzione delle amministrazioni regionali inadempienti "in caso di persistente inattivita' degli organi nell'esercizio delle funzioni delegate". Si tratta di situazione del tutto differenziata da quella che interessa, sia per l'oggetto che per la specificita' e la qualita' della normativa. L'art. 2, n. 3, lett. f) si riferisce a potesta' sostitutiva di carattere generale, a seguito dell'inattivita' degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate, con conseguente "ritorno" all'organo dello Stato titolare della potesta'. Nel caso, di cui e' ricorso, si tratta, invece, di potesta' sostitutiva del Ministro per la sanita' - art. 1, spec. nn. 7 e 8, l. n. 35 del 1991 -, nell'adozione dei provvedimenti di "nomina-revoca" e "conseguente sostituzione" del commissario, in caso di inerzia delle regioni o delle province autonome.
Si tratta di una fattispecie sostitutiva del tutto particolare, correlata ad azioni da svolgere entro termini prefissati o "previo invito" a compierle, aventi la finalita' di realizzare norme di grande riforma. L'inerzia degli organi regionali o provinciali incide sull'attuazione della nuova normativa posta dalla l. n. 35 cit., che e' intesa a soddisfare esigenze unitarie. La previsione dell'intervento sostitutivo del Ministro per la sanita' appare non irrazionale, ponendosi esso come l'organo governativo, specifico, cui compete la proposta, l'avvio e la responsabilita' attuativa della riforma.
In questo quadro di adempimenti devoluti in via primaria alla regione e alle province autonome non si profilano (considerati anche il meccanismo tecnico e l'esigenza amministrativa e finanziaria, cui gli adempimenti stessi sono diretti) margini per l'intervento del Consiglio dei ministri, oltre tutto non previsto ne' dalla l. n. 400 del 1988 ne', nella specifica materia, dalla l. n. 35 del 1991.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:
dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 1, commi settimo e ottavo, del decreto-legge 6 febbraio 1991, n. 35 (Norme sulla gestione transitoria delle unita' sanitarie locali), come convertito nella l. 4 aprile 1991, n. 111, nelle parti in cui attribuiscono al Commissario del governo i poteri sostitutivi, ivi previsti;
dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale dell'art. 1, comma ottavo, ultimo periodo, del decreto-legge 6 febbraio 1991, n. 35, come convertito dalla l. 4 aprile 1991, n. 111, sollevate con il ricorso indicato in epigrafe dalle Province di Trento e Bolzano in riferimento agli artt. 87 e 88 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige;
dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale dell'art. 1, commi secondo, terzo, quarto, quinto, settimo ottavo e decimo del decreto-legge 6 febbraio 1991, n. 35, come convertito nella l. 4 aprile 1991, n. 111, sollevate con il ricorso indicato in epigrafe dalla Provincia di Bolzano, in riferimento agli artt. 4, comma primo, n. 7; 9, comma primo, n. 10; 16, comma primo; 54, comma primo, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 9 ottobre 1991.
Il Presidente: CORASANITI
Il relatore: PESCATORE
Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 17 ottobre 1991.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 389
ANNO 1991
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Campania 3 luglio 1973, n. 14 (Assegnazione di borse di studio ai capaci e meritevoli in disagiate condizioni economiche), promosso con ordinanza emessa il 12 gennaio 1990 dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione nel ricorso proposto da De Mita Antonella ed altro contro Regione Campania iscritta al n. 58 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 1991 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'avvocato Livio Cacciafesta per la Regione Campania;

(……)

Considerato in diritto

1. - Con ordinanza pervenuta il 28 gennaio 1991, le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno sollevato questione di legittimita' costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Campania 3 luglio 1973, n. 14, il quale dispone che ai concorsi annuali per il conferimento di nuove borse di studio sono tenuti a partecipare anche gli alunni gia' titolari di borse di studio pluriennali conseguite in anni scolastici anteriori al 1973/1974, privando cosi' questi ultimi del diritto ormai acquisito - in virtu' di concorsi espletati in base alla previgente legislazione statale - a percepire le relative annualita' non ancora maturate.

Ad avviso del giudice rimettente, la norma impugnata contrasta con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e con il principio di continuita' (rectius di unita') dell'ordinamento, trattandosi di norma retroattiva diretta a regolare la materia per il tempo in cui la stessa apparteneva alla competenza statale.

2. - Va disatteso il profilo di inammissibilita' adombrato nella memoria della difesa della Regione in cui si sostiene che " la posizione di diritto soggettivo dei ricorrenti e' degradata legittimamente a diritto affievolito dal momento in cui hanno partecipato al nuovo concorso introdotto dalla norma regionale". E pertanto: "l'eccezione di legittimita' di tale norma andava, semmai, proposta al momento della entrata in vigore della norma stessa e non gia', come avvenuto, all'esito negativo del concorso".

In proposito osserva la Corte che, nei termini in cui la questione di costituzionalita' e' stata sollevata, l'assunto del giudice rimettente, che ritiene di dover far applicazione della norma impugnata ai fini della definizione del giudizio a quo, non appare contestabile. La Corte di cassazione e' stata, difatti, investita del problema della giurisdizione in ordine alla pretesa degli interessati diretta ad ottenere la corresponsione delle ulteriori rate annuali della borsa di studio pluriennale che, in base alla disciplina statale cui e' succeduta quella regionale ora impugnata, sarebbero loro spettate.

Non vi e' percio' dubbio circa l'incidenza della norma denunciata sulla pretesa in relazione alla quale e' sorta la questione di giurisdizione all'esame delle Sezioni unite della Cassazione.

3.1. - Nel merito la questione e' fondata.

La giurisprudenza di questa Corte, univoca nel ritenere che il principio della irretroattivita' della legge in generale e' stato costituzionalizzato soltanto riguardo alla materia penale (fra le altre sentt. n. 19 del 1989, n. 713 del 1988, n. 19 del 1970, n. 23 del 1967), per quel che riguarda la legge regionale ha - fin dalla sentenza n. 44 del 1957, il cui principio e' ribadito in pronuncie successive (v. ad es.sentt. n. 91 del 1982, n. 13 del 1980, n. 23 del 1978, n. 123 del 1957) - ritenuto che la regione non possa regolare retroattivamente situazioni contemplate da una norma statale "senza violare il principio fondamentale dell'unita' dell'ordinamento giuridico dello Stato", con cio' intendendo attribuire preminente rilevanza all'esigenza di un permanere uniforme sull'intero territorio dello Stato, senza deroghe regionali, dei rapporti e delle situazioni sorte per effetto del preesistente assetto legislativo unitario. In una piu' recente pronuncia (ord. n. 713 del 1988) la Corte, ritenendo detto orientamento non pertinente per definire una questione sollevata con riferimento alla successione temporale fra leggi regionali e, di conseguenza, non assumendo posizione in ordine ad esso, ha considerato risolutivo sul tema della retroattivita' di leggi regionali, l'indirizzo costantemente affermato relativamente a leggi dello Stato (v. per tutte sentt. n. 155 del 1990, n. 199 del 1986, n. 36 del 1985, n. 194 del 1976, n. 118 del 1957), ma gia' enunciato anche con specifico riferimento a leggi regionali (sentt. n. 23 del 1967, n. 19 del 1970), secondo cui "il principio della irretroattivita' della legge e' stato, come e' noto, costituzionalizzato soltanto riguardo alla materia penale (art. 25 Cost.)". Muovendo da tale premessa si e' conseguentemente ritenuto che "l'art. 11 disp. prel. c.c., non puo' assumere per il legislatore regionale altro diverso significato da quello che esso assume per quello statale e cioe' che, ad esclusione della suddetta materia (peraltro estranea alla competenza normativa delle regioni) e', per l'uno, come per l'altro, possibile l'emanazione di norme alle quali venga attribuita la menzionata efficacia retroattiva".

3.2. - Cio' premesso, e' da ritenersi che tale ultima affermazione - ribadita in prosieguo (sent. n. 19 del 1989) anche se sempre in riferimento a problemi di successione fra leggi regionali - pur non comportando necessariamente il superamento del richiamato principio di unita' dell'ordinamento come limite alla retroattivita' delle leggi regionali, costituisce espressione della tendenza, sempre piu' netta, a considerare preminente nella risoluzione di quel tipo di problemi il carattere pariordinato o di uguale valore giuridico, sia pur nei limiti previsti dalla Costituzione, della legislazione regionale rispetto a quella statale in un sistema, come il nostro, di pluralismo delle fonti normative primarie.

Tale tendenza, se da un lato non puo' indurre all'abbandono del "principio dell'unita' dell'ordinamento", su cui si fondava la tesi dell'intangibilita', da parte delle norme regionali, delle situazioni prodotte dalle leggi dello Stato, dall'altro, esclude di poter continuare a considerare lo stesso principio come un ostacolo assoluto in ordine alla modificabilita' delle situazioni pregresse ad opera della legislazione delle regioni. Diversamente opinando si perverrebbe a concepire nell'ambito delle materie di competenza regionale una categoria di rapporti assolutamente inalterabili perche' intangibili da parte della regione subentrata nella materia e non

piu' disponibili da parte dello Stato che ha perduto la relativa competenza legislativa (sent. n. 279 del 1984).

3.3. - Al principio di unita', come ha anche rilevato la dottrina, va percio' attribuito il significato di garantire la coerenza e ragionevolezza del sistema, piu' che la sua continuita' temporale. Di conseguenza ed in base ai cennati piu' recenti indirizzi della giurisprudenza che attribuiscono all'art. 11 delle preleggi lo stesso valore sia se riferito alle leggi statali che a quelle regionali, si impone una particolare considerazione del canone di ragionevolezza, quando queste ultime vanno ad incidere su situazioni e rapporti gia' regolati dallo Stato. Canone che la giurisprudenza costituzionale mostra, in via generale, di tenere in particolare conto come limite alla retroattivita' delle leggi, quando afferma che questa e' possibile sempre che "non siano contraddetti principi e valori costituzionali" (sentt. n. 123 del 1988, n. 199 del 1986 e n. 194 del 1976). Cosi', in particolare, quando, pur ribadendo la tesi secondo cui il divieto di retroattivita' assume dignita' costituzionale solo in materia penale, riconosce tuttavia che esso "rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillita' dei cittadini" (sent. n. 155 del 1990).

3.4. - L'art. 117 della Costituzione, invocato nella specie dall'ordinanza di rinvio, congiuntamente al "principio di continuita' (rectius di unita') dell'ordinamento", che implicitamente richiama l'art. 3 della Costituzione, assume quindi rilievo non tanto sotto il profilo di una incompetenza temporale delle regioni a legiferare su situazioni gia' disciplinate da leggi dello Stato all'epoca competente e, quindi, come ostacolo assoluto alla retroattivita' della legge regionale, bensi' come parametro indicativo dell'esigenza di assicurare il coordinamento della legge regionale con la legislazione statale preesistente. Di conseguenza, subentrando la prima alla seconda nella disciplina della stessa materia, il sacrificio di posizioni facenti capo alla legislazione statale preesistente, puo' essere considerato ragionevole solo se il permanere del precedente assetto risulti del tutto incompatibile con l'innovativa disciplina regionale.

Appare, difatti, indispensabile sottolineare che, quando si va ad incidere su situazioni e rapporti gia' disciplinati nel contesto unitario proprio della legge dello Stato, la regione, che subentra come legislatore nell'ambito territoriale di piu' ridotte dimensioni, deve mostrarsi consapevole della diversita' delle valutazioni conseguenti alla diversita' del contesto. In caso contrario, verrebbe ad alterarsi, senza alcuna valida ragione, l'uniformita' dell'assetto unitario precedente a scapito della ragionevolezza del sistema, con un ingiustificato sacrificio dell'esigenza di "certezza dei rapporti preteriti (che) costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillita' dei cittadini" (sent. n. 155 del 1990 cit.). Sacrificio, questo, ancora piu' irragionevole quando si tratti - come nel caso della legge regionale oggetto di impugnativa nel presente giudizio - di situazioni e di rapporti destinati ad esaurirsi in breve tempo e quindi con scarsissima possibilita' di interferire nella nuova disciplina.

4. - La legge regionale impugnata ha modificato i requisiti per la concessione delle borse di studio con una disciplina che ha inciso, anche sui rapporti in corso. Difatti, i soggetti non risultanti in possesso dei nuovi requisiti, ancorche' gia' titolari di borse di studio pluriennali conseguite in base alla legislazione statale, sono stati privati

della possibilita' di godere delle restanti annualita' senza che cio' risulti indispensabile nel quadro complessivo della nuova disciplina. L'assoggettamento al modificato regime anche dei rapporti in corso ed in via di esaurimento appare cosi' privo di ogni giustificazione in termini di compatibilita' e come tale costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Campania 3 luglio 1973, n. 14 (Assegnazione di borse di studio ai capaci e meritevoli in disagiate condizioni economiche). Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 ottobre 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 ottobre 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 493
ANNO 1991
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 1 della legge regionale approvata il 2 maggio 1991 (Nuove disposizioni per la disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale e per la contrattazione decentrata a livello regionale) promosso con ricorso del commissario dello Stato per la regione siciliana notificato il 10 maggio 1991, depositato in cancelleria il 17 maggio successivo ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 1991;
Visto l'atto di costituzione della regione Sicilia;
Udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 1991 il giudice relatore Enzo Cheli;
Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il ricorrente, e l'avvocato Francesco Castaldi per la regione Sicilia.

(……)

Considerato in diritto

1. - Il commissario dello Stato per la regione siciliana impugna l'art. 1 della legge approvata dall'assemblea regionale siciliana il 2 maggio 1991 con il n. 338, recante "Nuove disposizioni per la disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'amministrazione regionale e per la contrattazione decentrata a livello regionale", nella parte in cui non esclude dall'applicazione della normativa contenuta nella stessa legge il personale appartenente alla qualifica di dirigente superiore e di direttore generale. L'inclusione di questo personale nell'ambito di operativita' della legge - comportando una disciplina mediante accordi sindacali anche dell'organizzazione del lavoro e del trattamento economico dei dirigenti regionali (artt. 3 e 5) - verrebbe a violare, ad avviso del commissario, oltre all'art. 97, secondo comma, della Costituzione, l'art. 14, lett. q), dello statuto speciale in relazione all'art. 26, quarto comma, della legge 24 marzo 1983, n. 93, da cui andrebbe desunto, come norma fondamentale suscettibile di limitare la competenza esclusiva della regione siciliana, un vincolo di riserva di legge per l'intera disciplina concernente il trattamento dei dirigenti regionali.
Il ricorso contesta altresi' l'efficacia del disegno di legge nel suo complesso, per essere stato lo stesso comunicato al commissario soltanto il quarto giorno dopo la sua approvazione, in violazione dell'art. 28 dello statuto speciale.
2. - Va in primo luogo esaminata la questione sollevata nei confronti dell'intero disegno di legge per vizio formale conseguente alla sua comunicazione al commissario oltre il termine di tre giorni stabilito nell'art. 28 dello statuto speciale.
Questa Corte, in relazione ad analoga questione, ha gia' avuto modo di rilevare che "la violazione da parte della regione Sicilia del termine di cui all'art. 28 della statuto speciale altra conseguenza non produce se non che il termine di giorni cinque dato al commissario dello Stato per l'impugnazione della legge regionale decorre dall'ulteriore giorno dell'effettivo invio della legge stessa" (sent. n. 365 del 1990).
Tale indirizzo, che va confermato, conduce a dichiarare l'infondatezza della questione proposta con riferimento all'art. 28 dello statuto speciale, dal momento che la tardiva

comunicazione della legge al commissario non puo' essere motivo sufficiente per affermare l'invalidita' e l'inefficacia della legge nel suo complesso.
3. - Anche la questione sollevata nei confronti dell'art. 1 della legge in esame, nella parte in cui non esclude dall'applicazione della nuova normativa il personale appartenente alle qualifiche di dirigente superiore e di direttore generale, non si presenta fondata.
Tale questione risulta, in primo luogo, prospettata in relazione al valore di norma fondamentale di riforma economico-sociale che andrebbe riconosciuto al principio desumibile dall'art. 26, quarto comma, della legge quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983, n. 93), principio che, pertanto, sarebbe suscettibile di vincolare anche la competenza di tipo esclusivo spettante alla regione siciliana in materia di stato giuridico ed economico del personale regionale (art. 14, lett. q, dello statuto speciale).
Ora - a differenza di quanto viene sostenuto dalla difesa della Regione - il fatto che la disposizione contenuta nel quarto comma dell'art. 26 della legge quadro debba essere qualificata - anche in relazione alla sua rubrica ed alla sua collocazione - come transitoria e speciale non conduce necessariamente ad escludere la natura di norma fondamentale nel principio desumibile dalla disposizione in questione, dal momento che anche una disciplina transitoria, ove diretta a realizzare o a favorire, sia pure in via contingente, il perseguimento di un obbiettivo primario connesso ad una legge di riforma, puo' assumere le caratteristiche proprie della norma fondamentale suscettibile di vincolare l'esercizio delle competenze di natura primaria delle regioni speciali e delle province autonome. E questo, nel quadro della riforma adottata per il pubblico impiego con la legge n. 93 del 1983, puo' condurre a riconoscere il carattere di norma fondamentale anche al principio desumibile dalla disposizione transitoria espressa nell'art. 26, quarto comma, di tale legge, ove si pensi al rilievo che la nuova disciplina della dirigenza da tale norma preannunciata e' destinata ad assumere nell'assetto definitivo dell'intero settore del pubblico impiego. Senonche' da tale principio - pur riconosciutane la piena vigenza anche nei confronti della normazione adottata dalla regione siciliana in tema di pubblico impiego - non e' dato poi desumere quel significato che, attraverso il ricorso di cui e' causa, il commissario dello Stato ha preteso affermare: il significato, cioe', di una riserva assoluta di legge che, nella fase transitoria, sarebbe destinata a coprire, con pari rigidita', l'intero assetto della dirigenza nei vari settori, statali e non statali, senza alcun margine per discipline di tipo contrattuale.
In realta', il principio generale che e' dato desumere dalla disposizione in esame appare diverso ed attiene esclusivamente al fatto che "sino all'entrata in vigore della legge di riforma della dirigenza" il quadro normativo concernente lo stato giuridico ed economico dei dirigenti - a qualunque amministrazione, centrale o periferica, gli stessi appartengano - non dovra' essere pregiudicato da interventi contingenti o parziali. E questo anche al fine di consentire che la preannunciata legge di riforma della dirigenza (da tempo all'esame del Parlamento), assumendo valore generale, oltre a definire la fisionomia della dirigenza statale, possa utilmente porre i principi fondamentali cui le regioni, a statuto ordinario e speciale, dovranno attenersi per la disciplina dei settori dirigenziali di propria competenza (cfr., l'art. 10, n. 5, del disegno di legge governativo n. 3464, presentato alla Camera il 18 dicembre 1988).
4. - Salva questa esigenza di armonizzazione tra i diversi tipi di dirigenza, statale e regionale, che la futura legge dovra' perseguire mediante la formulazione di principi fondamentali comuni, resta comunque il fatto che, per quanto concerne la fase attuale, la norma impugnata, nel riferirsi a tutto il personale della Regione siciliana, ivi compreso

quello dirigenziale, non ha introdotto, rispetto alla normativa anteriore, elementi di novita' suscettibili di determinare la violazione del principio richiamato, ove si consideri che gia' con la legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41, il meccanismo della disciplina mediante accordi era stato adottato in Sicilia anche con riferimento alle qualifiche dirigenziali per le questioni relative "all'organizzazione del lavoro, alla gestione, utilizzazione e mobilita' del personale, all'articolazione dell'orario di lavoro ordinario e straordinario, alla formazione professionale".

Non emerge, pertanto, dalla disposizione impugnata, una lesione del principio desumibile dall'art. 26, quarto comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93, e, conseguentemente, la violazione dell'art. 14, lett. q), dello statuto speciale che e' stata denunciata.

5. - Anche la questione sollevata con riferimento all'art. 97, secondo comma, della Costituzione, non si presenta fondata, dal momento che tale norma costituzionale non viene a incidere nelle materie che il disegno di legge in esame, all'art. 3, affida alla disciplina mediante accordi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale sollevata, con il ricorso di cui epigrafe, nei confronti della legge approvata dall'assemblea regionale siciliana il 2 maggio 1991 con il n. 338, recante "Nuove disposizioni per la disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dell'amministrazione regionale e per la contrattazione decentrata a livello regionale", per violazione dell'art. 28 dello statuto speciale della regione siciliana;

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale sollevata, con il ricorso di cui in epigrafe, nei confronti dell'art. 1 della stessa legge, per violazione dell'art. 14, lett. q), dello statuto speciale, in relazione all'art. 26, quarto comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93, e dell'art. 97, secondo comma, della Costituzione.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1991.

Il presidente: CORASANITI

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 dicembre 1991

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 504
ANNO 1991
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale dell'art. 7, primo e secondo comma, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 28 agosto 1989, n. 23 (Ulteriori norme modificative ed integrative delle leggi regionali 7 dicembre 1987, n. 30 e 21 gennaio 1989, n. 1 in materia di smaltimento dei rifiuti), come modificato dall'art. 2 della legge regionale del Friuli Venezia-Giulia 3 dicembre 1990, n. 53, promossi con n. 4 ordinanze emesse dal Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Udine e dal Pretore di Udine, Sezione distaccata di Codroipo, iscritte rispettivamente ai nn. 474, 500, 501 e 524 del registro ordinanze 1991 e pubblicate nelle Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 28 e 33, prime serie speciali, dell'anno 1991;

Udito nella camera di consiglio del 4 dicembre 1991 il Giudice relatore Francesco Greco.

(……)

Considerato in diritto

1. - I quattro giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza in quanto prospettano la stessa questione.

2. - La Corte e' chiamata a verificare se l'art. 7, primo e secondo comma, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 28 agosto 1989, n. 23, come modificato dall'art. 2 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 3 dicembre 1990, n. 53, nella parte in cui consente, sia pure in via temporanea e transitoria, alle ditte che avevano presentato denuncia di ammasso temporaneo di rifiuti tossici e nocivi all'interno della stessa azienda produttrice ai sensi dell'art. 15, quinto comma, legge regionale 7 settembre 1987, n. 30 (poi caducato con sentenza della Corte Costituzionale n. 370 del 1989), di proseguire in detta attivita' purche' venga presentata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa domanda di autorizzazione allo stoccaggio provvisorio, violi gli artt.:

25, secondo comma, della Costituzione, rendendo lecita, sia pure temporaneamente, un'attivita' penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale;

116 della Costituzione, non disponendo la Regione Friuli-Venezia Giulia di una potesta' legislativa esclusiva in materia di smaltimento di rifiuti, ma di una mera potesta' integrativa ed attuativa;

3 della Costituzione, per la disparita' di trattamento che si verificherebbe tra i produttori di rifiuti tossici e nocivi che operano nell'ambito regionale e quelli che operano sul territorio nazionale.

3. - La questione e' fondata. Si premette che secondo l'interpretazione delle norme impugnate data dai giudici remittenti, l'ammasso temporaneo dei rifiuti tossici e nocivi e' sostanzialmente lo stoccaggio provvisorio. Trovano, quindi, applicazione gli stessi principi affermati dalla sentenza n. 370 del 1989 in una questione di legittimita' costituzionale di un'altra norma di analogo contenuto, emanata dalla

stessa Regione Friuli-Venezia Giulia e dichiarata costituzionalmente illegittima, cosi' come e' avvenuto per norme emanate da altre Regioni di identico contenuto (sentt. nn. 213 del 1991; 117 del 1991; 14 del 1991; 370 del 1989 ecc.).

3.1. - Si ribadisce che la norma regionale censurata altera il sistema previsto dalla legge statale e penalmente sanzionato; che l'introduzione di arbitrarie distinzioni da parte delle dette disposizioni sconvolge la complessiva logica della legge statale diretta ad attuare, con uniformita' di trattamento, in tutto il territorio nazionale, direttive della C.E.E. Peraltro, risultano travolti anche i risvolti penali del problema, essendo le violazioni della legge statale penalmente punite e non avendo le Regioni potesta' in materia penale, che spetta esclusivamente allo Stato. Non puo', quindi, considerarsi lecita una attivita' che, invece, l'ordinamento statale sanziona penalmente. Risultano, quindi, violati gli invocati precetti costituzionali e, pertanto, va dichiarata la illegittimita' costituzionale della disposizione censurata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riunisce i giudizi e dichiara la illegittimita' costituzionale dell'art. 7, primo e secondo comma, della legge regionale del Friuli- Venezia Giulia 28 agosto 1989, n. 23 (Ulteriori norme modificative ed integrative delle leggi regionali 7 dicembre 1987, n. 30 e 21 gennaio 1989, n. 1, in materia di smaltimento dei rifiuti), come modificato dall'art. 2 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 3 dicembre 1990, n. 53, nella parte in cui dette norme prevedono, sia pure in via transitoria, la possibilita' di continuare l'abusivo ammasso temporaneo di rifiuti tossici e nocivi all'interno dell'azienda, previa presentazione della istanza di autorizzazione. Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 dicembre 1991.

Il Presidente: CORASANITI
Il redattore: GRECO
Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1991.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 505
ANNO 1991
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 5, comma decimo, e 10, ultimo comma, della legge provinciale di Bolzano del 23 maggio 1977, n. 13 (Norme per assicurare la disponibilita' da parte del proprietario e la funzione sociale dell'edilizia residenziale) e dell'art. 46, comma decimo, della legge provinciale di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 (Legge di riforma dell'edilizia abitativa), promosso con ordinanza emessa il 22 febbraio 1991 dal Tribunale di Bolzano nel procedimento civile vertente tra Osele Mauro e Istituto per l'edilizia abitativa agevolata della provincia di Bolzano iscritta al n. 450 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Udito nella camera di consiglio del 4 dicembre 1991 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello.

(……)

Considerato in diritto

1. - Il giudice a quo dubita della legittimita' costituzionale degli artt. 10, ultimo comma, della legge provinciale di Bolzano 23 maggio 1977, n. 13, e 46, decimo comma, della legge provinciale di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, come sostituito dall'art. 5 della predetta legge n. 13 del 1977.

Le disposizioni denunciate si porrebbero in contrasto con il principio della riserva di legge statale in materia giurisdizionale sancito dall'art. 108 della Costituzione. La violazione del parametro invocato viene ravvisata, relativamente alla prima norma, in quanto stabilisce che al decreto di annullamento dell'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica si applica la seconda, anch'essa impugnata poiche' prevede (per la differente ipotesi di decadenza dall'assegnazione), la possibilita' di proporre ricorso al pretore del luogo nel cui mandamento e' situato l'alloggio.

2. - La questione e' fondata. Entrambe le disposizioni denunciate, sia quella di rinvio che quella richiamata, rendono infatti applicabile, al caso di specie, una norma che, prevedendo il rimedio giurisdizionale del ricorso dinanzi al pretore, ha natura strettamente processuale, e la cui disciplina e' pertanto riservata dall'art. 108 della Costituzione alla esclusiva competenza del legislatore statale (sent. n. 81 del 1976).

Ne' la violazione del predetto parametro costituzionale potrebbe escludersi in base al rilievo che la norma provinciale richiamata (art. 46, decimo comma della legge n. 15 del 1972) e' riproduttiva della norma statale contenuta nell'art. 11, tredicesimo comma, del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035. La giurisprudenza di questa Corte ritiene infatti preclusa alle Province autonome, come del resto ad ogni altra regione, la possibilita' di riprodurre, nelle loro leggi, norme legislative statali, in quanto cio' comporterebbe un'indebita novazione della fonte (sentt. nn. 128 del 1963, 203, 615 del 1987, 727 del 1988). Va al riguardo osservato che, anche quando, come nell'ipotesi disciplinata dal citato art. 46, decimo comma, della legge provinciale n. 15 del 1972, la norma statale riprodotta risultasse gia' di per se' applicabile, cio'

non escluderebbe l'illegittimita' della norma riproduttiva, perche' essa, a causa dell'intervento regionale, novativo della fonte, continuerebbe ad essere vigente nella formula riprodotta anche se la disposizione statale, per una qualsiasi ragione, fosse stata modificata, o fosse comunque venuta meno.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 10, quinto comma, della legge provinciale di Bolzano 23 maggio 1977, n. 13 (Norme per assicurare la disponibilita' da parte del proprietario e la funzione sociale dell'edilizia residenziale) e dell'art. 46, decimo comma, della legge provinciale di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15 (Legge di riforma dell'edilizia abitativa), come sostituito dall'art. 5 della legge provinciale di Bolzano 23 maggio 1977, n. 13. Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 dicembre 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 16
ANNO 1992
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 2, primo comma, limitatamente alla parte "o, se assegnati, non si e' proceduto alla consegna al legittimo assegnatario", e secondo comma, nonche' dell'art. 5, terzo comma, del disegno di legge nn. 456-605-908-985-990, approvato nella seduta n. 370 dell'1-2 maggio 1991 dall'Assemblea regionale della Sicilia, promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificato il 10 maggio 1991, depositato in cancelleria il 17 maggio successivo ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 1991;
Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;
Udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 1991 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;
Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara, per il ricorrente, e gli avvocati Francesco Castaldi ed Enzo Silvestri per la Regione siciliana;

(……)

Considerato in diritto

1. - Con ricorso depositato il 17 maggio 1991 (Reg. ric. n. 25 del 1991), il Commissario dello Stato per la Regione siciliana impugna la legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta n. 370 dell'1ø-2 maggio 1991 (disegno di legge n. 456-605-908-985-990) dal titolo "Nuove norme per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e proroga del termine di cui all'art. 2 della legge regionale 6 luglio 1990, n. 11".
Le questioni su cui questa Corte deve pronunciarsi sono tre:
a) inefficacia del disegno di legge per tardiva comunicazione dell'approvazione da parte dell'Assemblea regionale al Commissario dello Stato;
b) illegittimita' costituzionale dell'art. 2, primo e secondo comma, della legge regionale impugnata, per violazione dell'art. 53 della legge n. 457 del 5 agosto 1978 (Norme per l'edilizia residenziale), in connessione con l'art. 26 della legge 8 agosto 1977, n. 513 (Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica), in relazione ai limiti posti dagli articoli 14 e 17 dello Statuto della Regione siciliana;
c) illegittimita' costituzionale dell'art. 5, terzo comma, della stessa legge impugnata, in relazione all'art. 11 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035.
2. - La questione sub a) e' nel fatto identica a quella gia' prospettata con ricorso commissariale del 12 aprile 1990, su cui questa Corte non puo' che ribadire la non fondatezza, dichiarata con sentenza n. 365 del 1990.
L'invio al Commissario dello Stato dell'approvato disegno di legge entro il primo giorno successivo al terzo festivo non configura violazione del termine stabilito dall'art. 28 dello Statuto regionale a carico dell'Assemblea. Una volta inviato il disegno stesso - anche, in ipotesi, in un termine piu' breve - cominceranno a decorrere gli ulteriori

cinque giorni per l'impugnativa, in assenza della quale potra' essere esercitato il potere di promulgazione.
Pertanto il computo di tali giorni e' condizionato dal dies a quo dell'effettivo invio del testo approvato al Commissario dello Stato. Nell'ipotesi, che nella specie non ricorre, di invio tardivo, altro effetto non puo' prodursi che quello di una dilazione del termine iniziale - per il computo dei cinque giorni utili per l'impugnazione - al giorno successivo alla ricezione del testo.
3. - La questione sub b) e' fondata.
Con l'art. 2, primo e secondo comma, la Regione provvede a regolarizzare l'occupazione abusiva di alloggi di edilizia sovvenzionata, compensando il gia' individuato legittimo assegnatario, cui non sia stata consegnata l'abitazione perche' illecitamente occupata, con mera attribuzione di precedenza nell'assegnazione di altro alloggio popolare, anche se non incluso nella graduatoria generale vigente.
Pur dandosi atto che la Regione e' stata indotta a procedere a tale sanatoria dalla difficolta' di fronteggiare emergenze di ordine pubblico, derivanti da operazioni di sgombero coattivo, degli occupanti senza titolo, dagli alloggi da consegnare ai legittimi assegnatari; non si puo' non rilevare che una normativa consolidante situazioni di fatto costituitesi illegalmente a danno di assegnatari gia' individuati in pubbliche graduatorie, e' di per se' causa di ben piu' gravi e durature tensioni sociali, oltre che esempio di diseducazione civile, dimostrandosi ai cittadini rispettosi delle leggi che essi, anziche' tutelati, sono spogliati delle loro spettanze a favore di chi, anche se spinto dall'impulso di soddisfare l'esigenza fondamentale dell'abitazione ha violato la legge. Si tocca qui uno dei princip/' costitutivi dell'ordine giuridico, il divieto di farsi ragione da se' con lesione del diritto altrui. Ogni norma che sopravvenga ad omologare fatti conseguiti alla violazione del neminem laedere si pone fuori del quadro dei valori su cui e' costruito lo Stato di diritto.
Nel caso di specie, proprio ad impedire ogni regolarizzazione postuma di situazioni di abuso, il legislatore statale ha comminato, per atti posti in essere violando le prescrizioni dettate in materia, non solo sanzioni amministrative, ma la nullita' assoluta ed insanabile, fatta valere da chiunque vi abbia interesse e rilevabile d'ufficio dal giudice (art. 26, ultimo comma, della legge n. 513 del 1977).
E' inconfutabile la violazione dell'art. 53 della legge 5 agosto 1978, n. 457, che esclude la regolarizzazione dell'occupazione quando essa "abbia sottratto il godimento dell'alloggio ad assegnatario gia' individuato in graduatorie pubblicate a norma di legge", nonche' dell'art. 26, quarto comma, della legge 8 agosto 1977, n. 513, che esclude dalla assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica "chiunque occupi un alloggio di edilizia residenziale pubblica senza autorizzazioni previste dalle disposizioni in vigore".
4. - E' opportuno ricordare che, tra le materie di competenza primaria delle Regioni elencate nell'art. 117 della Costituzione, non compare l'edilizia residenziale pubblica. E' stata questa Corte, con sentenza n. 221 del 1975, ad individuare tre fasi nella materia dell'edilizia residenziale pubblica (gia' variamente denominata come "case popolari", "edilizia popolare", "edilizia comunque sovvenzionata"): a) quella urbanistica; b) quella dei "lavori pubblici di interesse regionale"; c) quella della "prestazione e gestione del servizio della casa", nella quale rientra la disciplina dell'assegnazione degli alloggi. Essendo l'urbanistica e i lavori pubblici nell'elenco dell'art. 117 della Costituzione e non potendosi al loro interno isolare l'edilizia residenziale pubblica, ecco che e' identificata su questa una competenza primaria della Regione.

Nel caso di specie e' da richiamare l'art. 4 del d.P.R. 1ø luglio 1977, n. 683 (Modificazioni ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 1950, n. 878, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche) che - sostituendo l'art. 5 del d.P.R. n. 878 del 1950 - dispone: "la Regione esercita le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato nelle materie attinenti all'edilizia economica e popolare o comunque sovvenzionata".
Il d.P.R. n. 683 del 1977 opera, dunque, la devoluzione alla Regione siciliana di una competenza qualificabile, per l'oggetto, come specificazione della materia che globalmente lo Statuto designa come "lavori pubblici" (art. 14 lett. g), alla stregua delle norme di attuazione dello Statuto stesso ("materie attinenti all'edilizia economica e popolare o comunque sovvenzionata" art. 4, primo comma, d.P.R. n. 683 del 1977 cit.: cfr. sentenze n. 566 e n. 534 del 1988).
Dato che la Regione siciliana ha per Statuto legislazione esclusiva sulla materia dei lavori pubblici, una volta che sia ricompresa in questa l'edilizia residenziale pubblica, e' indubbia la legittimazione del legislatore regionale a legiferare anche in tema di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, specie dopo che questa Corte, con le sentenze nn. 727 e 1115 del 1988, nonche' n. 493 del 1990, ha disconosciuto un preteso principio generale di livello costituzionale per il quale l'assegnazione di alloggi, sia quanto a legislazione e/o normazione generale, sia quanto ad amministrazione concreta, sarebbe di competenza non regionale.
Tuttavia, stabilendo l'art. 88, n. 13, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la competenza dello Stato nella "determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione dei canoni", il legislatore regionale, che per vincolo di Statuto (artt. 14 e 17) si impegna a non contraddire "princip/' ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato", e' tenuto ad uniformarsi in materia alla normativa statale.
Tale vincolo e' tanto piu' cogente quando, come nei divieti e nelle sanzioni in esame, e' tutelato un principio cardine dell'ordine giuridico, quale si e' innanzi descritto.
5. - La questione sub c) e' parimenti fondata.
L'art. 5, terzo comma, della legge impugnata, recita: "In deroga alle disposizioni di cui al secondo comma, dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1035, si puo' procedere all'assegnazione di alloggi aventi un numero di vani maggiore di due rispetto alla consistenza del nucleo familiare dell'assegnatario".
L'art. 11, secondo comma, del d.P.R. n. 1035 del 1972 stabilisce: "Non puo' essere assegnato un alloggio con un numero di vani abitabili superiore al numero dei componenti il nucleo familiare dell'assegnatario aumentato di uno".
Non vi e' dubbio che la quantificazione della densita' abitativa in rapporto fisso - numero dei componenti il nucleo familiare aumentato di un'unita' - appartenga a quella "competenza dei criteri", riservata allo Stato, che viene richiamata in tutta la legislazione successiva: art. 88, n. 13, del d.P.R. n. 616 del 1977; art. 2, secondo comma, punto 2), della legge n. 457 del 1978 (cfr. sentenza n. 1115 del 1988).
La Regione, derogando alla disciplina prestabilita dall'art. 11, secondo comma, del d.P.R. n. 1035 del 1972, ha legiferato in materia coperta da riserva statale, e cioe' non propria.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimita' costituzionale dell'art. 2, primo comma, limitatamente alle parte "o, se assegnati, non si e' proceduto alla consegna al legittimo assegnatario", e secondo comma, nonche' dell'art. 5, terzo comma, della legge approvata dall'Assemblea

regionale siciliana nella seduta n. 370 del 1ø-2 maggio 1991 (disegno di legge n. 456-605-908-985-990) recante "Nuove norme per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e proroga del termine di cui all'art. 2 della legge regionale 6 luglio 1990, n. 11";

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale della medesima legge regionale, sollevata, in riferimento all'art. 28 dello Statuto della Regione siciliana, dal Commissario dello Stato con il ricorso indicato in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 gennaio 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

SENTENZA N. 35
ANNO 1992
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 4, secondo comma, 5, primo, secondo e terzo comma, e 6, quinto comma, della legge regionale approvata l'1-2 maggio 1991 dall'Assemblea Regionale Siciliana (Norme per la ricapitalizzazione dei maggiori enti pubblici creditizi aventi la sede centrale in Sicilia ed interventi in favore degli enti creditizi minori siciliani), promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, notificato il 10 maggio 1991, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 1991;
Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;
Udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 1991 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;
Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il ricorrente, e gli Avvocati Salvatore Pensabene Lionti e Antonino Mirone per la Regione;

(……)

Considerato in diritto

1. - Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha sollevato questione di legittimita' costituzionale degli artt. 4, secondo comma, 5, primo, secondo e terzo comma, e 6, quinto comma, della legge approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana il 1'-2 maggio 1991 e promulgata, nelle more di questo giudizio, come legge della Regione Siciliana 19 giugno 1991, n. 39 (Norme per la ricapitalizzazione dei maggiori enti pubblici creditizi aventi la sede centrale in Sicilia ed interventi in favore degli enti creditizi minori siciliani). Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate, nel disciplinare aspetti relativi alla costituzione di una societa' per azioni (Finanziaria Regionale Siciliana - Finsicilia S.P.A.) con norme che si discostano dai principi contenuti nel codice civile, violerebbero i limiti posti alla competenza legislativa regionale dagli artt. 14 e 17 dello Statuto speciale, comportanti la riserva allo Stato della disciplina dei rapporti di diritto privato. Lo stesso Commissario dello Stato prospetta preliminarmente un vizio attinente al procedimento di formazione della legge, dovuto al fatto che la legge regionale, a causa della festivita' del terzo giorno, e' stata comunicata al suo ufficio con un giorno di ritardo rispetto al termine di tre giorni fissato dall'art. 28 dello Statuto speciale. Tale ritardo, a suo avviso, avrebbe la conseguenza di vanificare la perentorieta' della prescrizione contenuta nell'art. 29, secondo comma, dello stesso Statuto, secondo il quale, decorsi otto giorni dall'approvazione senza che sia pervenuta al Presidente regionale copia dell'impugnazione proposta dal Commissario dello Stato, la legge va comunque promulgata. Infatti, tenuto conto che il termine di otto giorni fissato dall'art. 29 e' costituito dalla somma del termine di tre giorni, previsto per la comunicazione del disegno di legge approvato, e del termine di cinque giorni, stabilito per l'impugnazione della legge mediante presentazione del ricorso a questa Corte, il Commissario ritiene che sia illegittimo computare nel termine utile per la comunicazione a lui della legge approvata il giorno successivo a quello festivo.

2. - La questione sollevata in via preliminare e' manifestamente infondata. In relazione a questioni analoghe proposte in passato dallo stesso Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, questa Corte ha affermato (v. sent. n. 365 del 1990) e, successivamente, ribadito (v. sentt. nn. 484 e 493 del 1991) che il ritardo, dovuto alla festivita' del terzo giorno utile, nella comunicazione della legge approvata al Commissario dello Stato, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto, "altra conseguenza non produce se non che il termine di cinque giorni dato al Commissario dello Stato per l'impugnazione della legge regionale decorre dall'ulteriore giorno dell'effettivo invio della legge stessa". Cio' significa, evidentemente, che il periodo di cinque giorni assicurato al predetto Commissario per la proposizione della impugnazione della legge e' comunque garantito per intero, sicche' gli argomenti addotti dal ricorrente si rivelano privi di qualsiasi fondamento.

3. - Tutte le restanti questioni di legittimita' costituzionale sollevate dal ricorrente presuppongono la previa risoluzione di un problema comune: la definizione dell'ambito di operativita' del limite del "diritto privato" - peraltro espressamente richiamato, in materia d'incentivazione industriale e commerciale, dall'art. 14, lettera d, dello Statuto speciale per la Regione Siciliana - rispetto alle c.d. societa' finanziarie regionali.

Tali societa', come e' noto, sono strumenti operativi dell'amministrazione pubblica, ormai diffusamente utilizzati da molte regioni, le quali, sul modello dell'organizzazione amministrativa dello Stato, si servono di istituzioni del diritto privato, quali, appunto, le societa' per azioni, al fine di realizzare, in via indiretta, finalita' pubbliche connesse all'esercizio delle proprie competenze. Lo sviluppo di questo tipo di amministrazione indiretta si collega a una generale evoluzione dello Stato nell'epoca contemporanea, in base alla quale quest'ultimo tende a utilizzare crescentemente, soprattutto nel campo dei servizi pubblici e del rapporto d'impiego pubblico, moduli di azione e di organizzazione propri del diritto privato. Come sembra avvertire lo stesso Commissario dello Stato ricorrente - il quale contesta, non gia' l'uso del diritto privato, ma la conformita' di quest'uso ai principi del codice civile -, l'evoluzione del diritto positivo nel senso ora accennato esige una precisazione della portata del limite alla potesta' legislativa regionale costituito dalla "disciplina dei rapporti privati". In altri termini, l'utilizzazione a scopi di amministrazione pubblica indiretta di istituzioni proprie del diritto privato impone di precisare ed, eventualmente, distinguere cio' che pertiene all'area dei rapporti generali del diritto privato e cio' che concerne l'area dell'organizzazione pubblica regionale.

Come questa Corte ha da tempo affermato (v. spec. sentt. nn. 72 del 1965, 154 del 1972, 151 del 1974, 38 del 1977 e 691 del 1988), il limite del "diritto privato" si basa sull'esigenza che sia assicurata su tutto il territorio nazionale una uniformita' di disciplina e di trattamento riguardo ai rapporti intercorrenti tra i soggetti privati, trattandosi di rapporti legati allo svolgimento delle liberta' giuridicamente garantite ai predetti soggetti e al correlativo requisito costituzionale del godimento di tali liberta' in condizioni di formale eguaglianza (artt. 2 e 3 della Costituzione). In ragione di tale base giustificativa, non v'e' dubbio che, per quel che concerne i rapporti intersoggettivi attinenti alle societa', le competenze legislative regionali non possono svolgersi in altro modo che nel senso di applicare ad essi le norme del codice civile o, piu' in generale, le norme che lo Stato detta per la disicplina dei relativi rapporti, salvi ovviamente i campi nei quali le stesse norme

rinviano agli usi e alle consuetudini locali. Deroghe alla legislazione di diritto privato - sempreche' queste non comportino una violazione, ancorche' indiretta, dei principi civilistici e non risultino manifestamente irragionevoli - sono, invece, ammesse nell'area dei rapporti intercorrenti tra la societa' privata e l'amministrazione regionale, nella misura in cui prevale la connotazione relativa alla strumentalita' della societa' stessa alle finalita' pubbliche che la regione persegue nei campi rientranti nelle competenze ad essa costituzionalmente attribuite.
4. - Sulla base dei principi ora affermati, va dichiarata non fondata la questione di legittimita' costituzionale concernente l'art. 4, secondo comma, della legge impugnata. Secondo il Commissario dello Stato ricorrente, tale articolo, nel disporre che il capitale della Finanziaria Regionale Siciliana (Finsicilia S.p.a.) "e' sottoscritto per intero all'atto della costituzione dalla Regione Siciliana", si porrebbe in contrasto con le disposizioni del codice civile in materia di costituzione delle societa' per azioni, le quali, all'art. 2247 cod. civ., presuppongono la necessaria partecipazione nel momento iniziale di non meno di due soggetti.
Siffatto assunto non puo' essere condiviso per due ragioni fra loro concorrenti. Innanzitutto, occorre considerare che, nel caso di societa' per azioni disciplinate come strumento dell'azione amministrativa regionale, il profilo della partecipazione azionaria o quello della sottoscrizione iniziale del capitale societario rientrano nella sfera dei rapporti tra regione e societa' privata che connotano in modo essenziale la strumentalita' di quest'ultima rispetto alla amministrazione regionale. Infatti, in tanto la predetta societa' finanziaria puo' essere ritenuta uno strumento operativo della regione, in quanto quest'ultima possegga o sottoscriva la maggioranza o la totalita' delle azioni societarie. In altri termini, l'aspetto ora considerato e' indubbiamente uno di quelli che ammette la possibilita' di derogare alla disciplina normativa civilistica, sempreche' le deroghe previste siano, come in ipotesi, ragionevolmente collegate alle finalita' pubbliche connesse allo svolgimento delle competenze costituzionalmente assegnate alla regione e sempreche' le stesse non contrastino, neppure indirettamente, con un principio generale deducibile dalla legislazione di diritto privato.
Quest'ultima evenienza, che occorre ora verificare, non puo' dirsi contraddetta dalla disposizione impugnata, dal momento che la disciplina posta dall'art. 2247 cod. civ. risulta significativamente modificata, nel senso di un'evoluzione del sistema positivo verso il superamento del limite del socio unico, sia dall'adozione della direttiva del Consiglio della Comunita' europea 21 dicembre 1989 n. 89/667 CEE, sia dall'entrata in vigore della legge 30 luglio 1990, n. 218 (Disposizioni in tema di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico) e del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 (Disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio).
La direttiva comunitaria ora ricordata, dopo aver stabilito, all'art. 2, che la societa' a responsabilita' limitata puo' avere un socio unico al momento della costituzione e allorche' tutte le quote sono concentrate in una sola mano (c.d. societa' unipersonali), dispone, all'art. 6, che, quando uno Stato-membro permette una societa' unipersonale anche per le societa' per azioni, si applicano le disposizioni della medesima direttiva. Nel dare attuazione a tali articoli, la legge n. 218 del 1990 ha previsto, all'art. 1, secondo comma, che le operazioni di fusione, di trasformazione e di conferimento concernenti gli enti pubblici creditizi di cui al comma precedente, possono interessare una o piu' societa' per azioni gia' esistenti

ovvero societa' appositamente costituite con atto unilaterale e aventi ad oggetto l'attivita' svolta dagli enti conferenti o di rami di essa. Il successivo decreto legislativo n. 356 del 1990, dopo aver riprodotto le predette disposizioni contenute nella legge delega, ha precisato, all'art. 6, che, per l'attuazione delle operazioni prima ricordate, i conferimenti dell'azienda bancaria o di rami di essa debbono esser fatti in societa' per azioni bancarie, finanziarie o strumentali alle precedenti, di nuova costituzione o gia' esistenti, e ha stabilito, al comma successivo, ad integrazione della precedente disposizione, che "la costituzione di societa' per azioni puo' avvenire anche con atto unilaterale da parte di un solo ente pubblico conferente nel rispetto delle norme in tema di costituzione delle societa' per azioni e di quanto previsto dal presente decreto".

Alla luce delle norme ora riferite, risulta chiaro che, quantomeno per l'aspetto considerato dall'impugnazione in esame, la legge della Regione Siciliana non contrasta con i principi civilistici desumibili dalle leggi statali vigenti in materia e costituisce, anzi, un'attuazione degli stessi in ambito regionale. Ne', contro questa affermazione, puo' valere l'osservazione formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale le disposizioni statali precedentemente riferite riguarderebbero soltanto le societa' aventi ad oggetto l'attivita' bancaria o, in genere, l'attivita' creditizia, e non gia' le societa' finanziarie (qual'e' la Finsicilia S.p.a.). In realta', l'art. 6 del decreto legislativo n. 356 del 1990, come si e' appena ricordato, si riferisce all'eventualita' che un solo ente pubblico conferente possa costituire con atto unilaterale anche societa' per azioni finanziarie o strumentali a quelle bancarie. E tale e' sicuramente la societa' finanziaria regolata dalla legge impugnata, dal momento che suo scopo e' quello di agevolare e permettere la ricapitalizzazione dei maggiori enti pubblici creditizi aventi la sede centrale nella Regione e di rendere possibili interventi in favore degli enti creditizi minori siciliani.

5. - Fondate sono, invece, tutte le censure mosse dal Commissario dello Stato ricorrente ai primi tre commi dell'art. 5 della legge regionale impugnata.

Nelle disposizioni considerate, infatti, sono regolati rapporti interni alla struttura societaria, i quali, come tali, concernono i modi di essere dei soggetti privati, che soltanto il legislatore statale puo' disciplinare al fine di assicurare la necessaria uniformita' di trattamento in tutto il territorio nazionale (v. spec. sentt. nn. 66 del 1961 e 151 del 1974). Rispetto a tali disposizioni, pertanto, vale la piu' rigorosa applicazione del limite del "diritto privato", nel senso che, in ordine ai rapporti intersoggettivi previsti, le competenze legislative regionali non possono svolgersi in altro modo che dando attuazione alle norme statali che quei rapporti regolano in via generale.

Sulla base di tali principi, va accolta la questione di costituzionalita' relativa all'art. 5, primo comma, il quale stabilisce che "entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge il Presidente della Regione provvede alla nomina, previa deliberazione della Giunta regionale, del Presidente della predetta societa'". Tale disposizione, infatti, si pone in contrasto con l'art. 2380, quarto comma, cod. civ., il quale dispone che "il consiglio di amministrazione sceglie tra i suoi membri il presidente, se questi non e' nominato dall'assemblea". In altri termini, con riferimento alle societa' alle quali partecipa prevalentemente o totalmente la regione, quest'ultima, a norma dell'art. 2458 cod. civ., puo' godere della facolta', purche' sia prevista dall'atto costitutivo, di nominare uno o piu' amministratori o sindaci; e la stessa regione puo', altresi', nominare i soci fondatori scegliendoli tra i

propri dipendenti ovvero tra persone che agiscono, comunque, per suo conto, secondo la propria scelta discrezionale: cio' che non puo' fare, tuttavia, e' sostituirsi al consiglio di amministrazione della societa' nella nomina del presidente della stessa.
Per ragioni analoghe va accolta la questione di legittimita' costituzionale relativa all'art. 5, secondo comma, il quale prevede che il presidente della societa' restera' in carica cinque anni e potra' essere confermato. Palese e', infatti, il contrasto con l'art. 2383 cod. civ., il quale, al secondo comma, stabilisce perentoriamente che la nomina degli amministratori, e quindi quella del presidente dello stesso consiglio di amministrazione, "non puo' essere fatta per un periodo superiore a tre anni".
Parimenti incostituzionale e', infine, il terzo comma dello stesso art. 5, il quale attribuisce al presidente della societa', nella fase di prima applicazione della legge impugnata, il potere di procedere all'assunzione del direttore generale, che restera' in carica sino all'approvazione dello statuto e alla nomina del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale. La previsione della nomina di un direttore generale prima della stessa costituzione della societa' e', infatti, contraria al principio del diritto societario attinente all'autonomia organizzativa della societa' stessa e, con particolare riguardo alla figura del direttore generale, al rilievo che i poteri di quest'ultimo non possono non derivare dall'atto costitutivo o da una deliberazione dell'assemblea societaria.
6. - Da ultimo, va accolta anche la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 6, quinto comma, della legge regionale impugnata.
In virtu' della norma censurata, il Presidente della Regione, su parere del Comitato regionale per il credito e il risparmio e previa deliberazione della Giunta regionale, puo' disporre la revoca degli amministratori o dei sindaci e la loro sostituzione nel caso in cui questi violino le direttive del predetto Comitato per il credito e il risparmio. Il profilo d'illegittimita' costituzionale sollevato dal Commissario dello Stato non investe il potere di revoca del Presidente regionale come tale, ma si riferisce alla mancata limitazione dello stesso potere agli amministratori e ai sindaci nominati dalla Regione. In effetti, poiche' il potere di revoca degli amministratori di societa' per azioni, che l'art. 2458, secondo comma, cod. civ. attribuisce allo Stato e agli enti pubblici aventi partecipazioni azionarie, e' strettamente correlato al potere di nomina previsto dal primo comma del medesimo art. 2458, il Presidente della Regione puo' disporre la revoca e la sostituzione dei soli amministratori che siano stati nominati dall'ente regionale. Pertanto, la mancata limitazione del potere disciplinato dalla disposizione impugnata nel senso ora detto, rende quest'ultima costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 5, primo, secondo e terzo comma, nonche' dell'art. 6, quinto comma, della legge della Regione Siciliana 19 giugno 1991, n. 39 (Norme per la ricapitalizzazione dei maggiori enti pubblici creditizi aventi la sede centrale in Sicilia ed interventi in favore degli enti creditizi minori siciliani);
Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 4, secondo comma, della predetta legge della Regione Siciliana n. 39 del 1991, sollevata, con il ricorso indicato in epigrafe, dal Commissario dello Stato presso la Regione Siciliana, per violazione degli artt. 14 e 17 dello Statuto speciale per la Regione Siciliana (R.D. lgs. 15 maggio 1946, n. 455);

Dichiara manifestamente infondata la questione di legittimita' costituzionale dell'intera legge della Regione Siciliana n. 39 del 1991, sollevata, con il ricorso indicato in epigrafe, dal Commissario dello Stato presso la Regione Siciliana, per violazione dell'art. 28 dello Statuto speciale per la Regione Siciliana.
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 1992.
Il Presidente: CORASANITI
Il redattore: BALDASSARRE
Il cancelliere: DI PAOLA
Depositata in cancelleria il 5 febbraio 1992.

SENTENZA N. 75
ANNO 1992
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale degli artt. 1, secondo comma, 3, 6, 7, 10, 12, primo comma, lettere c, d, e e g, e 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), promossi con ricorsi delle Province autonome di Bolzano e di Trento, notificati il 21 settembre 1991, depositati in cancelleria, rispettivamente, il 26 e il 30 successivi ed iscritti ai nn. 36 e 37 del registro ricorsi 1991;

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 gennaio 1992 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli Avvocati Roland Riz e Salvatore Romano per la Provincia di Bolzano, Valerio Onida per la Provincia di Trento e l'Avvocato dello Stato Carlo Bafile per il Presidente del Consiglio dei ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe, ha sollevato questioni di legittimita' costituzionale nei confronti degli artt. 1, secondo comma, 3, 6, 7, 10, 12, primo comma, lettere d), e) e g), e 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge- quadro sul volontariato), per violazione dell'art. 8, nn. 1 (ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto), 4 (usi e costumi locali e istituzioni culturali aventi carattere provinciale, attivita' educative locali), 25 (assistenza e beneficenza pubblica) e 29 (addestramento e formazione professionale), nonche' dell'art. 9, n. 10 (assistenza sanitaria e ospedaliera), e dell'art. 16 (potesta' amministrative provinciali) dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e delle relative norme di attuazione. Con un distinto ricorso, indicato in epigrafe, la Provincia autonoma di Trento ha sollevato questioni di legittimita' costituzionale nei confronti degli artt. 10, secondo comma, lettere a), b), e) ed f), 12, primo comma, e 15 per violazione degli stessi parametri costituzionali invocati nel ricorso precedentemente menzionato, nonche' nei confronti dell'art. 10, secondo comma, lettere c), d), e) e g) e dell'art. 6 per violazione dell'autonomia finanziaria garantita alla Provincia dal titolo VI dello Statuto speciale e dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, come attuato dall'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e dall'art. 3, sesto comma, della legge 14 giugno 1990, n. 158.

Poiche' i predetti ricorsi prospettano questioni di legittimita' costituzionale identiche o connesse, i relativi giudizi vanno decisi con un'unica sentenza

2. - La Provincia autonoma di Bolzano prospetta un dubbio di legittimita' costituzionale, di carattere generale e preliminare, nei confronti dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 266 del 1991, il quale dispone che "la presente legge stabilisce i principi cui le regioni e le province autonome devono attenersi nel disciplinare i

rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato nonche' i criteri cui debbono uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei medesimi rapporti". Secondo la ricorrente, questa disposizione, comportando l'applicazione dei principi stabiliti dalla legge n. 266 del 1991 nelle varie materie in cui possono operare le organizzazioni di volontariato, oltre ad essere incoerente con la clausola di salvezza delle competenze provinciali contenuta nell'art. 16 della stessa legge, si porrebbe in contrasto con le norme dello Statuto speciale precedentemente indicate, che assicurano alle province autonome competenze di tipo esclusivo in materia di ordinamento degli uffici, assistenza e beneficenza pubblica, attivita' artistiche e culturali locali, addestramento e formazione professionale. La medesima disposizione, sempre ad avviso della Provincia di Bolzano, violerebbe altresi' le norme statutarie sulla competenza concorrente in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, dal momento che i principi, cui fa riferimento l'art. 1, secondo comma, sarebbero in realta' prescrizioni analitiche e dettagliate.

La questione non e' fondata.

La premessa interpretativa da cui muove la Provincia di Bolzano nello svolgere la censura generale ora considerata - ripresa, peraltro, nella illustrazione delle questioni piu' particolari e presupposta, altresi', dalle censure prospettate dalla Provincia di Trento - consiste nel ritenere che il volontariato costituisca una materia, seppure formata dalla confluenza di segmenti o di profili riconducibili a piu' settori di attivita'. Questa premessa non puo' esser considerata corretta, poiche' il volontariato costituisce un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di piu' individui. In quanto tale, esso sfugge a qualsiasi rigida classificazione di competenza, nel senso che puo' trovare spazio e si puo' realizzare all'interno di qualsiasi campo materiale della vita comunitaria, tanto se riservato ai poteri di regolazione e di disposizione dello Stato, quanto se assegnato alle attribuzioni delle regioni o delle province autonome (o degli enti locali).

Quale modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunita', il volontariato rappresenta l'espressione piu' immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalita' e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunita' degli uomini. Esso e', in altre parole, la piu' diretta realizzazione del principio di solidarieta' sociale, per il quale la persona e' chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorita', ma per libera e spontanea espressione della profonda socialita' che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo uti socius, e' posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. Della natura di tali diritti fondamentali il volontariato partecipa: e vi partecipa come istanza dialettica volta al superamento del limite atomistico della liberta' individuale, nel senso che di tale liberta' e' una manifestazione che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e

dei legami tra gli uomini, al di la' di vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell'autorita'.

Come schema generale di azione nella vita di relazione, basato sui valori costituzionali primari della liberta' individuale e della solidarieta' sociale, il volontariato esige che siano stabilite, da parte del legislatore statale, le condizioni necessarie affinche' sia garantito uno svolgimento dello stesso il piu' possibile uniforme su tutto il territorio nazionale (v. spec. sentt. nn. 49 del 1987, 217 del 1988 e 49 del 1991). E cio' e' richiesto - quantomeno in relazione alla connotazione essenziale delle attivita' e delle organizzazioni operanti in tal campo, nonche' in ordine alla definizione del tipo di rapporti che devono intercorrere tra le varie istanze del potere pubblico e le organizzazioni dei volontari e in ordine alla determinazione delle relative modalita' dell'azione amministrativa - al fine specifico di garantire l'essenziale e irrinunciabile autonomia che deve caratterizzare le stesse organizzazioni di volontariato e le loro attivita' istituzionali.

A tale scopo la legge n. 266 del 1991, accanto a disposizioni che stabiliscono compiti o discipline d'interesse nazionale o che pongono criteri di azione per le amministrazioni statali o per gli enti locali, fissa principi cui le regioni e le province autonome dovranno attenersi nel regolare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato. Questi ultimi, in base alla costante giurisprudenza di questa Corte, vanno indubbiamente qualificati come principi generali dell'ordinamento giuridico, in ragione della concorrente circostanza che attengono strettamente a valori costituzionali supremi (v. sentt. nn. 6 del 1956, 231 del 1984 e 1107 del 1988) e, soprattutto, che contengono criteri direttivi cosi' generali da abbracciare svariati e molteplici campi di attivita' materiali (v. sentt. nn. 6 del 1956, 68 del 1961, 87 del 1963, 28 del 1964, 23 del 1978, 91 del 1982, 1107 del 1988, 465 del 1991).

Sulla base di tale qualificazione deve essere respinto il dubbio di legittimita' costituzionale che la Provincia autonoma di Bolzano ha prospettato nei confronti dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 266 del 1991, dovendosi riconoscere che le disposizioni della predetta legge che contengono principi generali dell'ordinamento non possono non vincolare l'esercizio delle attribuzioni statutariamente affidate alla ricorrente, tanto a titolo di competenza esclusiva, quanto a quello di competenza concorrente.

3. - Per motivi in gran parte identici a quelli appena esposti vanno respinti i dubbi di legittimita' costituzionale che la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato nei confronti dell'art. 3.

Questo articolo fissa, in relazione all'intero territorio nazionale, i principi generali concernenti i caratteri che devono connotare le organizzazioni di volontariato come tali (natura e requisiti delle attivita' volontarie, forma giuridica a salvaguardia degli scopi solidaristici, struttura interna democratica, determinazione dell'atto costitutivo e dello statuto, obbligo di formazione del bilancio e struttura dello stesso) e i rapporti intercorrenti tra le organizzazioni e i propri aderenti, nonche' tra quelle stesse e i soggetti terzi. Si tratta, piu' precisamente, della previsione dei requisiti essenziali attinenti ai caratteri strutturali, all'autonomia interna e alla trasparenza delle organizzazioni di volontariato, la cui ricorrenza e' configurata come condizione necessaria perche' tali organizzazioni possano beneficiare delle agevolazioni e delle strutture di servizio o di sostegno previste dalla legge medesima: requisiti che, comunque, concernono, essenzialmente,

rapporti di diritto privato, i quali, come questa Corte ha di recente ribadito (v. sent. n. 35 del 1992), esigono che in relazione ad essi sia assicurata dalla legge statale una sostanziale uniformita' di disciplina e di trattamento su tutto il territorio nazionale.

Motivi diversi giustificano la dichiarazione di non fondatezza in relazione all'ultima parte dell'art. 3, quinto comma, laddove si prevede che le organizzazioni svolgono le attivita' di volontariato anche nell'ambito di strutture pubbliche o di strutture convenzionate con queste ultime "nelle forme e nei modi previsti dalla legge". Siffatta disposizione, infatti, pur se non regola rapporti intercorrenti tra soggetti privati, si limita a riconoscere che il raggio di azione delle attivita' di volontariato puo' concernere anche il settore pubblico o quello "convenzionato" e a ribadire il principio costituzionale (art. 97 della Costituzione) che le modalita' e le forme del rapporto tra tale attivita' e l'azione amministrativa dovranno esser regolate dalla "legge", intendendo riferirsi a quest'ultima nella sua complessiva varieta' di tipi (legge statale, regionale o provinciale) in dipendenza del settore pubblico interessato.

4. - Prive di qualsiasi fondamento sono altresi' le censure che la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto nei confronti dell'art. 7, primo e terzo comma.

In questo articolo e' innanzitutto previsto che tutti gli enti pubblici (Stato, regioni, province autonome, enti locali, etc.), i quali si gioveranno delle attivita' dei volontari, hanno la facolta' di stipulare convenzioni con le relative organizzazioni, purche' queste siano iscritte nei registri specificamente previsti dall'art. 6 e dimostrino attitudine e capacita' operativa. Tale disposizione, infatti, per un verso, contiene un'indicazione di massima, non certo lesiva delle competenze provinciali, che e' del resto conforme ai comuni rapporti tra enti pubblici e organizzazioni private, e, per altro verso, svolge un principio generale diretto a garantire il rispetto del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione).

Per quanto, poi, riguarda il terzo comma, il quale prevede che l'obbligo di assicurazione obbligatoria a favore dei volontari costituisca un elemento essenziale della convenzione sopra indicata e rappresenti un onere posto a carico dell'ente con il quale viene stipulata la convenzione medesima, e' sufficiente osservare che la disciplina delle assicurazioni sociali e' riservata allo Stato (v. sent. n. 314 del 1990).

5. - Del pari non fondate sono le varie censure che tanto la Provincia autonoma di Bolzano quanto quella di Trento hanno sollevato nei confronti dell'art. 10.

Nei suoi due commi, quest'articolo non contiene alcuna violazione delle norme costituzionali sulle competenze legislative delle ricorrenti, poiche', dopo aver posto, al primo comma, il principio generale in base al quale la legislazione regionale e provinciale deve essere orientata nel senso di salvaguardare l'autonomia di organizzazione e di iniziativa del volontariato e di favorirne lo sviluppo, fissa, nel comma successivo, gli oggetti che le leggi regionali e provinciali dovranno disciplinare. Nel determinare tali oggetti, l'articolo impugnato non limita in alcun modo la discrezionalita' del legislatore regionale o provinciale, dal momento che non stabilisce principi o criteri volti a restringere i possibili contenuti della legislazione futura, ma richiede, piu' semplicemente, che quest'ultima abbia cura di disciplinare, nel modo che riterra' piu' opportuno, gli oggetti elencati nello stesso comma. Pertanto, lungi dall'invadere campi riservati al legislatore regionale o provinciale con norme di dettaglio, come pretende la Provincia autonoma di

Bolzano, le disposizioni ora considerate contengono norme strettamente strumentali al principio generale espresso nel primo comma del medesimo art. 10.
Delle varie disposizioni contenute nel secondo comma dell'art. 10, le Province ricorrenti danno, peraltro, un'interpretazione che non puo' essere condivisa. Quando la lettera a) stabilisce che le leggi regionali e provinciali disciplineranno le modalita' attinenti allo svolgimento delle attivita' di volontariato all'interno delle strutture pubbliche e all'interno delle strutture convenzionate con le regioni e le province autonome, tale disposizione, contrariamente a quanto suppone la Provincia autonoma di Trento, non trasforma in un obbligo quella che il gia' ricordato art. 7 prevede come facolta' di stipulare convenzioni. Nel riferirsi alle "strutture convenzionate" la disposizione impugnata intende denotare, non certo presunti apparati o strutture derivanti da accordi convenzionali stipulati fra le province autonome (o le regioni) e le organizzazioni di volontariato, ma piuttosto strutture private (ad esempio, le case di cura private) operanti in aree di servizio pubblico sulla base di convenzioni stipulate con le predette province (o regioni), all'interno delle quali potranno svolgere la loro attivita' le organizzazioni di volontariato.
Analogamente, con riferimento alla lettera c), impugnata dalla Provincia autonoma di Trento, non v'e' alcun elemento che possa indurre a ritenere trasformato in obbligo la facolta' di stipulare convenzioni, limitandosi la disposizione censurata a stabilire che la legge provinciale (o regionale) determinera' i requisiti e i criteri che danno titolo di priorita' nella scelta delle organizzazioni di volontariato con cui stipulare le predette convenzioni. Allo stesso modo, la lettera b) si limita a prevedere che, ove la Provincia autonoma (o la regione) predisponga un procedimento di programmazione comportante la consultazione di soggetti sociali, sara' sua cura considerare fra questi ultimi anche le organizzazioni di volontariato interessate.
Infine, quanto alle lettere e) ed f) - che, ad avviso della Provincia autonoma di Trento, renderebbero obbligatorie, rispettivamente, le erogazioni finanziarie e gli interventi di sostegno indicati (lett. e) e la partecipazione dei volontari, iscritti alle organizzazioni registrate, ai corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale svolti o promossi dalle province autonome o dalle regioni (lett. f) -, occorre rilevare che le disposizioni contestate si limitano a delineare, quali oggetti della legislazione provinciale o regionale, alcuni aspetti indefettibili e necessari di una qualsivoglia disciplina pubblica del volontariato. Tali sono, senza dubbio alcuno, le forme di finanziamento e gli interventi di sostegno da prevedere a favore delle organizzazioni di volontariato, poiche', in loro mancanza, risulterebbero frustrati, non soltanto le finalita' giustificative della legge stessa, ma anche quei valori costituzionali sottesi al riconoscimento e allo sviluppo del volontariato, che sono stati ricordati nel corso dell'esame delle censure mosse all'art. 1, secondo comma, della legge n. 266 del 1991. Lo stesso carattere di indefettibilita' e di necessarieta' deve, poi, riconoscersi anche all'oggetto costituito dalla previsione e dalla disciplina da parte delle leggi provinciali (o regionali) dei corsi di formazione, di qualificazione e di aggiornamento dei volontari. Infatti, pur se non consistono in attivita' di tipo professionale, le prestazioni di volontariato devono essere svolte, nei vari settori di operativita', con una preparazione particolare e con una perizia specifica, che richiedono un'apposita didattica e un'accurata opera di affinamento delle attitudini naturali del volontario e che, ove fossero carenti, condannerebbero il volontariato all'inefficienza e, quindi, al deperimento.

6. - Non fondate sono, inoltre, le questioni di legittimita' costituzionale che le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno sollevato nei confronti dell'art. 12, sul presupposto che tale articolo, nell'istituire l'Osservatorio nazionale per il volontariato, affida a quest'ultimo compiti che le ricorrenti ritengono lesivi delle competenze ad esse costituzionalmente assegnate.
Sulla base dell'art. 12, il predetto Osservatorio e' chiamato ad adempiere compiti di carattere generale a beneficio dello sviluppo del volontariato in quanto tale. Piu' precisamente, i compiti di tale istituto sono rivolti al perseguimento di un duplice ordine di finalita': primo, provvedere al censimento, all'acquisizione e alla diffusione delle informazioni e delle conoscenze relative alle organizzazioni di volontariato, anche allo scopo di formulare proposte; secondo, sostenere la promozione e lo sviluppo del volontariato, soprattutto sotto il profilo della qualita' tecnologica e sperimentale degli interventi progettati e sotto quello della formazione e dell'aggiornamento degli operatori volontari (che e' cosa diversa, ovviamente, dalle attivita' di formazione professionale affidate alla competenza regionale e provinciale dall'art. 10, secondo comma, lett. f). Le censure prospettate dalle ricorrenti riguardano compiti ascrivibili al secondo ordine di finalita'. Piu' precisamente, ambedue le ricorrenti contestano: la lettera d), la quale prevede l'approvazione di progetti sperimentali elaborati dalle organizzazioni di volontariato registrate al fine di far fronte ad emergenze sociali e di favorire l'applicazione di metodologie d'intervento particolarmente avanzate; la lettera e), che prevede il sostegno e la consulenza per progetti di informatizzazione e di banche-dati nei settori nei quali operano le organizzazioni di volontari; la lettera g), la quale prevede il sostegno, anche con la collaborazione delle regioni, delle iniziative di formazione e di aggiornamento per la prestazione dei servizi. La sola Provincia autonoma di Trento impugna, infine, la lettera c), che assegna all'Osservatorio il compito di "fornire ogni utile elemento per la promozione e lo sviluppo del volontariato".
In particolare, le disposizioni contenute nelle lettere d) ed e) si iscrivono in un quadro legislativo sulla ripartizione delle competenze fra Stato e regioni (o province autonome), all'interno del quale la sperimentazione delle tecniche di intervento e l'innovazione delle metodologie e delle tecnologie concernenti le attivita' da svolgere rientrano fra gli oggetti riservati alla competenza dello Stato (v., ad esempio, gli artt. 71 e 102 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; l'art. 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833; nonche' l'art. 30 della legge 18 maggio 1989, n. 183). E cio' si spiega con il fatto che il carattere avanzato dei compiti ora indicati colora di un'indubbio interesse nazionale competenze il cui esercizio ricade immediatamente a beneficio delle attivita' che ne sono oggetto, con- siderate nel loro complesso e, quindi, spazialmente, sull'intero piano nazionale.
Indubbia e' anche l'attribuzione allo Stato delle competenze relative ai compiti affidati all'Osservatorio nazionale per il volontariato dalle disposizioni contenute nelle lettere c) e g). Poiche' le disposizioni impugnate vanno interpretate in correlazione con l'art. 1, che affida la promozione e lo sviluppo del volontariato allo Stato, alle regioni, alle province autonome e agli enti locali nel rispetto delle relative competenze costituzionali, nonche', per quel che concerne i presenti giudizi, in correlazione con l'art. 16, che fa salve le competenze delle province autonome, si deve supporre che, nell'uno e nell'altro caso, le attivita' di promozione e di informazione previste nelle disposizioni considerate si riferiscano ad iniziative che,

nel riparto di competenze prima accennato, rientrano nella sfera di competenza dello Stato.

7. - Non fondate sono, altresi', le questioni di legittimita' costituzionale che le ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 15 della legge esaminata.

Secondo le Province autonome, i primi due commi dell'articolo citato - nel prevedere che siano costituiti, mediante l'accantonamento, da parte degli istituti di credito e delle casse di risparmio, di quote dei proventi destinate a fini non istituzionali, fondi speciali presso le regioni, allo scopo di istituire, per il tramite degli enti locali, centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, gestiti da queste stesse in vista del sostegno e della qualificazione della propria attivita' - violerebbero le norme statutarie sulle competenze provinciali e, secondo la Provincia autonoma di Trento, anche le norme costituzionali sull'autonomia finanziaria: le prime risulterebbero lese, poiche' le disposizioni impugnate precluderebbero ogni possibilita' di intervento delle ricorrenti sulla istituzione e sulla gestione dei predetti centri di servizio pur trattandosi di materia assegnata alle loro competenze; l'altra sarebbe violata, dal momento che dalle disposizioni impugnate discenderebbe la sottrazione di risorse a settori di competenza provinciale e l'imposizione ai fondi stessi di un vincolo di destinazione.

I dubbi di legittimita' costituzionale ora esaminati sono basati sull'erronea premessa che le disposizioni impugnate attengano a una materia di competenza regionale o provinciale, l'assistenza e la beneficenza pubblica. In realta', poiche' loro oggetto e' l'accantonamento di quote degli utili realizzati da istituti di credito e da casse di risparmio affinche' queste siano destinate in direzione della promozione e dello sviluppo del volontariato, le disposizioni contenute nei primi due commi dell'art. 15 riguardano la materia, di spettanza statale, concernente l'ordinamento degli istituti di credito. Piu' precisamente, le disposizioni esaminate addossano su detti istituti un onere destinato alla costituzione di fondi speciali diretti a finanziare centri di servizio gestiti dalle stesse organizzazioni di volontariato al fine di sostenere e di qualificare l'attivita' degli operatori volontari. E' evidente che con tali previsioni il legislatore ha voluto prefigurare una soluzione organizzativa che, tendendo a salvaguardare, per quanto possibile, l'autonomia delle attivita' di volontariato e, quindi, a porle al riparo anche da condizionamenti derivanti dalla gestione pubblica dei servizi di sostegno a favore delle stesse attivita', individua nella costituzione dei fondi speciali presso le regioni o le province autonome, non gia' una funzione conferita o demandata a tali enti autonomi, ma, piu' semplicemente, la collocazione e la operativita' spaziale dei fondi medesimi: le regioni e le province autonome, in altri termini, denotano nelle disposizioni impugnate l'ambito territoriale in relazione al quale quei fondi vanno costituiti e resi operanti.

Per le stesse ragioni ora illustrate va dichiarata l'infondatezza della questione di legittimita' costituzionale dell'art. 15, terzo comma, della legge n. 266 del 1991, il quale dispone che il Ministro del tesoro, con un proprio decreto adottato di concerto con il Ministro degli affari sociali, determina le modalita' di attuazione delle disposizioni contenute nei primi due commi dello stesso articolo. Dal complesso dell'art. 15 risulta chiaro, infatti, che, poiche' le modalita' da adottare concernono essenzialmente la materia dell'ordinamento degli istituti di credito, la relativa competenza e' necessariamente imputata al Ministro del tesoro, cui si aggiunge il concerto con il Ministro degli affari sociali, essendo diretti i contributi degli istituti

di credito indicati nei commi precedenti alla costituzione di fondi destinati a finanziare centri di servizio a sostegno delle organizzazioni di volontariato.

8. - Non fondate sono, infine, le questioni di legittimita' costituzionale che la Provincia autonoma di Trento ha prospettato nei confronti dell'art. 10, lettere c), d) ed e), in collegamento con l'art. 6, per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione e del principio statutario sull'autonomia finanziaria della Provincia stessa, sotto il profilo che le disposizioni impugnate affiderebbero nuove funzioni alle regioni e alle province autonome senza attribuire alle stesse le risorse occorrenti per il loro esercizio.

Premesso che, come si e' chiarito nel precedente punto n. 5 della motivazione, i compiti previsti nelle lettere citate dell'art. 10 non sono stati assegnati alle Province autonome (o alle regioni) e premesso che a queste ultime e' effettivamente demandata la disciplina dell'istituzione e la tenuta dei registri generali di tutte le organizzazioni di volontariato costituite nel proprio territorio, si deve comunque escludere, anche per quest'ultima parte, la lesione del ricordato principio costituzionale. L'art. 6, infatti, nel disciplinare attivita' di competenza dello Stato, demanda alle regioni e alle province autonome un compito (disciplina e tenuta dei registri generali delle organizzazioni di volontariato) il cui onere non e' affatto quantificabile in via preventiva, tanto che non si puo' nemmeno escludere che possano essere adottate, in sede regionale o provinciale, soluzioni organizzative che non comportino oneri aggiuntivi rispetto a quelli previsti per l'espletamento delle competenze gia' possedute. In tale situazione, come questa Corte ha gia' avuto modo di dire, se pure sotto altro profilo (v. sentt. nn. 478 del 1987, 320 del 1989 e 294 del 1991), non si puo' richiedere al legislatore una copertura contestuale di oneri meramente eventuali e, comunque, non quantificabili, ne' puo' configurarsi alcuna violazione dell'autonomia finanziaria garantita alle Province autonome dal titolo VI dello Statuto speciale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 1, secondo comma, 3, 6, 7, 10, 12, primo comma, lett. d), e) e g), e 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), sollevate, con il ricorso indicato in epigrafe, della Provincia autonoma di Bolzano, per violazione agli artt. 8, nn. 1, 4, 25 e 29, 9 n. 10, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige) e relative norme di attuazione;

dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 10, secondo comma, lett. a), b), e) ed f), 12, primo comma, e 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, sollevate, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Trento, per violazione degli artt. 8, nn. 1, 4, 25 e 29, 9, n. 10, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e relative norme di attuazione;

dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 10, secondo comma, lett. c), d), e) e g), e 6 della legge 11 agosto 1991, n. 266, sollevate, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Trento, per violazione dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Provincia dal titolo VI dello Statuto speciale e dell'art. 81 della Costituzione, come attuato dall'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e dall'art. 3, sesto comma, della legge 14 giugno 1990, n. 158.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 febbraio 1992.
Il Presidente: CORASANITI
Il redattore: BALDASSARRE
Il cancelliere: FRUSCELLA
Depositata in cancelleria il 28 febbraio 1992.
Il cancelliere: FRUSCELLA

SENTENZA N. 306
ANNO 1992
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale a) dell'art. 7, primo e secondo comma, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 28 agosto 1989, n. 23 (Ulteriori norme modificative ed integrative delle leggi regionali 7 settembre 1987, n. 30 e 21 gennaio 1989, n. 1, in materia di smaltimento dei rifiuti); b) degli artt. 3, secondo, terzo e quarto comma, e 4, quarto comma, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 4 settembre 1991, n. 41 (Interventi connessi alle varie fasi di smaltimento dei rifiuti speciali, tossici o nocivi ed ulteriori modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 7 settembre 1987, n. 30 e 28 agosto 1989, n. 23), promosso con ordinanza emessa il 4 dicembre 1991 dal Pretore di Udine - Sezione distaccata di Latisana, nel procedimento penale a carico di Locatelli Luciano, ed altri, iscritta al n. 51 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 1992;
Visto l'atto di intervento della Regione Friuli-Venezia Giulia;
Udito nella camera di consiglio del 6 maggio 1992 il Giudice relatore Francesco Greco.

(……)

Considerato in diritto

1. - La Corte deve verificare:

A) se l'art. 7, primo e secondo comma, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 28 agosto 1989, n. 23, nella parte in cui prevede, sia pure in via transitoria, la possibilita' di continuare l'abusivo ammasso temporaneo di rifiuti tossici e nocivi all'interno dell'azienda, previa presentazione della domanda di autorizzazione, violi gli artt. 116, integrato dalla legge costituzionale n. 1 del 1963 (Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia), 3 e 25, secondo comma, della Costituzione;

B) se l'art. 3, secondo, terzo e quarto comma, e l'art. 4, quarto comma, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 4 settembre 1991, n. 41, nella parte in cui, in materia di rifiuti tossici, sia in regime transitorio che in via definitiva, introducono l'istituto del silenzio-assenso prevedendo la possibilita' di una autorizzazione tacita per l'esercizio dell'attivita' di stoccaggio provvisorio, violino gli artt. 116, integrato dalla legge Costituzionale n. 1 del 1963 (Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia), 3 e 25, secondo comma, della Costituzione.

In entrambe le fattispecie si sarebbero verificati:

a) un travalicamento della sfera delle competenze legislative regionali, essendosi legiferato in materia nella quale sussiste una legislazione statale di principio, emanata in adempimento di obblighi comunitari (il d.P.R. n. 915 del 1982, attuativo di direttive C.E.E.);

b) una irrazionale discriminazione tra coloro che operano nella suddetta Regione e coloro che operano in altre regioni;

c) la lesione del principio della riserva statale in materia di legislazione penale, trattandosi di una fattispecie (stoccaggio provvisorio non autorizzato) penalmente punita.

2. - La questione sub A) deve essere dichiarata inammissibile, perche' la disposizione impugnata e' gia' stata dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 504 del 1991) e, quindi, espunta dall'ordinamento.
3. - La questione sub B) e' fondata.
La Regione Friuli-Venezia Giulia, a seguito della dichiarazione di illegittimita' costituzionale (sent. n. 370 del 1989) dell'art. 15, quinto comma, della legge regionale del 7 settembre 1987, n. 30, che non richiedeva l'autorizzazione regionale per alcuni casi di ammasso temporaneo di rifiuti tossici e nocivi, ha ridisciplinato la materia con l'art. 3 della legge regionale 4 settembre 1991 n. 41, dando possibilita' agli esercenti la detta attivita' in regime transitorio di chiedere l'autorizzazione regionale entro certi termini.
Dopo avere disposto che la richiesta autorizzazione deve essere rilasciata entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, ha previsto (quarto comma) che le domande devono intendersi accolte qualora entro il suddetto termine non sia intervenuto il provvedimento autorizzativo o il diniego motivato.
In tal modo, nella materia di cui trattasi, ha introdotto l'istituto del silenzio-assenso, ovvero ha previsto la possibilita' della autorizzazione tacita in luogo di quella espressa.
Lo stesso istituto e' stato previsto, per la disciplina generale, dal comma quinto-quinquies, aggiunto all'art. 15 della legge regionale n. 30 del 1987, come modificato dall'art. 16 della legge regionale 28 novembre 1988, n. 65, e dall'art. 2 della legge regionale 28 agosto 1989, n. 23.
In tal modo non viene compiuta nessuna indagine e nessun accertamento sull'esistenza delle condizioni, sopratutto tecniche, richieste per l'esercizio dell'attivita' di cui trattasi ed, in particolare, sulle misure e sugli accorgimenti da apprestarsi per evitare che dall'attivita' medesima derivino danni alla salute e all'ambiente, in relazione alla natura tossica e nociva dei rifiuti accumulati.
3.1. - Ora, le direttive C.E.E. n. 75/442, 76/403 e 78/319 qualificano quella di smaltimento di rifiuti tossici e nocivi come attivita' di pubblico interesse da controllare accuratamente; stabiliscono che essa debba essere soggetta ad autorizzazione da parte delle autorita' competenti secondo le legislazioni dei vari Stati membri e prevedono che l'autorizzazione sia espressa e specifica, nel senso che debbono indicarsi quale o quali attivita' siano consentite ed a quali condizioni, con riferimento alla natura dei luoghi, al tipo di attivita', ai modi e alla quantita' dei rifiuti, alla capacita' economica e professionale dell'imprenditore, alle esigenze primarie di protezione della salute e dell'ambiente, ai molteplici criteri di economicita' ed efficenza, alla pianificazione economica e territoriale.
La piu' recente direttiva n. 91/156 del 18 marzo 1991, a modifica della direttiva n. 75/442, da recepirsi dagli Stati membri entro il 1ø aprile 1993, dispone, tra l'altro (art. 9), che le autorizzazioni devono riguardare, in particolare, i tipi e i quantitativi di rifiuti, le precauzioni da prendere in materia di sicurezza, il luogo di smaltimento e il metodo di trattamento. In via generale ribadisce (art. 4) che si debbano adottare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero re- care pregiudizio all'ambiente.
3.2. - Con il d.P.R. n. 915 del 1982 si e' data attuazione alle suddette direttive.
Rivestono la portata di norme di principio quelle disposizioni del decreto che, in stretta correlazione con la esigenza di dare attuazione alle direttive comunitarie, delineano gli

obiettivi essenziali e i limiti di operativita' della disciplina dello smaltimento dei rifiuti (sentenza n. 192 del 1987).
In particolare, si tratta delle disposizioni contenute negli artt. 1 e 2, in cui si fissano le regole generali per la inderogabile necessita' di evitare ogni rischio di inquinamento e di degrado dell'ambiente.
L'art. 4 regola le competenze dello Stato al quale spettano le funzioni di indirizzo, promozione, consulenza e coordinamento delle attivita' connesse con la attuazione del decreto, come espressione di siffatte funzioni, e, tra l'altro (p.f), la determinazione dei criteri generali per il rilascio delle autorizzazioni relative a tutte le fasi dello smaltimento dei rifiuti, ivi compreso lo stoccaggio provvisorio, prevedendosi poi (art. 26) come reati le attivita' svolte senza l'autorizzazione.
Le suddette competenze e la connessa emanazione di norme tecniche sono correttamente volte a definire i principi di massima e i criteri generali da osservarsi nel settore per assicurare le indefettibili esigenze di uniformita' alle quali deve ispirarsi la tutela dell'ambiente e della salute.
4. - Con l'art. 6, in adempimento anche delle direttive comunitarie le quali demandano agli stati membri di stabilire le autorita' incaricate, in una determinata zona, di programmare, organizzare e controllare le operazioni di smaltimento dei rifiuti (art. 5 direttiva n. 75/442, art. 6 direttiva n. 78/319), si conferma la competenza regionale in materia gia' trasferita con l'art. 101 del d.P.R. n. 616 del 1977 e si demanda tra l'altro, alle regioni il rilascio delle autorizzazioni.
Sempre in attuazione delle direttive C.E.E., all'art. 16, si stabilisce che per il rilascio dell'autorizzazione, anche per lo stoccaggio provvisorio, deve essere accertata la rispondenza del sito, dei metodi di trattamento e delle caratteristiche dell'impianto, ai requisiti stabiliti nello stesso d.P.R. e che nella autorizzazione dovranno essere specificati i tipi e i quantitativi massimi trattabili annualmente.
Sia le direttive C.E.E. che il d.P.R. citato, che ad esse ha dato attuazione, escludono pertanto che per le fasi dello smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi si possa fare ricorso all'istituto del silenzio-assenso e, cioe', alla autorizzazione tacita.
5. - Anche l'indirizzo giurisprudenziale prevalente e' nel senso che, una volta accertata la natura tossica e nociva dei rifiuti, il regime delle attivita' di smaltimento non puo' prescindere dalla necessita' di una espressa e specifica autorizzazione regionale, come si desume dall'art. 16 del d.P.R n. 915 del 1982.
Non vi e' spazio per le autorizzazioni tacite e generiche, sia per la dizione letterale della norma, sia per le finalita' da raggiungere, volte ad assicurare che ogni fase si svolga in assoluta sicurezza per la salute e l'ambiente, sulla base di prescrizioni puntuali e specifiche dell'atto di autorizzazione.
Anche l'art. 14 quarto comma, della recente legge n. 241 del 1990 esclude la possibilita' del ricorso al silenzio-assenso per le amministrazioni dello Stato preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e della salute dei cittadini.
5.1. - La stessa Corte C.E.E. (sent. del 28 febbraio 1991 in causa n. 360/87), ha escluso il ricorso al silenzio-assenso e alla autorizzazione tacita nella analoga materia dell'inquinamento provocato da sostanze pericolose. La esclusione e' stata motivata con il rilievo della mancata effettuazione dei controlli necessari prima e dopo il rilascio dell'autorizzazione e dell'accertamento delle condizioni richieste, dalle quali sorgono diritti soggettivi ed obblighi in capo alle parti.
6. - In tale situazione risulta violato l'art. 116 della Costituzione integrato dall'art. 4 della legge Costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1 (Statuto della Regione Friuli-Venezia

Giulia) il quale stabilisce che la potesta' legislativa regionale si attua in armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento dello Stato nonche' con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato.
Tra le materie indicate vi e' l'urbanistica che, secondo la Regione, comprenderebbe anche la tutela dell'ambiente.
L'art. 5 della suddetta legge costituzionale pone specificamente per la Regione l'obbligo del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato in alcune materie tra cui l'igiene e la sanita'.
Del resto si e' gia' affermato (sent. n. 349 del 1991) che la competenza esclusiva delle Regioni, anche a Statuto speciale, e' destinata a cedere di fronte all'attuazione di direttive comunitarie correlata al rispetto degli obblighi internazionali derivanti dal trattato istitutivo della C.E.E. e quindi in relazione alle disposizioni della legge statale direttamente attuativa della normativa comunitaria, nella misura in cui esse si presentano come necessarie al perseguimento della finalita' attuativa.

Restano assorbite le censure poste in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara:

A) l'illegittimita' costituzionale dell'art. 3, secondo, terzo e quarto comma, e dell'art. 4, quarto comma, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 4 settembre 1991, n. 41 (Interventi connessi alle varie fasi di smaltimento dei rifiuti speciali, tossici o nocivi ed ulteriori modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 7 settembre 1987, n. 30 e 28 agosto 1989, n. 23), nella parte in cui, in materia di rifiuti tossici, sia in regime transitorio che in via definitiva, introducono l'istituto del silenzio-assenso, prevedendo la possibilita' di una autorizzazione tacita per l'esercizio dell'attivita' di stoccaggio provvisorio.

B) la manifesta inammissibilita' della questione di legittimita' costituzionale dell'art. 7, primo e secondo comma, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 28 agosto 1989, n. 23 (Ulteriori norme modificative ed integrative delle leggi regionali 7 settembre 1987, n. 30 e 21 gennaio 1989, n. 1, in materia di smaltimento dei rifiuti), in riferimento agli artt. 3, 25 e 116 della Costituzione, sollevata dal Pretore di Udine con ordinanza in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 1992.

Il Presidente: BORZELLINO
Il redattore: GRECO
Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 luglio 1992.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 113
ANNO 1993
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione siciliana notificato l'11 maggio 1992, depositato in Cancelleria il 16 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della decisione del 12 marzo 1992, n. 58, resa dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - laddove si e' ritenuto che "il ricorso giurisdizionale avverso le operazioni delle elezioni regionali sia immediatamente proponibile avverso la proclamazione degli eletti" anziche' avverso la delibera di convalida effettuata dall'Assemblea regionale siciliana - ed iscritto al n. 19 del registro conflitti 1992;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 1992 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi gli avvocati Francesco Castaldi e Salvatore Pensabene Lionti per la Regione siciliana;

(.....)

Considerato in diritto

1. - La Regione siciliana ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato in ordine alla decisione n. 58 del 12 marzo 1992 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, con la quale e' stato affermato che il ricorso giurisdizionale avverso le operazioni delle elezioni regionali e' immediatamente proponibile nei confronti dell'atto di proclamazione degli eletti adottato dall'ufficio elettorale circoscrizionale. Ad avviso della ricorrente, con tale statuizione e' stata eliminata la parte finale dell'iter procedimentale, cioe' la convalida della elezione dei propri componenti da parte dell'Assemblea regionale, a questa riservata dall'art. 3 dello Statuto regionale (approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455), dall'art. 4, lett. a), delle norme di attuazione del medesimo (approvate con decreto legislativo del Capo provvisorio
dello Stato 25 marzo 1947, n. 204), nonche' dalla legge regionale 20 marzo 1951, n. 29 (art. 61) e dal Regolamento interno dell'Assemblea regionale (artt. da 40 a 61). La decisione impugnata si risolverebbe in una sottrazione di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione in materia e quindi in una invasione della sua sfera di autonomia perpetrata dal giudice con assoluta esorbitanza dalla giurisdizione, con violazione altresi' degli artt. 5, 101, 102, 104, 113, 116 e 118 della Costituzione.

2. - Cosi' come e' stato prospettato dalla ricorrente il conflitto e' ammissibile.

La Regione, infatti, non censura il modo in cui il giudice amministrativo ha in concreto esercitato la giurisdizione, ma, in definitiva, il fatto in se' di averla esercitata nei confronti di un atto che sarebbe alla giurisdizione stessa sottratto in virtu' delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla ricorrente; tanto basta, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. sentt. nn. 289 del 1974, 183 del 1981, 70 del 1985, 285 del 1990, 99 e 175 del 1991), agli effetti dell'ammissibilita' del conflitto.

3. - Nel merito deve essere riconosciuta la competenza del giudice amministrativo, ed il ricorso deve essere respinto sotto ogni profilo.

Lo Statuto di autonomia speciale della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 - prima ancora, come e' noto, delle elezioni

dell'Assemblea Costituente - attribuisce (art. 3) alla Regione stessa la potesta' legislativa in materia di elezione dell'Assemblea regionale col solo limite del suffragio universale diretto e segreto e dei principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche. L'art. 42 dello Statuto prevedeva che le prime elezioni si tenessero "in base alla emananda legge elettorale politica dello Stato"; le elezioni furono indette per il 20 aprile 1947 con il decreto del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1946, n. 456, applicando le disposizioni del decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, relative all'elezione dell'Assemblea Costituente.

L'Assemblea regionale si dette poi, ai sensi delle citate norme statutarie, la propria legge elettorale (legge regionale 20 marzo 1951, n. 29).

Nel primo periodo di vita dell'autonomia speciale si ritenne da parte della Regione siciliana che la posizione costituzionale dell'Assemblea regionale fosse equiparabile a quella delle due Camere del Parlamento. Ma fino dalla sentenza n. 66 del 1964 questa Corte ricondusse tale posizione nei termini compatibili con l'ordinamento costituzionale: escluse ogni possibile estensione all'Assemblea regionale dei poteri e delle prerogative tipiche del Parlamento, e ribadi' che le norme in tema di giurisdizione sono di assoluta ed esclusiva competenza statale. Con la successiva sentenza n. 115 del 1972, sul tema specifico del contenzioso elettorale, la Corte ha nuovamente affermato "che alle Regioni, anche se a statuto speciale, non spetta competenza alcuna in tema di giurisdizione .. E percio' non puo' revocarsi in dubbio che, in applicazione di tale principio, come non sono ammissibili leggi regionali sulla giurisdizione, cosi' non e' ammissibile che leggi regionali escludano la giurisdizione". Conseguentemente la Corte ha ritenuto che "le disposizioni contenute nella legge statale che disciplino' le prime elezioni regionali (D.L.C.P.S. 25 marzo 1947, n. 204), nella legislazione regionale (legge regionale 20 marzo 1951, n. 29) e nel Regolamento interno dell'Assemblea (specialmente nell'art. 41) devono essere interpretate in un modo che le renda compatibili con la Costituzione: di tal che "il giudizio definitivo" sui reclami elettorali, la "convalida delle elezioni", la "incontestabilita'" della pronunzia finale e cosi' via sono tutte espressioni che correttamente vanno riferite alla fase conclusiva del complesso procedimento elettorale e che qualificano come definitivi gli atti relativi nel senso che questi concludono, appunto, quel procedimento: non certo nel senso della preclusione di una successiva fase giurisdizionale, nella quale le situazioni subiettive degli interessati possano trovare quella tutela che la Costituzione a tutti riconosce" (citata sent. n. 115 del 1972).

4. - Del resto la Regione ricorrente non pone in discussione la esperibilita' della tutela giurisdizionale (sia dinanzi al giudice ordinario, sia dinanzi al giudice amministrativo) in ordine alle elezioni dell'Assemblea regionale, ma sostiene che detta tutela non possa esperirsi se non nei confronti della deliberazione di convalida
degli eletti da parte dell'Assemblea, considerata come atto definitivo che conclude il complesso procedimento elettorale. Tale assunto sarebbe suffragato dalla citata sentenza n. 115 del 1972 di questa Corte e da una piu' recente pronunzia sulla medesima materia, la n. 167 del 1985.

Ma - come e' stato gia' detto - la tesi della Regione non puo' essere accolta.

Una attenta e corretta lettura delle pronunce surrichiamate dimostra che i principi in esse affermati - dai quali questa Corte non intende discostarsi - conducono a conclusioni antitetiche rispetto all'assunto della Regione siciliana.

Invero, partendo dalle premesse poste in tema di giurisdizione dalla sentenza n. 66 del 1964 e confermate dalla sentenza n. 115 del 1972, la quale interpreta le disposizioni

concernenti l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana e in particolare quelle relative al procedimento di convalida degli eletti in modo conforme a Costituzione, si evince che "il giudizio definitivo" riservato all'Assemblea regionale, "sulle contestazioni, le proteste, e, in generale, su tutti i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni elettorali o all'ufficio centrale circoscrizionale durante la loro attivita' o posteriormente" - previsto dall'art. 61 della legge regionale n. 29 del 1951 - ha carattere puramente amministrativo. Altrettanto va detto, ovviamente, per il contenzioso disciplinato dagli artt. 40 - 61 del Regolamento interno dell'Assemblea medesima. Quanto, poi, alla sentenza n. 167 del 1985, va considerato che con essa la Corte dichiaro' inammissibile per irrilevanza la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 56 e 61 della piu' volte menzionata legge regionale n. 29 del 1951 concernente le elezioni dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana.

A tale conclusione la Corte pervenne osservando che lo stesso T.A.R. remittente aveva affermato che "la pregiudiziale eccezione di inammissibilita' del ricorso per mancanza del momento conclusivo del procedimento elettorale, si appalesa fondata" ed aveva aggiunto che l'effetto conclusivo del procedimento non puo' essere attribuito all'atto di proclamazione, al quale quindi non puo' essere riconosciuto carattere di definitivita', deducendone infine "la intempestivita' del rimedio giurisdizionale". E' pertanto evidente che la Corte non poteva che prendere atto di una irrilevanza manifestata ex ore suo dal giudice remittente e dichiarare di conseguenza la inammissibilita' della questione.

Esattamente quindi il Consiglio di giustizia amministrativa, ponendosi il problema della sentenza n. 167 del 1985, ne ha sottolineato il carattere di declaratoria di inammissibilita' per irrilevanza, osservando che la questione della diretta impugnabilita' dell'atto dell'ufficio elettorale circoscrizionale non aveva formato oggetto di specifico esame della Corte, cui non puo' pertanto essere ricondotta la tesi che l'unico atto impugnabile in sede giurisdizionale sia l'atto di convalida adottato dalla stessa Assemblea regionale.

5. - Tanto chiarito, devono essere coerentemente sviluppate le conseguenze che derivano dal carattere amministrativo delle decisioni finali dell'Assemblea, anche se adottate in seguito a reclami, proteste o ricorsi.

Ribadito che alle regioni, anche se a statuto speciale, non spetta competenza alcuna in tema di giurisdizione e che, in applicazione di tale principio, come non sono ammissibili leggi regionali sulla giurisdizione, cosi' non e' ammissibile che leggi regionali escludano la giurisdizione, va anche affermato che le modalita' di esercizio
del fondamentale diritto alla tutela giurisdizionale non possono essere diverse in una regione rispetto al restante territorio nazionale, soprattutto quando la diversita' verrebbe a tradursi in un sostanziale indebolimento della tutela stessa.

Ora, non puo' esservi dubbio che anche per quanto riguarda il contenzioso elettorale riservato alla competenza del giudice amministrativo, nella materia delle operazioni elettorali, debba valere la regola sancita dagli artt. 2 e 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, che ha eliminato il requisito della definitivita' dell'atto amministrativo quale condizione necessaria per la proponibilita' del ricorso giurisdizionale; tale principio e' stato confermato in via generale dalla recente sentenza n. 42 del 1991 di questa Corte, la quale ha sottolineato "l'esigenza di uniformita' della tutela, in ordine a situazioni soggettive di identica natura". Occorre inoltre considerare che detta esigenza appare assolutamente evidente nei ricorsi concernenti le operazioni elettorali, dato che l'ufficio elettorale circoscrizionale con l'atto di proclamazione degli eletti assegna i seggi e attribuisce agli eletti medesimi il diritto a ricoprire la carica elettiva, nonche' definisce la

graduatoria dei candidati ad ogni effetto che possa derivarne anche per i non eletti, ove si verifichino successivamente vacanze per qualsiasi causa. Condizionare all'esaurimento del procedimento amministrativo elettorale, di cui la convalida degli eletti costituisce l'atto conclusivo, la proponibilita' del ricorso giurisdizionale per chi si ritenga leso dall'atto di proclamazione dei risultati, darebbe luogo ad una grave limitazione del fondamentale diritto di ogni persona di agire in giudizio a tutela delle proprie posizioni soggettive.

6. - Correttamente dunque il Consiglio di giustizia amministrativa ha ritenuto che "le norme regionali in questione, alla luce dell'indicata evoluzione dell'ordinamento, vadano interpretate nel senso che il ricorso giurisdizionale avverso le operazioni delle elezioni regionali sia immediatamente proponibile avverso la
proclamazione degli eletti".

A questa conclusione il giudice e' pervenuto, del resto, in via ermeneutica, limitandosi ad interpretare la normativa sottoposta al suo esame alla luce dei principi costituzionali: non puo', quindi, certamente parlarsi, come sostiene la ricorrente, di "disapplicazione" delle norme regionali, ben diverso essendo il caso - richiamato dalla Regione - della sent. n. 285 del 1990, in cui era stato esercitato dichiaratamente un abnorme potere di disapplicazione di leggi regionali (trattate alla stregua di atti amministrativi) per presunta incostituzionalita'.

Al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni, si contrappone quale unica eccezione, ai sensi dell'art. 66 della Costituzione, la riserva di competenza esclusiva del Parlamento a giudicare sui titoli di ammissione dei propri componenti.

Una volta escluso, come e' stato ricordato al punto 3, che all'Assemblea regionale siciliana possa estendersi detta riserva, che solo per il Parlamento e' prevista in Costituzione e solo per il Parlamento trova giustificazione storica e sistematica, non vi e' ragione alcuna su cui fondare l'attribuzione alla Regione, seppure dotata di autonomia speciale, di una disciplina particolare e diversa in tema di tutela giurisdizionale, quale sarebbe quella della condizione della definitivita' dell'atto (nella specie il provvedimento di convalida degli eletti) per la proponibilita' del ricorso al giudice. Va pertanto riconosciuto che il Consiglio di giustizia amministrativa ha esercitato la giurisdizione di propria spettanza senza invadere o ledere, con la decisione nei cui confronti e' stato sollevato conflitto di attribuzione, competenze costituzionalmente garantite alla Regione siciliana.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato e per esso al giudice amministrativo giudicare sui ricorsi in materia di operazioni elettorali per l'elezione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana direttamente proposti avverso l'atto di proclamazione degli eletti adottato dall'Ufficio elettorale circoscrizionale.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale,
Palazzo della Consulta, Il 24 marzo 1993.
Il Presidente: BORZELLINO
Il redattore: FERRI
Il cancelliere: DI PAOLA
Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.
Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 115
ANNO 1993
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di societa' cooperative), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 7 marzo 1992, depositato in cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 1992;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 1992 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Ivone Cacciavillani per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto denuncia l'illegittimita' costituzionale della legge 31 gennaio 1992, n. 59, che detta nuove norme in materia di societa' cooperative, assumendo essenzialmente l'invasione di competenze regionali ed il contrasto con norme comunitarie in materia di agricoltura, in particolare per la definizione della figura di imprenditore agricolo a titolo principale.

Le disposizioni della legge statale specificamente denunciate dalla ricorrente sono:

a) l'art. 14, terzo comma, che modifica l'art. 23 del decreto del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577.

Quest'ultima disposizione, nello stabilire i requisiti dei soci delle cooperative agricole, prevedeva che, limitatamente all'esercizio di mansioni amministrative e tecniche nell'interesse sociale per il quale sia necessario il possesso della qualita' di socio, e' consentita l'ammissione di soci che non siano lavoratori manuali della terra, in numero non superiore all'8 per cento di quello complessivo dei soci. L'art 14 della legge n. 59 del 1992 non altera la struttura della precedente disposizione, ma elimina solamente il limite quantitativo in precedenza previsto per l'ammissione alla cooperativa agricola di soci che non siano lavoratori manuali della terra;

b) l'art. 19, che integra la documentazione per l'iscrizione delle cooperative agricole nell'apposito registro prefettizio, iscrizione gia' prevista e disciplinata dall'art. 13 del citato decreto legislativo n. 1577 del 1947;

c) gli artt. 11, quarto e sesto comma, e 20, nella parte in cui prevedono che le societa' cooperative devolvano una quota degli utili annuali (pari al 3 per cento) ad un fondo costituito dalle associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo alle quali le cooperative aderiscono o, se non aderenti a tali associazioni, ad un fondo costituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

2. - L'eccezione di inammissibilita' del ricorso per omessa indicazione dei parametri di valutazione della costituzionalita' della legge, sollevata

dall'Avvocatura dello Stato nell'atto di costituzione e non ribadita nella successiva memoria, non puo' essere accolta.

Il ricorso, pur senza una formulazione di assoluta chiarezza, consente tuttavia di individuare due motivi di doglianza, almeno uno dei quali idoneo ad attingere al livello di un possibile contrasto con norme costituzionali.

E' stata difatti denunciata la violazione di competenze regionali in materia di cooperative agricole, affermando che la disciplina legislativa della cooperazione debba rientrare nella competenza regionale quando tocca materie assegnate alle regioni; con riferimento, quindi, all'art. 117 della Costituzione.

Inoltre e' stato dedotto il contrasto con la normativa comunitaria, in modo specifico con il regolamento n. 2328/91 che, ad avviso della Regione ricorrente, consentirebbe il costituirsi di fenomeni cooperativi in agricoltura con presupposti diversi da quelli che si affermano introdotti dalla legge n. 59 del 1992.

3. - Con il primo dei due profili di dedotta illegittimita' costituzionale, sopra individuati, la ricorrente prefigura, al di la' della specifica elencazione delle materie di competenza regionale contenuta nell'art. 117 della Costituzione, una attribuzione regionale in materia di disciplina delle cooperative, sia con riferimento all'interesse generale delle regioni per la cooperazione, sia in relazione alla competenza regionale in settori di attivita', quale l'agricoltura, nei quali le cooperative operano. Per tal via si tenderebbe a superare la competenza statale nella disciplina delle cooperative, intese quali figure soggettive.

Questa impostazione non puo' essere seguita. Se pure si ritenesse che gli aspetti del sistema normativo ritenuti lesivi delle competenze regionali siano stati introdotti dalla legge n. 59 del 1992 e non siano, piuttosto, da riferire alla disciplina previgente (questa prospettazione potrebbe riguardare: l'ammissione di soci alle cooperative agricole, atteso che l'art. 14 non pone nuove limitazioni ma ne rimuove di precedenti; l'iscrizione nel registro prefettizio, giacche' non la prevede l'art. 19 della legge denunciata, che solo integra la documentazione richiesta; la destinazione con modalita' nuove, disciplinate dagli artt. 11 e 20, di una quota degli utili per rendere concrete le finalita' solidaristiche che sono alla base della cooperazione), tuttavia si dovrebbe sempre riconoscere che le nuove disposizioni riguardano la base societaria delle cooperative, i requisiti per il loro riconoscimento e la iscrizione negli appositi registri prefettizi, i modi e le forme di concreta espressione della solidarieta' mutualistica nella destinazione degli utili.

Si tratta di aspetti concernenti la disciplina delle figure soggettive, la struttura delle cooperative, la impostazione generale delle finalita' mutualistiche, indipendentemente dai settori nei quali le cooperative operano e dalla disciplina delle materie che formano oggetto della loro attivita', in ordine alle quali si esprimono competenze regionali, non idonee a toccare o ad assorbire la disciplina delle figure soggettive della cooperazione, affidate alla competenza statale.

Le disposizioni della legge n. 59 del 1992 disciplinano appunto questi aspetti comuni e generali della cooperazione, della condizione dei soggetti quanto all'ammissibilita' dei soci, delle modalita' di iscrizione in registri gia' previsti, delle forme di solidarieta' nell'ambito del movimento cooperativo. Si tratta di materie sicuramente estranee a quelle che l'art. 117 della Costituzione rimette alla competenza regionale.

Per questo aspetto la questione di legittimita' costituzionale promossa dalla Regione Veneto e' infondata.

4. - Per il secondo profilo dell'asserito contrasto con norme comunitarie, la questione di legittimita' costituzionale e' inammissibile.

La Corte ha gia' affermato che il controllo sulla compatibilita' tra norma interna e norma comunitaria, per l'eventuale contrasto tra i due ordini di disposizioni, non puo' dar luogo ad una questione di legittimita' costituzionale, in quanto la norma comunitaria, estranea al sistema delle fonti interne, opera per forza propria (sentenza n. 170 del 1984). La Corte ha inoltre ribadito il principio della diretta applicabilita' del diritto comunitario e della correlativa non applicazione del diritto nazionale con esso contrastante (sentenza n. 113 del 1985).

Se il problema e' costituito, come sembra enunciare la Regione ricorrente, dalla definizione della figura di imprenditore agricolo a titolo principale, quale risulterebbe dal regolamento comunitario n. 2328/91 in asserita difformita' dalla disciplina nazionale, e' evidente che la relativita' delle qualificazioni giuridiche proprie dei distinti ordinamenti esclude la possibilita' di interferenza o contrasto tra i limiti di partecipazione alle cooperative agricole previste dalla legge nazionale e la qualificazione di imprenditore agricolo idoneo destinatario di aiuti comunitari. Indipendentemente da questa considerazione vale il principio, gia' affermato dalla Corte, che la diretta applicabilita' delle norme comunitarie rende inammissibile la questione di legittimita' costituzionale della norma nazionale che si sospetti in contrasto con la norma comunitaria (sentenza n. 168 del 1991), la quale comunque non e' idonea ad incidere sulla articolazione delle competenze nei rapporti tra Stato e regioni.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 11, quarto e sesto comma; 14, terzo comma; 19 e 20 della legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di societa' cooperative), promossa, in riferimento al regolamento del Consiglio delle Comunita' europee 15 luglio 1991, n. 2328/91, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 11, quarto e sesto comma; 14, terzo comma; 19 e 20 della legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di societa' cooperative), promossa, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1993.

Il Presidente: BORZELLINO
Il redattore: MIRABELLI
Il cancelliere: DI PAOLA
Depositata in cancelleria il 26 marzo 1993.
Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 231
ANNO 1993
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 129, commi 1 e 3 della legge della Provincia autonoma di Trento 5 settembre 1991, n. 22 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio), promosso con l'ordinanza emessa il 13 maggio 1992 dal Pretore di Trento - sezione distaccata di Borgo Valsugana nei procedimenti penali riuniti a carico di Lenzi Giovanni ed altro, iscritta al n. 660 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visto l'atto di intervento della Provincia autonoma di Trento;

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1993 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Udito l'avv. Umberto Pototschnig per la Provincia autonoma di Trento;

(……)

Considerato in diritto

1. - Il Pretore di Trento, sezione distaccata di Borgo Valsugana, ha sollevato questione di legittimita' costituzionale dell'art. 129, commi 1 e 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 5 settembre 1991, n. 22: tali disposizioni, nell'introdurre una regolamentazione del procedimento per la concessione in sanatoria di opera abusiva differente da quella statale, contrasterebbe con il principio di riserva di legge statale in materia penale, incidendo sull'applicabilita' delle cause di estinzione del reato ex art. 20, lett. b) della legge n. 47 del 1985: con cio' violando gli artt. 3, 25, secondo comma, 116 e 117 della Costituzione e gli artt. 4 e 8 dello Statuto della Regione Trentino - Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

2. - La questione e' fondata.

La Provincia autonoma di Trento, nell'esercizio delle competenze attribuitele dall'art. 8 dello Statuto speciale, ha introdotto, con la legge 5 settembre 1991, n. 22, una compiuta disciplina sull'assetto e lo sviluppo urbanistico del territorio, sulla tutela del paesaggio e degli insediamenti storici nella Provincia: il titolo X di detta legge provinciale, relativo alla vigilanza sull'attivita' urbanistico-edilizia, prevede, all'art. 129, specifiche modalita' per la concessione o l'autorizzazione in sanatoria.

In materia di controllo dell'attivita' urbanistico-edilizia, di snellimento delle procedure, di recupero degli insediamenti abusivi (capi I, II e III della legge 28 febbraio 1985, n. 47), le regioni usufruiscono di un margine di "variabilita'" rispetto alla legge dello Stato, di cui debbono rispettare, per l'appunto, i "principi". Se esiste dunque spazio per autonome previsioni normative adottate dalle regioni a statuto ordinario, tanto piu' cio' deve dirsi per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, la cui sfera di competenza e' specificamente salvaguardata dall'art. 1, terzo comma, della citata legge n. 47 del

1985. Ma cio' non significa che tale competenza non sia soggetta a limiti, che nel caso in esame sono espressamente sanciti dagli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale: e' vero che la Provincia di Trento ha competenza primaria in materia di urbanistica e piani regolatori (art. 8, n. 5, Statuto), ma e' pure vero che l'esercizio della potesta' legislativa provinciale dovra' avvenire "in armonia" con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, e nel rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (art. 4 Statuto).

E' innegabile che le due disposizioni sospettate d'incostituzionalita' non modificano il sistema delle sanzioni penali delineato dalla legge statale; ma e' altrettanto evidente che, nell'introdurre una regolamentazione del procedimento amministrativo piu' favorevole al soggetto privato rispetto a quanto risulta dall'art. 13 della legge n. 47 del 1985, esse portano all'estinzione del reato urbanistico anche nell'ipotesi di mancata conformita' dell'opera con gli strumenti urbanistici vigenti all'epoca della costruzione dell'opera stessa. Ora, come questa Corte ha gia' chiarito (sent. n. 370 del 1988), la sanatoria ex art. 13 della legge n. 47 del 1985 presuppone la verifica dell'intrinseca "giustizia" sostanziale dell'opera, che deve risultare conforme agli strumenti urbanistici gia' nel momento della costruzione: l'estinzione del reato trova dunque giustificazione nell'accertata inesistenza del "danno urbanistico".

Va aggiunto, poi, che le due disposizioni denunziate non si limitano a integrare le formule adottate dal legislatore statale, ad esempio a fini di maggiore chiarezza (si veda sul punto la sentenza di questa Corte n. 201 del 1992): esse introducono elementi di irrazionale difformita' e compromettono, su un punto decisivo, il delicato equilibrio che la legge n. 47 del 1985 ha definito tra presupposti per la concessione in sanatoria e perseguibilita' dei reati previsti dalle vigenti norme urbanistiche, a salvaguardia di fondamentali esigenze di governo del territorio (sentt. nn. 370 e 369 del 1988).

Incidendo sull'applicabilita' delle cause di estinzione del reato, le disposizioni in esame interferiscono nella "materia penale", per la quale vale la riserva di disciplina a favore dello Stato, che si configura come un principio di rango costituzionale e condiziona l'autonomia legislativa regionale anche nel caso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (nella giurisprudenza di questa Corte, v. in particolar modo le sentt. nn. 18 del 1991, 487 del 1989, 179 del 1986, con specifico riguardo alla materia urbanistico- edilizia, ed anche le sentt. nn. 437 del 1992, 504, 213, 197, 117 del 1991, 239 del 1982).

La legge provinciale, nella parte denunziata, risulta dunque invasiva delle attribuzioni riservate allo Stato per tutto cio' che attiene alla materia penale, con cio' esorbitando dai limiti che gli articoli 4 e 8 dello Statuto speciale pongono all'esercizio della potesta' legislativa della Provincia autonoma.

Restano assorbite le censure mosse con riguardo agli artt. 3, 25, secondo comma, 116 e 117 della Costituzione

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimita' costituzionale dell'art. 129, commi 1 e 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 5 settembre 1991, n. 22 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 1993.
Il Presidente: CASAVOLA
Il redattore: GUIZZI
Il cancelliere: DI PAOLA
Depositata in cancelleria il 13 maggio 1993.
Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 382
ANNO 1993
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale:

a) dell'art. 2, primo comma, lett. b) e c), e terzo comma; dell'art. 8, secondo comma, lett. b), nonche' dell'all. A e dell'all. B, punto 4, del decreto legislativo 30 gennaio 1993, n. 27 recante: "Attuazione della direttiva 89/608/CEE relativa alla mutua assistenza tra autorita' amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica";

b) dell'art. 2, primo comma, lett. f) e g); e dell'art. 5, secondo comma, del decreto legislativo 30 gennaio 1993, n. 28, recante: "Attuazione delle direttive 89/662/CEE e 90/425/CEE relative ai controlli veterinari e zootecnici di taluni animali vivi e su prodotti di origine animale applicabili negli scambi intracomunitari", promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 6 marzo 1993, depositato in cancelleria il 13 successivo ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 1993;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 1993 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avv. Valerio Onida per la Regione Lombardia, l'avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri, e l'Avv. Antonio Funari per il Sindacato Italiano Veterinari Medicina Pubblica;

(……)

Considerato in diritto

1. - La Regione Lombardia ha promosso giudizio di legittimita' costituzionale, in via principale, su varie norme del decreto legislativo 30 gennaio 1993 n. 27 e del decreto legislativo 30 gennaio 1993 n. 28, recanti, rispettivamente: "Attuazione della direttiva 89/608/CEE, relativa alla mutua assistenza tra autorita' amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica", e "Attuazione delle direttive 89/662/CEE e 90/425/CEE relative ai controlli veterinari e zootecnici di taluni animali vivi e su prodotti di origine animale applicabili negli scambi intracomunitari".

2. - Premette la ricorrente che le funzioni in materia di controlli e vigilanza veterinaria sono state interamente attribuite alla competenza delle Regioni con l'art. 27 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, mantenendo in capo allo Stato, ai sensi dell'art. 6, primo comma, lett. a, della legge 27 dicembre 1978 n. 833, solo le funzioni concernenti "i rapporti internazionali e la profilassi internazionale, marittima, aerea e di frontiera, anche in materia veterinaria"; compiti per i quali lo Stato conserva un apparato periferico costituito dagli uffici veterinari di dogana interna, di porto e di aeroporto.

Sulla base di tale presupposto la ricorrente lamenta, in sintesi, che i decreti legislativi impugnati, nel dare attuazione alle citate direttive comunitarie - e cioe', nel disciplinare i controlli veterinari interni negli scambi intracomunitari, e la collaborazione con i corrispondenti servizi degli altri Stati membri al fine della corretta applicazione della legislazione veterinaria - realizzino, sotto le vesti di un adempimento comunitario, lo svuotamento delle competenze regionali in materia e il loro trasferimento, quanto meno in parte rilevante, agli uffici statali.

Conseguentemente, sostiene la Regione, tutte le norme che nei decreti in esame prevedono l'inserimento di organi e uffici statali al posto dei corrispondenti organi regionali (e cioe': art. 2, primo comma, lett. b e c, e terzo comma; art. 8, secondo comma, lett. b; allegato A e allegato B, punto 4, del decreto legislativo n. 27 del 1993, nonche' gli artt. 2, primo comma, lett. f e g, e 5, secondo comma, del decreto legislativo n. 28 del 1993) comportano una sostanziale avocazione di funzioni rientranti nell'ambito delle competenze trasferite alle Regioni.
Dette disposizioni, ad avviso della ricorrente, risultano lesive dell'autonomia regionale per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonche' per violazione dell'art. 76 della Costituzione in relazione all'art. 47 della legge 19 febbraio 1992 n. 142 (legge comunitaria per il 1991), che, nel dettare i criteri di delega per l'attuazione delle citate direttive, non autorizzava affatto il riaccentramento di competenze realizzato con i predetti decreti legislativi nn. 27 e 28 del 1993.
3.1. - La questione non e' fondata, e, per quanto attiene ad una specifica censura, deve ritenersi inammissibile, secondo quanto di seguito si dira'.
I decreti in esame sono attuativi di direttive comunitarie, in forza della delega prevista all'art. 47 della legge 19 febbraio 1992 n. 142.
La direttiva n. 89/608, cui e' data attuazione dal primo dei citati decreti, disciplina la mutua assistenza tra le autorita' amministrative degli Stati membri e la collaborazione tra queste e la Commissione comunitaria, nella "prospettiva della soppressione dei controlli veterinari alle frontiere in vista della realizzazione del mercato interno" (cfr. secondo "considerando"), al fine di assicurare l'osservanza della legislazione veterinaria e di quella zootecnica negli scambi intracomunitari e con i paesi terzi. Poiche' si fa riferimento ad un'attivita' unitaria a livello nazionale degli Stati membri per assicurare l'osservanza delle legislazioni di matrice comunitaria, la direttiva stessa indica "la competente autorita' centrale di uno Stato membro" allorche' individua l'autorita' competente nelle richieste di assistenza o di collaborazione.
3.2. - Le direttive n. 89/662 e 90/425 si occupano invece dei controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari, sempre in prospettiva della realizzazione del mercato interno.
Conseguentemente all'abolizione delle frontiere tra gli Stati membri dal 1 gennaio 1993, detti controlli, prima effettuati alle frontiere, devono ora avvenire nel luogo di partenza (di regola), o nel luogo di destinazione, ovvero anche durante il trasporto, in caso di sospetti d'irregolarita'.
4. - Proprio quest'ultimo punto evidenzia l'erroneita' del presupposto da cui muove il ricorso; erroneita' consistente nel ritenere che, poiche' i controlli non si effettuano piu' alle frontiere, tutta la materia attenga ormai ai "controlli interni" che l'ordinamento nazionale attribuisce alla competenza regionale.
Al contrario, pur essendo evidentemente mutato il luogo dei controlli veterinari, le relative funzioni restano di contenuto identico a quello precedente, in quanto oggetto dei controlli sono tuttora gli scambi intracomunitari o le importazioni da paesi terzi; funzioni che, essendo in definitiva dirette ad assicurare, in rapporto alla Comunita' ed agli altri Stati membri, il sistema dei controlli unitariamente e complessivamente considerato, ed a garantire la mutua assistenza tra Stati e la collaborazione con la Commissione CEE, devono ritenersi attribuite allo Stato ai sensi dell'art. 6, lett. a, della citata legge n. 833 del 1978.
5.1. - Alla luce delle considerazioni ora esposte tutte le censure dedotte dalla ricorrente in ordine alle singole norme impugnate risultano prive di consistenza.

5.2. - Una volta riconosciuto che le attivita' di collaborazione con la Comunita' e di mutua assistenza con gli altri Stati membri integrano funzioni di spettanza statale, e' pienamente legittimo che l'"autorita' richiedente" e l'"autorita' interpellata", ai sensi dell'art. 2, primo comma, lett. b e c, del decreto legislativo n. 27 del 1993, siano, rispettivamente, il Ministero della Sanita', ed i suoi uffici periferici. Inoltre, come si e' gia' prima posto in evidenza, non solo la stessa direttiva 89/698 identifica l'autorita' richiedente con la "competente autorita' centrale" dello Stato membro (a conferma dell'aspetto necessariamente unitario di tali funzioni) ma e' costante giurisprudenza di questa Corte che l'apprezzamento delle esigenze unitarie nell'attuazione della normativa comunitaria competa agli organi centrali dello Stato, quale destinatario dell'obbligo previsto dall'art. 189 del trattato C.E.E. di assicurare anche, ove occorra, l'uniformita' delle relative misure di esecuzione (cfr. sent. n. 632 del 1988).
5.3. - Viene altresi' impugnato il terzo comma del citato art. 2, il quale stabilisce che gli uffici periferici del Ministero della Sanita' per gli adempimenti degli obblighi comunitari siano retti da medici veterinari con qualifica dirigenziale. In ordine a tale censura, peraltro del tutto sfornita di specifica motivazione, non puo' riconoscersi alcun interesse apprezzabile della Regione a sindacare il grado dei dirigenti preposti ai detti uffici, una volta riconosciuta la legittimita' dell'attribuzione allo Stato delle funzioni in esame. Detta censura deve pertanto ritenersi inammissibile. 5.4. - Anche le attivita' descritte nell'art. 8, secondo comma, lett. b, in tema di collaborazione ed assistenza ad altri Stati membri attengono in piena evidenza a rapporti internazionali o comunitari, e quindi di riconosciuta spettanza statale secondo le motivazioni prima indicate.
5.5. - La Regione lamenta inoltre l'inclusione dei Prefetti fra le autorita' interne di cui il Ministero dell'Agricoltura puo' avvalersi ed alle quali sono presentate le domande di assistenza in materia di controllo sull'applicazione della legislazione zootecnica (allegato B, punto 4, del decreto legislativo n. 27 del 1993).
Anche in questo caso, ad avviso della ricorrente, poiche' a tali organi non spetta alcuna competenza in materia, la previsione si tradurrebbe in un parziale disconoscimento della competenza regionale e risulterebbe quindi illegittima.
Ai sensi dell'art. 10 della legge 15 gennaio 1991 n. 30 ("Disciplina della riproduzione animale") deve invece riconoscersi ai Prefetti una specifica competenza proprio in materia di controllo sulla riproduzione animale ed applicazione delle relative sanzioni, e pertanto anche tale doglianza risulta infondata.
6.1. - Del pari, in ordine alle censure relative all'art. 2, primo comma, lett. f e g, del decreto legislativo n. 28 del 1993 (che identificano in uffici statali l'"autorita' competente" e il "veterinario ufficiale", ai fini del decreto stesso), valgono le medesime considerazioni gia' espresse al punto n. 5.2. sulla natura delle funzioni di controllo veterinario e zootecnico negli scambi intracomunitari e sulla legittimita' del mantenimento allo Stato (Ministero della sanita' ed uffici periferici) di tali compiti.
6.2. - Parimenti infondata e' la censura rivolta nei confronti dell'art. 5, secondo comma, del decreto legislativo n. 28 del 1993.
Detta norma prevede delle convenzioni stipulate "con gli uffici di cui all'allegato A del decreto legislativo n. 27 del 1993", e cioe' con gli uffici periferici del Ministero della sanita', al fine di stabilire le garanzie che i destinatari dei prodotti devono fornire allorquando si registrano quali operatori in tale settore, ai sensi dello stesso art. 5, quarto comma, lett. a.

Anche tale disciplina ha per oggetto l'importazione di prodotti "originari di un altro Stato membro" e, conseguentemente, in base alle ragioni fin qui esposte, le funzioni di controllo su tali scambi devono ritenersi di competenza statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 2, primo comma, lett. b e c, 8, secondo comma, lett. b, nonche' dell'allegato A e dell'allegato B, punto 4, del decreto legislativo 30 gennaio 1993 n. 27, e degli artt. 2, primo comma, lett. f e g, e 5, secondo comma, del decreto legislativo 30 gennaio 1993 n. 28;

Dichiara inammissibile la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 2, terzo comma, del decreto legislativo 30 gennaio 1993 n. 27;

Questioni sollevate, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 ottobre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 224
ANNO 1994
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 15, primo, terzo e quarto comma, 47, secondo e terzo comma, 152, primo comma, e 159 del decreto legislativo 1ø settembre 1993, n. 385, recante "Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia", promosso con ricorsi della Provincia autonoma di Bolzano, della Regione Sardegna, della Provincia autonoma di Trento e della Regione Trentino-Alto Adige, rispettivamente notificati il 30 e 29 settembre 1993, depositati in cancelleria il 4 e 5 novembre successivi ed iscritti ai nn. 67, 68, 69 e 70 del registro ricorsi 1993;
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
Udito nell'udienza pubblica del 12 aprile 1994 il Giudice relatore Enzo Cheli;
Uditi gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano, Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento, Valerio Onida e Giandomenico Falcon per la Regione Trentino-Alto Adige e Sergio Panunzio per la Regione Sardegna e l'avvocato dello Stato Antonino Freni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - I quattro ricorsi in esame investono questioni di costituzionalita' in parte identiche e in parte connesse. I giudizi relativi vanno, pertanto, riuniti per essere decisi con una stessa sentenza.
2. - Le Province autonome di Bolzano e di Trento, la Regione Trentino-Alto Adige e la Regione autonoma della Sardegna chiedono la dichiarazione di illegittimita' costituzionale nei confronti di varie disposizioni del decreto legislativo 1ø settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), in quanto ritenute lesive delle competenze assegnate nel settore del credito alle stesse Province e Regioni dai rispettivi Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.
In particolare, di tale decreto legislativo:
a) la Provincia autonoma di Bolzano impugna l'art. 15, primo, terzo e quarto comma, e l'art. 159, terzo comma, per violazione dell'art. 11, primo e secondo comma, dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige e delle relative norme di attuazione, approvate con d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234, in quanto le norme impugnate, qualificate come inderogabili, avrebbero soppresso il potere della Provincia di autorizzare l'apertura di sportelli da parte di banche di carattere locale, nonche' il potere della stessa Provincia di esprimere al Ministero del tesoro il proprio parere in ordine all'apertura di sportelli da parte delle altre banche;
b) la Provincia autonoma di Trento impugna l'art. 15, primo comma, e l'art. 159, terzo comma, per motivi analoghi a quelli enunciati nel ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, ma rivendicando anche alla sfera della propria competenza il potere di vietare lo stabilimento nella provincia di nuove succursali di banche italiane, potere che l'art 15, primo comma, affida alla Banca d'Italia;
c) la Regione Trentino-Alto Adige impugna l'art. 159 per violazione degli artt. 5, n. 3, e 16 dello Statuto speciale, cosi' come attuato dagli artt. 1 e 3, primo, secondo e terzo

comma, del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234, nonche' per violazione dell'art. 107, primo comma, dello stesso Statuto e dell'art. 2 del d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266. La disciplina impugnata, introducendo a fini di vigilanza il parere vincolante della Banca d'Italia in ordine all'esercizio di talune competenze regionali, avrebbe sostanzialmente svuotato tali competenze, derogando altresi' alle norme di attuazione dello Statuto speciale senza il rispetto della particolare procedura prevista per queste norme e sottraendo alla stessa Regione, mediante la previsione dell'immediata operativita' dell'obbligo di tale parere vincolante, il potere di adeguarsi alla nuova disciplina statale entro il termine di sei mesi;

d) la Regione autonoma della Sardegna impugna gli artt. 47, secondo e terzo comma, 152, primo comma, e 159 per violazione degli artt. 3, 4 e 6 dello Statuto speciale nonche' dell'art. 76 della Costituzione e del principio di coordinamento e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regione. Le disposizioni impugnate avrebbero, infatti, inciso indebitamente nelle competenze regionali avendo previsto: 1) l'introduzione di un parere obbligatorio della Banca d'Italia in ordine alle convenzioni tra banche e pubbliche amministrazioni in materia di finanziamenti agevolati (art. 47); 2) la trasformazione obbligatoria o la soppressione, senza alcun intervento della Regione, delle casse comunali di credito agrario (art. 152); 3) l'introduzione a fini di vigilanza del parere vincolante della Banca d'Italia in procedimenti di competenza regionale, richiamando altresi' ipotesi non contemplate dalla legge di delegazione e conferendo alle norme relative, sempre in violazione della delega, il carattere della inderogabilita' (art. 159).

3. - Va in primo luogo esaminata l'eccezione di inammissibilita' prospettata dalla difesa dello Stato in relazione al fatto che parte delle disposizioni impugnate, contenute nel testo unico, avrebbero sostanzialmente riprodotto norme gia' formulate nel decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, attuativo della direttiva CEE n. 89/646, a suo tempo non impugnate dalle ricorrenti. L'eccezione viene riferita, in particolare, all'art. 159 del testo unico, in relazione al contenuto dell'art. 46 del decreto legislativo n. 481.

Tale eccezione non puo' essere accolta.

Come rilevano le Regioni e le Province ricorrenti, il testo unico approvato con il decreto legislativo n. 385 del 1993 non e' "compilatorio" ma "normativo" (o "innovativo"), trovando il suo fondamento nella delega conferita al Governo con l'art. 25, secondo comma, della legge 19 febbraio 1992, n. 142. Le norme formulate in tale testo unico hanno, pertanto, assunto una propria forza dispositiva suscettibile di incidere autonomamente nella sfera regionale, quand'anche si siano venute a configurare come ripetitive, in tutto o in parte, dei contenuti espressi in precedenti disposizioni di legge. Ne' - come questa Corte ha spesso sottolineato - nei giudizi di costituzionalita' in via principale il giudizio puo' essere precluso in conseguenza della mancata impugnazione di un precedente atto legislativo di contenuto identico o analogo, non operando in questo giudizio l'istituto dell'acquiescenza cosi' come elaborato dalla giurisprudenza amministrativa (v. sentt. nn. 49 del 1987; 19 del 1970; 113 del 1967).

I ricorsi in esame sono, pertanto, ammissibili in quanto proposti con tempestivita'.

4. - Passando all'esame del merito delle questioni sollevate, va innanzitutto richiamato l'iter che ha condotto all'adozione del nuovo testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, approvato con il decreto legislativo 1ø settembre 1993, n. 385. La prima fase di tale iter si collega alla direttiva approvata dal Consiglio delle comunita' europee il 15 dicembre 1989 (89/646/CEE), relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso e l'esercizio delle attivita' degli enti

creditizi. Questo testo (comunemente qualificato come "seconda direttiva" in materia bancaria), sviluppando e modificando la precedente direttiva CEE del 12 dicembre 1977 (77/780) - recepita nel diritto interno con il decreto legislativo 27 giugno 1985, n. 350 - ha posto alcuni principi di notevole portata innovativa. In particolare la "seconda direttiva", al fine di consentire la libera concorrenza tra le imprese bancarie nell'ambito comunitario, ha, tra l'altro, disposto: a) il reciproco riconoscimento e la validita' su scala europea delle autorizzazioni rilasciate dagli Stati membri per l'esercizio dell'attivita' bancaria; b) la subordinazione del reciproco riconoscimento alla armonizzazione minima delle condizioni relative all'accesso all'attivita' bancaria ed al suo esercizio, condizioni specificate nei titoli II e IV della stessa direttiva; c) l'affidamento della "vigilanza prudenziale" alle autorita' competenti dello Stato membro di origine, cui viene riconosciuto il compito di valutare l'adeguatezza della organizzazione amministrativa e contabile delle singole banche e di sorvegliare sulla loro gestione e situazione finanziaria; d) la possibilita' per le banche aventi sede nella comunita' di aprire succursali negli Stati membri senza necessita' di autorizzazioni particolari (c.d. "liberta' di stabilimento"), nonche' di svolgere liberamente i propri servizi in settori regolati dalla stessa direttiva (c.d. "libera prestazione dei servizi"). In un secondo momento, con la legge 18 febbraio 1992, n. 142 (Legge comunitaria per il 1991) il Governo veniva delegato ad attuare la direttiva CEE 89/646, nel rispetto dei principi elencati al primo comma dell'art. 25. Contestualmente, con il secondo comma dello stesso articolo, il Governo riceveva anche la delega ad emanare, entro diciotto mesi, un testo unico delle disposizioni che sarebbero state adottate, ai sensi del primo comma, in attuazione della direttiva, testo da coordinare "con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia, apportandovi le modifiche necessarie a tal fine". Veniva, quindi, emanato il decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, di attuazione della direttiva 89/646, dove i principi della stessa venivano adattati al contesto italiano con riferimento sia all'esercizio dell'attivita' bancaria (riservata agli enti creditizi) che allo svolgimento dell'attivita' di vigilanza (riservata alla Banca d'Italia). In tale decreto la sfera delle attribuzioni spettanti alla Regioni a statuto speciale in materia creditizia veniva disciplinata dall'art. 46, dove si attribuiva alle stesse Regioni il potere di emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, norme di recepimento della direttiva comunitaria. Con lo stesso articolo si introduceva anche la previsione di un parere vincolante della Banca d'Italia, per gli aspetti rilevanti ai fini della vigilanza, sull'esercizio dei poteri regionali in tema di autorizzazione all'attivita' bancaria, di modificazioni degli statuti degli enti creditizi, di fusioni e scissioni interessanti gli stessi enti, (secondo comma), nonche' l'indicazione del carattere inderogabile, rispetto alla legislazione regionale, di una serie di norme formulate nello stesso decreto legislativo (terzo comma). Veniva, infine, approvato il decreto legislativo 1 settembre 1993 n. 385, recante il testo unico delle norme in materia bancaria e creditizia, che, oltre a recepire i contenuti del decreto legislativo 14 dicembre 1992 n. 481, riordinava organicamente l'assetto della materia, sostituendo pressoche' integralmente - sulla scorta di principi fortemente innovativi - il complesso di norme varato con la c.d. "legge bancaria" del 1936-38. La nuova disciplina posta dal testo unico n. 385 si e' venuta, dunque, a caratterizzare sia come disciplina direttamente attuativa di una direttiva comunitaria (per lo stretto collegamento esistente tra il testo unico ed il decreto attuativo n. 481 del 1992), sia come legge di grande riforma economico-sociale. La vicenda normativa che abbiamo richiamato induce, dunque, preliminarmente, a sottolineare un dato di ordine storico. Mentre con i ricorsi in esame le Regioni e le Province ricorrenti lamentano la

lesione delle proprie competenze in materia creditizia cosi' come le stesse risultano ancor oggi configurate negli Statuti speciali e nelle relative norme di attuazione, questi Statuti e queste norme, in relazione al tempo in cui furono adottati, assumono a loro presupposto un quadro generale di riferimento che, trovando la sua base nella "legge bancaria" del 1936-38, risulta ispirato a principi notevolmente diversi da quelli che, in base ai piu' recenti sviluppi della normazione comunitaria, sono venuti a caratterizzare il nuovo assetto della materia bancaria e creditizia.
5. - Poste queste premesse, si puo' ora passare ad esaminare le singole censure proposte con i ricorsi, seguendo l'ordine progressivo delle disposizioni impugnate. Le Province autonome di Bolzano e di Trento impugnano, in primo luogo, l'art. 15, primo comma, del testo unico, dove si riconosce alle banche italiane la facolta' di stabilire succursali nel territorio della Repubblica e degli altri Stati comunitari senza richiedere una specifica autorizzazione, salvo il potere della Banca d'Italia di vietare lo stabilimento della nuova succursale "per motivi attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative o della situazione finanziaria, economica e patrimoniale della banca". La Provincia autonoma di Bolzano estende l'impugnativa anche ai commi terzo e quarto dello stesso articolo, dove la "liberta' di stabilimento" delle succursali e' riferita alle banche comunitarie - previa comunicazione alla Banca d'Italia, da parte dell'autorita' competente dello Stato di appartenenza - ed alle banche extracomunitarie gia' operanti nel territorio della Repubblica - previa autorizzazione della Banca d'Italia. Ad avviso delle ricorrenti tale disciplina, non prevedendo alcuna competenza, ne' deliberativa ne' consultiva, delle Province autonome in tema di apertura di nuove succursali nell'ambito provinciale, verrebbe a violare l'art. 11 dello Statuto speciale (con le relative norme di attuazione), che, al primo comma, subordina al rilascio di una autorizzazione provinciale - sentito il parere del Ministero del tesoro - l'apertura ed il trasferimento di sportelli bancari di aziende di credito a carattere locale, provinciale e regionale e, al secondo comma, prevede, per le altre aziende di credito, il rilascio della autorizzazione da parte del Ministero del tesoro, previo parere della Provincia interessata. La questione non e' fondata nei termini che verranno di seguito precisati. I poteri deliberativi e consultivi riconosciuti, in materia di apertura e trasferimento di sportelli bancari, alle Province autonome venivano a trovare, nel precedente ordinamento bancario, la loro giustificazione nella presenza di un mercato bancario "controllato" nonche' nell'esigenza di regolare l'insediamento di nuove imprese bancarie anche in funzione dello sviluppo dell'economia e della societa' locale. Tali poteri non appaiono, peraltro, piu' rispondenti al quadro della nuova disciplina del credito conseguente al recepimento della direttiva CEE 89/649, che, in funzione della definizione del mercato interno europeo e della concorrenza tra le imprese bancarie comunitarie, ha introdotto la "liberta' di stabilimento" per le succursali di tali imprese, salva la "vigilanza prudenziale" affidata all'autorita' monetaria dello Stato membro di origine (v. artt. 6, 13 e 18 della direttiva 89/646). La "liberta' di stabilimento" deve, infatti, ritenersi incompatibile con la previsione di autorizzazioni aggiuntive rispetto a quella rilasciata dallo Stato membro all'ente creditizio per l'inizio della propria attivita' (v. art. 3 direttiva CEE 77/780) ovvero con la previsione di limiti connessi a finalita' diverse da quelle inerenti alla "vigilanza prudenziale", spettante all'autorita' competente dello Stato membro di origine. Ne' la particolare forza propria delle norme poste nello Statuto speciale puo' essere tale da giustificare la sopravvivenza di competenze provinciali quali quelle in esame, una volta che le stesse vengano a contrastare con discipline adottate in sede comunitaria nonche' con il riassetto organico dell'intera materia operato, in attuazione

della normativa comunitaria, nell'ambito del diritto interno. In questi casi la competenza provinciale non puo' restare immutata, una volta che sia divenuto inoperante, in conseguenza della nuova disciplina attuativa introdotta dal legislatore statale, l'"originario presupposto" su cui la competenza stessa risultava fondata (v. sent. n. 150 del 1993 e n. 13 del 1964).
6. - Le considerazioni che precedono consentono di affermare l'infondatezza anche della rivendicazione avanzata dalla Provincia di Trento in ordine al potere di veto affidato, dal primo comma dell'art. 15, alla Banca d'Italia, potere fondato sulla vigilanza spettante in via esclusiva a tale ente (art. 159, primo comma) e, in ogni caso, differenziato, nei suoi presupposti e nelle sue finalita', dal potere autorizzatorio gia' riconosciuto alla Provincia dall'art. 11, primo comma, dello Statuto speciale.
Parimenti, ma sotto un diverso profilo, non appare neppure condivisibile la tesi affermata nella memoria della Provincia di Bolzano al fine di escludere dagli effetti liberalizzanti della "seconda direttiva" le banche nazionali e fondata sul presupposto che la stessa verrebbe a disciplinare esclusivamente il regime di apertura delle succursali in uno Stato membro della comunita' da parte di enti creditizi appartenenti ad un altro Stato membro, senza investire il regime dell'apertura di dipendenze bancarie nel territorio di uno Stato da parte di banche appartenenti allo stesso Stato. E invero, ove tale tesi venisse condivisa, lo stesso principio della concorrenza e della liberta' di mercato, che ispira la disciplina comunitaria - e che risulta fondato sulla parita' di trattamento tra le imprese bancarie dei paesi membri della Comunita' - verrebbe alterato a danno delle imprese nazionali che, nella sfera territoriale delle due Province autonome, si troverebbero condizionate - attraverso la sottoposizione ad un potere autorizzatorio non operante per le altre imprese - da limitazioni maggiori di quelle consentite nei confronti delle banche degli altri paesi della Comunita'. E questo in aperto contrasto con il criterio di ragionevolezza cui non puo' non ispirarsi l'interpretazione e l'attuazione della normativa comunitaria.
Va, peraltro, considerato che in una ipotesi - quella cioe' contemplata dal quarto comma dell'art. 15 e riferita all'apertura di succursali da parte delle banche extracomunitarie gia' operanti nel territorio della Repubblica - il potere autorizzatorio permane e viene affidato alla Banca d'Italia. In questo caso - estraneo alla "liberta' di stabilimento" riconosciuta per le banche nazionali e comunitarie - la permanenza di un potere autorizzatorio statale (sia pure trasferito dal Ministero del tesoro alla Banca d'Italia) non puo' non trovare rispondenza nella parallela sopravvivenza del potere consultivo affidato, dal secondo comma dell'art. 11 dello Statuto speciale, alle Province autonome. Mancando nel testo unico un'esplicita previsione di segno contrario, non puo', dunque, dubitarsi del fatto che, nell'ipotesi contemplata dall'art. 15, quarto comma, spetti tuttora alle Province autonome di Bolzano e Trento il potere di esprimere il proprio parere sulle autorizzazioni da tale norma previste, da concedere, nei rispettivi ambiti provinciali, alle succursali di banche extracomunitarie.
7. - La Regione autonoma della Sardegna impugna l'art. 47, secondo comma, del testo unico, nella parte in cui prevede un parere obbligatorio della Banca d'Italia in ordine alle convenzioni stipulate tra le amministrazioni pubbliche e le banche assegnatarie della gestione di fondi pubblici di agevolazione creditizia. Analoga impugnativa viene formulata nei confronti del terzo comma dello stesso articolo, nell'ipotesi in cui il parere della Banca d'Italia dovesse essere richiesto, sempre per la gestione di fondi pubblici, anche in ordine alle convenzioni tra le banche. Tali norme vengono censurate tenendo conto anche dell'art. 159, terzo comma, del testo unico, che ha attribuito alle stesse il

carattere della inderogabilita'. Ad avviso della ricorrente queste disposizioni risulterebbero lesive delle attribuzioni regionali, dal momento che la materia del credito agevolato spetterebbe alla Regione a titolo di competenza esclusiva e che nessun richiamo al parere in questione compare nel terzo comma dell'art. 6 del decreto legislativo n. 481 del 1992, dove si trova enunciato il primo nucleo di questa disciplina.
La questione e' infondata.
Non puo' essere innanzitutto condivisa la tesi secondo cui il settore regolato dall'art. 47 del testo unico spetterebbe alla Regione ricorrente a titolo di competenza esclusiva, in quanto attinente alla gestione del credito agevolato relativo a materie di competenza esclusiva. A tale conclusione non puo' condurre, infatti, ne' l'esame delle norme dello Statuto speciale (dove la competenza regionale nella materia del credito risulta inquadrata dall'art. 4, lett. b), tra le competenze concorrenti), ne' il richiamo all'art. 109 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (che concerne soltanto il trasferimento delle funzioni amministrative nel settore dell'accesso al credito agevolato, con la previsione, peraltro, di un'ampia riserva statale). In ogni caso l'introduzione di un parere quale quello in contestazione non puo' ritenersi lesiva delle attribuzioni regionali, dal momento che tale parere viene a configurare un semplice apporto tecnico alle determinazioni che la Regione, in piena autonomia, e' legittimata successivamente ad adottare: apporto, che, in relazione alle caratteristiche della materia, puo' trovare la sua giustificazione sia nell'esigenza di garantire all'utenza parita' di trattamento e trasparenza, sia nella particolare idoneita' della Banca d'Italia a valutare, anche in relazione ai suoi poteri di vigilanza, la congruita' delle condizioni offerte e delle prestazioni garantite dai vari istituti bancari.
8. - Anche l'art 152, primo comma, del testo unico forma oggetto di censura da parte della Regione sarda. Con tale disposizione si e' stabilito l'obbligo per le casse comunali di credito agrario ed i monti di credito su pegno di seconda categoria di adottare, entro il 1ø gennaio 1996, iniziative che portino alla cessazione dell'attivita' creditizia ovvero alla estinzione degli enti, prevedendosi, in difetto, la messa in liquidazione degli stessi. Secondo la ricorrente la disposizione in parola verrebbe a violare l'art. 4 lett. b) dello Statuto speciale per la Sardegna che assegna alla Regione la competenza concorrente in tema di "istituzione e ordinamento degli enti di credito fondiario e agrario, delle casse di risparmio, delle casse rurali, dei monti frumentari e di pegno e delle altre aziende di carattere regionale", conferendo alla stessa Regione il potere di rilasciare le "relative autorizzazioni". La disciplina in questione sarebbe altresi' lesiva del principio di "leale collaborazione", dal momento che alla Regione sarda non e' stata concessa alcuna possibilita' di intervenire nel procedimento di trasformazione o soppressione.
Anche tale questione non risulta fondata.
La disciplina posta dalla disposizione impugnata si caratterizza, infatti, come conseguenza diretta e necessaria del nuovo assetto istituzionale del sistema bancario introdotto dalla normazione comunitaria. Tale assetto - muovendo dalla qualificazione della banca come impresa (v. art. 1, primo alinea, della direttiva 77/780 e art. 1, n. 1 della direttiva 89/646) nonche' dalla esigenza di armonizzazione tra le discipline nazionali - e' stato orientato verso l'adozione di un modello unico di banca (banca c.d. "universale") che ha condotto al superamento dei diversi moduli organizzativi connessi ai vari tipi di crediti speciali, determinando un effetto di "despecializzazione istituzionale". In questo quadro si puo', dunque, spiegare la trasformazione o la soppressione delle casse comunali di credito agrario e di credito su pegno di seconda categoria: istituti caratterizzati non solo dalla specialita' e settorialita' delle loro funzioni

creditizie, ma anche dalla limitatezza delle loro strutture, poco adeguate alle nuove dimensioni del mercato e della concorrenza bancaria. Ne' a tale scelta del legislatore - determinata dalla necessita' di dare diretta attuazione agli indirizzi adottati in sede comunitaria - la Regione puo' opporre validamente il richiamo alle proprie competenze in materia di ordinamento creditizio, dal momento che tali competenze, come gia' rilevato, sono suscettibili di operare nella misura in cui i loro contenuti non vengano a contrastare con le discipline e i limiti introdotti dalla normazione comunitaria e dalle conseguenti discipline attuative.

9. - Tutti i ricorsi sollevano questione di legittimita' costituzionale nei confronti dell'art. 159 del testo unico, specificamente dedicato alle competenze spettanti alle Regioni a Statuto speciale. Ma, mentre le due Province autonome limitano l'impugnativa al solo terzo comma (nella parte in cui si dichiara inderogabile l'art. 15), le due Regioni ad autonomia speciale estendono l'impugnativa all'intero articolo dove si prevede: a) la riserva alla Banca d'Italia delle valutazioni di vigilanza (primo comma); b) la previsione di un parere vincolante della Banca d'Italia nei casi in cui i provvedimenti previsti dagli artt. 14 (autorizzazione all'attivita' bancaria), 31 (trasformazioni riguardanti banche popolari e fusioni), 36 (fusioni riguardanti banche di credito cooperativo), 56 (modificazioni statutarie) e 57 (fusioni e scissioni) siano attribuiti alla competenza regionale (secondo comma); c) il riconoscimento della inderogabilita' da parte della normazione regionale delle disposizioni dettate dai primi due commi dello stesso art. 159 e dagli artt. 15 (succursali), 16 (libera prestazione dei servizi), 26 (requisiti di professionalita' e di onorabilita' degli esponenti aziendali) e 47 (finanziamenti agevolati e gestione dei fondi pubblici) (terzo comma); d) l'attribuzione alle Regioni speciali, dotate di competenza in materia di credito, del potere di emanare norme di recepimento della direttiva 89/646 nel rispetto delle disposizioni di principio non derogabili elencate nello stesso articolo (quarto comma). Avendo gia' esaminato le censure formulate dalle Province autonome nei confronti dell'art. 15 anche in riferimento all'art. 159, restano ora da valutare i profili di impugnativa specificamente enunciati nei confronti di quest'ultimo articolo dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalla Regione autonoma della Sardegna.

Secondo la Regione Trentino-Alto Adige la disciplina posta dall'art. 159 verrebbe a violare gli artt. 5, n. 3, e 16, primo comma, dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige (cosi' come attuati dall'art. 1 e dall'art. 3, primo, secondo e terzo comma, del d.P.R. n. 234 del 1977), nonche' l'art. 107, primo comma, dello stesso Statuto e l'art. 2 del d.P.R. n. 266 del 1992. A sua volta la Regione sarda contesta la disciplina posta nell'art. 159 per violazione degli artt. 3, 4 (spec. lett. b)), e 6 dello Statuto speciale della Sardegna nonche' dell'art. 76 della Costituzione.

Ne' l'uno ne' l'altro ordine di censure appare, peraltro, fondato.

10. - Con riferimento ai motivi enunciati nel ricorso della Regione Trentino-Alto Adige si puo', infatti, rilevare:

a) per quanto concerne il secondo comma dell'art. 159, la previsione di un parere vincolante della Banca d'Italia rispetto ai provvedimenti autorizzatori, affidati alla competenza regionale, elencati dalla stessa norma trova la sua giustificazione nel principio di libera concorrenza posto a base dalle due direttive comunitarie in materia di credito e destinato a vincolare l'attivita' di tutte le imprese bancarie, ivi comprese le banche di interesse locale e regionale. Per controbilanciare la maggiore liberta' riconosciuta all'impresa bancaria la "seconda direttiva" ha pero' affermato l'esigenza di rafforzare la "vigilanza prudenziale", da affidare "alle autorita' competenti dello Stato

membro di origine" cosi' da garantire che ciascun ente creditizio "sia dotato di una buona organizzazione amministrativa e contabile e di adeguate procedure di controllo interno" (art. 13, primo e secondo comma, della direttiva 89/646). Piu' in generale, la "vigilanza prudenziale" e' stata orientata verso il fine della "sana e prudente gestione della banca" (v. art. 15, secondo comma, della stessa direttiva), mentre, di contro, e' stato vietato che le autorizzazioni all'esercizio dell'attivita' creditizia possano essere subordinate a considerazioni relative alle "esigenze economiche del mercato" (art. 1, secondo comma, lett. a), della direttiva 77/788). A questo va aggiunto che, nel nostro ordinamento, i poteri connessi alla "vigilanza prudenziale" sono stati riservati, in via esclusiva, alla Banca d'Italia (v. Capo III del decreto legislativo n. 481 del 1992 e art. 159, primo comma, del testo unico). Si puo', pertanto, escludere che la previsione del parere vincolante attribuito alla Banca d'Italia nei casi elencati dal secondo comma dell'art. 159, pur riducendo la sfera della discrezionalita' regionale, sia tale da apportare lesione alle competenze attualmente spettanti nella materia creditizia alla Regione ricorrente. Basti solo considerare che tutti i provvedimenti di competenza regionale elencati nel secondo comma dell'art. 159 mettono in gioco valutazioni che attengono, in linea preminente, alla "sana e prudente gestione" dell'ente creditizio e che vengono, di conseguenza, a inquadrarsi nella sfera della vigilanza che soltanto la Banca centrale e' legittimata a esercitare;

b) diversamente da quanto risulta affermato nel ricorso, l'art. 159 del testo unico, ai commi terzo e quarto, non ha inteso operare un indebito trasferimento di competenze dalle Regioni allo Stato ne' rafforzare, trasformandole in principi inderogabili, illegittime restrizioni o spoliazioni operate nei confronti delle competenze regionali. Le norme in questione - che hanno ricalcato i contenuti della disciplina gia' formulata con l'art. 46 del decreto legislativo n. 481 del 1992 - hanno inteso soltanto applicare al settore in esame il meccanismo di recepimento delle direttive da parte delle Regioni speciali e delle Province autonome introdotto dall'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86, indicando come inderogabili da parte delle leggi regionali e provinciali alcune disposizioni della disciplina statale attuativa - quali quelle di cui agli artt. 15, 16, 26 e 47 del testo unico - piu' strettamente connesse alla realizzazione dei principi di concorrenza e di sana gestione dell'impresa bancaria posti a fondamento della direttiva 89/646;

c) non sussiste l'invasione di materia riservata alle norme di attuazione ne' la conseguente violazione dell'art. 107, primo comma, dello Statuto speciale lamentata dalla ricorrente. A parte il richiamo alla possibilita' che le leggi statali necessarie ad attuare le direttive comunitarie vengano a incidere sull'esercizio delle competenze regionali quand'anche le stesse risultino fissate in norme di rango costituzionale (ma sempre a condizione di non intaccare i principi supremi dell'ordinamento: v. sentt. n. 117 del 1994; nn. 306 e 437 del 1992; n. 349 del 1991; n. 632 del 1988; n. 399 del 1987), resta il fatto che, nella specie, le disposizioni impugnate non hanno ne' modificato ne' derogato alla speciale disciplina formulata - ai sensi dell'art. 107, primo comma, dello Statuto speciale - con il d.P.R. n. 234 del 1977, ma soltanto introdotto alcune norme di raccordo tra le preesistenti competenze delle Regioni a statuto speciale e le nuove competenze statali, norme rese necessarie dal riassetto organico della materia bancaria operato con il testo unico;

d) infondata si prospetta, infine, la censura riferita all'art. 2 del d.P.R. n. 266 del 1992 e collegata al fatto che l'immediata applicabilita' del parere vincolante della Banca d'Italia di cui al secondo comma dell'art. 159 avrebbe violato la speciale procedura prevista per

l'adeguamento della legislazione regionale e provinciale del Trentino-Alto Adige ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello Statuto speciale, con riferimento particolare al termine di sei mesi previsto per tale adeguamento. In proposito basti solo rilevare che tale termine era stato richiamato, dall'art. 46, primo comma, del decreto legislativo n. 481 del 1992, ai fini del recepimento della direttiva n. 89/646 da parte delle Regioni apeciali, risultando, di conseguenza, gia' consumato alla data di emanazione del testo unico n. 385 del 1993.

11. - Con riferimento alle censure formulate, sempre nei confronti dell'art. 159, con il ricorso proposto dalla Regione autonoma della Sardegna si puo', infine, osservare:

a) valgono innanzitutto i rilievi gia' prospettati in sede di esame dell'impugnativa proposta dalla Regione Trentino-Alto Adige nei confronti del secondo comma dell'art. 159, in tema di parere vincolante della Banca d'Italia sui provvedimenti regionali;

b) non sussiste la violazione dell'art. 76 della Costituzione contestata in relazione al profilo che l'art. 159, secondo comma, ha esteso la previsione del parere vincolante - al di la' delle ipotesi richiamate nell'art. 46, secondo comma, del decreto legislativo n. 481 del 1992 (artt. 9, primo comma, 21, primo comma, e 25, primo comma, corrispondenti agli artt. 14, 56 e 57 del testo unico n. 385) - anche alle ipotesi regolate dagli artt. 31 e 36 dello stesso testo unico (trasformazioni di banche popolari in societa' per azioni ovvero fusioni alle quali prendono parte banche popolari e da cui risultino societa' per azioni; fusioni tra banche di credito cooperativo e banche di diversa natura da cui risultino banche popolari o banche costituite in forma di societa' per azioni). Tali ipotesi - per quanto non espressamente richiamate nel decreto legislativo n. 481 del 1992 - si presentano, infatti, come specificazioni delle fattispecie piu' generali regolate sia nell'art, 21, primo comma (modificazioni statutarie), che nell'art. 25, primo comma (funzioni e scissioni) dello stesso decreto legislativo n. 481. L'estensione operata dalla norma impugnata agli artt. 31 e 36 del testo unico puo' essere, dunque, ricondotta ai limiti della delega conferita dall'art. 25, secondo comma, della legge n. 142 del 1992, dove si e' attribuito al Governo il potere di coordinare le norme di attuazione della direttiva 89/646 con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia "apportandovi le modifiche necessarie al tal fine";

c) infondata si prospetta anche la censura riferita al combinato disposto del secondo, terzo e quarto comma, dell'art. 159, per avere tali disposizioni - in violazione dell'art. 76 della Costituzione, con riferimento all'art. 46, terzo comma, del decreto legislativo n. 481 del 1992 - reso inderogabile la disciplina posta dal secondo comma dello stesso articolo in tema di parere vincolante della Banca d'Italia. La previsione dell'inderogabilita' della disciplina relativa al parere vincolante della Banca d'Italia puo' trovare, infatti, la sua spiegazione nelle stesse caratteristiche del limite in questione, dal momento che detto limite e' stato definitivamente attuato non piu' attraverso l'impiego della fonte regionale (secondo quanto inizialmente previsto dal secondo comma dell'art. 46 del decreto legislativo n. 481), ma immediatamente dalla fonte statale (cosi' come statuito con l'art. 159, secondo comma, del testo unico). Ne', d'altro canto, risulta giustificato affermare che, disponendo in questi termini, l'art. 159 avrebbe violato, oltre l'art. 76 della Costituzione, anche la competenza della Regione a disciplinare con proprie norme di recepimento della direttiva l'intervento della Banca d'Italia, dal momento che tale competenza - gia' riconosciuta dal primo comma dell'art. 46 - non e' stata di fatto esercitata nel termine previsto dalla Regione. L'assenza di un intervento tempestivo del legislatore regionale ha, pertanto, resa necessaria, al fine di garantire il

rispetto del vincolo comunitario, la successiva disciplina statale, adottata in sede di testo unico.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimita' costituzionale dell'art. 15, commi primo, terzo e quarto, e dell'art. 159, terzo comma, del decreto legislativo 1ø settembre 1993, n. 385 (Testo unico della legge in materia bancaria e creditizia) per violazione dell'art. 11, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e delle relative norme di attuazione, questioni sollevate con i ricorsi proposti dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento di cui in epigrafe (nn. 67 e 69 del 1993);

dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 159 del decreto legislativo 1ø settembre 1993, n. 385, per violazione degli artt. 5, n. 3, 16, primo comma, e 107, primo comma, dello Statuto speciale per Trentino-Alto Adige, nonche' delle norme di attuazione di cui all'art. 1 ed all'art. 3, primo, secondo e terzo comma, del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234 ed all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, questione sollevata dalla Regione Trentino-Alto Adige con il ricorso di cui in epigrafe (n. 70 del 1993);

dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 47, secondo e terzo comma, 152, primo comma, e 159 del decreto legislativo 1ø settembre 1993, n. 385, per violazione degli artt. 3, 4 e 6 dello Statuto speciale per la Sardegna e relative norme di attuazione, nonche' dell'art. 76 della Costituzione e del principio costituzionale di coordinamento e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni, questioni sollevate dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso di cui in epigrafe (n. 68 del 1993).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA
Il redattore: CHELI
Il cancelliere: DI PAOLA
Depositata in cancelleria l'8 giugno 1994.
Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 354
ANNO 1994
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante: "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, come sostituito dall'art. 20 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517, promosso con ricorso della Provincia autonoma di Bolzano notificato il 14 gennaio 1994, depositato in cancelleria il 24 successivo ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 1994;
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;
Udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 1994 il Giudice relatore Francesco Guizzi;
Uditi l'avvocato Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato, con ricorso in via principale, questione di legittimita' costituzionale dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come sostituito dall'art. 20 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517: disposizione che qualifica come "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica" alcuni articoli del decreto legislativo n. 502, come modificato dallo stesso decreto n. 517, e precisamente l'art. 1, commi 1 e 4; l'art. 6, commi 1 e 2; gli artt. 10, 11, 12 e 13; l'art. 14, comma 1, e gli artt. 15, 16, 17 e 18. La Provincia denuncia la violazione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (e segnatamente degli artt. 8, primo comma, n. 29; 9, primo comma, n. 10; 16). Denuncia, altresi', la violazione dei principi e criteri direttivi della legge delega n. 421 del 1992 e, quindi, dell'art. 76 della Costituzione, per vizi nell'iter di formazione del decreto delegato: il Governo avrebbe infatti trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni una stesura dell'art. 19 differente da quella poi emanata; anche alle commissioni parlamentari sarebbe stato inviato, per il parere prescritto, un testo dell'articolo poi modificato al momento della definitiva emanazione.
Le disposizioni prima menzionate difettano dei caratteri di innovativita' rispetto alle norme regolatrici di settori o beni della vita di fondamentale importanza, e la loro formulazione - conclude la ricorrente - non e' circoscritta ai soli principi connessi a un interesse unitario dello Stato.
2. - La questione e' fondata.
L'art. 20 del decreto legislativo n. 517 del 1993 (che ha novellato l'art. 19 del decreto n. 502 del 1992) eleva al rango di norme fondamentali di riforma economico-sociale l'art. 1 commi 1 e 4; l'art. 6 commi 1 e 2; gli artt. 10, 11, 12 e 13; l'art. 14 comma 1, e infine gli artt. 15, 16, 17 e 18 del decreto legislativo n. 502.
Non e' peraltro sufficiente, ai fini dell'individuazione dei principi di riforma economico-sociale, la qualificazione operata dal legislatore, perche' occorre verificare gli aspetti sostanziali della normativa in questione (in particolare sent. n. 219 del 1984, nonche' sentt. nn. 355 del 1993, 349 del 1991, 85 del 1990, 1033 del 1988, 99 del 1987).

E' vero che i principi concernenti l'organizzazione delle strutture del servizio sanitario nazionale sono stati considerati quali norme fondamentali di riforma economico-sociale (v., ad es., sentt. nn. 274 e 107 del 1988); ed e' vero che le disposizioni di dettaglio che accompagnano dette norme fondamentali possono vincolare l'esercizio delle competenze regionali, ma solo ove siano legate ai principi stessi da un rapporto di coessenzialita' e di necessaria integrazione (sentt. nn. 355 del 1993 e 99 del 1987). Il richiamo, operato dall'articolo in esame, a tutte le disposizioni introdotte dai vari articoli e commi indicati, non risponde dunque a un corretto rapporto fra lo Stato e le Province autonome, ed e' certamente lesivo delle competenze invocate nel ricorso, con particolare riguardo alle attribuzioni provinciali in materia di addestramento e formazione professionale in cui rientra la formazione specifica in medicina generale (sent. n. 316 del 1993).

E' significativo, d'altra parte, che lo schema originario del decreto legislativo "correttivo", n. 517 del 1993, trasmesso per il parere alle competenti commissioni parlamentari e alla Conferenza Stato-Regioni, presentava una ben diversa formulazione, indubbiamente rispettosa delle esigenze delle autonomie speciali, poiche' venivano innalzate a "principi fondamentali di riforma economico-sociale" non tutte le disposizioni desumibili dagli articoli e commi in questione, ma solo i principi informatori degli stessi. Ne' e' chiara la ragione per cui, al momento della definitiva emanazione del testo, il Governo abbia modificato tale formula per adottare quella in esame.

Va percio' dichiarata, per violazione delle norme statutarie prima indicate, l'illegittimita' costituzionale della disposizione impugnata, nella parte in cui qualifica come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica le disposizioni del decreto legislativo n. 502 del 1992 ivi indicate, e non solo i principi da esse desumibili. Resta assorbito ogni altro profilo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come sostituito dall'art. 20 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517, nella parte in cui qualifica come norme fondamentali di riforma economico- sociale della Repubblica le disposizioni ivi indicate, e non solo i principi da esse desumibili.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 19 luglio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 luglio 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 415
ANNO 1994
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 4 nonche', in quanto ad esso connessi, degli artt. 5, comma quarto; 6, comma quinto; 7 e 8, commi primo e secondo, della legge della Regione Sardegna riapprovata dal Consiglio regionale il 26 aprile 1994, recante "Nuove norme sul controllo degli atti degli enti locali", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 16 maggio 1994, depositato in cancelleria il 25 successivo ed iscritto al n. 45 del registro ricorsi 1994;

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 1994 il Giudice relatore Gabriele Pescatore; Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il ricorrente, e l'Avv. Sergio Panunzio per la Regione;

Considerato in diritto

1. - Questa Corte e' chiamata a decidere se l'art. 4, nonche', in quanto ad esso connessi, "gli artt. 5, comma quarto; 6, comma quinto; 7 e 8, commi primo e secondo", della legge della Regione Sardegna, riapprovata dal Consiglio regionale il 26 aprile 1994, che pone nuove norme sul controllo degli atti degli enti locali, violi l'art. 46 dello statuto regionale sardo, in relazione ai principi contenuti negli artt. 42 e 44 della legge n. 142 del 1990.

Piu' in particolare il contrasto denunciato concerne la composizione dei comitati di controllo in quanto il succitato art. 4 prevede, al primo comma, che tre dei sette componenti e precisamente quelli indicati con le lettere c), d) ed e), nonche' i componenti integratori di cui al secondo comma, siano sorteggiati nell'ambito di un elenco di almeno tre nomi forniti dai relativi ordini professionali ivi indicati, laddove gli artt. 42 e 44 della legge sull'ordinamento delle autonomie locali prevedono la elezione a maggioranza qualificata dei suddetti componenti.

Detta difformita' di previsione violerebbe l'art. 46 dello Statuto sardo, il quale disciplinando il controllo sugli atti degli enti locali stabilisce che esso "e' esercitato da organi della regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato", dettando cosi' una disciplina compiuta in materia e disponendo che la legislazione regionale sia armonizzata con i principi posti dalla legislazione statale. Armonizzazione che nella specie si intende realizzata con l'adeguamento del legislatore sardo al principio posto dalla legge dello Stato n. 142 del 1990 (artt. 42 e 44) in ordine alla elezione a maggioranza qualificata dei componenti il comitato regionale di controllo.

Cosi' precisati i termini della questione, e' da respingere la eccezione di inammissibilita' formulate dalla Regione Sardegna, connessa alla non corrispondenza tra motivi del rinvio e motivi del ricorso.

Invero, il principio della corrispondenza tra motivi del rinvio e motivi del ricorso deve intendersi rispettato anche quando i primi siano formulata in modo sintetico e sommario, sempreche' la Regione sia stata messa in grado di rendersi conto della

consistenza delle obiezioni rivoltele in sede di rinvio e queste coincidano sostanzialmente con quelle svolte nel ricorso (da ultimo, sentt. n. 487 del 1991; n. 261 del 1990).

Nella specie i vizi denunciati in sede di rinvio corrispondono a quelli proposti innanzi alla Corte; deve ritenersi quindi che l'atto regionale impugnato e' stato adottato con la consapevolezza delle deduzioni e delle ragioni dell'autorita' ricorrente.

2. - Nel merito la questione e' infondata.

Anzitutto, non e' possibile definire la competenza della Regione Sardegna in ordine alla materia contemplata dalla norma impugnata, se non si precisa, al riguardo, il quadro normativo di riferimento.

Ebbene, detto quadro non e' piu' e soltanto rappresentato dall'art. 46 dello Statuto sardo bensi' ed anche dall'art. 3, lett. b), di detto statuto introdotto dalla legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2. A seguito di questa modifica l'art. 3 dello statuto regionale sardo viene a includere nella potesta' legislativa esclusiva della regione nella lett. b) "l'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", mentre la vecchia formulazione della citata lett. b) indicava soltanto la voce "circoscrizioni comunali".

E' da osservare preliminarmente che la ora indicata legge n. 2 del 1993 disegna il quadro delle competenze delle Regioni ad autonomia speciale (eccezion fatta per la Sicilia) in materia di enti locali, privilegiando il criterio di maggiore ampiezza e di sostanziale uniformita' laddove era in precedenza vigente una disciplina piuttosto riduttiva ed eterogenea. In particolare, la competenza delle Regioni a statuto speciale in materia di ordinamento di enti locali acquista il carattere di esclusivita' e viene ad essere definita con formula identica in tutti gli statuti speciali. Con il che si rimuove - ed e' questa una delle finalita' rilevanti di detta legge costituzionale di modifica - l'originaria diversita' di regime giuridico delle Regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali: conseguentemente si provvede alla armonizzazione dei relativi statuti, completando l'indirizzo tracciato dalla legge n. 142 del 1990 in ordine al conferimento alle regioni speciali di strumenti diretti ed adeguati a realizzare un compiuto sistema di autonomie locali, come si rileva con chiarezza dagli atti parlamentari relativi alla legge costituzionale n. 2 del 1993.

3. - Si tratta, ora, di stabilire quale sia in concreto l'oggetto delle attribuzioni devolute da tale legge costituzionale alla Regione Sardegna ed i rapporti di tale oggetto con la materia dei controlli degli enti locali in base allo Statuto sardo. Questo statuto dedica il titolo quinto agli enti locali e dagli artt. 43-46 emerge chiaramente che i controlli sugli atti sono da considerarsi materia dell'ordinamento di tali enti, nel cui ambito trovano espressa collocazione e specifica disciplina. Inoltre la legge n. 2 del 1993 ha inteso uniformare le competenze delle quattro regioni speciali in materia di enti locali a quelle della Sicilia e questo risultato non si conseguirebbe, se si considerasse il controllo estraneo alla nuova competenza esclusiva attribuita.

Ed e', poi, la stessa legge sulle autonomie locali n. 142 del 1990 che inserisce la disciplina dei controlli nell'ambito dell'ordinamento di tali autonomie, sicche' la competenza a disciplinare l'ordinamento dei relativi enti comprende anche la facolta' di regolarne i controlli, come e' stato affermato da questa Corte (sent. n. 360 del 1993), in quanto la prima inerisce strettamente alla seconda (sent. n. 21 del 1985). Si puo', quindi, concludere che la materia del controllo sugli atti di cui all'art. 46 dello Statuto sardo, rientra a pieno titolo nell'oggetto contemplato dalla lettera b) dell'art. 3 dello statuto stesso. Con la conseguenza che la natura della potesta'

legislativa regionale in ordine alla materia dei controlli, dopo la riforma operata dalla legge costituzionale, diventa esclusiva e, quindi, regolata dalla lett. b) dell'art. 3 dello statuto.

4. - In questo quadro, appaiono chiari i limiti che la Regione sarda incontra nell'esercizio della sua potesta' legislativa esclusiva in materia di controlli. Occorre verificare poi se il principio di elettivita' a maggioranza qualificata posto dall'art. 42 della legge n. 142 del 1990 costituisce un principio generale dell'ordinamento che deve, in quanto tale, essere osservato dalla regione.

Giova premettere che in sede costituente, punto fermo nell'avvio della disciplina sui controlli, fu l'esigenza di depurarli di quegli elementi che li avevano resi strumenti del potere centrale; si poneva, pertanto, la esigenza di escludere forme di controllo incompatibili per contenuto ed effetti con l'autonomia locale. Anzi il controllo viene ad essere regolato da principi di carattere costituzionale, in quanto espressione di una funzione di garanzia dell'ordinamento di tale autonomia, come si rileva dal combinato disposto degli artt. 128 e 130 della Costituzione. Si tratta ora di vedere se ed in che modo la regola del sorteggio posta dall'art. 4 della legge regionale sarda impugnata, in ordine alla costituzione dell'organo di controllo - diversificandosi in cio' dal principio di elezione a maggioranza qualificata dei componenti del comitato di controllo posto dall'art. 42 della legge n. 142 del 1990 - incida sulla struttura e sulla funzione dell'organo.

Invero, gli artt. 42 e 44 della legge n. 142 del 1990, disciplinando specificamente le modalita' di costituzione del comitato, pongono un principio (elettivita' dei componenti di esso da parte del Consiglio regionale a maggioranza qualificata) certamente fondamentale con riguardo alla materia dei controlli, in quanto, incidendo sulla formazione dell'organo si riflette sulla neutralita' della stessa funzione di controllo.

Ma siffatto carattere di principio fondamentale della legge statale non si identifica con quello di principio generale dell'ordinamento dello Stato che costituisce, ex art, 3 dello Statuto sardo, limite alla potesta' legislativa esclusiva, della quale e' ormai dotata la Regione Sardegna anche in materia di controllo di atti.

Il principio fondamentale - come del resto si desume dal primo comma dell'art. 117 della Costituzione, relativo alle regioni a statuto ordinario e dallo stesso art. 46 dello Statuto sardo - e' sempre un principio affermato o estratto da una legge o da un complesso di leggi dello Stato in materie determinate, mentre il principio dell'ordinamento giuridico dello Stato e' ricavabile da questo ordinamento, considerato come espressione complessiva del sistema normativo e non di singole leggi.

Il principio dell'elettivita' della nomina dei membri del comitato di controllo non attinge tale livello.

Il ricorso e' pertanto infondato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 4 nonche', in quanto ad esso connessi, degli artt. 5, comma quarto; 6, comma quinto; 7 e 8, commi primo e secondo, della legge della Regione Sardegna riapprovata dal Consiglio regionale il 26 aprile 1994, recante "Nuove norme sul controllo degli atti degli enti locali" proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 novembre 1994.
Il Presidente: CASAVOLA
Il redattore: PESCATORE
Il cancelliere: DI PAOLA
Depositata in cancelleria il 7 dicembre 1994.
Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 441
ANNO 1994
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della delibera legislativa del Consiglio regionale del Lazio riapprovata il 20 aprile 1994 avente per oggetto: "Testo unico, con modificazioni ed integrazioni, delle disposizioni concernenti la FI.LA.S. s.p.a., Finanziaria laziale di sviluppo), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 26 maggio 1994, depositato in cancelleria il 1 giugno successivo ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 1994;

Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 1994 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Udito l'Avvocato dello Stato Franco Favara, per il ricorrente.

(……)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la delibera legislativa approvata dal Consiglio regionale del Lazio, una prima volta il 13 ottobre 1993 e poi, a seguito di rinvio governativo, il 20 aprile 1994, contenente il testo unico delle disposizioni concernenti la FI.LA.S. s.p.a. (Finanziaria laziale di sviluppo). Il ricorrente censura, in realta', soltanto l'art. 4, commi 1, 2, 4, 5, 6 primo periodo, e l'art. 5, comma 1 (di quest'ultimo suggerendo, invero, un'interpretazione correttiva), perche' la Regione avrebbe oltrepassato il limite del diritto privato, e a tal fine richiama, quali parametri, gli artt. 2, 3 e 117 della Costituzione.

Con particolare riguardo all'art. 4, contesta l'inclusione del presidente tra gli organi societari (comma 1), in aggiunta a quelli stabiliti dal codice civile: assemblea, consiglio di amministrazione e collegio dei sindaci; la prevista designazione, da parte della Regione, di un numero di consiglieri e sindaci in proporzione alla quota di capitale posseduta (comma 2); il meccanismo di nomina dei componenti del consiglio d'amministrazione e del collegio dei sindaci (comma 4); la determinazione del numero minimo e massimo dei consiglieri ad opera della legge, anziche' dell'atto costitutivo (comma 5); la nomina del direttore generale su proposta del presidente (comma 6, primo periodo).

2. - Le censure mosse all'art. 4 sono fondate.

Come questa Corte ha gia' avuto modo di chiarire, il limite del diritto privato vieta alle leggi regionali di derogare alla normativa statale nella sfera dei rapporti intersoggettivi attinenti alle societa': la normativa regionale deve, infatti, applicare le norme del codice civile o, in generale, la disciplina introdotta dallo Stato per detti rapporti. Sono ammissibili le deroghe alla legislazione di diritto privato nell'area dei rapporti che intercorrono tra la societa' privata e l'amministrazione regionale, ma e' necessario che esse non rechino violazione dei principi civilistici, ancorche' indiretta, e non risultino manifestamente irragionevoli (fra le varie, v. la sent. n. 35 del 1992).

Alla luce di tali premesse, appare evidente l'illegittimita' delle disposizioni contenute nel citato art. 4, prima menzionate.

Il comma 1 include tra gli organi societari, in aggiunta a quelli individuati dal codice civile, il presidente (laddove l'art. 2380, terzo comma, del codice civile contempla solo un presidente del consiglio di amministrazione, da questo prescelto).
Il comma 2, che riconosce direttamente alla Regione il potere di designare consiglieri e sindaci, esordisce con una clausola di salvaguardia degli artt. 2458, 2460 e 2386 del codice civile; ma non basta tale rinvio ad assicurare la conformita' della normativa regionale a quella del codice civile (l'art. 2458 dispone che quando lo Stato o altro ente pubblico partecipa ad una societa' per azioni, sia l'atto costitutivo della societa' - e non, dunque, la legge regionale - a conferire a tale soggetto la facolta' di nominare uno o piu' amministratori o sindaci).
Il comma 4 introduce un meccanismo che palesemente si discosta dallo schema codicistico, e segnatamente dagli artt. 2458 e 2460. Quanto al comma 5, la materia va rimessa, ai sensi dell'art. 2380 codice civile, all'atto costitutivo della societa'.
Il comma 6, nel disciplinare la nomina del direttore generale e dei rappresentanti della FI.LA.S. negli organi delle societa' partecipate, interferisce nell'organizzazione della societa' per azioni e dei soggetti nei quali la FI.LA.S. assume partecipazioni minoritarie. E per tale ragione partecipa dei motivi di illegittimita' che inficiano le disposizioni prima indicate.
3. - Il ricorrente si duole, poi, dell'irragionevolezza dell'art. 5, comma 1, del quale suggerisce una "manipolazione" o, quanto meno, un'interpretazione correttiva. Ma su tale disposizione la censura e' inammissibile: nell'atto di rinvio della delibera consiliare del 13 ottobre 1993, sottoscritto dal Ministro per gli affari regionali il 12 novembre 1993, l'unico articolo cui si fa riferimento e' l'art. 4, per il denunziato contrasto con la disciplina privatistica degli artt. 2458, 2460 e 2396 codice civile. Non si menziona l'art. 5, e il ricorso deve dunque ritenersi, per questa parte, inammissibile.
4. - Occorre aggiungere che norme analoghe a quelle censurate erano gia' presenti nella legge regionale 15 febbraio 1974, n. 13, che provvede alla costituzione della FI.LA.S. s.p.a. In particolare, l'art. 4, primo comma, e l'art. 5, primo e secondo comma, contengono norme sulla struttura organizzativa della FI.LA.S. e delle societa' in cui quest'ultima ha partecipazioni, che sono affette dagli stessi vizi illustrati trattando dell'art. 4 del testo impugnato.
Occorre dunque dichiararne, in via consequenziale, l'illegittimita' costituzionale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che e' applicabile anche ai giudizi di legittimita' costituzionale in via principale, secondo quanto gia' chiarito da questa Corte (sent. n. 34 del 1961).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 4, 5, 6, primo periodo, della delibera legislativa approvata dal Consiglio regionale del Lazio il 13 ottobre 1993, e riapprovata il 20 aprile 1994 (Testo unico con modificazioni ed integrazioni delle disposizioni concernenti la FI.LA.S. s.p.a., Finanziaria laziale di sviluppo;
Dichiara altresi' in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimita' costituzionale dell'art. 4, primo comma, e dell'art. 5, primo e secondo comma, della legge della Regione Lazio 15 febbraio 1974, n. 13 (Costituzione della FI.LA.S. s.p.a. - Finanziaria laziale di sviluppo);
Dichiara inammissibile la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 5 della stessa delibera legislativa sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1994.
Il Presidente: CASAVOLA
Il redattore: GUIZZI
Il cancelliere: DI PAOLA
Depositata in cancelleria il 23 dicembre 1994.
Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 457
ANNO 1994
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 20, ottavo comma, della legge della Regione Sardegna 4 aprile 1989 n. 12 (recte: 6 aprile 1989, n. 13, recante la disciplina regionale delle assegnazioni e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica) promosso con ordinanza emessa il 9 marzo 1994 dal Pretore di Oristano nei procedimenti civili vertenti tra Mastinu Giuseppe ed altro ed il sindaco di Solarussa, iscritta al n. 346 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 1994;
Udito nella camera di consiglio del 14 dicembre 1994 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

(……)

Considerato in diritto

1. - E' stata sollevata questione di legittimita' costituzionale, in riferimento all'art. 108 della Costituzione, dell'art. 20, ottavo comma, della legge della Regione Sardegna 4 aprile 1989, n. 12 (recte: 6 aprile 1989, n. 13), il quale prevede che avverso l'ordinanza del Sindaco di annullamento dell'assegnazione di alloggio di edilizia residenziale pubblica e' ammesso ricorso secondo il procedimento previsto dagli ultimi tre commi dell'art. 11 del d.P.R. n. 1035 del 1972. Si sostiene dal giudice rimettente che la norma impugnata viola il principio della riserva di legge statale in materia giurisdizionale, esorbitando dalla sfera della potesta' legislativa regionale.
2. - La questione e' fondata. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale e' precluso alle regioni di dettare norme che, come quella impugnata, prevedano rimedi giurisdizionali o dispongano in ordine a poteri o facolta' dell'autorita' giudiziaria, in quanto la materia processuale e' riservata dall'art. 108 della Costituzione alla esclusiva competenza del legislatore statale (v. ex plurimis sentenze nn. 210 e 113 del 1993, 505 e 489 del 1991, 594 del 1990, 727 del 1988, 81 del 1976). La violazione del suddetto parametro costituzionale non puo' nemmeno essere esclusa sulla base del rilievo che la norma regionale impugnata si e' limitata a fare rinvio alla normativa statale contenuta nell'art. 11, commi 13, 14 e 15, del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, perche' le regioni in nessun caso possono emanare leggi in materie soggette a riserva di legge statale, comportando cio' un'indebita novazione della fonte con la forza e le conseguenze che ne derivano (sentenze nn. 210 del 1993, 615 e 203 del 1987, 128 del 1963).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimita' costituzionale dell'art. 20, ottavo comma, della legge della Regione Sardegna 4 aprile 1989 n. 12 (recte: 6 aprile 1989 n. 13, recante la disciplina regionale delle assegnazioni e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica).
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1994.

Il Presidente: CASAVOLA
Il redattore: CAIANIELLO
Il cancelliere: DI PAOLA
Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1994.
Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 94
ANNO 1995
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale degli artt. 4 e 5 del disegno di legge n. 650, approvato il 4 marzo 1994 dall'assemblea regionale siciliana (modifiche ed integrazioni della legislazione regionale in materia di lavori pubblici. Agevolazioni per il settore della pesca e disposizioni in materia finanziaria) e dell'art. 1 del disegno di legge n. 684-370, approvato il 10 maggio 1994 dall'Assemblea regionale siciliana (Integrazioni alle leggi regionali 1 agosto 1974, n. 31 e 27 dicembre 1978, n. 70 e interpretazione autentica dell'art. 9 della legge regionale 7 agosto 1990, n. 25, concernenti la pesca), promossi con ricorsi del commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificati rispettivamente il 12 marzo e il 17 maggio 1994, depositati in cancelleria il 21 marzo e il 23 maggio 1994 ed iscritti ai nn. 29 e 43 del registro ricorsi 1994;
Visti gli atti di costituzione della Regione siciliana;
Udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 1995 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;
Uditi l'Avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli, per il ricorrente, e gli avv.ti Francesco Torre e Francesco Castaldi per la Regione siciliana in relazione al ricorso iscritto al n. 29 del registro ricorsi 1994, e gli avv.ti Giovanni Pitruzzella e Francesco Castaldi per la Regione siciliana in relazione al ricorso iscritto al n. 43 del registro ricorsi 1994.

(……)

Considerato in diritto

1. - Con due distinti ricorsi il commissario dello Stato per la Regione siciliana solleva varie questioni di legittimita' costituzionale nei confronti degli artt. 4 e 5 della delibera legislativa regionale approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 4 marzo 1994 (modifiche ed integrazioni della legislazione regionale in materia di lavori pubblici. Agevolazioni per il settore della pesca e disposizioni in materia finanziaria) e nei confronti dell'art. 1 della legge regionale approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 10 maggio 1994 (Integrazioni alle leggi regionali 1 agosto 1974, n. 31, e 27 dicembre 1978, n. 70, e interpretazione autentica dell'art. 9 della legge regionale 7 agosto 1990, n. 25, concernenti la materia della pesca). Il ricorrente sospetta che i citati artt. 4 e 5 siano contrastanti con l'art. 12 dello Statuto speciale per la Sicilia (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e con gli artt. 3, 97 e 103 della Costituzione; mentre ritiene che il ricordato art. 1 possa violare gli artt. 3, 11, 97 e 103 della Costituzione stessa.
Poiche' i ricorsi prospettano questioni di costituzionalita' fra loro connesse, la loro trattazione puo' essere riunita.
2. - Occorre preventivamente esaminare l'eccezione di inammissibilita' prospettata dalla difesa della Regione siciliana in relazione alla questione concernente l'art. 1, per il profilo per il quale il ricorrente assume la violazione dell'art. 11 della Costituzione. Piu' precisamente, poiche' il commissario dello Stato dubita che l'articolo impugnato, nell'estendere l'ambito dei beneficiari di "aiuti alle imprese" senza avviare il procedimento di controllo davanti alla Commissione della comunita' europea, si ponga in contrasto con l'art. 93 del Trattato CE, la Regione siciliana eccepisce, innanzitutto, che, sulla base della giurisprudenza costituzionale decorrente dalla sentenza n. 170 del

1984, i conflitti tra norme interne e norme comunitarie fuoriescano dalle competenze di questa Corte, essendo materia riservata ai giudici comuni.
L'eccezione va respinta.
Nel caso deciso con la recente sentenza n. 384 del 1994 - nel quale, come nell'ipotesi in esame, era stato prospettato il contrasto di una delibera legislativa regionale, non ancora promulgata, con una norma comunitaria direttamente applicabile - questa Corte ha dichiarato l'illegittimita' costituzionale di una legge della Regione Umbria ritenuta contrastante con norme di regolamento comunitario. Diversamente da quanto sembra opinare la Regione resistente, la decisione che ha stabilito l'anzidetto precedente specifico non contraddice l'orientamento costantemente seguito da questa Corte a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, ma ne presuppone piuttosto la validita'.
Nella sentenza da ultimo ricordata questa Corte ha affermato che le norme comunitarie produttive di effetti diretti, poiche' provengono da un "ordinamento distinto, ma coordinato" e poiche' debbono avere piena efficacia obbligatoria e uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, entrano e permangono in vigore nell'ordinamento italiano senza che la loro efficacia possa essere intaccata dalle leggi nazionali, sia anteriori che successive. Infatti, come e' chiaramente precisato nella medesima sentenza, l'effetto connesso con la vigenza nell'ordinamento italiano delle norme comunitarie e' quello, non gia' di caducare, abrogare, modificare o invalidare le disposizioni legislative interne con esse incompatibili, bensi' di impedire che queste disposizioni vengano in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale.
Detto in altri termini, entro un contesto nel quale le fonti normative della Comunita' Europea e quelle dei singoli Stati non sono ancora integrate in un solo sistema, la "non applicabilita'" della norma interna a favore di quella comunitaria, che contiene "la disciplina della specie", comporta che l'eventuale contrasto della disposizione interna rispetto a un precetto comunitario non possa autorizzare, nell'ambito di una controversia di fronte al giudice nazionale, a validamente sollevare una questione di costituzionalita' per l'eventuale violazione dell'art. 11 della Costituzione da parte della norma interna, poiche' si tratterebbe di una questione priva del dovuto requisito della rilevanza. Di qui deriva l'inevitabile dichiarazione di inammissibilita' di ogni questione, basata sull'ipotizzato contrasto tra norma interna e norma comunitaria, quando questa sia sollevata da un giudice nazionale nel corso di un giudizio.
Diverso e' il caso in cui il medesimo contrasto tra norma interna e norma comunitaria si manifesti nell'ambito di un giudizio di legittimita' costituzionale instaurato in via principale, tanto piu' dopo che questa Corte (v. sentenza n. 389 del 1989), quasi in concomitanza con la Corte di giustizia europea (v. sentenza 22 giugno 1989, in causa n. 103/1988), ha riconosciuto che vincolati a non dare applicazione alle norme interne confliggenti con quelle comunitarie sono anche gli organi della pubblica amministrazione, vale a dire soggetti sforniti del potere di dichiarazione del diritto. Proprio in quella decisione, subito dopo l'anzidetto riconoscimento, questa Corte ha precisato che la "non applicazione" della norma interna confliggente con quella comunitaria non fa venir meno "l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilita' o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie", esigenza che "se, sul piano dell'ordinamento nazionale, (..) si collega al principio della certezza del diritto, sul piano comunitario, invece, rappresenta una garanzia cosi' essenziale al principio della prevalenza del proprio diritto su quelli nazionali da costituire l'oggetto di

un preciso obbligo per gli Stati membri" (v. sentenza n. 389 del 1989, punto 4 in diritto).
Con la sentenza n. 384 del 1994 la Corte costituzionale, nell'ambito di un giudizio di costituzionalita' sollevato in via principale avverso una legge regionale, ha per la prima volta affermato che l'esigenza di depurare l'ordinamento nazionale da norme incompatibili con quelle comunitarie, essendo ancorata al valore costituzionale comportante la chiarezza normativa e la certezza nell'applicazione del diritto da parte di tutti i sottoposti alla legge, puo' essere soddisfatta anche con una dichiarazione d'illegittimita' costituzionale. Ed, invero, poiche' nei giudizi di costituzionalita' in via principale l'oggetto del giudizio stesso, non e' una norma in quanto applicabile, ma una norma di per se' lesiva delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni (nel caso di impugnazione di leggi statali da parte delle regioni) o ex se violatrice di norme costituzionali (nel caso di impugnazione di leggi regionali da parte dello Stato) - tanto che in tali giudizi possono essere contestate anche disposizioni di legge non ancora efficaci o ad efficacia differita (v. sentenze nn. 224 del 1990, 242 del 1989, 39 del 1971, 37 del 1966, 75 del 1957) - non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria. Ne' e' senza significato la considerazione che, dati i ricordati caratteri del giudizio in via principale, la "non applicabilita'" della norma interna confliggente con quella comunitaria rappresenterebbe, nei casi in cui il contrasto normativo si palesasse nell'ambito di quel giudizio, una garanzia inadeguata rispetto al soddisfacimento del dovere, fondato sull'art. 5 del Trattato di Roma e sull'art. 11 della Costituzione, di dare pieno e corretto adempimento agli obblighi comunitari.
3. - Sebbene ammissibile, la questione indicata nel punto precedente e' chiaramente non fondata.
La censura sollevata dal commissario dello Stato per la pretesa violazione degli obblighi derivanti dall'art. 93 del Trattato CE, con conseguente lesione dell'art. 11 della Costituzione, ignora che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea (v., ad esempio, sentenza 9 ottobre 1984, in cause nn. 91 e 127 del 1983), una volta che la Regione abbia comunicato alla Commissione della comunita' europea la disciplina da essa stabilita in una certa materia comportante aiuti alle imprese, i successivi interventi legislativi modificativi della predetta disciplina possono essere resi noti alla Commissione stessa anche attraverso procedure informali. E, stando agli atti prodotti nel presente giudizio, cio' e' quel che e' precisamente avvenuto nel caso dei provvedimenti adottati dalla Regione siciliana in relazione al contestato "fermo biologico".
4. - Non fondata e' la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge regionale approvata il 4 marzo 1994 per violazione dell'art. 12 dello Statuto speciale per la Regione siciliana, sollevata sul presupposto che la Commissione assembleare non abbia avuto modo di esprimere il proprio parere sulle predette disposizioni.
Premesso che la questione e' sicuramente ammissibile, per il semplice fatto che la Corte e' chiamata a decidere sulla violazione di una norma contenuta nello Statuto speciale comportante un vizio procedurale nella formazione di disposizioni di legge regionale (v. in senso conforme, ad esempio, sentenze nn. 134 del 1969 e 57 del 1957), la non fondatezza della stessa deriva dall'erronea interpretazione che il ricorrente conferisce al menzionato art. 12 dello Statuto. Quest'ultimo, infatti, prescrive che l'elaborazione dei

progetti di legge debba avvenire nell'ambito delle Commissioni assembleari, mentre la richiesta alle stesse di un parere sugli emendamenti presentati in Assemblea - richiesta, peraltro, occorsa nella specie - non ha un fondamento nel ricordato art. 12, ma lo ha in distinte norme del Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana. Ne' spetta a questa Corte valutare l'incongruenza di richiedere il parere della Commissione competente su emendamenti dal contenuto assolutamente eterogeneo rispetto a quello del progetto di legge in discussione, riposando nei poteri del presidente dell'Assemblea regionale la garanzia che non siano ammessi emendamenti ritenuti eterogenei rispetto al progetto di legge cui quelli si riferiscono.

5. - Venendo all'esame dei vizi sostanziali denunziati dal commissario dello Stato, al fine di procedere ad una loro corretta valutazione occorre illustrare in via di premessa la vicenda normativa nella quale gli atti impugnati si inseriscono.

Dopo che la legge regionale 27 maggio 1987, n. 26, all'art. 14, aveva previsto la disciplina generale del fermo temporaneo dell'attivita' di pesca "al fine di favorire l'adattamento delle possibilita' di pesca alla capacita' della flotta" e aveva dettato le condizioni per concedere "premi di fermo temporaneo" alle imprese o alle persone che interrompono l'attivita' di pesca, l'art. 9 della legge regionale 7 agosto 1990, n. 25, ha nuovamente fatto ricorso al medesimo fermo temporaneo dell'attivita' di pesca al diverso fine di favorire il ripopolamento ittico di alcune zone di mare ricomprese nel territorio della Regione siciliana. Piu' precisamente, la disposizione da ultimo citata prevede il fermo temporaneo di pesca, con le connesse agevolazioni stabilite dal ricordato art. 14, per le imprese che, avendo sede legale nel territorio della Regione, svolgano attivita' di pesca a strascico, o con sistemi ad esso assimilabili, servendosi di natanti iscritti in determinati compartimenti marittimi regionali (Catania, Palermo, Messina, Trapani, Augusta), in alcune zone di mare da delimitare, con decreto dell'Assessore regionale per la cooperazione, il commercio, l'artigianato e la pesca, nell'ambito di alcune aree indicate dalla stessa disposizione di legge (golfo di Catania, golfo di Patti, golfo di Castellammare).

Con due decreti, datati rispettivamente 19 marzo 1992 e 28 aprile 1992, l'anzidetto Assessore regionale ha vietato, in via sperimentale, la pesca a strascico e a mezzo di reti volanti pelagiche per 150 giorni continuativi in relazione a una zona di mare piu' ampia di quella indicata dalla precedente legge, segnatamente la zona compresa tra Capo Zafferano e Capo Calava', accordando ai natanti iscritti nei compartimenti marittimi ricompresi nella delimitazione operata con i decreti la facolta' di beneficiare delle provvidenze economiche collegate al fermo temporaneo di pesca, previste dalla legge regionale n. 26 del 1987.

Secondo il commissario dello Stato, le disposizioni legislative impugnate sono sopravvenute a tali decreti - che, ad avviso dello stesso ricorrente, avevano illegittimamente esteso, sia nel loro riferimento territoriale, sia in relazione ai soggetti beneficiari, l'ambito di applicazione del fermo biologico di pesca previsto dalla legge regionale n. 25 del 1990 - al solo fine di dare una copertura legislativa a posteriori alle ricordate decisioni dell'Assessore. Piu' precisamente, mentre l'art. 1 della delibera legislativa approvata il 10 maggio 1994, introducendo una disposizione ritenuta dal ricorrente falsamente interpretativa dell'art. 9, comma 2, della legge regionale n. 25 del 1990, ha con effetto retroattivo ampliato l'area delle imprese originariamente beneficiarie delle agevolazioni previste, l'art. 4 della delibera legislativa approvata il 4 marzo 1994 ha esteso, a sanatoria, per l'anno 1992 i benefici di cui all'art. 9 della legge

regionale n. 25 del 1990 alle imprese e ai componenti gli equipaggi interessati al fermo temporaneo di pesca stabilito dai ricordati decreti assessorili.
6. - Sotto il primo profilo, vanno dichiarati non fondati i dubbi di legittimita' costituzionale che il commissario dello Stato solleva nei confronti dell'art. 1 della legge regionale approvata il 10 maggio 1994, per essere quest'ultimo espressione di un uso irragionevole e arbitrario del potere di interpretazione autentica esercitato dal legislatore regionale siciliano, in violazione dei principi di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), dei principi del buon andamento e di imparzialita' della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), nonche' del potere attribuito alla Corte dei conti di promuovere azioni di responsabilita' per danno erariale al riparo da indebite interferenze di altri poteri (art. 103 della Costituzione).
Premesso che, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale (v., ad esempio, sentenze nn. 397 del 1994, 455 del 1992, 233 del 1988), nessun rilievo puo' essere accordato alla autoqualificazione della legge al fine di considerare quest'ultima un atto di interpretazione autentica, questa Corte ha costantemente affermato che tale qualificazione deve riconoscersi a quelle norme obiettivamente dirette a chiarire il senso di norme preesistenti ovvero a escludere o a enucleare uno dei sensi fra quelli ragionevolmente ascrivibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre l'applicazione della variante di senso prescelta da parte di coloro che dovranno dare esecuzione alla norma interpretata. Da cio' consegue, come e' stato ripetutamente sottolineato da questa Corte, che la natura di legge interpretativa "va desunta da un rapporto fra norme - e non fra disposizioni - tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario" (v., ad esempio, sentenze nn. 397 del 1994, 424 del 1993, 455 del 1992, 155 del 1990, 233 del 1988; nonche' ordinanze nn. 480 del 1992 e 205 del 1991).
Contro tale definizione non puo' validamente opporsi, come fa la difesa della Regione siciliana, che non sia possibile distinguere tra "legge interpretativa" e "legge innovativa", poiche', se non v'e' dubbio alcuno che anche il primo tipo di legge sia diretto a introdurre un novum nell'ordinamento giuridico, quantomeno consistente nella prescrizione di dover seguire una certa interpretazione e non altra, non si puo' del pari dubitare, come si e' gia' sottolineato, che carattere tipico ed esclusivo delle leggi interpretative e' che il significato normativo enucleato e imposto con le stesse leggi debba essere ricompreso fra le possibilita' di senso ragionevolmente ascrivibili al testo della disposizione interpretata (v., ad esempio, sentenze nn. 88 del 1995; 424 e 39 del 1993; 455, 454 e 440 del 1992; 380 e 155 del 1990). Sotto quest'ultimo profilo, occorre sottolineare che, nella specie, la norma interpretata, vale a dire l'art. 9 della legge regionale n. 25 del 1990, facendo riferimento alle imprese "operanti" nelle aree delimitate dai decreti dell'Assessore, usa un'espressione che in origine avrebbe potuto esser interpretata tanto nel senso di denotare le imprese che effettivamente esercitano la pesca nelle zone colpite dal fermo, quanto nel senso di indicare le imprese i cui natanti sono autorizzati a esercitare la pesca nelle stesse zone. L'intervento interpretativo del legislatore regionale, che circoscrive a quest'ultimo significato il senso da attribuire alla norma interpretata, non puo' esser qualificato altro che come "legge di interpretazione autentica", ragionevolmente giustificata dall'esigenza di ovviare a serie difficolta' di accertamento, ove si fosse seguita interpretativamente l'altra via, e di evitare consequenzialmente possibili disparita' di trattamento in sede di applicazione.
Come questa Corte ha gia' avuto modo di affermare (v., ad esempio, sentenze nn. 15 del 1995, 402 e 39 del 1993, 6 del 1988, 167 del 1986), il corretto esercizio del potere

legislativo di interpretazione autentica, indipendentemente dalle intenzioni del legislatore di incidere sulla soluzione dei casi sub iudice (v. sentenza n. 397 del 1994; ordinanza n. 480 del 1992), non lede di per se' la sfera riservata al potere giudiziario, sempreche', di norma, siano salvaguardati gli effetti derivanti da sentenze passate in giudicato, dal momento che l'attribuzione legislativa di un dato significato a una determinata disposizione di legge non comporta alcuna illegittima interferenza sulla potestas iudicandi, muovendosi sul diverso piano delle fonti normative in ordine alla definizione e alla delimitazione della fattispecie normativa oggetto di quella potestas (v., ad esempio, sentenze nn. 397 del 1994, 402 e 39 del 1993, 155 del 1990, 754, 91 e 6 del 1988).

7. - Merita, invece, accoglimento la censura prospettata dal commissario dello Stato nei confronti dell'art. 4 della legge regionale approvata il 4 marzo 1994, il quale stabilisce che i benefici di cui all'art. 9 della legge regionale n. 25 del 1990 sono estesi, esclusivamente per l'anno 1992, alle imprese di pesca e ai componenti gli equipaggi interessati al divieto di pesca a strascico e di pesca a mezzo di reti volanti pelagiche di cui ai decreti 19 marzo 1992 e 28 aprile 1992 dell'Assessore regionale per la cooperazione, il commercio, l'artigianato e la pesca.

La disposizione appena citata e' indubbiamente una norma di sanatoria dei decreti assessorili sopra indicati, i quali, nella parte in cui individuano la zona di mare ricompresa tra Capo Zafferano e Capo Calava' come ambito territoriale di applicazione del "fermo biologico", risultano sicuramente difformi rispetto alle previsioni contenute nell'art. 9 della legge regionale n. 25 del 1990, nel senso che estendono i benefici ivi stabiliti a soggetti non contemplati nella disposizione di legge posta a fondamento del potere di delimitazione riconosciuto all'Assessore.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le leggi di sanatoria non sono costituzionalmente precluse in via di principio, ma, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione deve essere sottoposta a uno scrutinio di costituzionalita' estremamente rigoroso: l'intervento legislativo in sanatoria, infatti, puo' essere ragionevolmente giustificato soltanto dallo stretto collegamento con le specifiche peculiarita' del caso, "tali da escludere che possa risultare arbitraria la sostituzione della disciplina generale - originariamente applicabile - con quella eccezionale successivamente emanata" (v. sentenza n. 100 del 1987, nonche' sentenze nn. 402 del 1993, 474 del 1988). Piu' in particolare, siffatto scrutinio dev'essere svolto tanto sotto il profilo del rispetto del principio costituzionale di parita' di trattamento, quanto sotto il profilo della salvaguardia da indebite interferenze nei confronti dell'esercizio della funzione giurisdizionale (v. sentenza n. 346 del 1991).

Sotto entrambi i profili la disposizione di legge impugnata si rivela manchevole. Infatti, l'estensione della disciplina, originariamente ristretta dalla legge regionale n. 25 del 1990 a determinati soggetti, non e' sostenuta da interessi pubblici, legislativamente rilevanti, di preminente importanza generale, ma risulta semplicemente vo'lta a fornire la copertura legale successiva a decisioni assessorili risultanti difformi dalla previa disciplina legislativa e, come tale, si mostra unicamente diretta a esonerare l'Assessore da eventuali responsabilita' di ordine giuridico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione siciliana (Modifiche ed integrazioni della legislazione regionale in materia di lavori pubblici.

Agevolazioni per il settore della pesca e disposizioni in materia finanziaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 4 marzo 1994;

dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione siciliana, di cui al precedente capoverso, sollevata dal commissario dello Stato per la Regione siciliana, in riferimento all'art. 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto della Regione siciliana), con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione siciliana (Integrazioni alle leggi regionali 1 agosto 1974, n. 31, e 27 dicembre 1978, n. 70, e interpretazione autentica dell'art. 9 della legge regionale 7 agosto 1990, n. 25, concernenti la materia della pesca), approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 10 maggio 1994, sollevate dal commissario dello Stato per la Regione siciliana, in riferimento agli artt. 3, 97 e 103 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione siciliana, di cui al precedente capoverso, sollevata dal commissario dello Stato per la Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 11 della Costituzione, per violazione dell'art. 93 del Trattato istitutivo della Comunita' Europea.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 1995.

Il presidente: BALDASSARRE

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 marzo 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 102
ANNO 1995
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Siciliana notificato il 15 aprile 1994, depositato in Cancelleria il 28 aprile 1994, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della nota della Banca d'Italia del 10 febbraio 1994, n. 00036497, avente ad oggetto "Regione Siciliana. Competenze in materia di sportelli" ed iscritto al n. 12 del registro conflitti 1994;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 1995 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avv. Valerio Onida e l'Avvocato dello Stato Antonino Freni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - Il conflitto in esame e' stato promosso dalla Regione Siciliana in relazione alla nota indirizzata, il 10 febbraio 1994, dalla Banca d'Italia all'Assessorato bilancio e finanze di tale Regione e avente a oggetto le competenze regionali in materia di sportelli bancari.

Con detta nota la Banca d'Italia - dopo aver richiamato la disciplina introdotta, in attuazione della direttiva CEE 89/646, dal decreto legislativo n. 481 del 1992 (art. 13) e dal decreto legislativo n. 385 del 1993 (art. 15) in tema di "liberta' di stabilimento" e di "libere prestazione dei servizi" degli istituti bancari - esprime l'avviso che siano da considerarsi "superate" le attribuzioni delle Regioni a statuto speciale in materia di sportelli, spettando esclusivamente alla Banca d'Italia "il potere di vietare lo stabilimento di nuove succursali solo per motivi di vigilanza, cioe' attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative o della situazione finanziaria, economica e patrimoniale delle banche interessate". Di conseguenza, la stessa nota precisa che "la Banca d'Italia non potra' piu', per il futuro, provvedere a fornire il consueto parere tecnico alla Regione, ma intratterra' direttamente le banche interessate all'apertura di nuovi sportelli ove ritenga di esercitare il potere di veto attribuitole dalla legge".

La Regione Siciliana, ritenendo la nota in questione lesiva dell'art. 17, lett. e) dello Statuto speciale e degli artt. 2, lett. c) e d), e 6 delle norme di attuazione in materia di credito e risparmio di cui al d.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133, chiede a questa Corte di voler dichiarare "che non spetta allo Stato, e per esso alla Banca d'Italia, avocare a se' ogni potere di vietare lo stabilimento di succursali di banche nel territorio della Regione siciliana, con esclusione dei poteri attribuiti in materia alla Regione, e dunque intrattenendo direttamente e in esclusiva i rapporti con le banche interessate all'apertura di nuovi sportelli", con il conseguente annullamento dell'atto impugnato.

2. - Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilita' del ricorso sollevata dalla difesa dello Stato.

Tale eccezione non puo' essere accolta.

Diversamente da quanto si prospetta nell'atto di costituzione dell'Avvocatura dello Stato, la nota della Banca d'Italia di cui e' causa non puo' essere qualificata ne' meramente riproduttiva o esplicativa di norme di legge ne' semplicemente interlocutoria rispetto alle possibili, successive fasi del procedimento.

Al contrario tale nota, quando ha richiamato le norme contenute nell'art. 13 del decreto legislativo n. 481 del 1992 e nell'art. 15 del decreto legislativo n. 385 del 1993, ha offerto alle stesse un'interpretazione che e' venuta immediatamente a incidere nella sfera delle attribuzioni regionali (ritenute "superate" alla luce della nuova disciplina), manifestando, al tempo stesso, la volonta' definitiva della Banca d'Italia di interrompere l'attivita' consultiva svolta in precedenza nei confronti della Regione.

L'atto in questione, per il suo autonomo contenuto dispositivo, appare, pertanto, idoneo a legittimare la proposizione del conflitto.

3. - Nel merito il ricorso non e' fondato.

L'art. 15, comma 1, del d. lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), nel recepire la norma gia' enunciata nell'art. 13, comma 1, del d. lgs. 14 dicembre 1992, n. 481, attuativo della direttiva CEE 89/646/, ha statuito, in tema di "liberta' di stabilimento" degli istituti bancari, che "le banche italiane possono stabilire succursali nel territorio della Repubblica e degli altri Stati comunitari" e che "la Banca d'Italia puo' vietare lo stabilimento di una nuova succursale per motivi attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative o della situazione finanziaria, economica e patrimoniale della banca".

A sua volta, l'art. 159 dello stesso testo unico ha sanzionato, al comma 1, che "le valutazioni di vigilanza sono riservate alla Banca d'Italia" e, al comma 3, che "sono inderogabili e prevalgono sulle contrarie disposizioni gia' emanate le norme dettate dai commi 1 e 2 nonche' dagli articoli 15, 16, 26 e 47".

Come questa Corte ha gia' avuto modo di rilevare nella sentenza n. 224 del 1994 - adottata, con riferimento all'impugnativa dell'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 385 del 1993, su ricorsi proposti dalle Province autonome di Bolzano e di Trento - i poteri deliberativi e consultivi in materia di sportelli bancari, gia' affidati alle Province autonome dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione in relazione all'esigenza di regolare la distribuzione delle imprese bancarie anche in funzione dello sviluppo dell'economia e della societa' locale, "non appaiono piu' rispondenti al quadro della nuova disciplina del credito conseguente al recepimento della direttiva CEE 89/646 che, in funzione della definizione del mercato interno europeo e della concorrenza tra le imprese bancarie comunitarie, ha introdotto la "liberta' di stabilimento" per le succursali di tali imprese, salva la "vigilanza prudenziale" affidata all'autorita' monetaria dello Stato membro di origine (v. artt. 6, 13 e 18 della direttiva 89/646)". Con la conseguenza che la "liberta' di stabilimento" oggi operante "deve ritenersi incompatibile con la previsione di autorizzazioni aggiuntive rispetto a quella rilasciata dallo Stato membro all'ente creditizio per l'inizio della propria attivita' (v. art. 3 direttiva CEE 77/780) ovvero con la previsione di limiti connessi a finalita' diverse da quelle inerenti alla "vigilanza prudenziale", spettante all'autorita' competente dello Stato membro di origine". In proposito, questa Corte, nella stessa sentenza, ha altresì rilevato come la particolare forza dello Statuto

speciale non possa essere invocata per giustificare la sopravvivenza delle competenze provinciali, "una volta che le stesse vengano a contrastare con discipline adottate in sede comunitaria nonche' con il riassetto organico dell'intera materia operato, in attuazione della direttiva comunitaria, nell'ambito del diritto interno": riassetto che ha fatto venir meno l'"originario presupposto" su cui le competenze in questione risultavano fondate.

Tali principi, ancorche' riferiti nella sent. n. 224 del 1994 alle Province autonome di Bolzano e di Trento, non possono non valere anche nei confronti delle competenze spettanti, in materia di sportelli bancari, alla Regione Siciliana: competenze che - pur nel rispetto della specialita' della disciplina statutaria - si presentano in tutto assimilabili, nei loro presupposti e nelle loro finalita', a quelle assegnate dallo Statuto del Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione alle suddette Province autonome.

Va, dunque, affermato che anche per quanto concerne la Regione Siciliana le competenze in tema di sportelli bancari, in conseguenza del recepimento della direttiva CEE 89/646 e della nuova disciplina introdotta con il d.lgs. n. 385 del 1993, sono venute a cessare, mentre risulta affidato in via esclusiva alla Banca d'Italia il potere di divieto di nuove succursali per motivi attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative o della situazione finanziaria, economica e patrimoniale degli istituti bancari.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato, e per esso alla Banca d'Italia, il potere di vietare lo stabilimento di succursali di banche nel territorio della Regione Siciliana, essendo cessati i poteri gia' attribuiti in materia alla stessa Regione; con la conseguente possibilita' per la Banca d'Italia di intrattenere direttamente e in esclusiva i rapporti con le banche interessate all'apertura di nuovi sportelli.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE
Il redattore: CHELI
Il cancelliere: DI PAOLA
Depositata in cancelleria il 31 marzo 1995.
Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 235
ANNO 1995
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 1990, n. 13 (Disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli scarichi civili (art. 14, legge 10 maggio 1976, n. 319)), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 19 settembre 1994 dal Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Asti nel procedimento penale a carico di Cunotto Luigina Natalina, iscritta al n. 672 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 1994;

2) ordinanza emessa il 20 dicembre 1994 dal Pretore di Asti nel procedimento penale a carico di Borello Armando, iscritta al n. 57 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di intervento della Regione Piemonte;

Udito nella camera di consiglio del 17 maggio 1995 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

(……)

Considerato in diritto

Con le due ordinanze indicate in epigrafe il Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Asti e il Pretore di Asti hanno sollevato questione di legittimita' costituzionale, in riferimento agli artt. 25 e 117 della Costituzione, nei confronti dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 1990, n. 13 (Disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli scarichi civili (art. 14, legge 10 maggio 1976, n. 319)). Secondo i giudici rimettenti, la disposizione impugnata, nel prevedere che l'operazione di smaltimento ai fini agricoli dei reflui provenienti da insediamenti civili e produttivi, considerata come fase di trattamento dei reflui stessi, rientra nell'ambito di applicazione del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, appare contrastante con gli artt. 25 e 117 della Costituzione, per il fatto che estende l'ambito di operativita' del d.P.R. n. 915 del 1982 ad attivita' rientranti nella disciplina degli scarichi stabilita dalla legge 10 maggio 1976, n. 319 e, cosi' facendo, rende assoggettabili tali attivita' alle sanzioni penali previste dal citato decreto presidenziale, in violazione dei principi costituzionali che riservano esclusivamente allo Stato la competenza ad adottare norme incriminatrici.

Poiche' le ordinanze hanno ad oggetto la medesima disposizione, i giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

La questione e' fondata.

La disposizione contestata contiene una norma diretta a definire l'ambito di operativita' del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, stabilendo che lo spandimento dei reflui provenienti dagli insediamenti civili o produttivi debba rientrare fra le attivita' di smaltimento dei rifiuti sotto specie di trattamento degli stessi. Nel far cio',

come osservano i giudici a quibus, il legislatore regionale non si e' limitato a specificare il contenuto di un precetto di legge statale, assistito da una particolare sanzione penale, ma ha modificato le classificazioni di attivita' stabilite dalle leggi statali alterando, conseguentemente, il sistema sanzionatorio penale previsto da tali leggi.

Stando a queste ultime, infatti, lo spandimento sul suolo agricolo di liquami, non tossici o nocivi, provenienti da insediamenti produttivi o civili e, in particolare, di liquami derivanti da laboratori di macellazione o da allevamenti di bestiame rientra tra le fattispecie normative disciplinate dagli artt. 1 e 4 della legge n. 319 del 1976, ed e' pertanto assoggettabile, ove sia compiuto in violazione dei precetti ivi stabiliti, alle sanzioni, anche penali, previste dall'art. 21 della predetta legge.

La disposizione di legge regionale oggetto di impugnazione, invece, nell'attrarre la disciplina dello spandimento dei liquami sopra indicati a quella dello smaltimento dei rifiuti e, in particolare, alle norme stabilite per la fase del trattamento degli stessi dal d.P.R. n. 915 del 1982, si pone in diretto contrasto con l'art. 2, comma settimo, lettera d), dello stesso decreto presidenziale, il quale espressamente esclude l'applicabilita' di quest'ultimo agli scarichi disciplinati dalla legge n. 319 del 1976 (e successive modificazioni), finendo per sovrapporre alle sanzioni, anche penali, previste dalla legge appena citata il diverso sistema sanzionatorio, incluse le norme incriminatrici, fissato nel titolo V del d.P.R. n. 915 del 1982.

Poiche', dunque, al legislatore regionale non spetta il potere di comminare o rimuovere sanzioni penali ovvero variare con proprie norme le pene previste dalle leggi statali in una data materia e poiche' allo stesso legislatore e', conseguentemente, inibito interferire con proprie disposizioni con il sistema sanzionatorio penale stabilito dal legislatore statale esentando determinate condotte dalla sottoposizione a norme penali o, in generale, modificando, in meglio o in peggio, l'assoggettamento di determinati comportamenti alle pene fissate dalle leggi dello Stato (v. ad esempio sentenze nn. 213 e 117 del 1991, 309 e 43 del 1990, 370 del 1989), non resta che dichiarare l'illegittimita' costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Piemonte n. 13 del 1990 per violazione degli artt. 25 e 117 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 1990, n. 13 (Disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli scarichi civili (art. 14, legge 10 maggio 1976, n. 319).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 giugno 1995.

Il Presidente e redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 13 giugno 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 389
ANNO 1995
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Sardegna notificato il 4 luglio 1994, depositato in Cancelleria l'8 luglio 1994, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 13 aprile 1994, recante "Proposta italiana relativa al documento unico di programmazione 1994-99, elaborato ai sensi del regolamento CEE n. 2080/93 (Strumento finanziario di orientamento della pesca)", ed iscritto al n. 24 del registro conflitti 1994;
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
Udito nell'udienza pubblica del 27 giugno 1995 il Giudice relatore Enzo Cheli;
Uditi l'avvocato Sergio Panunzio per la Regione Sardegna e l'Avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - Il conflitto in esame, sollevato dalla Regione Sardegna, trae origine dalla deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 13 aprile 1994, recante "Proposta italiana relativa al documento unico di programmazione 1994-99, elaborato ai sensi del regolamento CEE n. 2080/93 (Strumento finanziario di orientamento della pesca)", dove, tra l'altro, si designa il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali "quale autorita' nazionale competente per la predisposizione e l'attuazione dei programmi operativi e delle altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari, salvo che per il campo di azione n. 3, limitatamente all'acquacoltura in acqua dolce, dove resta ferma la competenza regionale" (v. terzo capoverso del dispositivo). Tale previsione, ad avviso della ricorrente, risulterebbe lesiva delle competenze esclusive spettanti alla Regione Sardegna in materia di pesca, ai sensi degli artt. 3, lettera i), e 6 dello Statuto speciale (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) e delle rela- tive norme di attuazione (con riferimento particolare agli artt. 6 e 7 del d.P.R. 19 maggio 1950, n. 327; all'art. 1 del d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627; all'art. 1 del d.P.R. 22 agosto 1972, n. 669). Da qui la domanda relativa al riconoscimento della spettanza alla Regione ricorrente, limitatamente alla propria sfera territoriale, del potere di predisporre e attuare i programmi operativi e le altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari in relazione allo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP), con il conseguente annullamento in parte qua della deliberazione impugnata.
2. - Vanno innanzitutto prese in esame le due eccezioni di inammissibilita' prospettate dalla difesa erariale e riferite al fatto che: a) la deliberazione del CIPE 13 aprile 1994 non risulterebbe, per i suoi contenuti, lesiva delle attribuzioni regionali; b) il ricorso si presenterebbe tardivo non avendo la Regione impugnato la precedente deliberazione del CIPE del 19 ottobre 1993, che aveva attribuito allo Stato gli interventi in materia di pesca in quanto riferibili agli interessi di piu' Regioni.
Tali eccezioni devono essere disattese.

In relazione alla prima eccezione va rilevato che la deliberazione del CIPE 13 aprile 1994, per quanto preliminare rispetto alla predisposizione dei programmi operativi, risulta idonea ad arrecare la lesione delle attribuzioni regionali che viene lamentata nel ricorso. Con tale deliberazione si individua, infatti, nel Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali l'autorita' nazionale competente per la predisposizione e l'attuazione dei programmi operativi collegati al documento unico di programmazione SFOP, mentre si limita la competenza regionale al solo settore dell'acquacoltura in acqua dolce. Tale profilo appare sufficiente a configurare l'atto in esame come immediatamente incidente sul piano delle competenze e, di conseguenza, a rendere attuale la menomazione che la Regione contesta.
Ne' maggior fondamento presenta la seconda eccezione che, nel prospettare la tardivita' del ricorso, viene in realta' a denunciare una asserita acquiescenza della ricorrente, conseguente alla mancata impugnativa della delibera del CIPE del 19 ottobre 1993, recante la proposta italiana relativa al Piano globale di sviluppo regionale dell'obbiettivo 1 di cui all'art. 8, comma 4, del regolamento CEE n. 2081/93.
In proposito, puo' essere sufficiente richiamare la costante giurisprudenza di questa Corte che ha escluso l'applicabilita' ai giudizi per conflitto di attribuzione dell'istituto dell'acquiescenza, data l'indisponibilita' delle competenze di cui si controverte in tali giudizi (v. di recente le sentenze n. 163 del 1995 e n. 191 del 1994). Non senza, d'altro canto, considerare, che, con riferimento al piano delle attribuzioni delle competenze, la deliberazione del CIPE del 19 ottobre 1993 non conteneva una disposizione identica e neppure assimilabile a quella nei cui confronti la Regione insorge, limitandosi tale deliberazione a riferire al Ministro del bilancio e della programmazione economica il compito di "designare le autorita' nazionali o regionali competenti per la predisposizione e l'attuazione dei programmi operativi e delle altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari".
Il conflitto deve, pertanto, ritenersi ammissibile.
3. - Nel merito, il ricorso e', in parte, fondato.
Il regolamento CEE n. 2080/93 del 20 luglio 1993 ha istituito lo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) al fine di favorire l'adeguamento delle strutture nel settore della pesca, dell'acquacoltura e della trasformazione dei relativi prodotti. Il successivo regolamento CEE n. 3699/93 del 21 dicembre 1993 ha definito i criteri, le condizioni e le modalita' per gli interventi comunitari connessi al suddetto strumento finanziario. In particolare, quest'ultimo regolamento prevede che ciascun Stato membro presenti alla Commissione della Comunita' un programma settoriale ed una domanda di contributo "sotto forma di documento unico di programmazione" di durata esennale (art. 3). La Commissione, a sua volta, entro sei mesi dal ricevimento di tali documenti, adotta una "decisione unica" relativa al programma comunitario d'intervento strutturale nel settore, che viene notificata allo Stato membro interessato (art. 4).
In attuazione di tale disciplina, il CIPE - dopo avere approvato, con la deliberazione 19 ottobre 1993, il Piano globale di sviluppo regionale di cui all'art. 8, comma 4, del regolamento CEE n. 2081/93, comprensivo anche del settore della pesca (v. sub 4.2.9) - con la deliberazione di cui e' causa, adottata il 13 aprile 1994, ha approvato come "documento unico di programmazione SFOP 1994-99", il documento elaborato e presentato dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, individuando nello stesso Ministero "l'autorita' nazionale competente per la predisposizione e l'attuazione dei programmi operativi", salva la competenza regionale per il settore dell'acquacoltura in acqua dolce.

Tale previsione - che la Regione Sardegna contesta - puo' trovare la sua giustificazione, oltre che nelle responsabilita' statali connesse alla sfera delle relazioni comunitarie, nel carattere unitario che viene a connotare la disciplina ora richiamata, con riferimento particolare alle modalita' operative dello strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) istituito nel 1993. Questo carattere risulta, del resto, recepito e valorizzato anche nel gia' ricordato Piano globale di sviluppo regionale, adottato dal CIPE con la deliberazione 19 ottobre 1993, dove, con riferimento al settore della pesca - ricondotto al quadro degli interventi qualificati come "multi-regionali" - viene sottolineato "il rilevante interesse che la gestione unitaria del comparto riveste sotto il profilo giuridico-amministrativo", interesse che ha condotto ad accentuare anche la "programmazione unitaria" delle azioni svolte dal Ministero mediante l'utilizzazione dello SFOP.
L'apprezzamento di tali esigenze unitarie puo', dunque, spiegare l'imputazione agli organi centrali dello Stato non solo del documento unico di programma SFOP, di cui all'art. 3 del regolamento CEE n. 3699/93, ma anche dei programmi operativi che allo stesso si vengono a collegare e che, nella massima parte dei casi, non potranno non assumere - per le caratteristiche proprie del settore - una valenza multiregionale.
Tutto questo, se giustifica - alla luce della disciplina comunitaria e dell'interesse nazionale connesso alla materia degli interventi strutturali relativi a tale comparto - la designazione, operata con la delibera impugnata, del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali come autorita' nazionale competente anche per i programmi operativi, non puo', d'altro canto, condurre a eliminare la presenza regionale dai processi di elaborazione e di attuazione di tali programmi, quando gli stessi vengano a incidere nella sfera delle competenze regionali e, in particolare, di una competenza di natura primaria quale quella spettante in materia di pesca alla Regione Sardegna.
Da qui la conseguenza che l'individuazione operata dal CIPE con la deliberazione 13 aprile 1994 dell'autorita' nazionale competente per i programmi operativi e per le altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari deve trovare il suo giusto contemperamento nella partecipazione della Regione alla elaborazione ed attuazione, secondo criteri ispirati al principio di "leale collaborazione", degli stessi programmi. Partecipazione che, in ragione del carattere primario della competenza coinvolta, non potra' risultare soddisfatta attraverso la semplice informazione o consultazione della Regione, ma dovra' in ogni caso assumere la forma piu' significativa dell'intesa con la stessa.
Il ricorso va, pertanto, accolto, limitatamente alla mancata previsione, nella deliberazione del CIPE di cui e' causa, dell'intesa con la Regione Sardegna ai fini della predisposizione e della attuazione nel territorio regionale dei programmi operativi e delle altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari in relazione allo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato e, per esso, al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, senza la preventiva intesa con la Regione Sardegna, predisporre ed attuare, con riferimento al territorio della stessa Regione, i programmi operativi e le altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari in relazione allo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP); conseguentemente annulla il terzo capoverso della deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 13 aprile 1994, recante "Proposta italiana relativa al documento

unico di programmazione 1994-99, elaborato ai sensi del regolamento CEE n. 2080/93 (Strumento finanziario di orientamento della pesca)".
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 1995.
Il Presidente: BALDASSARRE
Il redattore: CHELI
Il cancelliere: DI PAOLA
Depositata in cancelleria il 26 luglio 1995.
Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 458
ANNO 1995
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 7 novembre 1994, n. 621, convertito in legge 17 dicembre 1994,n. 737 (Attuazione di regolamenti comunitari relativi alla riforma della politica agricola comune), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento, notificato il 4 febbraio 1995, depositato in cancelleria il 14 successivo ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 1995;
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
Udito nell'udienza pubblica del 3 ottobre 1995 il Giudice relatore Enzo Cheli;
Udito l'avv. Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e l'avv. dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Trento impugna, in via principale, l'art. 1 del decreto-legge 7 novembre 1994, n. 621 (convertito, senza modificazioni, nella legge 17 dicembre 1994, n. 737), recante "Attuazione di regolamenti comunitari relativi alla riforma della politica agricola comune", che ha stabilito l'assegnazione all'Ente per gli interventi nel mercato agricolo - E.I.M.A. della somma di lire 100 miliardi da destinare all'attuazione dei regolamenti CEE n. 2078/92, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale; n. 2079/92, che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura; e n. 2080/92, concernente un regime comunitario di aiuti alle misure forestali (art. 1, comma 1). Nello stesso decreto-legge si e' stabilito anche che all'E.I.M.A. risulta affidato il compito di erogare gli aiuti ai beneficiari, la cui individuazione spetta alle Regioni ed alle Province autonome "nel quadro dei programmi regionali o provinciali adottati ai sensi dei regolamenti n. 2078/92 e n. 2080/92, nonche' in base al programma nazionale approvato dal CIPE in data 11 ottobre 1994 per l'attuazione del regolamento n. 2079/92" (art. 1, comma 2).

Ad avviso della ricorrente tali norme - sia per il fatto di assegnare lo stanziamento in questione all'E.I.M.A. e non direttamente alla Provincia autonoma, sia per il fatto di prevedere, ai fini dell'attuazione del regolamento CEE n. 2079/92, l'impiego di un programma nazionale e non provinciale - verrebbero a violare le competenze della Provincia autonoma di Trento in tema di agricoltura (artt. 8, n. 21, e 16 dello statuto speciale), nonche' le norme di attuazione in tema di esecuzione dei regolamenti comunitari (art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526) e di rapporti finanziari tra lo Stato e la stessa Provincia (art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386, e art. 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266).

2. - Dagli atti prodotti in giudizio e dalle stesse dichiarazioni rese in udienza dal difensore della ricorrente risulta che la Provincia autonoma di Trento non ha piu' interesse ad ottenere una pronuncia riferita alla parte del decreto impugnato concernente l'attuazione dei regolamenti CEE n. 2078 e n. 2080 del 1992, avendo la stessa Provincia gia' provveduto ad erogare direttamente gli aiuti disposti da tali regolamenti. L'interesse permane, invece, con riferimento alla parte del decreto-legge concernente l'attuazione

del regolamento CEE n. 2079/92, in tema di prepensionamento in agricoltura, cui viene, pertanto, limitato l'esame dei motivi prospettati nel ricorso.

3. - Nei limiti in cui la controversia tuttora permane, il ricorso non e' fondato.

La prima censura che viene sollevata concerne il fatto che l'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 621 del 1994 ha assegnato la somma destinata ad assicurare l'avvio dell'attuazione dei regolamenti CEE di cui e' causa all'E.I.M.A. (oggi A.I.M.A.) e non, per la quota spettante, direttamente alla Provincia di Trento, cosi' come avrebbe comportato il rispetto della competenza esclusiva provinciale in tema di agricoltura nonche' delle norme di coordinamento finanziario e normativo espresse nell'art. 5 della legge n. 386 del 1989 e nell'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, dove, in particolare, si prevede l'assegnazione diretta alle Province autonome dei finanziamenti statali destinati alle Regioni nonche' il divieto per le amministrazioni statali e gli enti dipendenti dallo Stato di disporre spese e di concedere, direttamente o indirettamente, finanziamenti o contributi per attivita' da svolgere nell'ambito del territorio provinciale.

Secondo la ricorrente, ai fini del rispetto della disciplina ricordata, non sarebbe, d'altro canto, sufficiente il fatto che alla Provincia venga riconosciuto il compito di individuare i beneficiari degli aiuti, predisponendo anche i criteri per la loro individuazione, mentre spetta all'E.I.M.A. la competenza a contabilizzare il contributo concesso dallo Stato e ad erogare gli aiuti secondo le indicazioni della stessa Provincia.

Tale censura non puo' essere condivisa, dal momento che non tiene conto adeguato del fatto che la disposizione impugnata, investendo l'attuazione di regolamenti comunitari relativi alla riforma della politica agricola comune, puo' ritenersi idonea, in quanto correlata al rispetto di un obbligo di carattere internazionale derivante dal Trattato CEE, ad apportare limitazioni alla sfera delle competenze regionali e provinciali anche di natura esclusiva, nei limiti in cui la stessa disposizione risulti direttamente attuativa della normativa comunitaria e necessaria al perseguimento della finalita' attuativa (v. sentenze n. 349 del 1991; n. 632 del 1988). Il limite per le competenze provinciali derivante dalla imputazione "centralizzata" dello stanziamento disposto dallo Stato nel bilancio dell'E.I.M.A. puo', infatti, trovare - come rileva la difesa dello Stato - la sua giustificazione contabile proprio nella tipologia degli aiuti da erogare, cioe' nel fatto che tali aiuti, riferiti ad interventi sul mercato agricolo, risultano imputati, per la quota di spettanza comunitaria, al Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), e, in particolare, alla sezione Garanzia di tale fondo. A questo proposito va ricordato che il regolamento CEE n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune, ha affidato (art. 4) agli Stati membri il compito di designare "i servizi e gli organismi" abilitati a pagare le spese conseguenti agli interventi sui mercati agricoli di competenza della sezione Garanzia del Fondo; e che l'Italia, in attuazione di tale regolamento, ha provveduto a designare l'A.I.M.A. come organismo abilitato ai pagamenti in questione (v. art. 2, lettera b), del d.P.R. 16 aprile 1971, n. 321). Il riferimento all'E.I.M.A. (oggi A.I.M.A.) dello stanziamento disposto dalla norma impugnata deriva, dunque, dall'adempimento di un obbligo di natura contabile assunto in sede comunitaria, anche al fine della semplificazione delle procedure e dei controlli connessi ai rapporti con il FEAOG, senza che questo abbia di contro comportato un'incidenza sostanziale nel potere di erogazione degli aiuti da parte della Provincia, cui spetta pur sempre il compito di individuare e di indicare vincolativamente all'A.I.M.A. i singoli beneficiari.

4. - Infondata si presenta anche la seconda censura, correlata al fatto che, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 del decreto-legge n. 621 del 1994, l'erogazione degli aiuti previsti dal regolamento n. 2079/92, in tema di prepensionamento in agricoltura, sia disposta

non in base ad un programma provinciale, bensi' in base al programma nazionale approvato dal CIPE in data 11 ottobre 1994.

In proposito basti solo rilevare che il regolamento CEE n. 2079/92, all'art. 4, riferisce il regime di aiuti al prepensionamento in agricoltura all'"intero territorio" degli Stati membri, individuando lo strumento attuativo in programmi pluriennali "a livello nazionale o regionale". Lo Stato, dal suo canto, con la deliberazione del CIPE dell'11 ottobre 1994 - adottata dopo avere acquisito il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni – ha correlato la scelta del programma nazionale all'esigenza di individuare una cornice unitaria per interventi che, in relazione alla loro particolare natura, sono destinati a incidere non solo sulla materia agraria, ma anche sulla politica dell'occupazione e della previdenza, toccando interessi che investono anche la sfera delle competenze statali. La previsione di un programma nazionale, anziche' provinciale, nel settore in esame non puo', dunque, costituire motivo sufficiente a invalidare la disciplina adottata dal decreto-legge n. 621 del 1994 in ordine all'attuazione del regolamento CEE n. 2079/92: e questo tanto piu' ove si consideri che il programma nazionale, pur riducendo la sfera di azione consentita alle Regioni ed alle Province autonome, non esclude la possibilita' di interventi ulteriori, anche in forma programmatica, da parte di tali enti.

5. - La censura ora richiamata trova svolgimento, nella memoria presentata dalla ricorrente, in relazione a due profili particolari del programma approvato dal CIPE l'11 ottobre 1994. Il primo profilo concerne il punto 4.7 di tale programma, dove si determinano le misure per l'ingrandimento minimo "in termini di superficie" dell'azienda del rilevatario (ingrandimento che il programma ritiene sempre necessario, anche per la cessione tra genitore e figlio).

Ad avviso della ricorrente tale previsione verrebbe a contrastare con l'art. 6, n. 3, del regolamento n. 2079/92, che consentirebbe la possibilita' di aumentare la "dimensione" dell'azienda anche prescindendo dall'aumento della superficie, ma facendo esclusivo riferimento o alla capacita' professionale del rilevatario, o al reddito o al volume di lavoro.

Tale interpretazione non puo' essere condivisa.

La corretta lettura della norma regolamentare richiamata induce, infatti, a rilevare come, nel contesto della norma, il richiamo al parametro della superficie non si presenti alternativo, bensi' concorrente con gli altri parametri indicati ai fini dell'aumento della dimensione dell'azienda e della relativa efficienza economica: tant'e' che lo stesso regolamento, all'art. 2, definisce il "rilevatario agricolo" come la "persona che subentra al cedente come capo azienda, ampliando la superficie dell'azienda stessa oppure l'imprenditore che rileva la totalita' o una parte dei terreni resi disponibili dal cedente, al fine di ampliare la propria azienda".

Con il secondo profilo la ricorrente contesta, il punto 5.1 del programma, dove si impone ai beneficiari la scelta tra il premio unico per la cessazione dell'attivita' e l'indennita' annua, mentre il regolamento n. 2079/92, all'art. 3, n. 2, consente la possibilita' di combinare tra loro i due istituti.

Anche tale censura si prospetta infondata, una volta che si consideri che l'art. 3 del regolamento n. 2079/92 elenca in generale i vari tipi di aiuti concessi ai cedenti ed ai lavoratori, prevedendo, da un lato, la possibilita' di una loro combinazione, ma lasciando comunque liberi, dall'altro, gli Stati membri di stabilire se combinare e come combinare le diverse formule. Ne' la questione prospettata puo' trovare fondamento negli inconvenienti di fatto, connessi all'applicazione del programma nazionale, che la

Provincia autonoma di Trento ha voluto richiamare nella stessa memoria, con riferimento alla particolare situazione delle aziende agrarie presenti nel proprio territorio, dal momento che tali inconvenienti non possono assumere rilievo ai fini del giudizio di legittimita' costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 7 novembre 1994, n. 621 (Attuazione di regolamenti comunitari relativi alla riforma della politica agricola comune), convertito, senza modificazioni, dalla legge 17 dicembre 1994, n. 737, questione sollevata dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso di cui in epigrafe, con riferimento agli artt. 8, numero 21, e 16 dello statuto speciale ed alle relative norme di attuazione, nonche' all'art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, all'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, ed all'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale,
Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 1995.
Il Presidente: CAIANIELLO
Il Redattore: CHELI
Il cancelliere: DI PAOLA
Depositata in cancelleria il 24 ottobre 1995.
Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 482
ANNO 1995
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale degli artt. 1, commi 2, 3 e 4, 2, comma 2, 3, 4, 6, comma 5, 7, commi 1, 2, 3 e 5, 8, comma 8, 14, 19, commi 1 e 4, 20, commi 2 e 4, 21, comma 1, e 24 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici) e dell'art. 4-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101 (Norme urgenti in materia di lavori pubblici), convertito in legge, con modificazioni, con la legge 2 giugno 1995, n. 216, promossi con ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, delle Province autonome di Bolzano e di Trento, delle Regioni Sardegna, Toscana e Valle d'Aosta (n. 2 ricorsi), notificati il 18 marzo, il 21 marzo, il 19 marzo (n. 3 ricorsi) e il 21 marzo 1994 (n. 3 ricorsi) ed il 3 luglio 1995, depositati in cancelleria il 24 marzo, il 28 marzo (n. 5 ricorsi), il 29 marzo e il 30 marzo 1994 ed il 12 luglio 1995, iscritti rispettivamente ai nn. 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 del registro ricorsi 1994 ed al n. 39 del registro ricorsi 1995; Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
Udito nell'udienza pubblica del 17 ottobre 1995 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;
Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, Maurizio Steccanella per la Regione Lombardia, Sergio Panunzio per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e per la Provincia autonoma di Trento, Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano, Vito Vacchi e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Gustavo Romanelli per la Regione Valle d'Aosta e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimita' costituzionale concernono diverse disposizioni della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici). Le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta e le Province autonome di Bolzano e di Trento denunciano la violazione dell'autonomia ad esse riservata da norme della Costituzione o dai rispettivi statuti speciali. La materia dei lavori pubblici di interesse regionale e' attribuita alla competenza legislativa concorrente delle Regioni a statuto ordinario dall'art. 117 della Costituzione. Quanto alle Regioni a statuto speciale, il Friuli-Venezia Giulia ha potesta' legislativa primaria per "i lavori pubblici di interesse locale e regionale" (art. 4, numero 9, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1); la Sardegna per i "lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione" (art. 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3); la Valle d'Aosta per i "lavori pubblici di interesse regionale" (art. 2, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4). Analoga competenza hanno le Province autonome di Bolzano e di Trento per i "lavori pubblici di interesse provinciale" (art. 8, numero 17, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670). La legge n. 109 del 1994, dopo avere enunciato principi generali (art. 1), precisato l'ambito oggettivo e soggettivo della sua applicazione (art. 2) e previsto un'ampia delegificazione demandata

alla disciplina regolamentare (art. 3), istituisce l'Autorita' per la vigilanza sui lavori pubblici (artt. 4 e 5) e detta norme che toccano molteplici aspetti del settore: gli organi, i sistemi di qualificazione dei soggetti, la programmazione degli interventi, la loro progettazione e realizzazione, le procedure di affidamento dei lavori e le relative garanzie, la direzione ed il collaudo degli stessi. Oltre ad alcuni principi generali della legge, anche specifici contenuti di essa sono denunciati, in quanto ritenuti lesivi dell'autonomia regionale e, in alcuni casi, in contrasto con vincoli che derivano da norme della Comunita' europea, le quali riguardano anche le regioni e le province autonome.

2. - Tutti i ricorsi investono, sia pure con ampiezza diversa, la medesima materia e concernono le stesse disposizioni o norme tra di loro complementari. I relativi giudizi, evidentemente connessi, possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3. - Un primo nucleo di questioni ruota attorno ai principi generali della legge, enunciati dall'art. 1, e riguarda: a) la qualificazione delle disposizioni della stessa come "norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato" (art. 1, comma 2); b) la previsione di atti governativi di indirizzo e coordinamento dell'attivita' amministrativa delle regioni in conformita' alle norme della legge (art. 1, comma 3); c) l'esclusione di deroghe, modifiche o abrogazioni delle norme stesse se non per dichiarazione espressa con riferimento a singole disposizioni (art. 1, comma 4).

4. - Tutte le ricorrenti denunciano, con diversa latitudine di argomentazioni, l'illegittimita' costituzionale della qualificazione delle disposizioni della legge, che costituiscono "norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato ai sensi degli statuti delle regioni a statuto speciale e dell'articolo 117 della Costituzione, anche per il rispetto degli obblighi internazionali dello Stato" (art. 1, comma 2). L'autoqualificazione normativa prescinde, ad avviso delle ricorrenti, dal reale contenuto di principio delle singole disposizioni della legge, che anzi conterrebbe una disciplina puntuale e di dettaglio, tale da limitare l'autonomia legislativa regionale sino a configurarla non piu' come concorrente, ma come meramente attuativa, e tale da restringere anche la competenza legislativa primaria, riservata alle regioni ed alle province ad autonomia speciale. La sola Regione Emilia-Romagna ritiene che la particolare qualificazio ne normativa, disposta dall'art. 1, comma 2, della legge n. 109 del 1994, violi anche l'art. 11 della Costituzione, perche' essa si riferirebbe anche a disposizioni in contrasto con la direttiva 89/440/CEE (recepita con il decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406), sicche' il legislatore regionale non potrebbe conformarsi alla disciplina comunitaria. Le questioni, prospettate con riferimento agli artt. 116 e 117 della Costituzione ed alle norme statutarie delle Regioni ad autonomia speciale, sono fondate nei sensi appresso precisati. La legge n. 109 del 1994 innova profondamente il quadro legislativo sui lavori pubblici. Essa e' diretta a riordinare complessivamente la materia, modificando tratti essenziali della precedente disciplina, considerata inadeguata per un'efficace amministrazione del settore, che richiede la programmazione e l'effettiva esecuzione delle opere pubbliche in tempi ed a costi certi e prefissati, secondo procedure trasparenti ed idonee a garantire la correttezza e la libera concorrenza, con una netta separazione, anche per gli aspetti tecnici che vanno dalla progettazione al collaudo, dei compiti propri dell'amministrazione committente rispetto all'attivita' di chi esegue le opere. La complessiva e profonda innovazione normativa tocca un settore che, negli aspetti disciplinati dalla riforma, assume importanza nazionale e richiede l'attuazione di principi uniformi su tutto il territorio del Paese. Tali principi comportano, tra l'altro,

l'omogeneita' e la trasparenza delle procedure, l'uniforme qualificazione dei soggetti, la libera concorrenza degli operatori in un mercato senza restrizioni regionali. Inoltre si afferma l'esigenza di costituire un organismo indipendente, al quale affidare la vigilanza e la garanzia del rispetto dei principi fissati dalla legge. Nel caso in esame ricorrono, dunque, gli elementi richiesti dalla Corte perche' una disciplina legislativa veda riconosciuti i caratteri sostanziali delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenze nn. 406, 153, 29 del 1995, 356 del 1994, 359 e 355 del 1993). Tuttavia la valutazione, riferita alla legge nel suo complesso, non consente di attribuire all'autoqualificazione enunciata dal legislatore un valore ed un'estensione cosi' assoluti, da attribuire a tutte le disposizioni e ad ogni prescrizione normativa il valore di principio e di norma fondamentale del settore. Piu' volte la Corte ha affermato che l'autoqualificazione non e' determinante per ritenere che le singole disposizioni siano effettivamente principi o norme fondamentali di riforma economico-sociale, dovendo essere sempre valutato, in ciascun caso, il carattere sostanziale delle norme cui il legislatore attribuisce tale qualifica (sentenze nn. 355, 354 del 1994 e 1033 del 1988). La qualificazione del legislatore non puo', quindi, assumere valore precettivo, tale da attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza. Essa costituisce, piuttosto, un'esplicita indicazione dell'intenzione del legislatore ed acquista valore sintomatico delle caratteristiche delle disposizioni. L'Avvocatura dello Stato, pur chiedendo che la questione di legittimit a' costituzionale sia dichiarata infondata, ritiene tuttavia che la qualificazione enunciata dal legislatore vale per quanto risulta effettivamente rispondente alla portata riformatrice ed ai contenuti sostanziali del provvedimento. Anche in questa prospettiva rimarrebbe, quindi, escluso il riconoscimento generalizzato della qualificazione normativa di principio o di norma fondamentale, che non si estenderebbe a tutte le previsioni e prescrizioni della legge, ma dovrebbe essere interpretativamente ristretto solo a quei principi ed a quelle norme che presentano effettivamente tali caratteristiche sostanziali. La tecnica legislativa adottata nella legge n. 109 del 1994 accomuna in uno stesso contesto normativo l'enunciazione dei principi e la loro articolazione attuativa. Questa non sempre rappresenta l'unico possibile svolgimento dei principi, ne' e' in tutti i casi legata ad essi da un rapporto di necessaria integrazione. I principi, se non espressamente enunciati, possono anche essere desunti dalla disciplina di dettaglio, che ad essi si ispira o che necessariamente li implica e presuppone. Nel contesto di una incisiva riforma, la qualifica di fondamentale da attribuire alle norme della nuova disciplina puo' derivare dal costituire esse un elemento coessenziale alla riforma economico-sociale, in quanto la caratterizzano o formano la base del suo sviluppo normativo. Non tutte le disposizioni, ne' il loro compiuto tenore letterale, costituiscono "norme fondamentali di riforma economico-sociale" e "principi della legislazione dello Stato", ma solo i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono, per i principi enunciati o da esse desumibili. La distinzione non si risolve in una mera chiarificazione espressiva o nominalistica, ma, nella complessiva disciplina di settore, tocca il livello della legittimita' costituzionale e deve essere manifestata nella legge per escludere che tutte le singole disposizioni e tutti i loro contenuti normativi costituiscano un vincolo per la legislazione regionale. Deve dunque essere dichiarata l'illegittimita' dell'art. 1, comma 2, della legge n. 109 del 1994, nella parte in cui prescrive che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato "le disposizioni della presente legge", anziche' solo "i principi desumibili dalle disposizioni della presente legge". Non puo' trovare accoglimento, invece, l'ulteriore

profilo prospettato dalla Regione Emilia-Romagna con riferimento all'art. 11 della Costituzione. L'attuazione delle direttive comunitarie - disciplinata, per quanto riguarda le competenze delle regioni e delle province autonome, dall'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86 - e la qualificazione delle disposizioni della legge quali norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato muovono su piani diversi (cfr. sentenza n. 349 del 1991), e non e' in discussione la prevalenza della disciplina comunitaria nell'ambito di competenze ad essa riservato.
5. - Ricondotta la qualificazione di norme fondamentali di riforma economico-sociale e di principi della legislazione dello Stato ai soli nuclei essenziali della legge n. 109 del 1994 ed ai principi desumibili dalle sue disposizioni, risultano anche superate le doglianze espresse in relazione a numerose disposizioni che detterebbero una disciplina di dettaglio, ritenuta vincolante per effetto dell'autoqualificazione, giacche' si puo' in ciascun caso distinguere correttamente tra principi ed altre norme. Il criterio di distinzione tra principio, enunciato o desumibile dalle disposizioni della legge, e attuazioni dello stesso, opera per piu' norme non denunciate espressamente, ma indicate dalle Province autonome di Bolzano e di Trento e dalla Regione Sardegna come esempio di lesione della loro autonomia, in relazione alla qualificazione enunciata dall'art. 1, comma 2, della stessa legge. Tale criterio vale, tra l'altro, per il responsabile del procedimento, per quanto la disciplina che ad esso si riferisce risponde ad un principio generale che investe ogni procedimento amministrativo. Le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Toscana e Valle d'Aosta denunciano la specifica disciplina del responsabile del procedimento, che e' delineata dall'art. 7, commi 1, 2 e 3 della legge n. 109 del 1994; la Valle d'Aosta denuncia anche la disciplina sopravvenuta del coordinatore unico (art. 4-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101, che detta "Norme urgenti in materia di lavori pubblici", convertito in legge, con modificazioni, con la legge 2 giugno 1995, n. 216). L'art. 7 della legge n. 109 del 1994, nel testo originario, prevedeva un'unica figura di responsabile del procedimento per tutte le fasi tecniche ed amministrative di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei lavori. Il testo che risulta a seguito delle modifiche apportate dall'art. 4-bis del decreto-legge n. 101 del 1995 configura un coordinatore unico delle fasi di programmazione triennale dei lavori e di attuazione dei lavori programmati, distinto dal responsabile di ciascuna fase del procedimento. Le questioni non sono fondate. Difatti la disciplina denunciata non trova applicazione alle regioni: il nuovo testo rinvia, per determinare i soggetti cui si applica, all'art. 2, comma 2, lettera a) della stessa legge, che elenca i destinatari della norma senza indicare e comprendere le regioni. La distinzione dei principi e del nucleo essenziale della nuova disciplina dalle prescrizioni di dettaglio vale anche per l'attivita' di progettazione e per la definizione dei progetti (artt. 16 e 17 della legge n. 109 del 1994, sostituiti dagli artt. 5-quinquies e 5-sexies del decreto-legge n. 101 del 1995). La legge distingue nettamente, nella definizione tecnica del progetto, quello preliminare dal definitivo e dall'esecutivo. Questa articolazione e' essenziale per assicurare, con il progetto esecutivo, l'eseguibilita' dell'opera ed e' ritenuta indispensabile per rendere certi i tempi ed i costi di realizzazione. Risponde ad una scelta di principio anche la preferenza per la redazione dei progetti da parte di uffici tecnici delle stesse amministrazioni aggiudicatrici o di altre pubbliche amministrazioni, assicurandosi in ogni caso la netta separazione tra il momento della progettazione e quello della esecuzione dell'opera. La distinzione tra principio e disciplina di dettaglio opera anche nelle disposizioni, relative alla direzione dei lavori (art. 27) ed ai collaudi (art. 28). L'esigenza fondamentale e' di assicurare il netto distacco dell'esecuzione

dell'opera, rimessa all'imprenditore, dalle attivita' riservate all'amministrazione. Ne segue la necessita' di istituire o adeguare gli uffici tecnici propri dell'amministrazione aggiudicatrice, di prevedere come complementare l'affidamento ad altre amministrazioni pubbliche e come residuale l'attribuzione dell'incarico a professionisti selezionati, secondo criteri oggettivi ed in conformita' alle disposizioni comunitarie.
6. - Le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana denunciano l'illegittimita' costituzionale della prevista emanazione, ai sensi dell'art. 2, comma 3, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400, di atti di indirizzo e coordinamento dell'attivita' amministrativa delle regioni in conformita' alle norme della legge stessa (art. 1, comma 3, della legge n. 109 del 1994). Le ricorrenti sostengono che questa disposizione, se non fosse meramente ricognitiva di un'astratta competenza prevista dalla legge n. 400 del 1988, violerebbe gli artt. 117 e 118 della Costituzione. Sarebbe difatti in contrasto con il principio di legalita' sostanziale, giacche' non sarebbero specificati i presupposti ed i contenuti degli atti di indirizzo e coordinamento, ne' sarebbero individuate le esigenze unitarie da soddisfare. Le questioni non sono fondate. La disposizione denunciata non svincola l'esercizio della funzione governativa di indirizzo e coordinamento dal principio di legalita' sostanziale. Stabilendo che tale potere puo' essere esercitato in materia di lavori pubblici, la norma lo consente solo nei limiti in cui altre specifiche disposizioni della stessa legge offrono, quanto ai contenuti, una precisa base normativa, idonea ad orientare la discrezionalita' del Governo. Ammessa la legittimita' dell'esercizio del potere nella materia disciplinata dalla legge, solo in relazione ai singoli atti di indirizzo e coordinamento, che verranno adottati, potra' essere in concreto verificata la rispondenza dei contenuti di ciascun atto alle indicazioni sostanziali della legge ed alle esigenze unitarie da soddisfare.
7. - La sola Regione Lombardia denuncia l'illegittimita' costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge n. 109 del 1994, il quale dispone che le norme della legge quadro sui lavori pubblici non possono essere derogate, modificate o abrogate se non per dichiarazione espressa con specifico riferimento a singole disposizioni. La ricorrente ritiene che sia violata l'autonomia garantita dall'art. 117 della Costituzione, in quanto non si consentirebbe alla Regione di adempiere l'obbligo di rispettare le innovazioni che dovessero essere apportate nella disciplina comunitaria. Nelle disposizioni statali di recepimento potrebbe difatti mancare un'espressa deroga, modifica o abrogazione delle disposizioni della legge n. 109 del 1994 con esse contrastanti. In questo caso, secondo la ricorrente, la disposizione denunciata non consentirebbe alla Regione di applicare il diritto comunitario. La questione non e' fondata. Le norme comunitarie muovono su un piano diverso da quello proprio delle norme nazionali. Il rapporto tra le due fonti e' di competenza e non di gerarchia o di successione nel tempo, con l'effetto che la norma nazionale diviene non applicabile se e nei limiti in cui contrasti con le disposizioni comunitarie precedenti o sopravvenute (sentenze nn. 389 del 1989 e 170 del 1984).
8. - Tutte le ricorrenti denunciano l'illegittimita' costituzionale della delegificazione disposta dall'art. 3 della legge n. 109 del 1994, da attuare con regolamento governativo secondo le modalita' previste dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Le Province autonome di Bolzano e di Trento e le Regioni Sardegna e Valle d'Aosta impugnano anche l'art. 2, comma 2, della legge quadro. Le ricorrenti muovono dal presupposto che l'ambito di applicazione della norma denunciata riguardi anche le regioni e le province autonome. Il regolamento comprenderebbe i lavori pubblici di interesse regionale o provinciale e la delegificazione si estenderebbe alle leggi regionali e provinciali che disciplinano la materia, le quali sarebbero pertanto abrogate dalla data

di entrata in vigore del regolamento. Le ricorrenti sostengono che un regolamento governativo non possa legittimamente intervenire in materie di competenza regionale o provinciale e che una legge ordinaria statale non possa delegificare ne' abrogare la legislazione regionale, demandando ad un regolamento la facolta' di sostituirsi ad essa. Vengono anche prospettati vizi propri della disposizione denunciata, che le ricorrenti ritengono di poter far valere per salvaguardare competenze ad esse spettanti. Mancherebbero difatti norme generali regolatrici della materia, necessarie per orientare la disciplina regolamentare, e non sarebbero indicate le disposizioni legislative abrogate a seguito dell'entrata in vigore del regolamento. La Regione Friuli-Venezia Giulia prospetta il dubbio di legittimita' costituzionale solo per cautela, ritenendo che le norme legislative regionali siano destinate sempre a prevalere su fonti statali secondarie. Le questioni non sono fondate. Il presupposto interpretativo dal quale muovono le ricorrenti non e' esatto. I regolamenti governativi, compresi quelli delegati, non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale o provinciale (sentenza n. 333 del 1995). Ne' lo strumento della delegificazione previsto dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 puo' operare per fonti di diversa natura, tra le quali vi e' un rapporto di competenza e non di gerarchia. Nel caso in esame la disposizione denunciata prevede esclusivamente la delegificazione statale, rispettando l'attribuzione alla legge della disciplina dei rapporti con le regioni e le province autonome. Difatti queste ultime non sono comprese tra le amministrazioni e gli enti destinatari del regolamento, secondo l'espressa previsione ed elencazione che ne fa l'art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 109 del 1994. Solo la diretta incompatibilita' delle norme regionali con i sopravvenuti principi e norme fondamentali della legge statale puo' determinare, ai sensi dell'art. 10, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, l'abrogazione delle prime (sentenze nn. 153 del 1995, 498 e 497 del 1993, 50 del 1991, 151 del 1974). La disposizione denunciata non trova quindi applicazione alle ricorrenti, che non hanno pertanto interesse a far valere gli ulteriori vizi prospettati, mancando la lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni ed alle province autonome (sentenze nn. 314 del 1990 e 961 del 1988). Esclusa l'applicabilita' alle regioni dell'emanando regolamento, ogni dubbio di legittimita' costituzionale riferito ai suoi contenuti (in particolare, per il rinvio ad esso operato dall'art. 8, comma 2, della legge n. 109 del 1994, secondo quanto prospettano le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Sardegna) non ha ragion d'essere.

9. - Tutte le ricorrenti denunciano la violazione di competenze ad esse costituzionalmente riservate, che deriverebbe dall'istituzione dell'Autorita' per la vigilanza sui lavori pubblici (art. 4 della legge n. 109 del 1994). Il nuovo organismo garantisce l'osservanza dei principi che devono ispirare l'attivita' amministrativa in materia di lavori pubblici, improntata a procedure trasparenti, al rispetto del diritto comunitario, all'affermazione della libera concorrenza tra gli operatori. La disposizione denunciata disciplina, oltre alla composizione, le attribuzioni, l'organizzazione e l'attivita' dell'Autorita', alle cui dipendenze opera anche l'Osservatorio dei lavori pubblici. Le ricorrenti deducono la violazione della loro autonomia legislativa ed amministrativa in materia di ordinamento degli uffici, di disciplina dell'attivita' del personale regionale e di lavori pubblici di interesse locale e regionale. Inoltre denunciano la mancanza di qualsiasi loro partecipazione alla designazione dei componenti di un organo che comprende nella propria attivita' i lavori pubblici regionali. In particolare e' considerato lesivo dell'autonomia regionale il potere dell'Autorita' di richiedere informazioni, documenti o chiarimenti e di disporre ispezioni

a carico di qualsiasi amministrazione aggiudicatrice di lavori pubblici (art. 4, comma 6), nonche' di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie per chi si rifiuti di fornire le informazioni richieste o le dia non veritiere (art. 4, comma 7). E' pure considerata lesiva la prevista applicazione delle sanzioni disciplinari stabilite dall'ordinamento per gli impiegati dello Stato agli appartenenti a pubbliche amministrazioni che non forniscano i dati e le informazioni richiesti dall'Autorita' (art. 4, comma 8). Alcune ricorrenti sostengono anche che il complesso dei poteri attribuiti al nuovo organismo rappresenterebbe l'introduzione di una nuova figura di controllo sugli atti delle regioni e delle province autonome, in contrasto con il principio di tassativita' che regola la materia. Inoltre l'istituzione dell'Osservatorio dei lavori pubblici duplicherebbe l'attivita' di analoghi organi regionali, in violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 della Costituzione). Le questioni non sono fondate. L'istituzione dell'Autorita' per la vigilanza sui lavori pubblici rappresenta uno dei cardini della riforma della materia. Viene difatti costituito, secondo linee che si affermano anche in altri settori nei quali si e' manifestata l'esigenza di avere un'autorita' indipendente, un nuovo organismo collegiale di alta qualificazione, chiamato ad operare in piena autonomia rispetto agli apparati dell'esecutivo ed agli organi di ogni amministrazione. L'esercizio di questa funzione di vigilanza e garanzia implica una conoscenza completa ed integrata del settore dei lavori pubblici, unitaria a livello nazionale. Caratterizza la speciale configurazione e collocazione della nuova Autorita' il sistema di nomina dei suoi cinque membri, effettuata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il particolare rapporto con il Parlamento e' sottolineato anche dalla relazione che l'Autorita' deve ad esso inviare annualmente. Le attribuzioni dell'Autorita' non sostituiscono ne' surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale e' configurata l'indipendenza dell'organo. Le attivita' rimesse all'Autorita' assumono carattere strumentale rispetto alla conoscenza ed alla vigilanza nel complessivo settore dei lavori pubblici. In questa prospettiva si giustifica anche l'organizzazione di propri uffici e di un Osservatorio direttamente dipendente dall'Autorita'. Quanto all'obbligo per le amministrazioni di comunicare all'Osservatorio dei lavori pubblici dati relativi agli appalti di importo superiore a 80.000 ECU, esso e' espressione del dovere di cooperazione tra Stato, regioni e province autonome, piu' volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 29 del 1995 e 412 del 1994). Anche le ispezioni o le indagini a campione, che l'Autorita' puo' disporre, sono strumentali per lo svolgimento delle funzioni di vigilanza e non comportano ingerenze negli indirizzi e nelle scelte relative alla realizzazione delle opere. Il potere dell'Autorita' di sanzionare con provvedimento amministrativo l'omessa o non veridica trasmissione di dati richiesti, gia' riconosciuto ad altre autorita' indipendenti, e' connesso al rispetto dell'obbligo di comunicare gli elementi di informazione necessari per l'esercizio delle funzioni di vigilanza. Quanto alle sanzioni disciplinari previste per i pubblici dipendenti, che rifiutino od omettano di fornire all'Autorita' le informazioni, si e' in presenza non di un potere disciplinare attribuito all'Autorita', ma della prevista sanzionabilita' di comportamenti, per i quali dovra' essere promosso il procedimento dagli organi competenti secondo le regole proprie degli ordinamenti di settore.

10. - Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana denunciano l'art. 6, comma 5, della legge n. 109 del 1994, che prevede il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici su tutti i progetti per opere di importo superiore a 100 milioni di ECU. Le ricorrenti ritengono violato l'art. 118 della Costituzione, in quanto l'obbligo di richiedere

il parere di un organo tecnico centrale inserirebbe le regioni nell'ambito amministrativo statale. La disposizione denunciata e' stata interamente sostituita (art. 4, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 101 del 1995, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 216 del 1995), e la nuova disciplina, che pure prevede il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, lo rende non necessario, giacche' le regioni hanno la facolta' e non l'obbligo di richiederlo. Sono quindi venute meno le ragioni delle censure proposte dalle ricorrenti e la materia del contendere e' cessata. Per gli stessi motivi si deve dichiarare cessata la materia del contendere anche in ordine alla questione di legittimita' costituzionale concernente l'art. 20, comma 4, della legge n. 109 del 1994, impugnato dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana per contrasto con l'art. 118 della Costituzione. Questa disposizione affida al Consiglio superiore dei lavori pubblici il parere vincolante sull'affidamento, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, di lavori pubblici mediante appalto-concorso. In un sistema che - a seguito della modifica dell'art. 6, comma 5, della legge n. 109 del 1994 ad opera dell'art. 4, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 101 del 1995 - prevede come facoltativo per le regioni e le province autonome il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, anche il parere previsto dalla disposizione denunciata, vincolante se richiesto, si inquadra nella disciplina generale che attribuisce una facolta', ma non obbliga ad avvalersi della competenza tecnica del Consiglio superiore.

11. - Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana denunciano, in riferimento all'art. 118 della Costituzione ad al principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, anche l'art. 7, comma 5, della legge n. 109 del 1994, che prevede, per le opere pubbliche di rilevo nazionale o di iniziativa di amministrazioni statali comprese nel programma di settore e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti, che le intese relative ai profili urbanistici, se non perfezionate entro 60 giorni dalla richiesta dell'amministrazione statale competente, possono essere acquisite nell'ambito della conferenza di servizi. Ad avviso delle ricorrenti sarebbe stata cosi' trasferita l'intesa tra Stato e regione, prevista dall'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, dal piano politico costituzionale al piano amministrativo. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa nella conferenza di servizi, l'opposizione regionale potrebbe essere superata applicando la norma generale per i procedimenti amministrativi. La mancata unanimita' nella conferenza dei servizi sarebbe superata dalle determinazioni adottate dal Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 14, comma 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241). Le questioni non sono fondate. Il presupposto interpretativo dal quale le ricorrenti muovono e' inesatto. Il sistema complessivo delineato dal legislatore prevede che, se l'intesa tra lo Stato e la regione interessata non si perfeziona entro il termine stabilito, essa puo' essere acquisita nell'ambito della conferenza di servizi, nella quale tuttavia deve essere raggiunta l'unanimita' dei consensi. In difetto di essa si applica la disciplina speciale, prevista in materia urbanistica dall'art. 81 del d.P.R. n. 616 del 1977. Anche per le questioni relative all'art. 8, comma 8, della legge n. 109 del 1994, il presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente e' inesatto. La Regione Lombardia denuncia, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, il divieto di ricorrere all'utilizzazione di elenchi ed albi speciali di fiducia come forme semplificate di qualificazione per l'affidamento dei lavori pubblici. La legislazione e l'amministrazione regionali non potrebbero cosi' effettuare scelte preliminari ed operative. La questione non e' fondata, giacche' la disposizione denunciata si applica esclusivamente ai soggetti indicati nell'art. 2 della stessa legge, tra i quali non sono comprese le regioni e le province autonome.

12. - Le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana denunciano il contrasto della disciplina dettata per la programmazione dei lavori pubblici (art. 14 della legge n. 109 del 1994) con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione. Le amministrazioni aggiudicatrici devono approvare, anche nell'ambito di documenti programmatori gia' previsti dalla normativa vigente, il programma finanziario e tecnico dei lavori pubblici da eseguire nel triennio, indicando le finalita' ed i tempi di realizzazione degli interventi secondo una valutazione dei costi e dei benefici, attribuendo priorita' alla manutenzione e al recupero del patrimonio pubblico ed al completamento delle opere gia' iniziate (art. 14, comma 1). La stessa disposizione prevede che il Ministro dei lavori pubblici definisca con proprio decreto lo schema tipo di programma triennale (art. 14, comma 5); che le pubbliche amministrazioni non concedano, di regola, finanziamenti per realizzare lavori non ricompresi nei programmi (art. 14, comma 6); che non sia alterato l'ordine di priorita' degli interventi indicato nel programma, salvo modifiche imposte da eventi imprevedibili, da calamita' o da nuove disposizioni normative (art. 14, comma 7). Le ricorrenti sostengono che vi sarebbe una riappropriazione di funzioni regionali da parte dello Stato, perche' sarebbero derogati gli strumenti di programmazione, anche finanziaria, rimessi alla competenza regionale gia' previsti da norme vigenti. In particolare lederebbe l'autonomia regionale il carattere vincolante del programma previsto dall'art. 14 della legge n. 109 del 1994, che impedirebbe alle regioni di determinarsi diversamente. Anche la legge regionale non potrebbe disporre interventi non inseriti nello strumento di programmazione triennale. La Regione Toscana ritiene anche che l'intervento dello Stato nella previsione e nella definizione di atti programmatori degli enti locali comporterebbe una lesione dell'autonomia regionale, essendo stato assegnato alle regioni il compito di individuare gli atti e gli strumenti di programmazione socio-economica e di pianificazione territoriale degli enti locali, rilevanti ai fini della programmazione regionale (art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142). L'art. 14 della legge n. 109 del 1994, inoltre, disciplinerebbe minutamente i contenuti del programma triennale dei lavori pubblici che gli enti locali sono tenuti ad adottare. Le questioni non sono fondate. L'art. 14 della legge n. 109 del 1994 innova profondamente la discipli na del settore, predisponendo strumenti ritenuti necessari per indirizzare l'azione amministrativa secondo criteri oggettivi. L'esigenza e' quella di determinare le opere pubbliche che possono essere effettivamente e completamente realizzate, in base alle disponibilita' finanziarie e secondo un ordine di priorita' che si basa sulla valutazione dei costi e dei benefici. Il metodo della programmazione triennale delle opere pubbliche e', dunque, collegato al rispetto dei principi generali fissati dall'art. 1 della legge. Nei suoi contenuti di principio l'art. 14 non lede competenze delle regioni ne' ostacola la loro potesta' di programmazione. In particolare non impedisce ad esse determinazioni aggiuntive. Difatti il programma dei lavori pubblici non costituisce uno strumento chiuso e statico, giacche' lo stesso art. 14 dispone, al comma 7, che le amministrazioni aggiudicatrici possono discostarsi dalle priorita' fissate nel programma non solo per gli interventi imposti da eventi imprevedibili e da calamita', ma anche se vi sono modifiche dipendenti da nuove disposizioni di legge o da atti amministrativi, anche a livello regionale. Ne' il programma di lavori pubblici, configurato dalla disposizione denunciata, esclude gli altri strumenti programmatori gia' previsti dalla normativa vigente, ai quali la stessa disposizione fa anzi riferimento. La definizione di uno schema tipo di programma triennale, a carattere orientativo, emanato con decreto del Ministro dei lavori pubblici (art. 14, comma 5), risponde all'esigenza di omogeneita' ed uniformita' nella definizione, nell'acquisizione e nell'elaborazione di elementi

conoscitivi e di dati, lasciando integra l'autonomia di determinazione nella programmazione regionale.
13. - La sola Regione Emilia-Romagna denuncia l'art. 19, comma 1, della legge n. 109 del 1994, che definisce i contratti di appalto di lavori pubblici come quei contratti che hanno per oggetto l'esecuzione di lavori da parte dell'impresa contraente in base ad un progetto esecutivo, ad eccezione di quelli riguardanti la manutenzione periodica e gli scavi archeologici. Ad avviso della ricorrente, la definizione legislativa restringerebbe la nozione di appalto rispetto alla normativa comunitaria e ne deriverebbe la violazione degli artt. 11, 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione. L'art. 1 della direttiva 89/440/CEE (recepita con il decreto legislativo n. 406 del 1991) offre una definizione degli appalti che consente di affidare all'impresa, oltre alla esecuzione dei lavori, anche la progettazione totale o parziale o l'esecuzione di un'opera rispondente ai bisogni specificati dall'amministrazione aggiudicatrice. In base alla disposizione denunciata non e' possibile affidare, con l'appalto, anche, in tutto o in parte, l'attivita' di progettazione. Questo limite puo' essere superato in casi eccezionali, nei quali le caratteristiche particolari delle opere consentono di provvedere con appalto-concorso, o quando sia ammessa la concessione, che deve riguardare unitamente la costruzione e la gestione dell'opera (art. 19, comma 2). Successivamente alla proposizione del ricorso, la disposizione denunciata e' stata sostituita dall'art. 6-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 101 del 1995, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 216 del 1995. Permane, tuttavia, la stessa disciplina sostanziale, che prevede, come regola generale, che oggetto del contratto di appalto sia la sola esecuzione dei lavori. La questione non e' fondata. La diversita' delle definizioni espresse dalle norme comunitarie rispetto a quelle enunciate dalla legislazione statale non determina necessariamente un conflitto di discipline, anche in ragione della relativita' delle qualificazioni normative dei distinti ordinamenti. Comunque, nel caso in esame, il contrasto non si verifica, giacche' l'esclusione della progettazione dall'appalto per l'esecuzione delle opere e' conseguenziale rispetto all'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di predisporre, per i lavori pubblici, progetti esecutivi, sicche' non e' dato avere appalti che implichino una attivita' di progettazione, ammessa ma non imposta dalla normativa comunitaria.
14. - Le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Sardegna denunciano anche, deducendo il contrasto con la disciplina da esse dettata nell'ambito della loro autonomia, la disposizione, considerata di dettaglio, che prescrive, per i contratti di appalto, la determinazione del prezzo solo a corpo e non a misura, ammettendo un'eccezione solo per quelli relativi alla manutenzione periodica ed agli scavi archeologici (art. 19, comma 4, della legge n. 109 del 1994). La disposizione denunciata e' stata sostituita, con contenuto normativ o del tutto diverso, dall'art. 6-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 101 del 1995, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 216 del 1995. La materia del contendere e' pertanto cessata.
15. - Altre questioni riguardano le procedure di scelta del contraente ed i criteri di aggiudicazione (artt. 20, comma 2, 21, comma 1, e 24 della legge n. 109 del 1994). L'art. 20, comma 2, stabilisce che le concessioni di lavori pubblici sono affidate mediante licitazione privata. Questa disposizione e' impugnata dalla Regione Emilia-Romagna per contrasto con gli artt. 11, 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione. Viene dedotta la lesione dell'autonomia regionale e la violazione del diritto comunitario, in quanto la direttiva 89/440/CEE, a differenza della norma censurata, lascerebbe completa liberta' nella forma di gara, consentendo in taluni casi il

ricorso alla trattativa privata. La Regione Emilia-Romagna denuncia anche l'art. 24, comma 1, della legge n. 109 del 1994, che esclude l'utilizzazione della procedura negoziata per appalti di importo superiore a 5 milioni di ECU, procedura che, in alcuni casi, la normativa europea consente. Se ne deduce la violazione degli artt. 11, 118, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione. La Regione Toscana rivolge analoga denuncia all'art. 24, comma 1, lettera b), in riferimento all'art. 3 della Costituzione ed al principio di ragionevolezza. La trattativa privata sarebbe esclusa in casi nei quali e' consentita, per importi notevolmente superiori, dalla normativa comunitaria. Anche la Regione Sardegna denuncia l'art. 24 della legge n. 109 del 1994, facendo tuttavia riferimento all'essere questa disposizione di dettaglio, vincolante per effetto della qualificazione come norma fondamentale di riforma economico-sociale, prevista in via generale dall'art. 1, comma 2, della stessa legge. Successivamente alla proposizione dei ricorsi, l'art. 24, comma 1, della legge n. 109 del 1994 e' stato sostituito (art. 8-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 101 del 1995, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 216 del 1995), ma il contenuto normativo della disciplina e' rimasto sostanzialmente identico, sicche' le censure vanno esaminate nel merito. Le questioni non sono fondate. La legge denunciata stabilisce, negli appalti di opere pubbliche, il principio della gara per la selezione del contraente cui affidare la realizzazione delle opere. L'esigenza di fondo e' quella di assicurare la massima trasparenza nella scelta del contraente e la concorrenza tra diverse imprese. La trattativa privata e' ammessa solo in ambiti piu' ristretti e rigorosi di quanto non preveda la normativa comunitaria, che peraltro configura il ricorso alla "procedura negoziata" come eccezione rispetto alla regola della "procedura aperta" o della "procedura ristretta", le quali implicano una gara tra imprese concorrenti. La norma nazionale assicura in modo ancor piu' esteso la concorrenza e non determina una lesione del diritto comunitario, che consente, ma non impone, la trattativa privata.

16. - La Regione Emilia-Romagna denuncia l'art. 21, comma 1, della legge n. 109 del 1994, in riferimento agli artt. 11, 118, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, sotto due profili: sia in quanto esclude che la licitazione privata possa essere aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente piu' vantaggiosa e non prevede la possibilita' di presentare varianti ai progetti; sia perche' l'amministrazione non potrebbe verificare ed eventualmente escludere le offerte anomale, eccezionalmente basse, prevedendosi in questo caso solo l'aumento dell'importo della garanzia da prestare. Successivamente alla proposizione del ricorso, la disciplina dettata dalla disposizione denunciata e' stata modificata, nei suoi contenuti sostanziali, dal decreto-legge n. 101 del 1995, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 216 del 1995 (che, all'art. 7, ha sostituito l'art. 21, comma 1, della legge n. 109 del 1994 ed aggiunto, dopo tale disposizione, il comma 1-bis). La disciplina che ne risulta consente all'amministrazione di valutare, ed eventualmente ammettere, l'offerta anomala secondo criteri prefissati dalla legge. E', dunque, cessata la materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

1) dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), nella parte in cui dispone che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato "le disposizioni della presente legge" anziche' solo "i principi desumibili dalle disposizioni della presente legge";

2) dichiara non fondate - in riferimento, per le Regioni a statuto ordinario ricorrenti, agli artt. 115, 117, 118, 119, 125, 97, 3 e 11 della Costituzione; per la Regione Friuli-Venezia Giulia, agli artt. 4, numeri 1 e 9, 8 e 58 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, nonche' all'art. 70 della Costituzione; per le Province di Bolzano e di Trento, agli artt. 8, numeri 1 e 17, 16, 54, primo comma, numero 5, e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e alle relative norme di attuazione nonche' all'art. 70 della Costituzione; per la Regione Sardegna, agli artt. 3, lettere a) ed e), 6, 46 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 e alle relative norme di attuazione nonche' all'art. 70 della Costituzione; per la Regione Valle d'Aosta, agli artt. 2, lettere a) e f), 4, 43 e 46 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 - le questioni di legittimita' costituzionale promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe, avverso le seguenti disposizioni della legge 11 febbraio 1994, n. 109:

art. 1, comma 3 (questioni promosse dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana);

art. 1, comma 4 (questione promossa dalla Regione Lombardia);

art. 2, comma 2 (questioni promosse dalle Province autonome di Bolzano e di Trento e dalle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta);

art. 3 (questioni promosse nei confronti dell'intero testo dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta, e nei confronti dei commi 1, 2 e 6 dalla Regione Toscana);

art. 4 (questioni promosse nei confronti dell'intero testo dalla Regione Emilia-Romagna, dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta; nei confronti dei commi 1, 3, 4, lettera f), numero 3, e lettera h), 5, 7, 8 e 17 dalla Regione Lombardia; nei confronti dei commi 6, 8, 12 e 17 dalla Regione Friuli-Venezia Giulia; nei confronti dei commi 1, 6, 14, 16 e 17 dalla Regione Toscana);

art. 7, commi 1, 2, 3 e 5 (questioni promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia nei confronti dei commi 1, 2 e 3, dalla Regione Toscana nei confronti dei commi 1, 2, 3 e 5, dalla Regione Valle d'Aosta nei confronti del comma 1, dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti del comma 5);

art. 8, comma 8 (questione promossa dalla Regione Lombardia);

art. 14 (questioni promosse dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti dei commi 5, 6 e 7, dalla Regione Lombardia nei confronti dei commi 1, 5, 6 e 7, e dalla Regione Toscana nei confronti dell'intero testo);

art. 19, comma 1 (questione promossa dalla Regione Emilia-Romagna);

art. 20, comma 2 (questione promossa dalla Regione Emilia-Romagna);

art. 24 (questioni promosse, nei confronti del comma 1, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, quest'ultima nei confronti della lettera b) di tale disposizione, e dalla Regione Sardegna nei confronti dell'intero testo);

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimita' costituzionale: dell'art. 6, comma 5, e dell'art. 20, comma 4, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, promosse, in riferimento all'art. 118 della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe; dell'art. 19, comma 4, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, promosse, in riferimento ai rispettivi statuti speciali, dalle Province autonome di Bolzano e di Trento e dalla Regione Sardegna con i ricorsi indicati in epigrafe; dell'art. 21, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, promossa, in riferimento agli artt. 11, 118, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101 (Norme urgenti in materia di lavori pubblici), convertito in legge, con modificazioni, con la legge 2 giugno 1995, n. 216, promossa, in riferimento all'art. 116 della Costituzione e agli artt. 2 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, dalla Regione Valle d'Aosta con il ricorso indicato in epigrafe. Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 1995.
Il presidente: Caianiello
Il redattore: Mirabelli
Il cancelliere: Di Paola Depositata in cancelleria il 7 novembre 1995.
Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 80
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 8, primo comma, della legge della Provincia di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilita' per tutte le materie di competenza provinciale) promosso con ordinanza emessa il 25 luglio 1995 dalla Corte di appello di Trento nel procedimento civile vertente tra Martinoli Sirina e Provincia autonoma di Bolzano, iscritta al n. 653 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di costituzione della Provincia di Bolzano;

Udito nella udienza pubblica del 6 febbraio 1996 il Giudice relatore Renato Granata;

Uditi gli avv.ti Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano.

(……)

Considerato in diritto

1. - Viene denunciato, dalla Corte di appello di Trento, l'art. 8, primo comma, della legge della Provincia di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 - che assume a parametro di determinazione dell'indennizzo espropriativo il valore venale del bene con un abbattimento del 25% - dubitandosi che detta norma sia divenuta costituzionalmente illegittima, in riferimento agli artt. 3, 5, 42 della Costituzione, oltreche' 4 e 8 dello statuto di autonomia, per contrasto con la sopravvenuta normativa statuale di grande riforma di cui all'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, inserito in sede di conversione dalla legge n. 359 del 1992 - che introduce una ben piu' riduttiva disciplina di liquidazione di quell'indennizzo - alla quale la Provincia non si e' spontaneamente "adeguata" ai sensi e nel termine di cui all'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto (d.lgs. n. 266 del 1992).

2. - Vanno preliminarmente respinte le eccezioni di inammissibilita' sollevate dalla Provincia. 2.1. - La prima eccezione ha riguardo - come in narrativa detto - proprio al riferito meccanismo di adeguamento della legge provinciale di cui all'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto di autonomia "concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali ....". La succitata disposizione - nel prevedere testualmente che "... la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale ..." e che, decorso il termine di cui sopra, "le disposizioni non adeguate .. possono essere impugnate davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 97 dello statuto, per violazione di esso ... entro 90 giorni" - effettivamente si ispira (come non a torto sottolineato quindi dalla Provincia) a ragioni di ulteriore valorizzazione della autonomia speciale degli indicati enti territoriali attraverso la sostituzione del meccanismo caducatorio sub art. 10 della legge n. 62 del 1953 con un ricorso principale di nuovo tipo (ma riconducibile alla previsione della richiamata norma statutaria e quindi fruente di quella copertura costituzionale) proponibile, per incostituzionalita' sopravvenuta, solo in esito al decorso di un termine di tolleranza

all'interno del quale e' consentito all'ente interessato di "adeguare" spontaneamente la propria legislazione, continuandosi nel frattempo ad applicare le disposizioni previgenti. Ma cio' che dal meccanismo istituzionale cosi' congegnato non e' consentito inferire e' proprio il corollario cui la Provincia, viceversa, lega la prima eccezione di inammissibilita' e cioe' - come conclusivamente essa afferma - che ove il Presidente del Consiglio dei ministri non abbia (come nella specie) impugnato in termini la legge (regionale o) provinciale "non adeguata", resterebbe preclusa la prospettabilita' di questioni incidentali nei riguardi della legge medesima, "dovendo il giudice ordinario restare fuori da questo dialogo istituzionale". Una tesi del genere - che si risolverebbe nella attribuzione di una vis rinforzata alla legge provinciale (o regionale) non impugnata in via principale - e' stata, in realta', pur prospettata nel corso dei lavori della Commissione paritetica per la redazione delle norme di attuazione di cui all'art. 107 dello statuto (vedi verbale della seduta 13 marzo 1991), ma ad essa fu prontamente ed esattamente replicato che l'abolizione del controllo diffuso dei giudici comuni, oltre a sopprimere una garanzia, si sarebbe posta irrimediabilmente in contrasto con il dettato costituzionale. E non a caso quindi nel testo finale dell'art. 2 in esame si trova ribadito che "si applicano altresi' la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87", vale a dire le disposizioni che appunto prevedono e disciplinano l'incidente di costituzionalita'. La questione odierna deve considerarsi per cio' ritualmente sollevata. 2.2. - Del pari va respinta anche la successiva eccezione di irrilevanza alla stregua della consolidata giurisprudenza di questa Corte per cui non puo' rimettersi, in questa fase, in discussione il giudizio di rilevanza quando esso risulti - come nella specie - non implausibilmente motivato dal giudice a quo.
3. - Nel merito la questione e' fondata. Il carattere di legge statale di grande riforma e' gia' stato riconosciuto all'art. 5-bis introdotto dalla legge n. 359 del 1992, che ha ridefinito il criterio di liquidazione dell'indennizzo espropriativo (anche al fine di recuperare alla collettivita' il plusvalore del fondo espropriato), sia (implicitamente) dalla sentenza n. 283 del 16 giugno 1993 - con cui sono state, tra l'altro, respinte plurime censure di incostituzionalita' formulate avverso la norma medesima - sia (esplicitamente) dalla successiva pronunzia n. 153 dell'8 maggio 1995 che ha dichiarato l'illegittimita' costituzionale di leggi regionali siciliane proprio per la ragione che il criterio indennitario ivi stabilito non piu' rispondeva a quello introdotto dalla "norma fondamentale" del citato art. 5-bis. La stessa Provincia di Bolzano, in definitiva, non contesta una tale valenza della richiamata disciplina statuale, ma - individuandone il nucleo centrale nel disancoraggio della misura dell'indennizzo espropriativo da quella del valore venale del bene espropriato - ne desume l'inesistenza di un effettivo contrasto tra detta legge e la precedente propria normativa che, con la prevista decurtazione del 25%, avrebbe anticipatamente attuato un analogo sganciamento della indennita' in questione dal prezzo di mercato dei suoli. Un tale rilievo non puo' pero' condividersi, perche' basato su una interpretazione arbitrariamente riduttiva, e per cio' errata, della norma di riforma. Questa infatti - a differenza dalla disposizione provinciale in comparazione - non si limita a prevedere un mero indice di abbattimento del valore venale. Essa, invece, introduce un differente e piu' complesso sistema di determinazione dell'indennita', risultante dalla concorrenza di piu' fattori complementari, e quindi non un mero correttivo del precedente criterio ma un altro criterio, nella conformazione del quale e' proprio la combinazione prescelta tra i vari elementi (positivi e negativi) del meccanismo liquidatorio che e', nel suo complesso, coessenziale all'obiettivo perseguito dal legislatore statale di determinare l'indennizzo espropriativo in misura

particolarmente contenuta nella attuale congiuntura economica. Il denunziato art. 8, primo comma, della legge provinciale 15 aprile 1991 n. 10 - recante un criterio indennitario molto piu' oneroso per l'amministrazione e comunque notevolmente difforme da quello introdotto dall'art. 5-bis inserito dalla sopravvenuta legge n. 359 del 1992 - risulta pertanto in contrasto con gli artt. 4 e 8 dello statuto speciale di autonomia che impongono alla legislazione regionale e provinciale, anche primaria od esclusiva, il rispetto del limite della normativa statuale di riforma economico-sociale. E per la violazione appunto dei predetti parametri statutari (assorbita rimanendo ogni altra censura) la norma medesima va dichiarata quindi costituzionalmente illegittima in parte qua.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 8, primo comma, della legge della Provincia di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 (Espropriazioni per causa di pubblica utilita' per tutte le materie di competenza provinciale), nella parte in cui determina l'indennita' di espropriazione con criterio non adeguato a quello stabilito dall'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 inserito dalla legge statale 8 agosto 1992, n. 359. Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 1996.

Il Presidente: Ferri
Il redattore: Granata
Il cancelliere: Di Paola
Depositata in cancelleria il 19 marzo 1996.
Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 126
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220 (Attuazione degli artt. 8 e 9 del regolamento CEE n. 2092/91 in materia di produzione agricola ed agro-alimentare con metodo biologico), promossi con ricorsi delle Province autonome di Trento e Bolzano, notificati il 5 luglio 1995, depositati in cancelleria il 13 e 14 luglio 1995, ed iscritti ai nn. 40 e 41 del registro ricorsi 1995;

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

Udito nell'udienza pubblica del 9 gennaio 1996 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi gli avvocati Sergio Panunzio e Rolando Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - Le Province autonome di Trento e Bolzano sottopongono al controllo di costituzionalita' il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220 (Attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento CEE n. 2092/91 in materia di produzione agricola ed agro-alimentare con metodo biologico).

Ad avviso delle ricorrenti, il predetto decreto legislativo, in toto o nelle sue singole disposizioni, sarebbe incostituzionale, nell'ordine: a) per essere stato emanato oltre il termine conferito al Governo dalla legge di delegazione (art. 42 della legge 22 febbraio 1994, n. 146), a norma dell'art. 76 della Costituzione; b) per aver violato, sotto diversi aspetti, le competenze attribuite alle Province di Trento e di Bolzano in materia di agricoltura e di commercio, e c) per essere stata unilateralmente individuata l'autorita' di controllo, di cui si parlera' in prosieguo, al di fuori dell'intesa prescritta dal predetto art. 42 della legge n. 146 del 1994.

2. - Le questioni sollevate con i due ricorsi sono in parte identiche, in parte distinte ma concorrenti nel comune intento dell'annullamento del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220. I relativi giudizi possono pertanto riunirsi, per essere decisi congiuntamente.

3. - La questione proposta con la prima doglianza, pregiudiziale alle altre due, e' inammissibile. Secondo la giurisprudenza di questa Corte (tra le molte, sentenza n. 302 del 1988), le Regioni, cosi' come le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono abilitate a ricorrere contro le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato non in presenza di un qualsiasi possibile vizio di costituzionalita', ma soltanto quando il vizio dedotto possa determinare, in quanto tale, una lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita loro, sotto l'aspetto della ripartizione delle competenze o del modo di esercizio delle stesse. Nella specie, la asserita violazione del termine di esercizio della delega da parte del legislatore delegato non ha nulla a che vedere con la difesa dell'ambito delle competenze costituzionali delle ricorrenti, a presidio delle quali e' previsto il

ricorso di costituzionalita' in via diretta contro le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato.

4. - La questione proposta con la seconda doglianza, relativa alla violazione delle attribuzioni statutariamente riconosciute alle Province ricorrenti, e' invece fondata.

4.1.1. - Il regolamento CEE n. 2092/91 del Consiglio dei ministri del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alle modalita' di indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari, agli artt. 8-11 disciplina il "sistema di controllo" circa il rispetto delle norme, poste dal regolamento medesimo, da parte dei soggetti che operano nel settore di attivita' in esso considerato. In particolare, l'art. 8 stabilisce che (Îp 1) "gli operatori che producono, preparano o importano da un paese terzo i prodotti di cui all'art. 1 ai fini della loro commercializzazione devono: a) notificare tale attivita' all'autorita' competente dello Stato membro in cui l'attivita' stessa e' esercitata ...; b) assoggettare la loro azienda al regime di controllo di cui all'art. 9" e che (par. 2) "gli Stati membri designano un'autorita' o un organismo per la ricezione delle notifiche". L'art. 9 (come modificato dal regolamento n. 1935/95, art. 1, n. 19) stabilisce poi che (par. 1) "gli Stati membri instaurano un sistema di controllo gestito da una o piu' autorita' di controllo designate e/o da organismi privati riconosciuti ai quali gli operatori che producono, preparano o importano da paesi terzi i prodotti di cui all'art. 1 debbono essere soggetti" e che (par. 4) "per l'attuazione del sistema di controllo affidato a organismi privati, gli Stati membri designano un'autorita' incaricata del riconoscimento e della sorveglianza di tali organismi".

4.1.2. - A tali articoli 8 e 9 del regolamento comunitario, il Governo italiano aveva ritenuto di dare attuazione in via regolamentare, con decreto del Ministro dell'agricoltura 25 maggio 1992, n. 338, ma questa Corte, con sentenza n. 278 del 1993, su ricorso di alcune Regioni ad autonomia ordinaria, ne ha disposto l'annullamento per "violazione delle norme che disciplinano la fonte e le modalita' di esercizio del potere regolamentare del Governo", indipendentemente quindi da ragioni concernenti il rispetto delle norme costituzionali sostanziali, regolative delle competenze dello Stato e delle Regioni nelle materie interessate dal predetto regolamento. Successivamente la legge 22 febbraio 1994, n. 146 ("legge comunitaria" per il 1993), all'art. 42, ha disposto la delega al Governo all'attuazione in via legislativa, entro un anno dall'entrata in vigore della legge stessa, delle sopra menzionate norme regolamentari comunitarie, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, a norma del quarto comma dell'art. 1 della legge medesima. Il secondo comma dell'art. 42 in questione ha stabilito, quali principi e i criteri diretti nei confronti del legislatore delegato:

a) l'individuazione dell'autorita' di controllo, d'intesa con le Regioni, per le attivita' amministrative e tecnico-scientifiche inerenti l'applicazione dei regolamenti comunitari;

b) la disciplina degli organismi pubblici e privati incaricati delle attivita' di controllo della produzione agricola e della trasformazione e commercializzazione delle produzioni ottenute con il metodo dell'agricoltura biologica, con la specificazione dei requisiti dei medesimi;

c) la disciplina del riconoscimento delle autorita' e degli organismi preposti alla ricezione delle notifiche;

d) l'individuazione dei criteri per la formazione degli albi degli operatori e dei controllori del processo di produzione dell'agricoltura biologica.

Lo stesso secondo comma dell'art. 42 della legge menzionata ha inoltre richiamato, quale limite del legislatore delegato, le disposizioni contenute nell'art. 2 della legge medesima, tra le quali figura la lettera b), nella quale si dispone che nelle materie di competenza delle Regioni a statuto ordinario e speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano saranno osservati l'articolo 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86, e l'art. 6, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (disposizioni, queste ultime, che riguardano l'attuazione e l'applicazione da parte delle Province autonome di Trento e di Bolzano, oltre che delle Regioni speciali e ordinarie, delle direttive e dei regolamenti comunitari).

4.1.3. - Sulla base delle norme cosi' stabilite, e' stato emanato il decreto legislativo n. 220 del 1995, ora impugnato. L'art. 1 indica nel Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali l'"autorita' preposta al controllo" e al coordinamento delle attivita' amministrative e tecnico-scientifiche inerenti l'applicazione della regolamentazione comunitaria in materia di agricoltura biologica, di cui al regolamento CEE del Consiglio n. 2092/91 del 24 giugno 1991, e successive modifiche e integrazioni. Secondo il decreto legislativo delegato, quindi, il Ministero e' l'organo "preposto al controllo", ma il controllo sulle attivita' di produzione agricola, di preparazione e di importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo dell'agricoltura biologica e' svolto da "organismi autorizzati" dal Ministero medesimo, a norma del successivo art. 3. Tali "organismi autorizzati", di cui il Ministero istituisce l'elenco (art. 9, terzo comma), sono sottoposti, a norma dell'art. 4, alla vigilanza del Ministero, nonche' delle Regioni e Province autonome, per le strutture ricadenti nel territorio di propria competenza. La revoca dell'autorizzazione agli "organismi" suddetti, che non siano piu' in possesso dei requisiti prescritti, e' disposta dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, anche su proposta regionale o provinciale. Sul rilascio e sulla revoca dell'autorizzazione ministeriale esprime parere un "comitato di valutazione degli organismi di controllo", previsto dall'art. 2 e formato da nove componenti, nominati con decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, di cui tre scelti tra funzionari del Ministero medesimo, tre funzionari designati rispettivamente dai Ministeri dell'industria, del commercio e dell'artigianato, della sanita', del commercio con l'estero, e tre designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, a norma dell'art. 4 del d.P.R. 16 dicembre 1989, n. 418. Inoltre, il comitato e' integrato di volta in volta da un rappresentante designato da ciascuna delle Regioni e Province autonome in cui il richiedente l'autorizzazione abbia dichiarato di essere presente (terzo comma). Il controllo esercitato dagli "organismi autorizzati" e' svolto, a norma dell'art. 5, secondo un piano-tipo predisposto annualmente dall'organismo medesimo, sul quale le Regioni, le Province autonome e il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali possono formulare rilievi e osservazioni. A tale piano devono essere apportate le modifiche che eventualmente siano state richieste del Ministero. A norma dell'art. 6, gli operatori che producono o preparano i prodotti agricoli biologici, cui si riferisce il

regolamento comunitario, notificano la loro attivita' alle Regioni e alle Province autonome nel cui territorio e' ubicata l'azienda, mentre della notifica dell'attivita' di importazione e' destinatario il Ministero. Gli articoli 8 e 9 prevedono gli elenchi degli operatori dell'agricoltura biologica, istituiti dalle Regioni e dalle Province autonome, e un elenco nazionale in cui sono ricompresi gli operatori gia' iscritti in quelli regionali e gli importatori. Altre disposizioni contenute nel decreto legislativo impugnato stabiliscono norme applicative, prive di autonomia da quelle principali.

4.2. - Di fronte alla predetta normativa statale, la quale indubitabilmente dispone, in via principale, in materia di agricoltura e, per un aspetto marginale (relativo all'etichettatura dei prodotti, per la riconoscibilita' non ingannevole da parte dei consumatori), in materia di commercio, stanno le norme, costituzionali e non, poste a garanzia dell'autonomia provinciale. L'art. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano competenza legislativa primaria in materia di agricoltura (numero 21) e l'art. 9 attribuisce loro competenza legislativa ripartita in materia di commercio (numero 3). Inoltre, l'art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), ha stabilito che "spetta ... alle province di Trento e di Bolzano, nelle materie di cui agli articoli ... 8 e 9 dello Statuto, provvedere all'attuazione dei regolamenti della comunita' europea, ove questi richiedano una normazione integrativa o un'attivita' amministrativa di esecuzione". Infine, a differenza di quanto dispone l'art. 71, lettera d), del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 in ordine alle attribuzioni delle Regioni a autonomia ordinaria, non vale rispetto alle competenze in materia di agricoltura, aventi natura primaria, delle Province autonome di Trento e Bolzano la riserva statale in ordine alle funzioni concernenti "la disciplina e il controllo di qualita' nonche' la certificazione varietale dei prodotti agricoli e forestali e delle sostanze di uso agrario e forestale", funzioni che potrebbero essere invocate a proposito dell'intervento pubblico in materia di agricoltura biologica.

4.3. - Il raffronto tra la disciplina dettata dalla normativa statale impugnata e la garanzia costituzionale apprestata alle competenze legislative e amministrative delle Province autonome nella materia in questione rende palese l'esistenza di un contrasto che comporta una limitazione, o addirittura un'espropriazione di queste ultime, tanto piu' evidente in quanto si tratti di competenze primarie.

Il decreto legislativo n. 220 del 1995, infatti, opera una concentrazione presso il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali di tutte le attivita' amministrative decisorie, necessarie all'attuazione del regolamento CEE n. 2092/91. Rispetto all'impostazione di fondo prescelta dal legislatore delegato, il ruolo delle Regioni e delle Province autonome assume un carattere del tutto marginale e pressoche' privo di significato autonomo. La presenza nel "comitato di valutazione", attraverso i tre componenti designati dalla Conferenza dei Presidenti e il rappresentante della Regione o Provincia autonoma, di cui all'art. 2, e' largamente minoritaria e, inoltre, la loro partecipazione inerisce ad una funzione meramente consultiva nei confronti del Ministero. La vigilanza regionale sugli "organismi autorizzati", prevista nell'art. 4, e' finalizzata esclusivamente all'eventuale proposta, non vincolante, di revoca dell'autorizzazione da parte, ancora, del

Ministero. Le Regioni e le Province autonome ricevono annualmente i "piani-tipo" presentati da tali organismi e su di essi possono formulare rilievi e osservazioni che, a norma dell'art. 5, non sono vincolanti, poiche' tali sono soltanto le modifiche apportate dal Ministero. Infine, alle Regioni e alle Province autonome e' attribuita un'attivita' meramente notarile, come la ricezione della notifica dell'inizio dell'attivita' (o del prosieguo) degli operatori (art. 6) e l'istituzione degli elenchi degli operatori medesimi (art. 8).

5. - Che la normativa statale non tanto interferisca con l'esercizio delle competenze costituzionalmente assegnate alle Province ricorrenti, ma addirittura ne sottragga loro una porzione, non e' dunque dubitabile. Ma il giudizio sulla legittimita' costituzionale di tale normativa non puo' esaurirsi nella predetta constatazione, dovendosi allargare all'esame delle conseguenze che, sui rapporti di competenza tra lo Stato e le Province autonome e, piu' in generale, le Regioni, discendono dall'esistenza di una normativa comunitaria che - come quella in questione - richiede la predisposizione di strutture, procedure e competenze decisorie attuative, nell'ambito di ciascuno Stato-membro. E' principio indubitabile che la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e agli obblighi che ne derivano deve coordinarsi con la propria struttura costituzionale fondamentale, della quale fa parte integrante la struttura regionale dello Stato (compresa la particolarita' della posizione delle Province autonome di Trento e Bolzano, entro l'organizzazione della Regione Trentino-Alto Adige). Tale necessario coordinamento ha dato luogo a un lungo e, in alcuni passaggi, tormentato processo di affinamento di principi e istituti. L'equilibrio che ne deriva puo' sintetizzarsi come segue.

a) L'attuazione negli Stati membri delle norme comunitarie deve tener conto della struttura (accentrata, decentrata, federale) di ciascuno di essi, cosicche' l'Italia e' abilitata, oltre che tenuta dal suo stesso diritto costituzionale, a rispettare il suo fondamentale impianto regionale. Pertanto, ove l'attuazione o l'esecuzione di una norma comunitaria metta in questione una competenza legislativa o amministrativa spettante a un soggetto titolare di autonomia costituzionale, non si puo' dubitare che (come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, fin dalla sentenza n. 304 del 1987), normalmente, ad esso spetti agire in attuazione o in esecuzione, naturalmente entro l'ambito dei consueti rapporti con lo Stato e dei limiti costituzionalmente previsti nelle diverse materie di competenza regionale (e provinciale): rapporti e limiti nei quali lo Stato e' abilitato all'uso di tutti gli strumenti consentitigli, a seconda della natura della competenza regionale (e provinciale), per far valere gli interessi unitari di cui esso e' portatore. Sono espressione di tali principi tanto gli articoli 6 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), quanto, in relazione alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e Bolzano, gli artt. 6 e 7 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

b) Tuttavia, poiche' dell'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte alla comunita' europea (oggi, Unione europea), e' responsabile integralmente e unitariamente lo Stato (ex plurimis, sentenze nn. 382 del 1993 e

632 del 1988), a questo - ferma restando, secondo quanto appena detto, la competenza "in prima istanza" delle Regioni e delle Province autonome - spetta una competenza, dal punto di vista logico, "di seconda istanza", vo'lta a consentire a esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attivita' positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale. Gli strumenti consistono non in avocazioni di competenze a favore dello Stato, ma in interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi - questi ultimi anche in via preventiva, ma cedevoli di fronte all'attivazione dei poteri regionali e provinciali normalmente competenti - rispetto a violazioni o carenze nell'attuazione o nell'esecuzione delle norme comunitarie da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. La grande varieta' di ipotesi in cui si verifica la suddetta esigenza di fornire allo Stato strumenti normativi ed esecutivi adeguati a far fronte alla sua responsabilita' di ordine comunitario - il cui rispetto costituisce esso stesso essenziale interesse nazionale - e' testimoniata non solo dalle previsioni legislative (ad esempio, per la disciplina in generale, art. 6, secondo e terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 e artt. 9 e 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, nonche', rispetto alla Regione Trentino-Alto Adige e alle sue province, art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526), ma anche dalle numerose decisioni di questa Corte, nelle quali si e' variamente confrontata l'esigenza di garanzia del principio autonomistico e del suo contemperamento con la necessaria dotazione in capo allo Stato di poteri congrui, anche in via d'urgenza, rispetto alle sue responsabilita' comunitarie (sentenze nn. 458 del 1995; 316 del 1993; 453 e 349 del 1991; 448 del 1990; 632 del 1988; 433 e 304 del 1987; 81 del 1979 e 182 del 1976). Tra tali poteri spiccano quelli di legislazione di principio e di dettaglio suppletiva e cedevole e quelli di indirizzo e coordinamento riconosciuti dall'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86.

c) Infine, e in deroga a quanto detto circa il rispetto del quadro costituzionale interno delle competenze, le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative di se' medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili. Cosi' ha ritenuto questa Corte con la sentenza n. 399 del 1987, confermata dalla sentenza n. 224 del 1994, nella quale si e' detto, con riferimento alle Province autonome del Trentino-Alto Adige, che la "particolare forza propria delle norme poste nello Statuto speciale (non) puo' essere tale da giustificare la sopravvivenza di competenze provinciali ..., una volta che le stesse vengano a contrastare con discipline adottate in sede comunitaria nonche' con il riassetto organico dell'intera materia operato, in attuazione della normativa comunitaria, nell'ambito del diritto interno. In questi casi la competenza provinciale non puo' restare immutata, una volta che sia divenuto inoperante, in conseguenza della nuova disciplina attuativa introdotta dal legislatore statale, l'"originario presupposto" su cui la competenza stessa risultava fondata" ... (cosi' ancora, da ultimo, nella sentenza n. 458 del 1995). Inutile dire, peraltro, che questa situazione non e' quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea stessa. Cosi', per esempio, e' avvenuto nei casi decisi da questa Corte con le sentenze n. 382 del 1993 e n. 389 del 1995 (rispettivamente in materia di controlli veterinari alle frontiere e di

predisposizione e attuazione di programmi operativi in materia di pesca). Nel primo caso, l'accentramento delle funzioni presso l'amministrazione statale e' stato giustificato dalla circostanza che la direttiva comunitaria faceva riferimento "a un'attivita' unitaria a livello nazionale degli Stati membri" e, nel secondo, la medesima soluzione organizzativa, pur con la precisazione della necessaria intesa tra Stato e Regione, si e' imposta - secondo quanto risulta dalla norma comunitaria - sia per la richiesta "unicita'" dell'attivita' programmatoria e di intervento dello Stato, sia per la previsione della relativa "decisione unica" da parte della Commissione europea, avente come destinatari gli Stati come tali e concernente l'approvazione delle proposte nazionali.

6.1. - Il caso di specie, nel quale si verifica l'anzidetta alterazione dell'ordine normale delle competenze previsto dallo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, deve essere risolto alla stregua dei principi ora enunciati, con riferimento, in particolare, a quello enunciato sub c). L'art. 9 del regolamento CEE n. 2092/91 - dopo aver previsto al n. 1 "un sistema di controllo gestito da una o piu' autorita' di controllo designate e/o da organismi privati riconosciuti" - stabilisce al n. 4 che, ove il sistema di controllo sia affidato a organismi privati (come e' avvenuto in Italia col sistema degli "organismi riconosciuti"), "gli Stati membri designano un'autorita' incaricata del riconoscimento e della sorveglianza di tali organismi". All'espressione ora evidenziata, nella logica del regolamento comunitario, non puo' essere assegnato, anche letteralmente, il significato di un'unica autorita' centrale. Del resto, specialmente in presenza dei poteri statali indicati alla lettera b) del precedente punto 5, idonei ad assicurare l'osservanza degli obblighi comunitari da parte delle Province ad autonomia speciale nella materia in questione, mancano ragioni costringenti per considerare necessaria la scelta del legislatore di accentrare presso organi statali le funzioni di controllo, in senso lato, in materia di agricoltura biologica.

Una contraria interpretazione apparirebbe gia' a prima vista come una forzatura, rispetto all'esigenza di cui la norma comunitaria e' espressione, che e' quella di prevedere un controllo pubblico e quindi, come testualmente detto, un'autorita' incaricata dello stesso (indipendentemente dalla sua configurazione), nel caso in cui il sistema di attuazione del regolamento comunitario si incentri su poteri attribuiti a soggetti privati autorizzati (come e' nella scelta del legislatore italiano). D'altro canto, e a riprova, nel diverso caso in cui il sistema di controllo instaurato dallo Stato si basi non su soggetti (o "organismi") privati, ma su poteri pubblici, il gia' citato n. 1 dell'art. 9 testualmente prevede la possibile esistenza di "una o piu' autorita' di controllo", le quali, data la loro natura, non danno luogo (a differenza degli organismi privati) all'esigenza di un loro riconoscimento e di una loro sorveglianza. E' dunque lo stesso regolamento comunitario a non voler imporre alcun sistema accentrato, quando si tratti di autorita' pubbliche di controllo, e non si vede per quale motivo a tale accentramento dovrebbe pervenirsi - con conseguente espropriazione a danno delle competenze provinciali - nel caso in cui il sistema prescelto dallo Stato faccia perno invece su soggetti privati, a loro volta da sottoporre a "riconoscimento e sorveglianza" pubblici.

6.2. - Caduto cosi' l'argomento fondamentale sul quale giustificare la sottrazione alle Province ricorrenti e l'assegnazione all'amministrazione statale delle funzioni in questione, si deve dichiarare l'incostituzionalita' dell'impugnato decreto legislativo n. 220 del 1995. Stante l'unitarieta' della disciplina in esso contenuta

basata - sull'incostituzionale spostamento a livello governativo di funzioni provinciali - tale declaratoria non puo' non investirlo nel suo complesso. Tuttavia, la declaratoria di illegittimita' costituzionale del decreto legislativo in esame - dipendendo dalla violazione di parametri concernenti la posizione costituzionale particolare dei soggetti ricorrenti - deve corrispondere alla dimensione del vizio accertato, e pertanto l'annullamento che a tale declaratoria consegue opera solo relativamente all'ordinamento delle Province autonome di Trento e di Bolzano. A seguito della presente decisione, restano in vigore nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige, le leggi provinciali di Trento 10 giugno 1991, n. 13 e di Bolzano 30 aprile 1991, n. 12 - impregiudicato il problema della loro conformita' al nuovo quadro normativo comunitario - adottate in epoca anteriore alla regolamentazione comunitaria, rispetto alla quale l'impugnato decreto legislativo costituiva attuazione. Alle eventuali esigenze di garanzia di un quadro nazionale, nel quale trovi armonico posto tanto la particolare situazione delle Province ricorrenti quanto la responsabilita' che di tale quadro e della sua rappresentazione unitaria di fronte alla Commissione (art. 15 del regolamento CEE n. 2092/91) lo Stato assume nei confronti dell'Unione europea, potra' farsi fronte attraverso l'esercizio dei poteri piu' sopra indicati (punto 5, lettera b).

7. - La dichiarazione d'incostituzionalita' per violazione delle norme sulle competenze delle Province ricorrenti assorbe ogni altra censura prospettata, in particolare la pretesa violazione da parte del legislatore delegato dell'art. 42 della legge 22 febbraio 1994, n. 146, la' ove prevede (secondo comma, lettera a) che l'individuazione dell'autorita' di controllo avvenga "d'intesa con le regioni". Ne' l'esame di questo punto sarebbe rilevante in una prospettiva rovesciata, per sostenere che, essendosi tale "intesa" in ipotesi realizzata tra lo Stato e le Province ricorrenti, la normativa conseguente del decreto legislativo delegato, in quanto concordata, sarebbe, per cosi' dire, immune dal giudizio di costituzionalita' per vizio d'incompetenza. L'ordine costituzionale delle competenze, infatti, essendo indisponibile, non puo' dipendere da accordi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i ricorsi, dichiara l'illegittimita' costituzionale del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220 (Attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento CEE n. 2092/1991 in materia di produzione agricola ed agro-alimentare con metodo biologico), relativamente alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 aprile 1996.

Il presidente: FERRI

Il redattore: ZAGREBELSKY

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 1996.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 271
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 1, terzo comma, 11, 12, commi da 1 a 9, e 17 della legge della Regione Siciliana, approvata il 9 novembre 1995 recante "Norme per l'inserimento lavorativo dei soggetti partecipanti ai progetti di utilita' collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro", promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, notificato il 18 novembre 1995, depositato in cancelleria il 27 successivo ed iscritto al n. 53 del registro ricorsi 1995; Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana; Udito nell'udienza pubblica del 28 maggio 1996 il giudice relatore Carlo Mezzanotte; Uditi l'Avvocato dello Stato Giuseppe O. Russo per il ricorrente, e gli avvocati Giovanni Pitruzzella e Giovanni Lo Bue per la Regione Siciliana.

(……)

Considerato in diritto

1. - Il ricorso di legittimita' costituzionale proposto dal Commissario dello Stato in data 18 novembre 1995 riguarda numerose disposizioni della legge della Regione Siciliana approvata dall'Assemblea regionale il 9 novembre 1995 (Norme per l'inserimento lavorativo dei soggetti partecipanti ai progetti di utilita' collettiva, di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67, ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro). Sono in particolare impugnati, in riferimento agli artt. 3, 11 e 97 della Costituzione, nonche' all'art. 17, lettera f), dello statuto speciale, gli artt. 1, terzo comma, 11, 12, commi da 1 a 9, e 17 della legge regionale. Le censure, nell'ordine risultante dal ricorso, possono essere cosi' sinteticamente riassunte:

a) l'art. 1, terzo comma, viene censurato per la troppo restrittiva individuazione dei coordinatori che, in applicazione di precedenti leggi statali o regionali, abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilita' collettiva: sarebbe stato escluso da ogni provvidenza, con violazione degli artt. 3 e 97 Costituzione, un rilevante numero di coordinatori gia' inseriti nel mondo del lavoro ed ora arbitrariamente estromessi;

b) gli artt. 11 e 12, commi da 1 a 9, sono censurati per una ragione opposta: i progetti di utilita' collettiva rappresenterebbero una forma di sostegno dell'occupazione superata nella legislazione statale. Alle Regioni, anche a quelle ad autonomia speciale, dotate in materia, secondo l'assunto del Commissario, di una semplice competenza attuativa, sarebbe imposto di sostenere solo lavori socialmente utili, in settori innovativi, per il raggiungimento di obbiettivi straordinari delle pubbliche amministrazioni: caratteristiche, queste, delle quali sarebbero, tra l'altro, prive alcune delle attivita' finanziate dalla impugnata legge della Regione Siciliana, che risulterebbe illegittima anche sotto altri piu' specifici profili;

c) illegittimo, per contrasto con l'art. 11 della Costituzione, sarebbe, infine, l'art. 17 della legge regionale, il quale prevede che la legge stessa entrera' in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione: poiche' alcune delle disposizioni della legge prevedono la concessione di contributi e agevolazioni varie (artt. 3, 4, 5, 7, 8 e 10), che si configurano come aiuti di Stato, avrebbe dovuto essere inserita nella legge,

ad avviso del ricorrente, una clausola di differimento dell'entrata in vigore all'esito della procedura di verifica comunitaria, secondo quanto previsto dall'art. 93 del trattato istitutivo della Comunita' europea. L'ordine dell'esame delle censure deve essere invertito: la trattazione della questione sub c), che investe la clausola di entrata in vigore della legge, deve essere anteposta, per la sua evidente pregiudizialita'; la censura sub a) e' poi logicamente incompatibile con i motivi di ricorso qui riassunti sub b): con la prima si denuncia, infatti, il mancato inserimento di un rilevante numero di coordinatori fra i beneficiari delle misure di sostegno ai progetti di utilita' collettiva, mentre con i secondi si pretende che tali misure di sostegno siano dichiarate illegittime. Il ricorso del Commissario dello Stato deve essere pertanto interpretato nel senso che la richiesta declaratoria di illegittimita' delle provvidenze a favore dei progetti di utilita' collettiva costituisca la tesi principale, e che la estromissione di alcuni coordinatori dalla sfera dei beneficiari sia stata denunciata solo in via gradata, per l'ipotesi di mancato accoglimento della tesi che precede nell'ordine di priorita' logiche. 2. - Il Commissario dello Stato ritiene dunque illegittimo l'art. 17 della legge regionale, per aver esso disposto l'entrata in vigore della legge stessa il giorno successivo a quello della sua pubblicazione anche in relazione alle disposizioni contenute negli artt. 2, 4, 7 e 10 concernenti, rispettivamente, "promozione sostegno e diffusione di nuove attivita' imprenditoriali", "incentivazione e sostegno a tutte le forme di lavoro autonomo e alle attivita' comportanti l'esercizio di arti e professioni - autoimpiego", "promozione e sostegno di nuove attivita' imprenditoriali nel comparto agricolo", "contratto a tempo indeterminato - premio di assunzione", che prevedono, quale forma generale di intervento, ausili finanziari (artt. 3, 5 e 8). In presenza di disposizioni aventi simili contenuti, che ricadono nella sfera di applicazione dell'art. 92 del trattato istitutivo della CE (Aiuti concessi dagli Stati), la Regione, per non incorrere in violazione delle prescrizioni procedimentali di cui all'art. 93 dello stesso trattato, avrebbe dovuto inserire, ad avviso del Commissario, una clausola di differimento dell'entrata in vigore della legge all'esito eventualmente favorevole della procedura comunitaria di controllo. La questione non e' fondata nei sensi di cui in prosieguo si dira'. Il paragrafo 3 dell'art. 93 del trattato CE, reso esecutivo con legge 14 ottobre 1957, n. 1203, impone agli Stati membri il duplice obbligo di comunicare alla Commissione i progetti diretti a istituire o modificare aiuti, e di non dare esecuzione alle misure progettate prima che la procedura comunitaria abbia condotto ad una decisione finale. Al primo dei due obblighi - ai quali sono vincolate anche le Regioni ad autonomia ordinaria o speciale, nonche' le Province autonome - la Regione Siciliana risulta avere, nella specie, adempiuto. I competenti uffici della Presidenza della Regione hanno provveduto ad inoltrare, con nota del 18 luglio 1995, l'originario disegno di legge, con nota del 20 settembre il disegno di legge nel testo approvato dalle commissioni legislative, con nota del 12 ottobre 1995 le schede descrittive delle misure di aiuto previste, con nota del 13 novembre 1995 il disegno di legge finalmente approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 9 novembre 1995. Per quanto concerne il secondo obbligo, di non dare applicazione alle misure progettate fino all'esito favorevole del controllo comunitario, e' da escludersi che esso possa considerarsi adempiuto sul mero rilievo che l'art. 93 del trattato vincola anche le pubbliche amministrazioni regionali e che pertanto queste, presumibilmente, si asterranno dal dare esecuzione a quelle parti della legge concernenti aiuti di Stato. In una materia in cui e' coinvolta la responsabilita' dello Stato nei confronti dell'Unione europea, autonome determinazioni dell'apparato esecutivo della Regione potrebbero rivelarsi insufficienti ad assicurare l'effettivita' dell'obbligo comunitario ed a

scongiurare il pericolo di inadempienze. La garanzia della non applicazione della legge nelle more del controllo ex art. 93 del trattato deve essere fornita, in primo luogo, dal legislatore regionale, attraverso clausole con le quali l'operativita' degli ausili sia normativamente subordinata al parere favorevole della Commissione, sicche' questi mantengano la qualificazione sostanziale di "progetto" - come lo stesso trattato impone - indipendentemente dalla natura dell'atto che formalmente li prevede. Nel caso portato all'esame di questa Corte, sebbene una clausola di differimento degli effetti della disciplina concernente gli aiuti non sia stata formulata in maniera espressa, come in generale richiederebbero ragioni di certezza, essa - nel momento in cui la consapevolezza degli obblighi comunitari si sta avviando ad una maggiore maturazione, anche nel complessivo sistema delle autonomie - non puo' neppure ritenersi del tutto assente. Una tale clausola puo' considerarsi, infatti, implicitamente posta dall'art. 1, primo comma, della legge impugnata, nel quale si prevede che alla promozione e al sostegno di politiche del lavoro, finalizzate ad ampliare la base produttiva e a creare nuove opportunita' di occupazione, la Regione provvede nel rispetto, tra l'altro, della vigente normativa comunitaria. Quest'ultima locuzione puo' cessare di apparire generica e divenire sufficientemente individualizzante se interpretata alla luce del trattato CE, la vincolativita' del quale e' basata sull'art. 11 della Costituzione. Nei confronti del testo legislativo in questione, nel quale e' programmata un'ampia gamma di attivita' di sostegno alle imprese, l'efficacia dell'art. 93 del trattato e' suscettibile di esprimersi sul piano della sua capacita' di orientare l'interpretazione dell'art. 1 e di far assumere pregnanza di significato alla clausola in esso contenuta: nel rispetto della normativa comunitaria. Questa clausola deve essere interpretata nel solo modo che puo' rendere la legge indenne dal vizio di legittimita' costituzionale denunciato dal Commissario dello Stato: nel senso, cioe', che la normativa comunitaria richiamata e di cui e' imposto il rispetto riguarda, in particolare, il paragrafo 3 dell'art. 93 del trattato, che - appunto - fa divieto di dare esecuzione ai progetti di aiuti prima della conclusione del procedimento comunitario di controllo. Nei sensi di cui si e' ora detto, la questione e' pertanto infondata. 3. - Un secondo gruppo di censure investe gli artt. 11 e 12, commi da 1 a 9, della legge impugnata, per essersi la Regione Siciliana, con tali disposizioni, discostata dalla legislazione statale. La questione e' posta sotto due distinti profili. In primo luogo, ad avviso del ricorrente, nella materia in oggetto (legislazione sociale) la Regione sarebbe titolare di competenza concorrente, ai sensi della lettera f) dell'art. 17 dello statuto speciale, sicche' essa avrebbe dovuto attenersi - e non lo avrebbe fatto - ai principii che informano la legislazione dello Stato. Secondariamente - soggiunge lo stesso ricorrente - tale competenza risulterebbe degradata nella specie da concorrente in meramente attuativa, a causa dell'interesse nazionale sotteso alla materia dell'occupazione, che postulerebbe una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. Questa Corte e' dunque chiamata a rispondere a due questioni, delle quali la seconda e' subordinata alla prima:

a) se ed in quale misura l'interesse nazionale, sotteso alla disciplina statale dell'occupazione, funga da limite nella presente fattispecie alla competenza legislativa regionale;

b) se dalla legislazione statale invocata dal Commissario dello Stato siano, comunque, desumibili principi alla osservanza dei quali sia vincolata la legge regionale, espressione di competenza concorrente. Il ricorso del Commissario dello Stato e' infondato sotto entrambi i profili. 3.1. - Sul primo punto, il Commissario dello Stato muove dalla premessa che nella giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 368 del 1990, n. 20 del

1989, n. 998 e n. 177 del 1988), la materia dell'occupazione giovanile e' suscettibile di coinvolgere l'interesse nazionale e di determinare la conversione delle eventuali competenze regionali, non importa se esclusive o concorrenti, in potesta' di mera attuazione della legge statale. Cio', tuttavia, occorre soggiungere, a condizione che l'interesse nazionale sia posto dal legislatore e si sia tradotto in positive determinazioni della legge statale che, per la loro pregnanza e puntualita', non tollerino altro intervento della Regione che non sia meramente attuativo. Non e', infatti, plausibile l'ipotesi che l'interesse nazionale costituisca un limite ontologico e abbia la capacita' di far tacere ogni competenza della Regione, al di la' della sua effettiva concretizzazione in norme legislative statali. Nella sentenza invocata dal Commissario dello Stato (sentenza n. 368 del 1990), e nelle altre che si sono richiamate, l'interesse nazionale non viene in considerazione a priori come autonomo fattore di erosione della competenza regionale, ma solo a posteriori in presenza di una legge statale che lo abbia positivizzato e nei limiti entro i quali tale positivizzazione sia avvenuta. Risponde, del resto, ad una corretta ripartizione di attribuzioni tra i diversi organi costituzionali il fatto che l'apprezzamento dell'interesse nazionale sia compiuto dapprima in sede politica, da parte del Parlamento, e solo successivamente, in sede di controllo di legittimita' costituzionale, ad opera di questa Corte, alla quale spettera' giudicare della congruita' dell'apprezzamento compiuto dal legislatore nazionale, anche alla luce dei valori costituzionali coinvolti e del loro grado di cogenza, nonche' della ragionevolezza della limitazione imposta alla competenza regionale. Pertanto, la compressione di questa competenza, fino al punto di vanificarla o ridurla ad un livello di pura attuazione, non puo' essere predicata se non sulla base di una positiva ed inequivoca scelta in tal senso dello stesso legislatore statale. Se ora si passa all'esame della fattispecie, risulta evidente, diversamente da quanto mostra di ritenere il ricorrente, che la materia dell'occupazione, nella disciplina statale, appare articolata in due distinte aree, quasi due submaterie: l'occupazione in genere e l'avviamento dei giovani al lavoro nelle aree ad alta disoccupazione, che formano oggetto di regolamentazione differente. La prima regolamentazione denota effettivamente l'intendimento dello Stato di comprimere al massimo la competenza legislativa della Regione e di ridurla al livello di una potesta' di mera attuazione; la seconda, invece, pur prevedendo presupposti e limiti per l'erogazione delle provvidenze statali, non preclude, ne' esplicitamente, ne' implicitamente, autonomi interventi delle Regioni nell'esercizio delle rispettive competenze costituzionali. Infatti, l'art. 14 del d.-l. 16 maggio 1994, n. 229, convertito nella legge 19 luglio 1994, n. 451, sotto la rubrica "Lavori socialmente utili", prevede che le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (e, quindi, anche le amministrazioni regionali) possano promuovere progetti socialmente utili aventi determinate caratteristiche, finalizzati al sostegno dell'occupazione in genere. Tali progetti - dispone il settimo comma dello stesso articolo - possono essere finanziati dai soggetti proponenti (tra i quali, come detto, le Regioni), nei limiti delle proprie disponibilita' di bilancio e, per gli anni 1994 e 1995, dal Fondo per l'occupazione. E' qui evidente la volonta' del legislatore di vincolare il sostegno dell'occupazione, anche quando impegni autonome disponibilita' di bilancio delle Regioni, allo schema predisposto dalla legge statale. Tale schema, come piu' oltre si dira', e' peraltro assai labile: le caratteristiche dei lavori socialmente utili, previste dal citato art. 14 (innovativita' del settore ed effettiva straordinarieta'), alle quali fa riferimento il Commissario dello Stato, non possiedono piu' alcuna efficacia individualizzante, poiche' il successivo d.l. 4 dicembre 1995, n. 515, reiterato da ultimo

con il d.-l. 3 giugno 1996, n. 300, nel rifinanziare il Fondo per l'occupazione, in attesa di una preannunciata revisione della disciplina dei lavori socialmente utili, ha eliminato i suddetti requisiti di innovativita' e straordinarieta', sicche' dei lavori socialmente utili e' rimasta poco piu' che la denominazione, alla quale non corrisponde un contenuto che consenta di distinguerli dai progetti di utilita' collettiva contro i quali insorge il Commissario dello Stato. E gia' questa constatazione fa sorgere il dubbio se dalla vigente disciplina dei lavori socialmente utili scaturisca davvero un vincolo per le Regioni, che intendono intervenire con proprie autonome provvidenze, a riprodurre uno "schema" della legge statale cosi' esiguo, oltreche' provvisorio. Ma la conferma che, nella specie, permane la competenza legislativa delle Regioni, la si ottiene considerando la diversa disciplina finanziaria concernente i sostegni per l'occupazione giovanile, regolati dall'art. 15 del decreto-legge n. 229 del 1994. Anche in questo caso, e' vero, lo schema di intervento e' prevalentemente quello dei lavori socialmente utili e tuttavia tale schema - esiguo nel contenuto, come si e' detto - e' operante con riferimento ai soli progetti finanziati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale con il Fondo per l'occupazione (ottavo comma). Nulla dice, infatti, l'art. 15 circa i progetti finanziati dalle Regioni nei limiti delle proprie disponibilita' di bilancio. E il silenzio della legge su questo punto deve essere interpretato non gia' nel senso che le Regioni siano vincolate a finanziare progetti corrispondenti a quelli previsti dalla legge dello Stato, ma nel senso che resti integra la possibilita' per esse di legiferare, nei limiti delle rispettive competenze. Cio' vuol dire che l'interesse nazionale, indubbiamente sotteso anche agli interventi a favore dell'occupazione giovanile, si e' positivizzato nella legislazione statale negli esatti limiti entro i quali il Parlamento ha ritenuto di doverlo far valere, e non oltre; con la conseguenza che, per i progetti finanziati con le disponibilita' proprie, la Regione Siciliana e' tuttora legittimata a legiferare nei limiti della propria competenza concorrente. Sotto questo profilo la questione appare pertanto infondata. 3.2. - Il ricorso del Commissario va poi respinto anche in relazione alla seconda questione che esso prospetta, poiche' la legge regionale impugnata non viola alcun principio della legislazione statale in materia di sostegno all'occupazione. La tesi avanzata dal ricorrente, secondo cui gli artt. 14 e 15 del decreto-legge n. 229 del 1994, convertito nella legge n. 451 dello stesso anno, avrebbero innovato alla precedente legislazione statale a livello di principii, non puo' essere condivisa. Le diversita' tra la disciplina dei lavori socialmente utili e quella concernente i progetti di utilita' collettiva, pure esistenti, investono ormai, come si e' detto, aspetti di mero dettaglio, ma non la struttura, che rimane nella sua essenza inalterata e che denota un intendimento del legislatore nazionale, in cio' seguito quasi pedissequamente dal legislatore siciliano, di contribuire ad alleviare la drammaticita' della questione dell'occupazione giovanile con misure molteplici, tutte caratterizzate dal fatto che la percezione del temporaneo beneficio venga vincolata alla prestazione di attivita' lavorative. Si puo' anzi dire che la legge impugnata, avendo ripartito gran parte delle provvidenze stanziate tra progetti di utilita' collettiva (art. 12, commi da 1 a 9) e lavori socialmente utili (art. 12, commi da 10 a 12), riproduce i modelli, scarsamente differenziati o pressoche' omogenei, nei quali e' venuta articolandosi, senza sostanziali innovazioni di principio, la legislazione statale. Si deve, peraltro, osservare che, nelle materie di competenza concorrente, i principii fondamentali risultanti dalla legislazione statale esistente assolvono alla funzione loro propria, che e' quella di unificare il sistema delle autonomie ai livelli piu' elevati, solo quando hanno carattere di stabilita' ed univocita'. E non puo' essere affermata l'esistenza di un principio la' dove la legislazione statale si risolva in un avvicendamento di

provvedimenti comprendenti anche decreti-legge a contenuto precario, perche' non convertiti. Cio' tanto piu' se l'ultimo di essi, anziche' stabilizzare, renda ancor piu' precaria la disciplina dettata poco prima. Il richiamato d.-l. 3 giugno 1996, n. 300, ultimo di una catena ininterrotta di reiterazioni, e' in effetti inidoneo a contenere principii vincolanti le competenze legislative regionali concorrenti innanzitutto per ragioni di forma, perche' l'esercizio di tali competenze postula l'affidamento delle Regioni nella effettivita' e quindi stabilita' dei principi. In secondo luogo per motivi di contenuto, giacche' nel decreto-legge in questione la disciplina dei lavori socialmente utili, recata dal decreto-legge n. 229 del 1994, convertito nella legge n. 451 dello stesso anno, viene esplicitamente qualificata come temporanea o provvisoria, valevole "in attesa della revisione dei lavori socialmente utili", come testualmente recita il primo comma dell'art. 1. Cio' porta a ritenere estraneo al provvedimento l'intento di porre norme di principio per le Regioni ed evidente, invece, l'intendimento opposto: rendere instabili le classificazioni risultanti dalla pregressa disciplina e privarle, per cio' stesso, della attitudine a porsi come normativa di principio. 4. - Sono del pari infondate le altre piu' particolari censure svolte dal Commissario dello Stato, secondo il quale gli artt. 11 e 12 della legge impugnata violerebbero l'art. 3 della Costituzione, poiche', anziche' provvedere alla generalita' dei disoccupati dell'isola, conterrebbero provvidenze a favore di soli trentamila giovani, gia' beneficiari dei precedenti sostegni temporanei. Essendo da escludere che con un'unica legge il legislatore regionale debba far fronte alla disoccupazione nell'intera isola, rientra nella sua discrezionalita' stabilire le priorita' di intervento, in relazione alle concrete condizioni socio-economiche locali. Ne' contravviene all'interesse nazionale alla riuscita della riforma del pubblico impiego, come assume il ricorrente, la circostanza che le disposizioni impugnate non prevedono espressamente la non utilizzabilita' dei lavoratori precari da parte delle amministrazioni pubbliche che abbiano personale in esubero. La corretta interpretazione della legge induce a ritenere operante tale divieto, che risponde, prima ancora che all'interesse nazionale, al principio costituzionale di buon andamento, vincolante anche sul piano dell'interpretazione. E' poi da escludere che l'art. 97 della Costituzione sia violato, per il fatto che le fondazioni, alle quali la Regione contribuisce annualmente, sono state inserite nella legge tra le possibili promotrici di progetti di utilita' collettiva. I principi di imparzialita' e di buon andamento non portano ad escludere a priori che, ai fini di un piu' soddisfacente inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, opportunita' comparativamente migliori possano essere offerte, nei singoli casi, da progetti di utilita' collettiva elaborati da fondazioni gia' beneficiarie di contributi regionali. 5. - L'ultima censura del Commissario - la prima del suo ricorso - riguarda l'art. 1, terzo comma, nella parte in cui, per quanto concerne i coordinatori dei progetti di utilita' collettiva, limita le provvidenze a favore di coloro che risultano "iscritti nella prima classe delle liste di collocamento e che abbiano mantenuto tale requisito sin dall'atto della prima assunzione nei progetti". La previsione di un criterio in base al quale la permanente qualifica di giovane disoccupato viene ancorata ad un fatto certo, quale l'iscrizione ab initio nella prima classe delle liste di collocamento, non determina violazione dei canoni di imparzialita' e buon andamento e costituisce esercizio non arbitrario ne' irragionevole della discrezionalita' del legislatore siciliano. 6. - Essendo intervenute, nelle more del giudizio, la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, che hanno completato l'iter procedimentale connesso alla delibera legislativa di cui e' causa, la pronuncia della Corte va adottata nei confronti di tale legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Siciliana 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento lavorativo dei soggetti partecipanti ai progetti di utilita' collettiva, di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67, ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), sollevata, in riferimento all'art. 11 della Costituzione, dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana con il ricorso indicato in epigrafe; Dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 1, terzo comma, 11 e 12, commi da 1 a 9, della legge della Regione Siciliana 21 dicembre 1995, n. 85, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, e all'art. 17, lettera f), dello statuto speciale, dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana con il ricorso indicato in epigrafe. Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 luglio 1996.

Il Presidente: Mengoni

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Di Paola Depositata in cancelleria il 22 luglio 1996.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 355
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 39, commi 4 e 5, della legge della Regione Lazio 5 maggio 1993, n. 27 (Norme per la coltivazione delle cave e torbiere della Regione Lazio), promosso con ordinanza emessa il 28 giugno 1995 dal pretore di Roma nel procedimento penale a carico di Piero Mantoni ed altro, iscritta al n. 602 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Udito nella camera di consiglio del 29 maggio 1996 il giudice relatore Carlo

(……)

Considerato in diritto

1. - Il pretore di Roma dubita della legittimita' costituzionale, in riferimento agli artt. 25 e 117 della Costituzione, dell'art. 39 della legge della Regione Lazio 5 maggio 1993, n. 27 (Norme per la coltivazione delle cave e delle torbiere della Regione Lazio), il quale prevede che, in presenza di vincoli ambientali imposti successivamente al legittimo inizio dell'attivita' estrattiva, i lavori di coltivazione proseguano, restando a carico dell'interessato l'onere di presentare all'autorita' competente alla gestione del vincolo, entro il termine di novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, un progetto corredato dallo studio di impatto ambientale (comma 4), e che, solo in caso di mancato rilascio del nulla-osta entro centottanta giorni dalla richiesta, i lavori cessino e l'interessato provveda alla sistemazione dell'area (comma 5).

Ad avviso del giudice a quo, le disposizioni censurate, in quanto riferibili a vincoli paesaggistici imposti prima della loro entrata in vigore, sarebbero lesive degli artt. 25 e 117 della Costituzione, poiche' renderebbero lecita per il passato un'attivita' sanzionata penalmente dalla legge dello Stato (art. 1-sexies del d.-l. 25 giugno 1985, n. 312, aggiunto dalla legge di conversione 8 agosto 1985, n. 431).

2. - La questione e' infondata, perche' muove da premesse interpretative che non possono essere a pieno condivise.

L'ordinanza di rimessione si basa, in punto di diritto, sulla sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione 7 marzo 1992, Midolini, il cui contenuto viene inteso nel senso che, in relazione ad attivita' di coltivazione di cava legittimamente iniziata prima della entrata in vigore della legge n. 431 del 1985, o comunque prima della imposizione di un vincolo paesaggistico, e proseguita successivamente, il giudice dovrebbe accertare, ai fini della sussistenza del reato di cui all'art. 1-sexies del d.-l. 25 giugno 1985, n. 312, aggiunto dalla legge n. 431 del 1985, se vi sia stata o meno compromissione ambientale. Da una simile premessa l'ordinanza trae la conseguenza che la legge regionale, consentendo la prosecuzione dell'attivita' estrattiva fino al completamento del complesso procedimento in essa previsto, violerebbe la riserva statale in materia penale, poiche' precluderebbe al giudice la valutazione che la legge gli affida.

Come si e' detto, pero', tali interpretazioni della sentenza delle sezioni unite e della legge regionale, date dal giudice a quo, non appaiono esatte.

La Corte di cassazione, nella sentenza del 7 marzo 1992, nell'affrontare il problema derivante dalla assenza di una disciplina transitoria per l'ipotesi di vincoli paesaggistici sopravvenuti al legittimo inizio di attivita' di cavazione, lo ha risolto sulla base della netta distinzione tra lavori autorizzati ma non ancora iniziati e lavori autorizzati e gia' iniziati. In relazione ai primi, l'imposizione del vincolo preclude la possibilita' di dare inizio all'attivita' prima di una specifica autorizzazione proveniente dall'autorita' preposta alla tutela del paesaggio; in relazione ai secondi, il sopravvenire del vincolo non determina, ipso iure, ne' la caducazione del provvedimento autorizzatorio gia' assentito, ne' l'illiceita' della prosecuzione dell'attivita' di cavazione. In tali casi, infatti, la valutazione se la prosecuzione dei lavori legittimamente iniziati possa determinare l'aggravarsi di un danno ambientale non puo' che essere rimessa alla pubblica amministrazione, che e' dotata dei poteri di sospensione dei lavori e di revoca delle autorizzazioni.

Secondo la sentenza richiamata dal giudice a quo, discernere se l'attivita' gia' compiuta al sopravvenire del vincolo abbia determinato un pregiudizio irreversibile del bene protetto, ovvero se questo possa subire danni ulteriori, non e' compito che si addica al giudice, in considerazione della molteplicita' degli interessi coinvolti e della esigenza di certezza, particolarmente stringente in materia penale. Ed in effetti, il compito del giudice penale deve essere limitato all'accertamento, ancorato ad un parametro preciso ed oggettivo, se, nel momento in cui il vincolo paesaggistico e' entrato in vigore, vi sia gia' stata una reale e rilevante modificazione dell'ambiente. L'ulteriore valutazione della incidenza della prosecuzione dei lavori di cavazione sul paesaggio e la scelta degli strumenti piu' appropriati di salvaguardia oltrepassa la competenza del giudice penale ed investe appieno i poteri e i doveri di ponderazione propri dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo ambientale.

L'anzidetto criterio di ripartizione delle competenze tra giudice penale e pubblica amministrazione, appare a questa Corte ragionevole, pur nella consapevolezza dell'esistenza di indirizzi giurisprudenziali differen-ziati. Si versa, infatti, in una materia in cui la gia' avvenuta alterazione dell'ambiente nel legittimo esercizio di un'attivita' produttiva, richiede, proprio al fine di una migliore tutela dell'ambiente stesso, strumenti di intervento flessibili ed adeguati (quali ad esempio la temporanea sospensione dei lavori, ovvero l'adozione di prescrizioni puntuali tese ad alleviare l'impatto delle opere, ovvero ancora la revoca immediata nei casi in cui appaia piu' manifesto l'aggravarsi del danno all'ambiente), dei quali il giudice penale non dispone.

Peraltro, affinche' tale riparto di compiti e funzioni risulti equilibrato e conforme all'assetto dell'insieme dei valori costituzionali coinvolti (certezza delle fattispecie incriminatrici, contenimento della discrezionalita' del giudice penale in presenza di valutazioni complesse, ma anche tutela efficace del paesaggio e dell'ambiente a fronte di un legittimo esercizio di attivita' economiche), la pubblica amministrazione e' costituzionalmente vincolata, al di la' della disciplina posta dalle leggi che regolano in via generale i procedimenti di controllo, ad impiegare con prontezza e sollecitudine tutti gli strumenti repressivi e di salvaguardia dei quali dispone, quando se ne ravvisi la necessita' (v., ad esempio, art. 8 della legge n. 1497 del 1939).

3. - La legge regionale, di cui si controverte, innova occorre sottolinearlo una precedente legge della stessa Regione, che gia' prevedeva, ai fini dell'autorizzazione dell'attivita' di cavazione, uno scrutinio, da parte dell'amministrazione, circa l'impatto ambientale e paesaggistico di tale attivita' (legge reg. 16 gennaio 1980, n. 1, Norme per la coltivazione di cave e torbiere nella Regione Lazio).

L'impugnato art. 39 della legge regionale n. 27 del 1993, nel regolamentare, nell'ambito di una disciplina complessiva della coltivazione delle cave, un procedimento finalizzato all'adozione di un eventuale provvedimento di revoca, per il caso che un vincolo ambientale sia stato imposto successivamente al legittimo inizio dell'attivita' (provvedimento che puo' intervenire anche nelle forme del silenzio-diniego, trascorsi centottanta giorni dalla presentazione della domanda da parte dell'interessato), altro non fa se non organizzare il doveroso esercizio delle competenze della Regione nella materia interessata dal vincolo. Non si tratta, quindi, di una legge regionale di sanatoria indiscriminata, volta a rendere retroattivamente lecite condotte penalmente sanzionate, in quanto presupposto delle fattispecie da essa regolate e' il legittimo inizio dell'attivita' di cavazione, da intendersi, pero', lo si e' detto, come gia' intervenuta e rilevante modificazione dell'ambiente, che segna il discrimine tra valutazione rimessa alla pubblica amministrazione competente e illecito penale.

In considerazione dei fondamentali valori coinvolti nella materia disciplinata dalle disposizioni censurate, si deve sottolineare, da una parte, che la legge regionale non fa venir meno i concorrenti poteri di salvaguardia e di tutela del paesaggio che spettano comunque alla Regione, e, dall'altra, che, essendo il procedimento ordinato secondo scansioni temporali rigorose, lo spirare del termine stabilito per il suo compimento comporta il formarsi di un provvedimento di diniego e, nell'ipotesi del protrarsi dell'attivita' di cavazione, la sicura configurabilita' del reato previsto dall'art. 1-sexies del decreto-legge n. 312 del 1985, aggiunto dalla legge di conversione n. 431 del 1985.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 39, commi 4 e 5, della legge della Regione Lazio 5 maggio 1993, n. 27 (Norme per la coltivazione delle cave e delle torbiere della Regione Lazio), sollevata, in riferimento agli artt. 25 e 117 della Costituzione, dal pretore di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 ottobre 1996.

Il Presidente: Cheli

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 22 ottobre 1996.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 390
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 63 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 1 settembre 1982, n. 75 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), promosso con ordinanza emessa il 29 febbraio 1996 dal pretore di Udine - sez. distaccata di Palmanova - nel procedimento civile vertente tra Ravalico Andrea e l'Istituto autonomo case popolari (IACP) di Udine, iscritta al n. 423 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 1996;
Visto l'atto di intervento della Regione Friuli-Venezia Giulia;
Udito nella camera di consiglio del 16 ottobre 1996 il giudice relatore Fernando Santosuosso.

(……)

Considerato in diritto

1. - La questione sottoposta all'esame della Corte e' se l'art. 63 della legge della regione Friuli-Venezia Giulia 1 settembre 1982, n. 75 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), nella parte in cui prevede che avverso il provvedimento di revoca dall'assegnazione emesso dal Presidente dello IACP e' ammesso il ricorso al pretore nel cui mandamento e' situato l'alloggio, secondo il procedimento di cui all'art. 11 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, sia in contrasto con l'art. 108 della Costituzione, in quanto introduce un rimedio giurisdizionale avverso provvedimenti in ordine ai quali la legge statale non lo consente, cosi' legiferando in materia giurisdizionale di esclusiva competenza dello Stato.

2. - Deve preliminarmente essere esaminata l'eccezione di inammissibilita' avanzata dalla difesa della Regione. Si sostiene che la questione difetterebbe di rilevanza in quanto, anche a voler ritenere non conforme ai principi costituzionali la disposizione regionale impugnata, in ogni caso sarebbe l'autorita' giudiziaria ordinaria a conoscere dell'illegittimita' dell'emanato provvedimento di revoca dell'assegnazione. L'eccezione deve essere disattesa avendo questa Corte affermato (sentenza n. 185 del 1995) che, ai fini della sussistenza della rilevanza e' sufficiente, a fronte di una motivazione non implausibile fornita, come nel caso, dal giudice a quo, che dall'eventuale declaratoria di illegittimita' costituzionale della disposizione impugnata, derivi un cambiamento del quadro normativo assunto dal giudice rimettente.

3. - Nel merito la questione e' fondata. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale e' precluso alle Regioni di dettare norme che, come quella impugnata, prevedano rimedi giurisdizionali o dispongano in ordine a poteri o facolta' dell'autorita' giudiziaria, in quanto la materia processuale e' riservata, ai sensi dell'art. 108 della Costituzione, alla esclusiva competenza del legislatore statale (ex plurimis, sentenze nn. 210 del 1993, 457 del 1994 e 459 del 1995). La violazione del citato parametro costituzionale non puo' d'altra parte essere esclusa in

considerazione del fatto che la norma regionale impugnata si sarebbe limitata a fare rinvio alla normativa statale contenuta nell'art. 11 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035. Invero pur se, contrariamente all'assunto della Regione, la competenza dell'autorita' giudiziaria ordinaria deve intendersi riferita, secondo il piu' recente indirizzo della Corte di cassazione, alla sola ipotesi della decadenza dell'assegnazione, deve comunque rilevarsi che, come ripetutamente affermato da questa Corte, (tra le molte, sentenze nn. 210 del 1993 e 459 del 1995), le Regioni non possono in alcun caso emanare leggi in materie soggette a riserva di legge statale, comportando cio' una indebita novazione della fonte. Diverso, e pertanto inconferente, e' il richiamo alla possibilita' per il legislatore regionale di concorrere a precisare secundum legem i presupposti di applicazione delle norme penali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 63 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 1 settembre 1982, n. 75 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 ottobre 1996.

Il Presidente: Granata
Il redattore: Santosuosso
Il cancelliere: Di Paola
Depositata in cancelleria l'8 novembre 1996.
Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 83
ANNO 1997
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge provinciale di Trento 12 marzo 1990, n. 10 (Disposizioni per l'attuazione di progetti), promosso con ordinanza emessa il 12 e 25 gennaio 1996 dal tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, sui ricorsi riuniti proposti da condominio Pian dei Frari ed altri contro provincia autonoma di Trento ed altri, iscritta al n. 268 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 1996; Visto l'atto di costituzione dei condomini Pian dei Frari e Cristine; Udito nella camera di consiglio dell'11 dicembre 1996 il giudice relatore Carlo Mezzanotte.

(……)

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimita' costituzionale sollevata dal tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, ha ad oggetto l'art. 3, comma 4, della legge provinciale di Trento 12 marzo 1990, n. 10, il quale dispone che le previsioni dei programmi approvati dalla Giunta provinciale ai sensi e per le finalita' di cui al precedente comma 3, prevalgono su quelle eventualmente diverse contenute negli strumenti urbanistici subordinati al piano urbanistico provinciale.

La disposizione censurata, ad avviso del giudice a quo, violerebbe gli artt. 5, 114 e 128 della Costituzione e gli artt. 4 e 8, punti 5), 17) e 18), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in relazione ai principi fondamentali contenuti nel d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e nella legge 8 giugno 1990, n. 142, in quanto comprimerebbe la potesta' dei comuni in ordine all'assetto del loro territorio, riducendola alla mera formulazione di un parere su quelle previsioni. Risulterebbe, altresi', violato il principio della partecipazione popolare, completamente pretermessa anche in relazione a quegli interventi che, riguardando la gestione del territorio, potrebbero incidere su posizioni giuridiche di soggetti ai quali non viene consentito alcun intervento. La stessa disposizione, infine, contrasterebbe con l'art. 54 dello statuto, poiche' introdurrebbe una forma di controllo sostitutivo non prevista dalla disposizione statutaria che disciplina il controllo sulla formazione degli strumenti urbanistici.

2. - La questione e' fondata. Questa Corte ha gia' riconosciuto in via generale, con riferimento al sistema delle autonomie ordinarie, che il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica, siano libere di compiere. Si tratta invece di un potere che ha il suo diretto fondamento nell'art. 128 della Costituzione, che garantisce, con previsione di principio, l'autonomia degli enti infraregionali, non solo nei confronti dello Stato, ma anche nei rapporti con le stesse regioni, la cui competenza nelle diverse materie elencate nell'art. 117, e segnatamente nella materia urbanistica, non puo' mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni. Questa, infatti, non puo' dirsi rispettata se il procedimento finalizzato all'approvazione, da parte della regione, degli strumenti

urbanistici non assicuri la partecipazione degli enti il cui assetto territoriale venga coinvolto (sentenza n. 1010 del 1988); partecipazione - si aggiunga - che non puo' essere puramente nominale ma deve essere effettiva e congrua, nel senso che non potrebbero le regioni disporre la trasformazione dei poteri comunali in ordine all'uso del territorio in funzioni meramente consultive prive di reale incidenza, o in funzioni di proposta o ancora in semplici attivita' esecutive (sentenze n. 61 del 1994 e n. 212 del 1991).

3. - Quanto ora osservato vale indubbiamente a definire, in linea di principio, la posizione dei comuni e degli enti infraregionali nelle regioni a statuto ordinario. Ma non sostanzialmente diversa e' la posizione dei comuni nell'ambito delle regioni a statuto speciale o delle province autonome di Trento e di Bolzano. L'indirizzo al quale questa Corte si e' attenuta non fa leva su determinate peculiarita' delle sole autonomie locali nelle regioni ordinarie, ma si fonda sulla considerazione del principio autonomistico al quale la Costituzione, in forza dell'art. 5 prima ancora che dell'art. 128, attribuisce carattere cogente ed espansivo: l'intera Repubblica e' chiamata a promuoverne l'attuazione. Attesa la pervasivita' del valore costituzionale coinvolto, la garanzia delle comunita' territoriali minori non puo' subire, nel suo nucleo essenziale, significative alterazioni quando, anziche' il sistema delle autonomie ordinarie, venga in considerazione quello delle autonomie speciali ove sono presenti competenze regionali (e provinciali) esclusive. La circostanza che, secondo lo statuto della regione Trentino-Alto Adige, le province autonome sono titolari di potesta' esclusiva in materia di urbanistica e di piani regolatori, di viabilita', di comunicazioni e di trasporti non vuol dire che le province stesse siano totalmente libere di scegliere se e in quale misura attribuire funzioni agli enti infraprovinciali nelle anzidette materie. Lo stesso statuto della regione Trentino-Alto Adige attribuisce alla regione competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali (art. 4, n. 3, come modificato dalla legge costituzionale n. 2 del 1993), e, anche se nulla e' detto circa i caratteri ai quali tale ordinamento deve essere informato, e' certo che anch'esso, proprio in virtu' dell'art. 5 della Costituzione, non puo' non corrispondere all'istanza costituzionale di garanzia delle autonomie locali. Si puo' anzi dire che proprio l'art. 5 della Costituzione, col suo impegnare la Repubblica, e anche quindi le regioni ad autonomia speciale, a riconoscere e a promuovere le autonomie, costituisce l'implicito fondamento interpretativo delle diverse disposizioni statutarie che assegnano funzioni alla regione e alle province autonome e consente di affermare, per quanto concerne la prima, che la' dove l'art. 4, n. 3, dello statuto parla di "ordinamento degli enti locali" presuppone in realta' la posizione di autonomia degli stessi, anche nei suoi riflessi organizzativi, che le leggi regionali possono bensi' regolare, ma non mai comprimere fino a negarla.

4. - Come la legge 8 giugno 1990, n. 142 corrisponde alla esigenza di garanzia delle autonomie locali nelle regioni a statuto ordinario, cosi' la legge regionale del Trentino-Alto Adige n. 1 del 1993, riproducendo pressoche' testualmente formulazioni della legge statale, rende concreto il principio autonomistico nell'ambito della regione e delle province autonome. Essa, infatti, all'art. 1 afferma che le comunita' locali sono autonome e che il comune, dotato di autonomia statutaria, rappresenta la comunita' locale, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo; all'art. 2, poi, stabilisce che spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio, dello sviluppo economico, secondo quanto previsto dall'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, che

ha esteso alla regione Trentino-Alto Adige e alle province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Conseguentemente, le competenze anche esclusive delle province autonome che incidano sulle funzioni che la legge regionale riconosce e attribuisce ai comuni, in attuazione del principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione, devono essere esercitate in maniera da non contraddire ai principi della citata legge regionale e da non compromettere l'integrita' di quel valore che con essa si e' fatto effettivo. La legge urbanistica della provincia di Trento n. 22 del 1991 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio) si attiene a tale principio, poiche' in essa, pur in un sistema articolato su diversi livelli di pianificazione territoriale gerarchicamente ordinati (peraltro, in conformita' alle norme di attuazione dello statuto regionale in materia di urbanistica, di cui all'art. 21 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381), la spettanza ai comuni della gestione del proprio territorio si realizza mediante meccanismi procedimentali che escludono l'automatica prevalenza delle disposizioni contenute nei piani di livello superiore, ma richiedono sempre il concorso del comune nell'adeguare il proprio strumento urbanistico a quelli sovraordinati.

5. - L'art. 3, comma 4, della legge provinciale n. 10 del 1990, nello stabilire che le previsioni dei programmi per l'attuazione di interventi diretti alla riorganizzazione della mobilita' nelle zone urbane ed interurbane e in quelle ad alta concentrazione di presenze turistiche, approvati dalla Giunta provinciale - programmi sui quali i comuni hanno la facolta' di esprimere un parere entro trenta giorni dalla richiesta - "prevalgono su quelle eventualmente diverse contenute negli strumenti urbanistici subordinati", riserva invece alla provincia il potere di irrompere in via autoritativa nei piani regolatori dei comuni e si pone in contrasto con il principio di salvaguardia dell'autonomia comunale. Tale disposizione, infatti, riduce la capacita' del comune di autodeterminarsi in ordine alla programmazione e alla utilizzazione del proprio territorio nei troppo angusti limiti della facolta' di esprimere, entro un termine breve, un parere non vincolante, laddove il rispetto di quel principio avrebbe richiesto forme piu' incisive di partecipazione del comune alla programmazione provinciale di interventi incidenti sul proprio territorio, mediante l'impiego di moduli procedimentali, analoghi a quelli peraltro gia' conosciuti nell'ordinamento regionale, che, pur scongiurando situazioni di stallo decisionale, valorizzino l'apporto di tutti gli enti interessati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge provinciale di Trento 12 marzo 1990, n. 10 (Disposizioni per l'attuazione di progetti).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Di Paola Depositata in cancelleria l'8 aprile 1997.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 93
ANNO 1997
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorso della regione Umbria, notificato l'11 ottobre 1995, depositato in cancelleria il 16 ottobre 1995, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della circolare del Ministro del lavoro e della previdenza sociale n. 98/1995 del 4 agosto 1995, recante "Natura dei costi ammissibili per le attivita' formative cofinanziate dal F.S.E.", e con ricorso della regione Marche, notificato l'11 ottobre 1995, depositato in cancelleria il 28 ottobre 1995, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della stessa circolare del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e delle circolari del Ministro del lavoro e della previdenza sociale nn. 99 e 101 del 1995, tutte in data 4 agosto 1995, concernenti rispettivamente "Interventi per la formazione e l'occupazione" e "Attuativa interventi 1995 (art. 6, reg. 2084/1993)", ed iscritti ai nn. 33 e 34 del registro conflitti 1995;

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

Udito nell'udienza pubblica del 26 novembre 1996 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi gli avvocati Maurizio Pedetta per la regione Umbria, Gualtiero Rueca per la regione Marche e l'Avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - La regione Umbria ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in ordine alla circolare del Ministro del lavoro e della previdenza sociale n. 98/1995 del 4 agosto 1995, recante "Natura dei costi ammissibili per le attivita' formative cofinanziate dal F.S.E.", e ne ha chiesto l'annullamento lamentando la violazione delle proprie competenze in materia di formazione professionale stabilite dall'art. 117 della Costituzione, dal d.P.R. n. 616 del 1977 e dalla apposita legge-quadro n. 845 del 1978. Sarebbero altresi' violati, ad avviso della regione ricorrente, il principio di leale collaborazione e il principio di legalita', non potendo la circolare trarre fondamento da alcuna disposizione di legge che ne giustifichi l'adozione. La regione ha inoltre denunciato la violazione delle proprie competenze in materia di attuazione dei regolamenti comunitari, alla quale la circolare pretenderebbe, invece, di provvedere con efficacia vincolante per le autonomie regionali. Con analogo ricorso la regione Marche ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione alla medesima circolare del Ministro del lavoro e della previdenza sociale n. 98/1995 del 4 agosto 1995, assumendo anch'essa violata la propria competenza in materia di formazione professionale e disattesi i principi di legalita' e leale collaborazione.

Da parte della regione Marche il ricorso per conflitto e' stato esteso anche alle circolari nn. 99 e 101 del 1995, emanate ugualmente il 4 agosto 1995. La prima (n. 99/1995), recante "Interventi per la formazione e l'occupazione", con lo stabilire obiettivi e modalita' di accesso ad un programma operativo multiregionale a titolarita' del Ministero del lavoro, riguarderebbe materia di piena competenza regionale e creerebbe,

senza alcun fondamento legislativo, ed anzi in contrasto con l'art. 9 del decreto-legge n. 148 del 1993 a cui dichiara di dare applicazione, una nuova categoria di progetti operativi attribuita alla titolarita' del Ministro. La seconda (n. 101/1995), avente ad oggetto "Attuativa interventi 1995 (art. 6, reg. 2084/1993)", pretendendo di disciplinare progetti di carattere innovativo nel campo della formazione professionale, ai sensi dell'art. 6 del regolamento CEE n. 2084/1993, invaderebbe ancora una volta una competenza riservata alle regioni. Poiche' i ricorsi hanno un oggetto in parte coincidente, i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza. 2. - Va innanzitutto dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione ai due ricorsi per conflitto di attribuzione, sollevati nei confronti della circolare n. 98/1995. Con la successiva circolare n. 130/1995 del 25 ottobre 1995, recante "Integrazioni e rettifiche alla circolare n. 98/1995 concernente "Natura dei costi ammissibili per le attivita' formative cofinanziate dal F.S.E."". , il Ministro del lavoro, modificando la premessa della circolare impugnata, ha provveduto a rimuovere gli aspetti contro i quali erano rivolte le Censure delle regioni ricorrenti ed ha chiarito che la disciplina dei costi delle attivita' formative riguarda solo i programmi operativi multiregionali dei quali e' titolare lo stesso Ministero del lavoro e che la circolare non contiene disposizioni di indirizzo e coordinamento dell'attivita' regionale, le quali, invece - si afferma espressamente - "saranno successivamente emanate" nel rispetto delle competenze regionali in materia di formazione professionale e delle procedure previste dalla normativa nazionale e comunitaria. In seguito alla nuova circolare e alla eliminazione delle previsioni che avevano dato origine ai due conflitti di attribuzione, e' venuto meno l'oggetto del giudizio. 3. - Non e' fondato il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla regione Marche avverso la circolare n. 99/1995 concernente "Interventi per la formazione e l'occupazione". Secondo la prospettazione della ricorrente, in tale circolare il Ministero del lavoro risulta investito di un complesso di iniziative (dall'orientamento alla preformazione, dalla formazione alla riqualificazione professionale) che eccederebbero le attribuzioni dello Stato e rientrerebbero a pieno titolo nelle competenze delle regioni, cosi' come definite dagli artt. 35 e 41 del d.P.R. n. 616 del 1977 e dalla legge-quadro in materia di formazione professionale n. 845 del 1978. L'ingerenza del Ministero in un ambito di competenze che si assume proprio delle regioni non potrebbe essere giustificata in base al carattere di multiregionalita' degli interventi, definiti in termini troppo vaghi ed onnicomprensivi: la circolare avrebbe in realta' trasformato il Ministero medesimo, da organo centrale di raccordo e di indirizzo, in organismo che esercita direttamente attivita' di programmazione operativa e di gestione della spesa in un settore di competenza regionale. Si deve osservare che l'impugnata circolare non e' il prodotto di una iniziativa unilaterale del Ministro del lavoro, diretta ad espropriare le regioni della loro competenza in materia di formazione professionale per assumerne in proprio la titolarita'. Essa, invece, intende porsi come attuativa di atti comunitari, e segnatamente del programma operativo 940029/I/3 (Interventi per la formazione e l'occupazione) espressamente richiamato nel suo preambolo e deciso dalla commissione delle comunita' europee il 15 dicembre 1994 (C (94) 3495). Tale programma operativo costituisce il punto di arrivo di un complesso iter procedimentale, che si svolge sia in ambito statale che in ambito comunitario, le cui fasi sono scandite nel regolamento CEE n. 2052/1988 e successive modificazioni. Questo definisce cinque obiettivi al cui conseguimento contribuiscono i fondi strutturali; per l'obiettivo contrassegnato con il numero 3 (lottare contro la disoccupazione di lunga durata e facilitare l'inserimento professionale dei giovani), e' previsto che gli Stati

membri interessati sottopongano alla commissione appositi piani per i quali chiedere il sostegno comunitario. La commissione fissa per ciascuno di essi, di concerto con lo Stato membro interessato, il quadro comunitario di sostegno al quale seguono, appunto, quale atti finali, l'elaborazione statale o regionale di programmi operativi e la loro approvazione da parte della commissione medesima. Nel caso del programma operativo a cui si riferisce la circolare impugnata, il Governo italiano, come risulta dall'epigrafe della decisione della Commissione C (94) 1417 del 5 agosto 1994, di approvazione del quadro comunitario di sostegno, ha provveduto a presentare alla commissione stessa, il 24 dicembre 1993, il piano relativo all'obiettivo 3, ne ha ricevuto l'approvazione con la decisione del quadro comunitario di sostegno appena ricordata ed ha quindi elaborato e sottoposto ad approvazione comunitaria il programma operativo in questione. E' importante rilevare che gia' nel quadro comunitario di sostegno - ed ancor prima nel piano nazionale - si prevedono svariate forme di intervento, regionali e statali. Per quanto riguarda le regioni del Centro-Nord (alle quali si riferisce l'obiettivo 3), ciascuna di esse e' titolare di un programma destinato a svilupparsi nel proprio ambito territoriale, cofinanziato dal fondo sociale europeo per importi prestabiliti. Lo Stato (l'"autorita' centrale", nella terminologia del documento comunitario), a sua volta, e' titolare, nel quadro comunitario di sostegno, di tre forme di intervento: a) un programma operativo denominato "azioni innovative", riguardante interventi di carattere innovativo in relazione alle utenze interessate, ai contenuti proposti, ai metodi applicati, destinato a costituire un punto di riferimento per una possibile moltiplicazione delle esperienze nei diversi contesti regionali; b) un programma operativo di "interventi per la formazione e l'occupazione", finalizzato a raccogliere le iniziative a carattere multiregionale proposte da organismi di formazione, nonche' da enti pubblici o privati attivi su scala nazionale (le azioni proposte devono essere particolarmente intese ad affrontare i problemi posti dalle aree in cui piu' acuta si manifesta la crisi dell'occupazione e, qualora l'intervento sia diretto all'inserimento lavorativo di specifiche categorie, deve essere prevista una adeguata partecipazione privata alla spesa complessiva); c) un programma operativo, denominato "rafforzamento dei sistemi", concernente infine gli interventi a carattere orizzontale, volti a consolidare e qualificare l'intervento formativo globale, nonche' i raccordi con l'insieme delle politiche del lavoro. La seconda delle forme di intervento sopradescritte (sub b) e' quella che qui viene in rilievo. Di essa si e' occupata la decisione della commissione C (94) 3495 del 15 dicembre 1994, che ha approvato il programma operativo multiregionale a titolarita' del Ministero del lavoro (Interventi per la formazione e l'occupazione) per il periodo 8 novembre 1994-31 dicembre 1999, concernente (conformemente a quanto gia' delineato nel quadro comunitario di sostegno) un insieme di misure pluriennali lungo assi prioritari fra i quali, per quanto qui piu' direttamente rileva, l'inserimento o il reinserimento di disoccupati di lunga durata o esposti alla disoccupazione di lunga durata, il rafforzamento della formazione iniziale e l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, l'integrazione o la reintegrazione delle persone esposte al rischio di esclusione sociale. L'esistenza di interventi per la formazione e l'occupazione e la loro titolarita' in capo ad organi statali (accanto, peraltro, ad analoghe iniziative affidate alle singole regioni) non e' dunque una scelta compiuta dalla circolare in piena autonomia, ma una soluzione che trova nel diritto comunitario la sua formalizzazione e che procede da decisioni della commissione della comunita' europea. E' infatti gia' a partire dalla deliberazione che approva il quadro comunitario di sostegno che anche l'attivita' di formazione professionale (che sarebbe in larga misura configurabile, nel diritto interno, come competenza regionale) si scinde in

programmi operativi a titolarita' delle regioni e delle province autonome da un lato e in programmi operativi a titolarita' del Ministro del lavoro dall'altro. Quanto sin qui osservato depone nel senso della infondatezza del ricorso per due convergenti ordini di ragioni. Sotto un primo profilo, l'eventuale difformita' della ripartizione di compiti tra autorita' nazionale e regioni, compiuta in sede comunitaria, rispetto a quella vigente nel diritto interno - ove risulti con evidenza e sia ragionevolmente riferibile a esigenze dell'Unione europea (sentenza n. 126 del 1996) - non puo' essere censurata da questa Corte a causa del peculiare regime giuridico al quale sono assoggettati gli atti delle istituzioni comunitarie, sindacabili alla luce del diritto interno solo se contrastanti con i principi' supremi della Costituzione (che nella specie non vengono in considerazione); con la conseguenza che per impedire che in sede comunitaria vengano scalfite le loro attribuzioni, le regioni hanno l'onere di rendersi attive prima che i programmi dello Stato vengano trasfusi in atti della comunita' assumendo il valore giuridico proprio di questi. Il che ovviamente postula l'osservanza piena, da parte dello Stato, del dovere di informazione preventiva quale immediata puntualizzazione del principio di leale cooperazione, circa l'esatto contenuto dei piani e dei programmi dei quali esso intende ottenere l'approvazione e il sostegno comunitario. Sotto un secondo profilo, una volta accertato che in forza di atti comunitari il Ministro del lavoro e' titolare di programmi di formazione, la circolare che di tali atti costituisce attuazione potrebbe essere censurata, in questa sede di conflitto, sul parametro della legislazione interna, solo in quanto la regione deducesse in maniera circostanziata - cio' che non e' avvenuto nella specie - che la disciplina contenuta nella stessa circolare sia priva in una qualche sua parte di copertura comunitaria, e che l'alterazione dei rapporti tra Stato e regione sia direttamente imputabile all'attivita' di attuazione del Ministro. Senza dire che nelle ipotesi in cui si riscontrasse una effettiva difformita' dal programma operativo della circolare ministeriale e questa venisse annullata in quanto invasiva della competenza regionale, la conseguenza non sarebbe l'immissione della regione in luogo del Ministro nella gestione del programma cofinanziato dalla comunita', ma la possibile riduzione del contributo comunitario per irregolarita', secondo quanto previsto dall'art. 24 del regolamento del Consiglio CEE n. 2082/1993.

4. - Del pari infondato e' il ricorso proposto dalla stessa regione Marche contro la circolare n. 101/1995, intitolata "Attuativa interventi 1995 (art. 6, reg. 2084/1993)". Con tale circolare il Ministro del lavoro, richiamato sommariamente il contenuto dell'art. 6 del citato regolamento comunitario, secondo il quale il fondo sociale europeo contribuisce al finanziamento di progetti-pilota riguardanti il mercato del lavoro onde realizzare gli obiettivi di politica comunitaria in materia di formazione professionale, ha dichiarato l'intento di finanziare per il 1995 le seguenti attivita': progettazione, sperimentazione e sviluppo di sistemi alternativi di ricerca di impiego; sperimentazione di incontro domanda-offerta di lavoro in collegamento tra agenzie di collocamento e sistema di imprese; studio e sperimentazione sul territorio di prodotti di orientamento. La stessa circolare, dopo aver sollecitato la presentazione dei progetti e dopo aver precisato che questi, previa valutazione dei requisiti di ammissibilita', sarebbero stati inoltrati alla commissione europea, ha chiarito che l'erogazione dei finanziamenti sarebbe avvenuta secondo le modalita' previste dai regolamenti dei fondi strutturali e sarebbe stata subordinata agli accertamenti preliminari e intermedi sulla effettiva realizzazione delle attivita'. Nessuna di queste iniziative puo' dirsi estranea alle attribuzioni dello Stato quali risultano fissate dall'art. 18, lettera f) della legge 21 dicembre 1978, n. 845, secondo il quale spettano al Ministro del lavoro e della

previdenza sociale le attivita' di studio, di ricerca, di documentazione e di sperimentazione da definirsi mediante uno specifico programma annuale. Ne' puo' indurre ad una diversa valutazione la circostanza che, nell'atto impugnato, il Ministro abbia inteso raccordare il programma nazionale di sperimentazione per il 1995 agli orientamenti comunitari in materia: cio' permette, infatti, di accedere ai contributi che il fondo sociale europeo puo' concedere al di fuori dei quadri comunitari di sostegno, come previsto dal richiamato art. 6 del regolamento n. 2084 del 1993.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara cessata la materia del contendere in relazione ai ricorsi per conflitto di attribuzione proposti dalla regione Umbria e rispettivamente dalla regione Marche nei confronti della circolare del Ministro del lavoro e della previdenza sociale n. 98/1995 del 4 agosto 1995, avente ad oggetto "Natura dei costi ammissibili per le attivita' formative cofinanziate dal F.S.E.";

dichiara che spetta allo Stato e per esso al Ministro del lavoro e della previdenza sociale regolare quanto previsto dalla circolare n. 99/1995 del 4 agosto 1995, recante "Interventi per la formazione e l'occupazione", attuativa del programma operativo multiregionale 940029/I/3 approvato dalla commissione europea con decisione C (94) 3495 del 15 dicembre 1994, nell'ambito del quadro comunitario di sostegno obiettivo 3 per il periodo 1994-1999 approvato con decisione della commissione europea C (94) 1417 del 5 agosto 1994;

dichiara che spetta allo Stato e per esso al Ministro del lavoro e della previdenza sociale assumere le iniziative di cui alla circolare n. 101/1995 del 4 agosto 1995, concernente "Attuativa interventi 1995 (art. 6, reg. 2084/1993)". Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Di Paola Depositata in cancelleria l'11 aprile 1997.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 133
ANNO 1998
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 22, comma 5, della legge della regione Emilia-Romagna 16 marzo 1995, n. 13 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 14 marzo 1984, n. 12, in materia di assegnazione, gestione, decadenza e disciplina dei canoni degli alloggi di edilizia pubblica, come modificata dalla legge regionale 2 dicembre 1988, n. 50, e ulteriori modificazioni), promosso con ordinanza emessa il 29 gennaio 1997 dal pretore di Rimini, nel procedimento civile vertente tra Luigia Makuc e il comune di Rimini, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio del 28 gennaio 1998 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

(.....)

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimita' costituzionale sollevata dall'ordinanza in epigrafe investe l'art. 22, comma 5, della legge della regione Emilia-Romagna 16 marzo 1995, n. 13, nella parte in cui prevede che contro il provvedimento del sindaco che dispone la decadenza dall'alloggio di edilizia residenziale pubblica "si applica la procedura prevista dagli ultimi tre commi dell'art. 11 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035", che, a sua volta, stabilisce che il suddetto provvedimento e' impugnabile innanzi "al pretore del luogo nel cui mandamento" e' situato l'alloggio.

Secondo il giudice a quo la norma regionale impugnata - che peraltro riproduce l'art. 23 della legge della regione Emilia-Romagna 14 marzo 1984, n. 12, gia' dichiarato, con sentenza n. 727 del 1988, costituzionalmente illegittimo - richiamando il dettato della disposizione statale, intende "legiferare in materia di tutela giurisdizionale di diritti ed interessi legittimi", violando cosi' gli artt. 108 e 117 della Costituzione, in quanto non rientrerebbe nelle competenze regionali la disciplina della materia giurisdizionale, riservata alla legge dello Stato.

2. - La questione e' fondata.

Secondo la costante e consolidata giurisprudenza di questa Corte, concernente proprio disposizioni molto spesso identiche a quella in esame, il legislatore regionale non puo' emanare norme che prevedano rimedi giurisdizionali, ovvero dispongano in ordine a poteri o facolta' dell'autorita' giudiziaria, in quanto l'art. 108 della Costituzione riserva la materia della giurisdizione e quella processuale alla competenza del legislatore statale (tra le piu' recenti, le sentenze nn. 390 del 1996, 76 e 459 del 1995, 303 e 457 del 1994, 210 del 1993). La violazione di tale parametro, d'altra parte, non puo' neppure essere esclusa, secondo quanto affermato da questa Corte in fattispecie identica a quella ora in esame, "sulla base del rilievo che la norma regionale impugnata si e' limitata a fare rinvio alla normativa statale contenuta nell'art. 11, comma 13, del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, perche' le regioni in nessun caso possono emanare leggi in materie soggette a riserva di legge statale,

comportando cio' un'indebita novazione della fonte con la forza e le conseguenze che ne derivano" (sentenza n. 457 del 1994, nonche' sentenze nn. 210 del 1993, 203 e 615 del 1987).

Nel quadro di tali principi, pertanto, la norma censurata viola l'art. 108 della Costituzione, disciplinando una materia, che e' al di fuori delle competenze regionali fissate dall'art. 117 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 22, comma 5, della legge della regione Emilia-Romagna 16 marzo 1995, n. 13 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 14 marzo 1984, n. 12, in materia di assegnazione, gestione, decadenza e disciplina dei canoni degli alloggi di edilizia pubblica, come modificata dalla legge regionale 2 dicembre 1988, n. 50 e ulteriori modificazioni).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 aprile 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 134
ANNO 1998
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera b), e comma 6, della legge della regione Valle d'Aosta 4 settembre 1995, n. 39 (Normativa e criteri generali per l'assegnazione, la determinazione dei canoni e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), promosso con ordinanza emessa il 30 aprile 1997 dal pretore di Aosta, nel procedimento civile vertente tra Alessandro Angelini e il comune di Aosta, iscritta al n. 456 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio del 28 gennaio 1998 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti.

(.....)

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimita' costituzionale sollevata con l'ordinanza in epigrafe riguarda l'art. 37, comma 1, lettera b) e comma 6, della legge della regione Valle d'Aosta 4 settembre 1995, n. 39, i quali rispettivamente prevedono che puo' essere dichiarata la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica qualora il beneficiario non vi abiti stabilmente e dispongono che il relativo provvedimento e' ricorribile innanzi al pretore del luogo nel cui ambito territoriale e' situato l'alloggio.

Secondo il giudice rimettente la norma impugnata, che ammette, in combinato disposto, l'esperibilita' del rimedio giurisdizionale previsto dall'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1035 del 1972, appare contrastante con il parametro costituzionale di cui all'art. 108 della Costituzione. Tale norma, infatti, "riproduce in modo novativo la fonte normativa statuale rendendo applicabile la legge statale riprodotta a situazioni altrimenti non coperte da tale previsione normativa", cosi' fissando direttamente la giurisdizione del giudice ordinario anche riguardo a fattispecie per le quali non e' prevista dalla legislazione statale.

2. - La questione e' fondata.

La norma regionale impugnata assoggetta alla stessa misura della decadenza dall'assegnazione dell'alloggio - stabilendone la ricorribilita' innanzi al pretore - due fattispecie, quali quella di non abitare stabilmente nell'alloggio e quella di non averlo occupato entro il termine prestabilito, per le quali, viceversa, sia nella disciplina dettata dal d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, sia nella successiva disciplina di cui alla deliberazione CIPE del 19 novembre 1981 non e' prevista uniformita' di regime giuridico.

Le disposizioni in esame, statuendo, in combinato disposto, che il provvedimento di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio perche' l'assegnatario non vi abita stabilmente e' sempre ricorribile innanzi al pretore, intervengono nella materia giurisdizionale e pertanto violano l'art. 108 della Costituzione. Secondo infatti la costante giurisprudenza costituzionale, il legislatore regionale non puo' statuire in ordine a rimedi giurisdizionali o in ordine a poteri o facolta' dell'autorita' giudiziaria, trattandosi di materia riservata

alla competenza della legge statale (tra le piu' recenti, si vedano le sentenze nn. 390 del 1996, 459 e 76 del 1995, 457 e 303 del 1994, 210 del 1993).

Questo principio giurisprudenziale peraltro vale anche con riferimento a quei casi in cui le disposizioni regionali contengono una mera riproduzione o un semplice richiamo delle norme statali, che statuiscono in detta materia, poiche' attuano un'indebita novazione della fonte con tutte le conseguenze che ne derivano anche sul piano applicativo (ex plurimis sentenze nn. 390 del 1996, 76 del 1995, 505 del 1991).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera b) e comma 6 della legge della regione Valle d'Aosta 4 settembre 1995, n. 39 (Normativa e criteri generali per l'assegnazione, la determinazione dei canoni e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica) nella parte in cui prevedono che il provvedimento di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio del titolare che non vi abiti stabilmente e' ricorribile innanzi al pretore.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 aprile 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 232
ANNO 1998
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della legge della regione Sardegna riapprovata il 16 dicembre 1996, recante: "Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 3 gennaio 1997, depositato in cancelleria il 13 successivo ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 1997. Visto l'atto di costituzione della regione Sardegna; Udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 1998 il giudice relatore Fernanda Contri; Uditi l'avv. Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'avv. Sergio Panunzio per la regione Sardegna.

(……)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sottopone al controllo di costituzionalita' l'art. 49, comma 1, lettera b), della legge riapprovata dal Consiglio regionale della Sardegna il 16 dicembre 1996 recante "Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna" che, in deroga a quanto previsto per le specie elencate dal precedente art. 48, prolunga fino all'ultimo giorno di febbraio il periodo di caccia ad alcune specie di uccelli (colombaccio, beccaccia, beccaccino, merlo, tordo sassello, tordo bottaccio, cesena, storno, marzaiola, alzavola, pavoncella). L'art. 49, comma 1, lettera b), dell'impugnata delibera legislativa viene censurato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nella parte in cui consente di abbattere gli elencati esemplari di fauna selvatica dalla terza domenica di settembre fino all'ultimo giorno di febbraio dell'anno successivo, per contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna, adottato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, che prevede il rispetto degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Quest'ultimo limite viene invocato dal Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione all'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il periodo venatorio), che autorizza le regioni a disciplinare i periodi di caccia in modo difforme da quanto in esso previsto "per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realta' territoriali", precisando pero' che "i termini devono essere comunque contenuti tra il 1 settembre ed il 31 gennaio". Il limite degli obblighi internazionali si assume violato in riferimento all'art. 7.4 della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, che impone agli Stati membri di provvedere, in relazione alle specie migratrici, "a che le specie soggette alla legislazione della caccia non vengano cacciate durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione". Le censure avanzate dal Governo riguardano anche l'omessa dimostrazione dell'assunto - che viene esplicitato nella relazione della commissione consiliare competente e dal quale sembra trarre origine la disciplina impugnata - secondo il quale "non ci si e' adeguati al limite massimo per l'esercizio venatorio del 31 gennaio, perche' non conciliabile con la reale presenza della fauna migratoria nel territorio della regione

Sardegna". 2. - La questione e' fondata. 3. - La costante giurisprudenza di questa Corte, nel riconoscere carattere di norme fondamentali di riforma economico-sociale alle disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili (sentenze nn. 272 del 1996, 35 del 1995, 577 del 1990, 1002 del 1988), implica - contrariamente all'avviso della regione resistente - che tale carattere sia proprio anche delle norme strettamente connesse con quelle che individuano le specie ammesse al prelievo venatorio. La richiamata giurisprudenza costituzionale muove dalla premessa che la disciplina statale vincola anche le regioni speciali e le province autonome nella parte in cui delinea il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, nel quale deve includersi - accanto alla elencazione delle specie cacciabili - la disciplina delle modalita' di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. Al novero di tali misure va ascritta la disciplina che, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio. Il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali deriva invero sia da disposizioni che si caratterizzano per il loro contenuto riformatore, per la loro posizione di norme-principio e per l'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza; sia da "norme legate con queste da un rapporto di coessenzialita' o di necessaria integrazione, che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale" (sent. n. 1033 del 1988). Non potendosi disconoscere il rapporto di coessenzialita' e di necessaria integrazione intercorrente tra le disposizioni che individuano le specie ammesse al prelievo venatorio e quelle - volte ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili - che tale prelievo delimitano dal punto di vista temporale, la questione sollevata deve essere accolta. L'accoglimento della presente questione non comporta tuttavia che le regioni siano prive del potere di deroga alla generale disciplina dei periodi venatori, per determinate specie, in relazione alle situazioni ambientali, entro l'arco temporale definito dall'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, potere che deve essere preceduto dall'accertamento - condotto attraverso procedure e strumenti attendibili dal punto di vista tecnico-scientifico - delle condizioni e dei presupposti di ordine ambientale richiesti dalla disciplina statale, oltre che dalla giurisprudenza comunitaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 49, comma 1, lettera b), della legge della regione Sardegna recante "Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna", riapprovata, a se'guito di rinvio governativo, dal Consiglio regionale della Sardegna il 16 dicembre 1996. Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Contri

Il cancelliere: Fruscella Depositata in cancelleria il 24 luglio 1998.

Il cancelliere: Fruscella

SENTENZA N. 273
ANNO 1998
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della provincia di Trento notificato il 5 ottobre 1996 depositato in cancelleria il 9 successivo per conflitto di attribuzione sorto a seguito del d.P.R. 12 novembre 1996 (Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale), con particolare riferimento agli artt. 1, escluso il comma 1, 4, 5, 6, 8 e 10 e allegati A, B, C e D ed iscritto al n. 27 del registro conflitti 1996. Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri; Udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 1998 il giudice relatore Riccardo Chieppa; Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la provincia di Trento e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - La provincia autonoma di Trento ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in ordine al d.P.R. 12 aprile 1996 (Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale) nelle parti in cui stabilisce, all'art 1, escluso il comma 1, l'ambito di applicazione, all'art. 4, i compiti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, all'art. 5, la procedura di valutazione di impatto ambientale, all'art. 6, lo studio di impatto ambientale, all'art. 8, le misure di pubblicita', all'art. 10, le procedure di verifica, nonche' agli allegati A, B, C, D. La provincia ha denunciato la violazione dell'art.8, numeri 3, 5, 6, 7, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, e 24 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; dell'art. 9, numeri 9 e 10, dell'art. 16 dello statuto; del sistema delle norme di attuazione ed in particolare dell'art. 3 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; dei principi costituzionali relativi all'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento; dell'art. 9, comma 3, della legge 9 marzo 1989, n. 86, e ha chiesto l'annullamento del d.P.R. impugnato in quanto invasivo delle attribuzioni riservate alla stessa provincia autonoma in materia di valutazione di impatto ambientale. 2. - Il ricorso e' privo di fondamento in quanto, sulla base testuale del comma 1, dell'art. 1 del d.P.R. 12 aprile 1996 e dei lavori preparatori, del resto richiamati nella premessa dell'atto, risulta la precisa intenzione sia del Governo sia della conferenza Stato-regioni di salvaguardare la particolare posizione delle regioni a statuto speciale e delle provincie autonome di Trento e Bolzano, di modo che l'"ambito di applicazione" della direttiva nei loro confronti deve ritenersi limitato ad un obbligo di "attuazione degli obiettivi del presente atto nel rispetto di quanto previsto nei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione". Questa delimitazione di ambito di applicazione deve considerarsi generale rispetto a tutte le disposizioni che seguono, soprattutto in riferimento alle modalita' in cui era sorto il problema nell'ambito della conferenza Stato-regioni e alla volonta' di introdurre un emendamento idoneo a risolverlo. Di conseguenza, la seconda parte del comma 1, dell'art. 1 del d.P.R. denunciato con conflitto di attribuzione ha valore di criterio interpretativo anche di

quelle disposizioni particolari che fanno riferimento specifico alle province autonome di Trento e di Bolzano, di modo che deve escludersi in radice la sussistenza di lesione della sfera di competenza della provincia autonoma di Trento, anche se l'atto nel testo definitivo non e' stato oggetto di un attento coordinamento. 3. - Per quanto riguarda la circostanza, asserita dalla difesa della provincia autonoma di Trento, che la provincia si e' gia' data una normativa in materia di valutazione di impatto ambientale, adeguata alle direttive comunitarie, e che non sussisterebbe una inadempienza normativa, giova sottolineare che cio' non esclude che lo Stato possa emanare un atto di indirizzo e coordinamento valevole - nei sensi innanzi precisati - nei confronti anche delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, oltre che, si intende, nei confronti delle regioni a statuto ordinario: il termine prefissato di adeguamento e di armonizzazione delle disposizioni vigenti non poteva che essere unico, in relazione alla necessita' di assicurare il soddisfacimento di esigenze unitarie in materia e l'assolvimento degli obblighi comunitari, in ordine ai quali lo Stato ha una specifica responsabilita' (sentenze nn. 304 e 210 del 1987). E' altresi' evidente che una provincia autonoma, che pur si sia dotata di una propria normativa in materia, deve procedere comunque ad una valutazione della corrispondenza della normativa stessa alla direttiva comunitaria, alla eventuale normativa statale di completamento degli spazi espressamente lasciati alle determinazioni nazionali e al conseguimento degli obiettivi individuati nel sopravvenuto atto di indirizzo governativo. Ed e' questa la interpretazione che, in conformita' ai principi costituzionali che regolano i rapporti tra Stato e regioni a statuto speciale e province autonome, deve essere data all'obbligo di armonizzazione delle disposizioni vigenti con l'atto di indirizzo per quanto riguarda la provincia ricorrente. Di conseguenza deve escludersi che l'atto impugnato abbia per le province autonome e le regioni a statuto speciale un valore di normativa dettagliata e assolutamente vincolante nei particolari procedurali. 4. - Per quanto riguarda la individuazione dei progetti da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, deve essere sottolineato che il sistema voluto dalla direttiva comunitaria - a parte le categorie di progetti che per principio (art. 4, par. 1 e allegato I, direttiva 27 giugno 1985, 85/337/CEE) devono essere sottoposti a valutazione sistematica che qui non interessa - presuppone per le opere appartenenti alle classi elencate nell'allegato II, (di natura e consistenza meno rilevanti) un quadro normativo nazionale affidato agli Stati membri, cui compete una valutazione delle caratteristiche, con una determinazione, ai fini dell'obbligo della sottoposizione alla valutazione, anche attraverso specificazione di tipi di progetti o fissazione di criteri e soglie limite (art. 4, par. 2, e allegato II, direttiva citata). Secondo l'ordinamento italiano, pur potendo la materia della valutazione di impatto ambientale articolarsi in una molteplicita' di discipline regionali, la individuazione dei casi in cui vi deve essere un obbligo di compiere tale valutazione per i progetti inclusi nell'allegato II, della predetta direttiva CEE, resta disciplinata dall'art. 40 della legge 22 febbraio 1994, n. 146, (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle comunita' europee - legge comunitaria 1993). Detta norma di legge (che, si noti, non e' stata contestata dalla Provincia ricorrente) costituisce la base normativa dell'esercizio dell'atto di indirizzo e coordinamento impugnato, che provvede a delimitare l'ambito delle "condizioni, criteri e norme tecniche" stabilite per l'applicazione della procedura di impatto ambientale ai progetti inclusi nell'allegato II, anche in riferimento "alla necessita' di individuare idonei criteri di esclusione o definire procedure semplificate per progetti di dimensioni ridotte o durata limitata, realizzati da artigiani o piccole imprese". Ed appunto l'art. 40 della legge n. 146, del 1994 deve

essere interpretato in logico collegamento con la direttiva 85/337/CEE, di cui costituisce attuazione per la parte che qui interessa (art. 4, par. 2 della stessa direttiva CEE). Infatti, la qualificazione di importanza dell'impatto per i progetti di cui all'allegato II, della direttiva CEE, in relazione a probabili ripercussioni sull'ambiente, e' il risultato di un apprezzamento tecnico-discrezionale necessariamente unitario nell'ambito del singolo Stato membro e, come tale, impegna tutte le regioni e province autonome ad osservarlo, rimanendo suscettibile, tuttavia, in base all'atto di indirizzo, di variazioni, a seconda delle particolarita' delle esigenze del territorio regionale, limitate a una banda di oscillazione delle soglie del 30% in piu' o in meno (art. 1, comma 7, in riferimento agli allegati D e B, dell'atto impugnato). Tale misura risulta tutt'altro che irragionevolmente limitativa della sfera regionale e provinciale, lasciando un margine compatibile con l'autonomia della provincia di Trento, e uno spazio sufficientemente ampio all'esercizio del potere normativo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome per quanto riguarda la determinazione delle tipologie dei progetti per i quali viene resa obbligatoria la valutazione di impatto ambientale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato adottare anche nei confronti della provincia autonoma di Trento, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, un atto di indirizzo e coordinamento relativo alle condizioni, criteri e norme tecniche per l'applicazione della procedura di impatto ambientale ai progetti inclusi nell'allegato II, alla direttiva comunitaria 85/337/CEE. Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in cancelleria il 17 luglio 1998.

Il cancelliere: Fruscella

SENTENZA N. 356
ANNO 1998
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 15 maggio 1998, n. 5 (Modifica della legge regionale 8 agosto 1983, n. 7, concernente l'elezione del Consiglio regionale), promosso con ricorso di Carlo Willeit, nella sua qualita' di componente unico del gruppo linguistico ladino del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, notificato il 16-18 giugno 1998, depositato in cancelleria il 25 successivo ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 1998. Visto l'atto di costituzione della Regione Trentino-Alto Adige; Udito nell'udienza pubblica del 29 settembre 1998 il giudice relatore Cesare Mirabelli; Uditi l'avvocato Massimo Luciani per il gruppo linguistico ladino del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Trentino-Alto Adige.

(……)

Considerato in diritto

1. - Il ricorso, proposto in base all'art. 56 dello statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) dall'unico consigliere del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige appartenente al gruppo linguistico ladino, investe la legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 15 maggio 1998, n. 5 (Modifica della legge regionale 8 agosto 1983, n. 7, concernente l'elezione del Consiglio regionale), che introduce una soglia elettorale e, di conseguenza, modifica i criteri di determinazione del numero dei seggi spettanti a ciascuna lista. La legge impugnata stabilisce che, nel collegio provinciale di Trento, partecipano alla ripartizione dei seggi solo le liste che hanno ottenuto un numero di voti pari almeno al 5 per cento dei voti validi, mentre nel collegio provinciale di Bolzano partecipano alla ripartizione dei seggi solo le liste che hanno ottenuto un numero di voti validi pari almeno al quoziente naturale, calcolato dividendo il totale dei voti validi riportati da tutte le liste per il numero dei consiglieri da eleggere nel Collegio. La determinazione del numero dei seggi spettanti a ciascuna lista avviene, poi, in base al quoziente elettorale ottenuto dividendo il totale dei voti validi riportati dalle liste che hanno superato la soglia elettorale per il numero dei consiglieri spettanti al collegio, piu' due; i seggi non attribuiti nel primo riparto sono assegnati secondo le cifre piu' alte dei voti residui delle liste ammesse. Il ricorrente denuncia la lesione dei diritti delle minoranze linguistiche, segnatamente di quella ladina, determinata dall'introduzione di una soglia elettorale per accedere alle operazioni di ripartizione dei seggi, la cui assegnazione viene riservata alle sole liste che hanno superato lo sbarramento. Questa disciplina violerebbe l'art. 25 dello statuto, che prevede l'elezione del Consiglio regionale con sistema proporzionale, diretto ad assicurare la tutela dei gruppi linguistici ed a garantire la rappresentanza del gruppo linguistico ladino (artt. 2 e 62 dello statuto), in un contesto statutario che comprende tra gli interessi nazionali la tutela delle minoranze linguistiche locali (art. 4) e che attribuisce, inoltre, particolari poteri ai gruppi linguistici in quanto tali, prevedendo in seno al Consiglio regionale la votazione separata per gruppi linguistici (artt. 56 e 84) e l'impugnazione di leggi e di atti amministrativi ritenuti lesivi della parita' dei diritti dei cittadini appartenenti ai diversi

gruppi linguistici o delle caratteristiche dei gruppi stessi (artt. 56 e 92). Il limite posto per l'accesso dei gruppi linguistici alla rappresentanza politica sarebbe anche in contrasto con la Costituzione: violerebbe il principio di tutela delle minoranze linguistiche (art. 6); contrasterebbe con la neutralita' del sistema elettorale, arrecando pregiudizio alla libera ed eguale competizione tra partiti ed al libero ed egualitario esercizio del voto (artt. 3, 48 e 49); lederebbe il diritto individuale inviolabile di voto, ostacolando il godimento dei diritti dei cittadini ladini nella formazione sociale di appartenenza e nella espressione politica di essa (art. 2). L'introduzione di una soglia elettorale sarebbe inoltre irrazionale, in contrasto quindi con l'art. 3 della Costituzione, perche' diretta a determinare aggregazioni che assicurino la stabilita' di governo, mentre il criterio di ripartizione dei seggi tra le liste che hanno superato lo sbarramento favorisce, mediante la correzione del quoziente e l'assegnazione dei seggi residui in base ai resti piu' alti, le formazioni piu' piccole. 2. - I dubbi di ammissibilita' dell'impugnazione, che sono stati prospettati, non sono fondati. Anzitutto e' da ritenere che la domanda proposta dal gruppo linguistico ladino, rappresentato nel Consiglio regionale dal ricorrente, rientra nell'ambito di tutela, cui e' preordinata la speciale impugnazione delle leggi regionali, alla quale sono legittimati, in base all'art. 56 dello statuto, i rappresentanti dei gruppi nel Consiglio regionale quando, come nel caso in esame, non sia stata accolta la loro richiesta di votazione della legge separatamente per gruppi linguistici. Difatti il ricorrente ha denunciato la lesione di diritti dei cittadini della minoranza ladina e del loro gruppo di appartenenza, determinata dall'introduzione di una soglia per l'accesso delle liste rappresentative di tale minoranza alle operazioni di ripartizione dei seggi elettorali nelle elezioni regionali. La domanda non eccede l'interesse del gruppo linguistico ladino, giacche' viene dedotta la lesione derivante dalla introduzione delle soglie elettorali previste dalla legge impugnata; soglie che, pur avendo necessariamente carattere generale, si assume rendano impossibile o piu' difficile al gruppo ladino esprimere, in quanto tale, una propria rappresentanza nel Consiglio regionale. 3. - Nel merito il ricorso e' fondato. L'art. 25 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige dispone l'adozione del sistema proporzionale per la elezione del Consiglio regionale, nel generale contesto del riconoscimento di specifici gruppi linguistici, che concorrono tutti, con le caratteristiche etniche e culturali di ciascuno, a caratterizzare la intera comunita' regionale, anche nelle articolazioni provinciali. Lo statuto speciale, nel suo complesso, ha difatti delineato un sistema di particolari garanzie a tutela delle minoranze linguistiche, per salvaguardarne la identita' e garantirne la rappresentanza nelle istituzioni regionali e locali, in rispondenza alle particolarita' storiche e sociali della Regione, agli obblighi internazionali assunti dallo Stato ed agli interessi nazionali. Sicche' la tutela delle minoranze, che e' pure principio affermato in via generale dall'art. 6 della Costituzione (da ultimo, sentenza n. 213 del 1998), ha un significato particolarmente pregnante nello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (sentenze n. 242 del 1989, n. 438 del 1993 e n. 233 del 1994), assumendo connotazioni del tutto peculiari nella comunita' e nelle istituzioni di quella Regione. In un sistema normativo statutario che attribuisce uno specifico rilievo - in forme diverse nelle due Province - ai gruppi linguistici ed alla loro consistenza, prevedendo anche la determinazione dell'appartenenza dei consiglieri regionali a ciascuno di tali gruppi (art. 31), e che stabilisce particolari garanzie per la rappresentanza del gruppo linguistico ladino (art. 62), la scelta, operata dallo stesso statuto, di un determinato sistema elettorale non appare dettata da una preferenza, che abbia di mira solo la organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni, ma risponde alla ritenuta necessita' che il sistema

elettorale renda possibile, con il metodo proporzionale, la rappresentanza delle minoranze linguistiche nelle istituzioni, consentendo ai gruppi linguistici di esprimersi anche in quanto tali, in relazione alla loro consistenza e sempre in forza delle libere scelte degli elettori. Il sistema proporzionale per la elezione del Consiglio regionale e' dunque imposto dallo statuto speciale (art. 25) quale strumento di migliore garanzia per le minoranze linguistiche, giacche' consente loro di poter esprimere una rappresentanza che puo' rispecchiare la consistenza e l'adesione al gruppo, sulla base di una libera e spontanea aggregazione dei suoi componenti. Non si tratta, dunque, ne' di enunciare valutazioni generali in ordine al sistema proporzionale, quale puo' essere adottato in altri contesti; ne' di definire i confini propri di tale sistema, considerando quali correttivi possano essere introdotti mantenendosi nell'ambito di un sistema proporzionale; ne', infine, di verificare se, o a quale livello, la introduzione di una soglia elettorale ne determini la mutazione di genere. D'altra parte tali correttivi non incidono sulla parita' di condizioni dei cittadini e sull'eguaglianza del voto, che non si estende al risultato concreto della manifestazione di volonta' dell'elettore, rimessa ai meccanismi del sistema elettorale determinati dal legislatore (sentenze n. 43 del 1961, n. 429 del 1995 e n. 107 del 1996). Si tratta, invece, di verificare se i correttivi al sistema proporzionale per la elezione del Consiglio regionale della Regione Trentino-Alto Adige, introdotti dalla legge impugnata, siano di ostacolo alla rappresentanza delle minoranze linguistiche in quella Regione e quindi in contrasto con le finalita' perseguite dallo statuto speciale nell'imporre quel sistema elettorale. In questa prospettiva, il sistema elettorale proporzionale, cui fa riferimento l'art. 25 dello statuto, non e' destinato a sollecitare, ne' tanto meno ad assicurare, la rappresentanza per gruppi linguistici; ma, simmetricamente, non tollera la introduzione di elementi che escludano, o rendano piu' difficoltosa, la rappresentanza dei gruppi linguistici, considerati dallo stesso statuto, che intendano proporsi nella competizione elettorale in quanto tali. Quest'ultima evenienza si verifica, appunto, a seguito dell'adozione delle soglie elettorali previste dalla legge impugnata. Tanto nel collegio di Trento quanto in quello di Bolzano la soglia elettorale rappresenta un ostacolo per l'accesso del gruppo linguistico ladino alla rappresentanza nel Consiglio regionale. Nel collegio elettorale di Trento la necessita' di ottenere almeno il 5 per cento dei voti validi per potere accedere alle operazioni di assegnazione dei seggi determina una evidente barriera per liste che siano espressione di minoranze linguistiche, venendo richiesto, per concorrere alla assegnazione di un seggio, un numero di voti ben superiore al quoziente poi necessario per la sua attribuzione. Nel collegio elettorale di Bolzano, la percentuale di voti richiesta per accedere alle medesime operazioni, pur corrispondente al quoziente naturale, finisce con il costituire un aggravamento rispetto alle condizioni previste dalla stessa legge per la assegnazione dei seggi alle liste che hanno superato la soglia elettorale, richiedendo anche in questo caso, per concorrere alle operazioni di assegnazione di un seggio, un numero di voti superiore a quello poi necessario per la sua attribuzione, rendendo in tal modo piu' difficoltoso l'accesso alla rappresentanza per il gruppo linguistico minoritario.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 15 maggio 1998, n. 5 (Modifica della legge regionale 8 agosto 1983, n. 7, concernente l'elezione del Consiglio regionale). Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 ottobre 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mirabelli
Il cancelliere: Di Paola Depositata in cancelleria il 21 ottobre 1998.
Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 362
ANNO 1998
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 3, comma 3, 4, commi 1 e 6, 5, comma 1, lettera f) 7, commi 2 e 6, 11, comma 1, 13, comma 1, 14, comma 4, 17, commi 1 e 2, e 20 della legge della Regione Lombardia del 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attivita' e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle Province), promosso con ordinanza emessa il 16 gennaio 1997 dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sul ricorso proposto da Ferti Viaggi s.r.l. ed altre contro la Regione Lombardia ed altra, iscritta al n. 412 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 1997.

Visti gli atti di costituzione della Ferti Viaggi s.r.l. ed altre e della Regione Lombardia;

Udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 1998 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi gli avvocati Massimo Burghignoli e Guido Romanelli per la Ferti Viaggi s.r.l. ed altre e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia.

(……)

Considerato in diritto

1. - Oggetto del presente giudizio di legittimita' costituzionale sono numerose disposizioni della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attivita' e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle Province), della legittimita' costituzionale delle quali il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia dubita in riferimento agli articoli 117, 120, 41, 3 e 97 della Costituzione.

In particolare, oggetto di censura sono sia la disposizione che stabilisce che l'esercizio dell'attivita' delle filiali delle agenzie di viaggio sia sottoposto ad autorizzazione regionale (articolo 4, comma 1), sia le altre disposizioni che presuppongono la distinzione delle agenzie di viaggio e turismo in relazione alla natura principale o secondaria della loro sede e che, sulla base di tale distinzione, impongono determinati oneri: l'articolo 5, comma 1, lettera f), il quale impone di specificare, nella domanda volta ad ottenere l'autorizzazione, la qualita' di agenzia principale ovvero di filiale alla quale si riferisce la richiesta; l'articolo 7, comma 2, il quale dispone che nell'autorizzazione venga annotato il carattere di agenzia principale ovvero di filiale, e comma 6, il quale prevede che l'esercizio dell'attivita' in sedi diverse, fermo l'obbligo del pagamento di una sola tassa di concessione, comporta autorizzazioni distinte con l'indicazione della sede e della filiale; l'articolo 11, comma 2, il quale subordina al pagamento della tassa di concessione regionale l'apertura dell'agenzia di viaggio e turismo, principale e/o filiale; l'articolo 13, comma 1, secondo il quale la cauzione deve essere prestata dall'agenzia, sia essa sede o filiale; l'articolo 14, comma 4, il quale dispone che il

direttore tecnico deve prestare la propria attivita' in una sola agenzia, o filiale, a tempo pieno e con carattere di esclusivita'.
Ad avviso del remittente, tutte queste disposizioni sarebbero illegittime per violazione: a) dell'articolo 117 della Costituzione, come attuato dall'articolo 9 della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), in quanto contrasterebbero con il principio fondamentale della materia, secondo il quale l'agenzia di viaggio e turismo costituisce una impresa destinata ad essere considerata unitariamente; b) dell'articolo 41 della Costituzione, in quanto limiterebbero il nucleo essenziale della liberta' di iniziativa economica; c) dell'articolo 120 della Costituzione, in quanto irragionevolmente assoggetterebbero alla medesima disciplina agenzie gia' autorizzate da altre Regioni che intendano operare nel territorio della Regione Lombardia. Il remittente dubita, poi, della legittimita' costituzionale della disciplina posta dall'articolo 3, comma 3, della legge regionale, secondo il quale l'attivita' delle agenzie di viaggio esercitate presso i locali dei propri clienti puo' essere svolta solo se e' supportata esclusivamente da sistemi e mezzi informatizzati, con esclusione di personale dipendente dell'agenzia stessa. La questione e' prospettata sia in riferimento all'articolo 41 della Costituzione, sotto il profilo della indebita compressione dell'autonomia imprenditoriale, sia in relazione all'articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo della diversita' di trattamento riservata alle imprese esercenti servizi pubblici di trasporto, alle quali non si applicano le disposizioni della legge regionale.
Censure piu' particolari riguardano, inoltre, l'articolo 4, comma 6, che prevede per le agenzie che svolgono la propria attivita' all'interno di strutture pubbliche o private, il requisito della indipendenza dei locali da altre attivita', della legittimita' costituzionale del quale il giudice remittente dubita in riferimento agli articoli 117 e 41 della Costituzione, e l'articolo 20, il quale attribuisce alla Regione, in via esclusiva, le funzioni di vigilanza e controllo sulle agenzie di viaggio, della cui legittimita' costituzionale il giudice remittente dubita in riferimento all'articolo 97 della Costituzione.
Un'ultima questione e' prospettata, ma solo nel dispositivo della ordinanza di remissione, in relazione alle disposizioni di cui all'articolo 17, commi 1 e 2, della legge regionale, il quale esclude dall'ambito di applicazione della legge stessa le imprese di viaggio esercenti servizi pubblici di trasporto la cui attivita' si limiti esclusivamente alla prenotazione e vendita dei propri biglietti mediante l'apertura di propri uffici.
2. - Vanno preliminarmente respinte le eccezioni di inammissibilita' sollevate, sotto piu' profili, dalla Regione Lombardia.
Privo di fondamento e', in primo luogo, l'addebito mosso all'ordinanza di remissione circa l'assenza di qualsiasi motivazione sulla rilevanza delle questioni di legittimita' costituzionale. Seppure in maniera succinta, nella ordinanza si da' atto della posizione delle ricorrenti quali imprese aventi sede anche in Regioni diverse dalla Lombardia e dei motivi per i quali esse ritengono lesive del loro interesse le varie prescrizioni contenute nella delibera della Giunta regionale del 18 ottobre 1996, impugnata nel giudizio a quo, concernente le modalita' di presentazione delle istanze di apertura e di estensione delle attivita' delle agenzie di viaggio, nonche' di variazione delle condizioni originali dell'autorizzazione.

La rilevanza e' motivata, in termini generali, allorche' nella ordinanza si riferisce che i vizi denunciati nei confronti della deliberazione regionale riguardano l'illegittimita' derivata, per contrasto con parametri costituzionali puntualmente indicati, delle disposizioni della legge regionale, della quale la deliberazione della Giunta costituisce attuazione.

Non puo' essere condiviso neppure il rilievo secondo il quale la disposizione che disciplina i terminali remoti, e cioe' l'articolo 3, comma 3, della legge regionale, non e' ricompresa tra quelle per le quali e' sollevata questione di legittimita' costituzionale. Anche se non specificamente indicato nel dispositivo dell'ordinanza, una corretta interpretazione di questa induce a ritenere che la censura sia stata estesa all'articolo 3, la' dove (a pagina 7, punto 3) si prospetta una violazione della "autonomia imprenditoriale di ciascun singolo operatore turistico autorizzato, al quale soltanto compete, fermo il riscontro della conformita' della stessa attivita' alle diverse prescrizioni stabilite dall'articolo 3, di valutare se sia opportuno o meno attrezzare la indicata dislocazione remota con proprio personale".

Quanto, poi, alla eccezione secondo la quale dall'ordinanza di remissione non risulterebbe l'esistenza di controversie concrete tra le agenzie ricorrenti e la Regione a seguito della applicazione delle singole disposizioni oggetto di censura, si deve osservare che la natura dell'atto impugnato, che e' atto generale, rende vana la ricerca di controversie sugli eventuali atti applicativi. Il solo problema che avrebbe potuto essere posto, nel giudizio a quo era se, di fronte a un atto generale, la lesione lamentata dalle ricorrenti, alla stregua dei criteri elaborati dal giudice amministrativo, potesse dirsi attuale e non meramente ipotetica o se, al contrario, perche' sorgesse un interesse a ricorrere, fosse necessario attendere l'adozione di un provvedimento applicativo. Ma si tratta di una questione che non puo' essere affrontata da questa Corte, non apparendo manifestamente implausibile che la delibera della Giunta regionale, per il contenuto proprio delle sue prescrizioni, fosse suscettibile di ledere immediatamente le posizioni soggettive dei destinatari imponendo vincoli e divieti incidenti direttamente sulla loro attivita'.

3. - La questione di legittimita' costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge regionale lombarda e' fondata. Correttamente il giudice remittente rileva una contraddizione tra l'articolo 3 della stessa legge regionale che definisce le agenzie di viaggio e turismo come "imprese che esercitano attivita' di produzione, organizzazione, prenotazione e vendita biglietti di viaggi e soggiorni", e il successivo articolo 4 che assoggetta ad autorizzazione le eventuali filiali, che non sono autonome imprese, comprendendovi anche le agenzie che hanno la loro sede principale in altre Regioni. In quest'ultima previsione e' effettivamente ravvisabile una violazione degli articoli 41, 117 e 120 della Costituzione.

La definizione delle agenzie di viaggio e turismo e' contenuta nell'articolo 9 della legge 17 marzo 1983, n. 217. Da questa disposizione, che funge da principio al quale la legislazione regionale, in forza dell'articolo 117 della Costituzione, e' vincolata ad attenersi, emerge una configurazione unitaria delle agenzie. Queste sono definite, testualmente, imprese, termine dotato di una attitudine qualificatoria non equivoca, che rimanda, per l'ovvia esigenza di lettura sistematica della disposizione, alla nozione di impresa desumibile dagli articoli 2082 e 2555 del codice civile, riguardanti, rispettivamente, l'imprenditore e l'azienda: il primo e' colui che esercita professionalmente una attivita' economica per la produzione o lo scambio di beni o servizi; la seconda e' il complesso dei beni organizzati

dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa. Le filiali, le sedi secondarie, o le altre articolazioni territoriali della attivita' produttiva (uffici, punti vendita, ecc.) non costituiscono, nel nostro ordinamento, entita' separate dall'azienda, ne' centro autonomo di imputazione di interessi economici distinti da quelli che fanno capo all'imprenditore.
Non si vuol dire che sarebbe inibito al legislatore nazionale stabilire, avuto riguardo alle caratteristiche peculiari dell'attivita' produttiva nei diversi settori economici e degli interessi pubblici che siano in essi coinvolti, oneri o limitazioni suscettibili di attenuare la configurazione unitaria dell'impresa quale scaturisce dal diritto comune, ed attribuire autonoma rilevanza, a determinati fini, alle singole unita' produttive nelle quali l'impresa sia strutturata. Ma non vi e' alcun elemento nell'articolo 9 della legge quadro che consenta di ritenere che il legislatore statale, nel porre con esso un principio fondamentale della materia del turismo, abbia inteso discostarsi, agli effetti della definizione di impresa, dalle risapute nozioni del diritto commerciale e che abbia voluto permettere che nelle singole legislazioni regionali divenisse impresa una realta' piu' circoscritta, diversa da quella prevista e regolata nell'ordinamento generale. L'autorizzazione all'esercizio delle attivita' di produzione e di intermediazione nei servizi turistici riguarda, nell'articolo 9, l'impresa come entita' unitaria e non le filiali o le sedi secondarie che l'imprenditore abbia istituito o intenda istituire.
4. - Non viene una indicazione contraria alla conclusione appena raggiunta dal rilievo che, nel ripartire la competenza tra lo Stato e le Regioni, in attuazione dell'art. 117 della Costituzione, il legislatore abbia attribuito a queste la competenza a rilasciare, previo accertamento del possesso dei requisiti professionali stabiliti, l'autorizzazione all'esercizio dell'attivita' produttiva. Dal carattere regionale dell'autorizzazione non puo' argomentarsi un intento del legislatore di imporre alle agenzie una limitazione territoriale di attivita', nel senso che esse possano dedicarsi soltanto alla erogazione di servizi turistici locali e sia loro precluso l'accesso ad un mercato piu' ampio.
Piu' di un elemento nella legge quadro induce a ritenere che le agenzie, sebbene autorizzate dalla Regione nella quale hanno sede, siano legittimate ad operare sull'intero territorio della Repubblica. Non e' puro accidente che proprio in tale legge sia assente la distinzione tra agenzie locali e agenzie nazionali, non sia contemplata alcuna forma di autorizzazione statale e siano previste soltanto agenzie autorizzate dalla Regione. Cio' non puo' evidentemente significare che, nella visione del legislatore del 1983, il mercato delle agenzie turistiche sia popolato di sole imprese operanti localmente e sia escluso un livello nazionale di attivita'. Significa invece che l'ambito territoriale delle agenzie di viaggio non e' dirigisticamente imposto dallo Stato, ma e' interamente affidato alla capacita' delle singole imprese di diffondersi e di estendere la propria attivita'. Ne e' indiretta conferma il fatto che l'apposito elenco, tenuto e aggiornato dallo Stato "sulla base delle comunicazioni relative alle autorizzazioni rilasciate dalle Regioni", e' definito, nel sesto comma dell'art. 9, "elenco nazionale delle agenzie di viaggio"; e il fatto che allo Stato, al quale appartiene la tutela dell'interesse nazionale, spetti aggiornare annualmente l'anzidetto elenco e pubblicarlo nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica; e, ancora, il fatto che tale elenco venga inserito in una apposita pubblicazione dell'ENIT da diffondere in Italia e all'estero, come prevede il successivo comma. Non e' infine priva di rilievo la circostanza che, in occasione del rilascio

delle autorizzazioni, le Regioni siano tenute ad accertare l'inesistenza di agenzie con denominazione uguale o simile gia' operanti sul territorio nazionale. La ditta, quale segno distintivo dell'impresa, deve essere non confondibile non solo con ditte locali, ma con ogni altra ditta del settore esistente in Italia. E' questa la dimostrazione di quanto pregnante sia, nella legge quadro, l'istanza di conformazione del mercato in senso unitario. Secondo le regole del diritto comune, un obbligo di modificare o integrare la ditta con indicazioni idonee a differenziarla dalla ditta uguale o simile di altro imprenditore sussiste solo se l'impresa possa creare confusione, oltre che per il suo oggetto, "per il luogo in cui questa e' esercitata" (art. 2564 cod. civ.): la confondibilita' deve essere effettiva e concreta e un obbligo di differenziarsi non grava sull'imprenditore se di fatto le imprese svolgano la rispettiva attivita' in ambiti territoriali diversi. Non cosi' per le agenzie di viaggio. Il tipo di servizio che esse erogano (intermediazione nei viaggi e nel turismo) genera sempre, nella valutazione del legislatore nazionale, potenziale confondibilita' delle imprese che abbiano una identica ditta ovunque sia ubicata la rispettiva sede, poiche' la clientela a cui le imprese si rivolgono e', potenzialmente, clientela non locale, cosi' come non locali sono i servizi ai quali le agenzie di viaggio, in forza del provvedimento autorizzatorio, sono abilitate.

5. - Una diversa interpretazione della legge quadro, che affermasse per le agenzie di viaggio una limitazione territoriale allo svolgimento dell'attivita' di impresa, si porrebbe oltretutto in contrasto con gli articoli 41 e 120 della Costituzione, dai quali emerge una nozione unitaria di mercato che non consente la creazione di artificiose barriere territoriali all'espandersi dell'impresa e al diritto di questa di calibrare le proprie strutture organizzative sulla propria capacita' produttiva.

Entrambi gli anzidetti parametri, nel fungere da criterio interpretativo della legge quadro, esplicano poi, unitamente all'articolo 117 della Costituzione, una efficacia invalidante sull'articolo 4, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 27 del 1996, che subordina ad autorizzazione regionale l'apertura di semplici filiali. L'articolo 120 della Costituzione impedisce, infatti, alle Regioni di porre ostacoli allo svolgimento delle attivita' professionali e vieta alle Regioni stesse di negare alle agenzie di viaggio che abbiano ottenuto l'autorizzazione in altre Regioni la natura di imprese e la loro vocazione ad intrattenere rapporti con una utenza non territorialmente limitata. In base all'articolo 41 della Costituzione, la decisione se mantenere l'attivita' di impresa circoscritta all'ambito territoriale in cui e' sorta o se estenderla ed articolarla in un territorio piu' vasto, all'interno di una stessa Regione o anche oltre i confini di questa, e' espressione della liberta' organizzativa dell'imprenditore ed e' affidata esclusivamente alle sue valutazioni.

6. - Una volta dichiarata fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'articolo 4, comma 1, nella parte in cui prevede l'obbligo dell'autorizzazione per le filiali o sedi secondarie, si devono dichiarare altresi' fondate le questioni che hanno ad oggetto disposizioni che tale obbligo di autorizzazione presuppongono: l'articolo 5, comma 1, lettera f), il quale dispone che la domanda per ottenere l'autorizzazione deve contenere l'indicazione della qualita' della agenzia, se principale o filiale; l'articolo 7, comma 2, il quale stabilisce che nell'autorizzazione viene annotato il carattere di agenzia principale ovvero di filiale; l'articolo 7, comma 6, in base al quale, fermo restando l'obbligo del pagamento di una sola tassa di concessione nella misura prevista dalla legislazione statale vigente, qualora si determini la necessita' di esercitare l'attivita' in sedi diverse, questa comporta

autorizzazioni distinte con l'indicazione della sede e della filiale; l'articolo 11, comma 1, che assoggetta al pagamento della tassa di concessione regionale prevista dalla legislazione vigente anche l'apertura di filiali di agenzie di viaggio e turismo gia' autorizzate; l'articolo 13, comma 1, il quale prevede che la cauzione, in misura pari al doppio dell'entita' della sanzione amministrativa massima (40 milioni), deve essere prestata anche dalla filiale.

7. - La illegittimita' costituzionale, per violazione dell'articolo 117 della Costituzione, colpisce anche l'articolo 14, comma 4, della legge regionale lombarda, il quale stabilisce che il direttore tecnico deve prestare la propria attivita' in una sola agenzia o filiale, a tempo pieno e con carattere di continuita' ed esclusivita'. Che il legislatore regionale fosse legittimato ad imporre alle agenzie la presenza di un direttore tecnico per ciascuna filiale o sede secondaria e' da escludere in base all'interpretazione testuale e logica del piu' volte citato articolo 9 della legge n. 217 del 1983, contenente i principi fondamentali della materia: questo dispone al quarto comma che, qualora la persona fisica titolare dell'autorizzazione non presti con carattere di continuita' ed esclusivita' la propria opera nell'agenzia, i requisiti previsti nel secondo comma (conoscenza dell'amministrazione e dell'organizzazione delle agenzie di viaggio, conoscenza della tecnica, della legislazione e della geografia turistica, conoscenza di almeno due lingue straniere) dovranno essere posseduti dal direttore tecnico. Il termine "agenzia" che compare in questa disposizione non puo' non essere inteso nel significato corrispondente alla definizione di "agenzia di viaggio" contenuta nel primo comma: non quindi punto vendita o sede secondaria o filiale ma, come si e' gia' detto, impresa in senso unitario, qualunque ne sia l'articolazione sul territorio; sicche' l'onere di nominare un direttore tecnico sussiste, in base alla legge quadro, oltre che per le agenzie persone giuridiche, per le persone fisiche che non esercitino l'attivita' di agenzia (ossia di impresa) con carattere di continuita' ed esclusivita'.

In altre parole, la scelta del legislatore nazionale e' di non gravare l'impresa di vincoli organizzativi cosi' penetranti quale indubbiamente sarebbe l'onere di assumere un direttore tecnico per ciascuna sede secondaria, ma di lasciare le agenzie turistiche libere di giovarsi, nella direzione e nel coordinamento dell'attivita' dei commessi, dei molteplici mezzi di comunicazione a distanza che la tecnologia moderna puo' offrire. L'implicita premessa dalla quale tale scelta procede e' che, per lo svolgimento di un'attivita' lavorativa che non richiede la frequentazione di corsi d'istruzione superiore ne' il possesso di una cultura di livello accademico, le regole economiche della concorrenza, integrate dalla prescrizione giuridica di nominare un institore (il direttore tecnico) con funzioni di coordinamento nei casi in cui se ne appalesa effettivamente la necessita' (persone giuridiche o persone fisiche dedite anche ad altre attivita'), valgano ad orientare l'imprenditore verso l'impiego di mezzi tecnici e di personale piu' confacente alla propria posizione di mercato e alle aspettative dei consumatori. In definitiva, l'ordine di idee sotteso alla disciplina posta dalla legge quadro e' che gli ampi margini di autonomia di organizzazione che l'art. 9, quarto comma, lascia alle agenzie turistiche, non collidano con l'esigenza di tutelare i consumatori o con altre preminenti istanze di pubblico interesse, e che, semmai, oneri ulteriori o limitazioni piu' pervasive, come quelli contenuti nel censurato articolo 14 della legge regionale, comportino un sacrificio inutile e comunque sproporzionato dell'interesse delle agenzie. Se questa e' la ponderazione che fa da sfondo alla scelta compiuta dalla legge quadro, essa non

appare irragionevole e non puo' pertanto indurre ad una interpretazione diversa, non confacente al testo dell'articolo 9. Non e' infatti cosi' evidente che il punto di possibile frizione tra l'interesse delle agenzie e quello degli utenti sia rinvenibile sul piano della ampiezza della liberta' di organizzazione delle prime e non piuttosto su quello della adeguatezza delle garanzie patrimoniali che - in base peraltro alla normativa di derivazione comunitaria - le agenzie turistiche devono offrire al cliente per i casi di inadempienza ad esse imputabili.

8. - Illegittima, per violazione dell'articolo 41 della Costituzione, e' la disposizione dell'articolo 3, comma 3, della legge regionale lombarda la quale impone alle agenzie di viaggio, che abbiano propri terminali remoti presso clienti con esse convenzionati, di avvalersi esclusivamente di sistemi informatizzati ed automatizzati, con esclusione di personale dipendente dall'agenzia medesima. Con tale vessatorio divieto, e' ancora la liberta' di organizzazione dell'impresa ad essere colpita. Peraltro, una volta venuta meno la necessita' dell'autorizzazione per l'apertura delle sedi secondarie, la disciplina dei terminali remoti e del personale ad essi addetto, risulta equiparata a quella delle altre articolazioni territoriali dell'impresa, libera quest'ultima di stabilire se adibire ad esse personale o avvalersi unicamente di strumenti informatici. Resta assorbita la censura, proposta solo nel dispositivo della ordinanza di remissione, relativa all'articolo 17, commi 1 e 2, della legge regionale n. 27 del 1996, che esonera dall'osservanza di tutte le disposizioni della legge medesima le imprese esercenti servizi pubblici di trasporto ferroviario, automobilistico, di navigazione aerea, marittima, lacuale, fluviale, la cui attivita' si limiti esclusivamente alla prenotazione e vendita di propri biglietti di trasporto mediante l'apertura di propri uffici. La caducazione del regime autorizzatorio delle sedi secondarie e delle prescrizioni ad esso connesse, nonche' della limitazione imposta alla installazione di terminali remoti, determina il superamento della dedotta disparita' di trattamento.

9. - Non fondate sono, viceversa, le questioni di legittimita' costituzionale che investono, in riferimento agli articoli 41 e 117 della Costituzione, l'articolo 4, comma 6, e, in riferimento all'articolo 97 della Costituzione, l'articolo 20 della legge della Regione Lombardia n. 27 del 1996.

Per quanto riguarda l'articolo 4, il quale impone alle agenzie di viaggio, che svolgano la loro attivita' all'interno di strutture pubbliche o private alle quali il pubblico non abbia libero accesso, il requisito di indipendenza dei locali da altre attivita', la previsione, lungi dal comportare una violazione della liberta' di impresa, appare non irragionevolmente preordinata alla salvaguardia dell'affidamento dell'utente e del suo interesse ad una agevole identificabilita' del soggetto con il quale si accinge a concludere un contratto e che assume la responsabilita' del servizio offerto. Ne' dai principi della legge quadro e' desumibile un divieto a carico del legislatore regionale di ampliare la tutela del consumatore fino al punto di pretendere l'esclusivita' dei locali da adibire all'esercizio dell'attivita' di agenzia.

Per quanto riguarda l'articolo 20, il quale attribuisce alla Giunta regionale le funzioni di vigilanza e di controllo sulle attivita' disciplinate dalla legge, la circostanza che l'attivita' istruttoria sia rimessa alle Province e sia invece affidata alla Regione l'attivita' di vigilanza e di controllo sulle attivita' delle agenzie non comporta sotto alcun profilo la violazione del canone del buon andamento della pubblica amministrazione, rilevando le opposte considerazioni svolte sul punto dal giudice

remittente solo sul piano della opportunita' della scelta compiuta dal legislatore regionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara

1) la illegittimita' costituzionale:

dell'articolo 3, comma 3, secondo periodo, della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attivita' e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle Province);

dell'articolo 4, comma 1, della medesima legge regionale, nella parte in cui subordina al rilascio della preventiva autorizzazione l'esercizio dell'attivita' delle filiali delle agenzie di viaggio e turismo;

dell'articolo 5, comma 1, lettera f), della medesima legge, nella parte in cui dispone che la domanda per ottenere l'autorizzazione di cui all'art. 4 deve contenere la specificazione della qualita' di agenzia principale ovvero di filiale;

dell'articolo 7, comma 2, della medesima legge regionale, nella parte in cui prevede che nell'autorizzazione venga annotato il carattere di agenzia principale ovvero di filiale;

dell'articolo 7, comma 6, della medesima legge regionale, nella parte in cui prevede che l'esercizio dell'attivita' in sedi diverse comporta autorizzazioni distinte con l'indicazione della sede e della filiale;

dell'articolo 11, comma 1, della medesima legge regionale, nella parte in cui assoggetta l'autorizzazione all'apertura di una filiale di un'agenzia di viaggio e turismo al pagamento della tassa di concessione regionale;

dell'articolo 13, comma 1, della medesima legge regionale, nella parte in cui prevede che la cauzione debba essere prestata anche dalla filiale;

dell'articolo 14, comma 4, della medesima legge regionale, nella parte in cui prevede che nella filiale di un'agenzia di viaggio e turismo il direttore tecnico debba prestare la propria attivita' con carattere di esclusivita';

2) dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli articoli 4, comma 6, e 20 della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attivita' e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle Province), sollevate, in riferimento agli articoli 117, 41, 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 ottobre 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Di Paola

Depositato in cancelleria il 6 novembre 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 398
ANNO 1998
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale dei decreti-legge 15 marzo 1996, n. 124, e 16 maggio 1996, n. 260 (Regime comunitario di produzione lattiera); degli artt. 2 e 3 dei decreti-legge 8 luglio 1996, n. 353, 6 settembre 1996, n. 463, 23 ottobre 1996, n. 552 (Interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996) e dell'art. 1, commi 1, 3 e 5, della legge 23 dicembre 1996, n. 642 (Conversione in legge, con modificazioni, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, concernente interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996); dell'art. 11 dei decreti-legge 8 agosto 1996, n. 440, e 23 ottobre 1996, n. 542 (Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale) e dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1996, n. 649 (Conversione in legge, con modificazioni, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 542, recante differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale); dell'art. 2, commi 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173 e 174, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promossi con ricorsi della Regione Lombardia notificati il 15 aprile, il 15 giugno e il 31 luglio 1996, il 20 gennaio (n. 2 ricorsi) e 27 gennaio 1997, depositati il 22 aprile, il 21 giugno e il 9 agosto 1996, il 29 gennaio e il 3 febbraio 1997, rispettivamente iscritti ai nn. 18, 27 e 32 del registro ricorsi 1996 ed ai nn. 12, 14 e 20 del registro ricorsi 1997; della Regione Veneto notificati il 15 aprile, il 15 giugno, il 2 agosto, il 25 settembre, il 7 ottobre e il 21 novembre 1996, il 20 gennaio (n. 2 ricorsi) e 27 gennaio 1997, depositati il 22 aprile, il 21 giugno, il 9 agosto, il 2 e il 14 ottobre e il 27 novembre 1996, il 29 gennaio e il 3 febbraio 1997, rispettivamente iscritti ai nn. 19, 28, 33, 38, 41 e 47 del registro ricorsi 1996 ed ai nn. 13, 15 e 21 del registro ricorsi 1997; della Regione FriuliVenezia Giulia notificati il 14 giugno, il 4 ottobre e il 21 novembre (n. 2 ricorsi) 1996, il 18 gennaio (n. 2 ricorsi) e il 24 gennaio 1997, depositati il 17 giugno, l'8 ottobre e il 25 novembre 1996, il 24 e il 29 gennaio 1997, rispettivamente iscritti ai nn. 25, 40, 45 e 46 del registro ricorsi 1996 ed ai nn. 3, 4 ed 8 del registro ricorsi 1997; della Regione EmiliaRomagna notificato il 6 agosto 1996, depositato il 14 successivo ed iscritto al n. 34 del registro ricorsi 1996; della Regione Lazio, notificato il 25 settembre 1996, depositato il 1 ottobre 1996 ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi 1996; della Regione Basilicata, notificati il 23 settembre e il 21 novembre 1996, depositati il 2 ottobre e il 28 novembre 1996, iscritti ai nn. 39 e 48 del registro ricorsi 1996; della Regione Molise notificato il 15 ottobre 1996, depositato il 23 successivo ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi 1996; della Regione Liguria notificato il 22 novembre 1996, depositato il 2 dicembre 1996 ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 1996; della provincia autonoma di Bolzano notificati il 20, il 22 ed il 27 gennaio 1997, depositati il 29 successivo ed iscritti ai nn. 9, 10 e 11 del registro ricorsi 1997. Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri; Udito nella udienza pubblica del 10 novembre 1998 il giudice relatore Carlo Mezzanotte; Uditi gli avvocati Massimo Luciani per le Regioni Veneto e Lombardia, Renato Fusco per la Regione Friuli-Venezia Giulia,

Salvatore Di Mattia per la Regione Emilia-Romagna, Roland Riz e Sergio Panunzio per la provincia autonoma di Bolzano, Achille Chiappetti per la Regione Lazio e l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Molise e Basilicata, e la Provincia autonoma di Bolzano sollevano numerose questioni di legittimita' costituzionale in ordine alla normativa concernente il regime delle quote latte contenuta nei decreti-legge 15 marzo 1996, n. 124 (Regime comunitario di produzione lattiera), 16 maggio 1996, n. 260 (Regime comunitario di produzione lattiera), 8 luglio 1996, n. 353 (Interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996), 8 agosto 1996, n. 440 (Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale), 6 settembre 1996, n. 463 (Interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per 1996), nessuno dei quali convertito in legge, e nei decreti-legge 23 ottobre 1996, n. 542 (Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale) e 23 ottobre 1996, n. 552 (Interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996), convertiti rispettivamente dalle leggi 23 dicembre 1996, n. 649, e 20 dicembre 1996, n. 642, che dispongono anche la sanatoria degli effetti dei decreti non convertiti, e nella legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). I ricorsi investono in particolare le disposizioni dei decreti-legge, delle leggi di conversione e della legge n. 662 del 1996, oltre che per profili formali, dei quali subito si dira', per il loro contenuto precettivo sui seguenti aspetti della complessa materia: la formazione dei bollettini dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) concernenti la determinazione annuale della quota latte spettante a ciascun produttore e il regime delle impugnazioni degli stessi bollettini; il sistema e il procedimento di compensazione della produzione eccedentaria di latte; il programma di abbandono della produzione lattiera e la conseguente riassegnazione delle quote latte liberate; l'affitto e la vendita delle quote latte. Poiche' i ricorsi hanno tutti ad oggetto l'identica materia delle quote latte, essi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza. 2. - Tutte le ricorrenti censurano la normativa posta dai citati atti legislativi sul presupposto che essi vertano su materia di competenza regionale e provinciale; deve essere, pertanto, esaminata preliminarmente l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato secondo la quale le misure statali sulle quote latte non atterrebbero a materia di competenza regionale e provinciale, ma costituirebbero un intervento di regolamentazione del mercato agricolo, riservato allo Stato ai sensi dell'art. 71, lettera b), del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (e oggi dell'art. 2 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143). L'eccezione deve essere respinta. E' infatti ormai acquisito alla giurisprudenza di questa Corte 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, sicche' il nesso strumentale tra l'agricoltura, che e' l'oggetto specifico delle misure in questione, e la politica del mercato agricolo non puo' giustificare l'attrazione della prima nell'ambito della seconda, poiche' diversamente la competenza regionale verrebbe integralmente sacrificata in materia di agricoltura, posto che ogni attivita' agricola puo' sempre essere strumentale al mercato (sentenza n. 304 del 1987). Del resto, e' proprio sulla base di questa premessa, con la quale si e' rifiutata una configurazione in chiave squisitamente finalistica del riparto di attribuzioni tra Stato

e Regioni, che questa Corte, con la sentenza n. 520 del 1995, ha scrutinato nel merito le questioni sollevate in un giudizio in via principale sulla normativa concernente la riduzione delle quote latte, accogliendo in parte la prospettazione delle Regioni ricorrenti che ritenevano negativamente incisa la propria competenza costituzionale in materia di agricoltura. 3. - Ribadito dunque che si versa in materia di agricoltura e non di regolazione dei mercati, vanno esaminate, ancora in via preliminare, le censure che investono aspetti formali degli atti impugnati. A seguito della entrata in vigore del d.-l. n. 411 del 1997 (Misure urgenti per gli accertamenti in materia di produzione lattiera), convertito dalla legge n. 5 del 1998, che ha disposto nuovi interventi sulle quote latte, si e' determinata solo in parte infatti, come si vedra' fra breve, la cessazione della materia del contendere, sicche' le censure delle ricorrenti che investono gli atti in relazione alla loro formazione, devono essere esaminate per prime indipendentemente dal contenuto degli atti medesimi. Viene in primo luogo in considerazione la denunciata violazione dell'art. 77 della Costituzione, sotto il duplice profilo della carenza dei presupposti di necessita' ed urgenza dei decreti-legge, e della reiterazione dei decreti non convertiti. Questa Corte ha affermato che la mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza puo' risolversi in vizio dell'atto, rilevabile in sede di giudizio di legittimita' costituzionale, solo quando essa appaia chiara e manifesta perche' solo in questo caso il sindacato di legittimita' della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunita' politica riservata al Parlamento (v. sentenze nn. 330 del 1996, 391, 161 e 29 del 1995; ordinanze nn. 90 del 1997 e 432 del 1996). Non e' questo il caso dell'intervento straordinario operato dal Governo in materia di quote latte con i decreti-legge impugnati. I limiti posti 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. Non fondate sono anche le numerose censure rivolte contro la reiterazione dei decreti-legge. Questa Corte deve ribadire sul punto quanto affermato nella recente sentenza n. 360 del 1996: il vizio di reiterazione puo' ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione, abbiano assunto come propri i contenuti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza. Nel caso, i decreti-legge nn. 542 e 552, gli ultimi della doppia serie di decreti-legge reiterati, che ha inizio con i decreti nn. 124 del 1996 e 440 del 1996, sono stati convertiti rispettivamente dalle leggi 23 dicembre 1996, n. 649 e 20 dicembre 1996, n. 642, le quali contengono anche clausole di salvezza degli effetti prodotti dai precedenti decreti non convertiti. 4. - Sempre in via preliminare vanno dichiarate inammissibili le questioni prospettate dalle Regioni Lombardia e Veneto contro l'art. 2, commi 166-174, della legge n. 662 del 1996, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 72 della Costituzione, in relazione agli artt. 117 e 118. Gli anzidetti parametri sono invocati dalle Regioni per il fatto che, a seguito della questione di fiducia posta dal Governo sull'art. 2 della citata legge, si e' proceduto con votazione unica sulla molteplicita' di commi che tale articolo conteneva. Ne sarebbe derivato un rispetto soltanto formale della regola secondo la quale le leggi vanno approvate articolo per articolo, ma una sostanziale vulnerazione del principio di ragionevolezza nella attivita' legislativa, di conoscibilita' delle leggi e di tutela della liberta' e della dignita' della persona umana. Ma il diritto di ricorrere contro le leggi dello Stato e' dato alle Regioni e alle Province autonome a garanzia dell'integrita' della propria competenza e della propria posizione di autonomia costituzionale. Ne discende che pretesi vizi delle leggi statali possono essere denunciati con il ricorso in via principale solo quando essi si

risolvano in violazione o menomazione delle competenze, sia pure sotto il profilo del mancato esperimento delle procedure di coordinamento partecipativo che sono richieste nelle ipotesi di interferenza strutturale tra competenza statale e competenze regionali, quando cioe' in una stessa materia si intersecano competenze diverse ovvero quando alla materia di competenza regionale o provinciale siano inestricabilmente connessi profili che attengono a interessi unitari che giustificano l'intervento statale. Con riferimento al caso in esame, essendo stato denunciato un vizio di formazione della legge statale per assunta violazione dell'art. 72 della Costituzione, non e' chiaro nella prospettazione delle ricorrenti in qual modo tale vizio si risolverebbe in invasione o menomazione della competenza regionale. Non potrebbe certo affermarsi che la lesione della competenza consegua alla non chiarezza o alla piu' difficoltosa conoscibilita' della legge. Le Regioni, peraltro dotate di apparati istituzionalmente preposti all'esame, anche sotto il profilo tecnico, della produzione legislativa dello Stato, non possono allegare la non conoscenza delle leggi statali, ne' invocare i parametri dai quali la Corte costituzionale, nella sentenza n. 364 del 1988, ebbe a desumere il principio secondo il quale solo leggi conoscibili possono essere osservate e rispettate. 5. - In via preliminare deve, infine, essere dichiarata non fondata la specifica censura prospettata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Bolzano, le quali denunciano la violazione delle disposizioni statutarie e di attuazione (art. 44 dello statuto per il Friuli-Venezia Giulia e art. 52, quarto comma, dello statuto per il Trentino-Alto Adige, attuato dall'art. 19, secondo comma, del d.P.R. n. 49 del 1973), in base alle quali il presidente della Giunta regionale ed il presidente della Giunta provinciale avrebbero dovuto partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri nelle quali sono stati approvati gli atti impugnati. La consolidata giurisprudenza di questa Corte e' nel senso che la partecipazione dei presidenti alle sedute del Consiglio dei ministri e' richiesta solo nel caso in cui sia ravvisabile un interesse differenziato e cioe' proprio e peculiare della Regione o della Provincia autonoma (sentenze nn. 191 e 37 del 1991; 381, 343 e 224 del 1990). La riduzione dei quantitativi di riferimento individuali di latte e il regime delle impugnazioni, l'eliminazione del sistema di compensazione per associazioni di produttori (APL), la predisposizione di un piano di abbandono della produzione lattiera e la disciplina degli affitti e della vendita delle quote latte non possono non avere applicazione generale e non possono non operare indistintamente nei confronti di tutte le Regioni e delle Province autonome, sicche' nessuna di loro si trova in una posizione differenziata rispetto alle altre. 6. - Si puo' ora passare all'esame delle censure di merito svolte dalle ricorrenti. In ordine al primo degli oggetti enumerati al punto 1 (formazione dei bollettini), vengono in considerazione i ricorsi proposti dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto nei confronti dell'art. 1 del d.-l. 15 marzo 1996, n. 124, dalle medesime Regioni e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia avverso l'art. 1 del d.-l. 16 maggio 1996, n. 260, dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna nei confronti dell'art. 2 del d.-l. 8 luglio 1996, n. 353, dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto avverso l'art. 2 del d.-l. 6 settembre 1996, n. 463 e l'art. 2 del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Veneto e dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti della legge 20 dicembre 1996, n. 642, di conversione, con modificazioni, del d.-l. n. 552 del 1996 e, in particolare, della clausola di salvezza degli effetti dei citati decreti-legge non convertiti in essa contenuta, dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Veneto e dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti, infine, del comma 171 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Oggetto delle censure sono: la previsione che l'AIMA pubblichi appositi

bollettini di aggiornamento degli elenchi dei produttori di latte titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti nel periodo di applicazione del regime comunitario delle quote latte 1995-1996; la previsione che tali bollettini costituiscano accertamento definitivo delle posizioni individuali e che sostituiscano ad ogni effetto i bollettini pubblicati precedentemente dall'AIMA per il periodo citato; la sospensione, prima, e l'abrogazione, poi, del regime dell'autocertificazione da parte dei produttori dei quantitativi di latte nelle ipotesi di contenzioso e nelle more dell'accertamento definitivo delle posizioni individuali; la previsione che i ricorsi avverso le determinazioni dei bollettini debbano essere proposti entro soli quindici giorni dalla loro pubblicazione e che la mancata pronuncia dell'AIMA nel termine di trenta giorni equivalga a reiezione delle impugnazioni. Le censure mosse dalle ricorrenti alla richiamata normativa si possono suddividere, pur nella varieta' delle argomentazioni addotte, in due principali filoni. In primo luogo, invocando la sentenza n. 520 del 1995, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimita' costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 46 del 1995 di conversione del d.-l. n. 727 del 1994 (Norme per l'avvio degli interventi programmati in agricoltura e per il rientro della produzione lattiera nella quota comunitaria), nella parte in cui non prevedeva il parere delle Regioni nel procedimento di riduzione delle quote spettanti ai produttori di latte bovino, tutte le ricorrenti lamentano la mancata partecipazione alla formazione degli atti impugnati e l'assenza di qualsiasi forma di partecipazione regionale e provinciale nell'espletamento delle funzioni amministrative in materia di quote latte, affidate dalla normativa in questione allo Stato e, in particolare, all'AIMA. In cio' le Regioni e la Provincia autonoma di Bolzano ravvisano la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, del principio di leale cooperazione, degli artt. 4, numero 2, e 8 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, degli artt. 8, numero 21, e 16 dello statuto della Regione TrentinoAlto Adige e delle relative norme di attuazione. Il secondo filone di censure si appunta, invece, sulla retroattivita' della disciplina dell'aggiornamento del bollettino ad opera dell'AIMA, che, pur essendo stata introdotta la prima volta il 15 marzo 1996, si applica alla campagna lattiero-casearia 1995-1996, la quale, anche in base alla normativa comunitaria, ha inizio il 1 aprile e termina il 31 marzo dell'anno successivo. Ne conseguirebbe la violazione delle competenze delle ricorrenti in materia di agricoltura stabilite nella Costituzione e negli statuti speciali, nonche' la violazione dei principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto, operanti anche in ambito comunitario. La determinazione retroattiva delle quote latte, con riferimento ad una campagna gia' conclusa, comprimerebbe gli interessi dei produttori e impedirebbe alle Regioni ogni possibilita' di governo del settore ed ogni funzione programmatoria. Censure analoghe sono indirizzate contro la disciplina dei ricorsi in opposizione. Subordinare il diritto dei produttori di agire in giudizio alla previa proposizione di un ricorso amministrativo, da presentarsi entro termini brevi e inidonei a consentire un efficace esercizio del diritto di difesa, significherebbe, ad avviso delle ricorrenti, creare in un settore di competenza regionale e provinciale una conflittualita' talmente estesa da rendere impossibile o estremamente arduo l'esercizio delle funzioni di governo da parte delle Regioni e delle Province autonome. Cio' tanto piu' in quanto la sospensione, prima, e l'abrogazione, poi, della autocertificazione da parte dei produttori dei quantitativi di latte prodotti impedirebbe loro, fino al termine dei giudizi sulle impugnazioni, di riscuotere il credito che eventualmente avessero maturato, essendo gli acquirenti tenuti a considerare, ai fini della trattenuta del prelievo supplementare dovuto, per il periodo 1995-1996, esclusivamente le quote risultanti dai nuovi bollettini individuali. Un particolare profilo

di censura nei confronti della disciplina in esame e' dedotto dalle Regioni Lombardia e Veneto, le quali lamentano la violazione degli artt. 11, 5, 117 e 118 della Costituzione, in quanto risulterebbero favorite le Regioni nelle quali sono stati attuati i piani di sviluppo della produzione, di cui all'art. 2, comma 2-bis della legge n. 46 del 1995 di conversione del d.-l. n. 727 del 1994, che consentirebbero la produzione lattiera nella quantita' in essi stabilita, malgrado la necessita', resa nota, di ridurre la produzione stessa. 7. - Con riferimento alla complessiva disciplina dei bollettini e alle questioni ad essa inerenti va dichiarata la cessazione della materia del contendere in applicazione del principio, costantemente affermato da questa Corte, secondo il quale la sostituzione, con effetto retroattivo, di disposizioni di una legge statale che avevano formato oggetto di ricorso in via principale determina il venir meno dell'oggetto stesso del giudizio e, quindi, la cessazione della materia del contendere (v., da ultimo, sentenza n. 84 del 1998). Tale orientamento deve essere ribadito soprattutto quando la nuova disciplina, come e' avvenuto nel caso in esame, introduca modificazioni non meramente formali. La disciplina censurata con i ricorsi delle Regioni sopra richiamate e della Provincia autonoma di Bolzano non e' piu' vigente, in parte qua essendo stata sostituita, retroattivamente, dall'art. 2 del d.-l. 1 dicembre 1997, n. 411, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1998, n. 5. La nuova regolamentazione prevede infatti che l'AIMA debba determinare gli effettivi quantitativi di latte prodotto e commercializzato nei periodi 1995-1996 e 1996-1997, sulla base: della relazione della commissione governativa di indagine, istituita dal d.-l. 30 gennaio 1997, n. 11 (Misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 1997, n. 81; delle risultanze della rilevazione straordinaria dei capi bovini da latte effettuata ai sensi del d.-l. 19 maggio 1997, n. 130 (Disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale, nonche' interventi in materia di protezione civile, ambiente e agricoltura), convertito, con modificazioni, dalla legge 16 luglio 1997, n. 228; delle dichiarazioni di contestazione di cui al decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali 15 maggio 1997; dei controlli effettuati e gia' comunicati dalle Regioni e dalle Province autonome; degli altri elementi in suo possesso e dell'attivita' 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 dicembre 1997, nonche' dei modelli L1 gia' pervenuti (art. 2, comma 1). Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, l'AIMA e' tenuta a comunicare ai produttori, mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, i quantitativi di riferimento individuali assegnati e i quantitativi di latte commercializzato (art. 2, comma 5). Si tratta, come e' agevole notare, di una nuova disciplina che sostituisce interamente quella previgente e che, a seguito di una vera e propria rideterminazione delle quote individuali, rimuove, per il periodo 1995-1996, i bollettini adottati sulla base delle disposizioni censurate, i quali non costituiscono piu' "accertamento definitivo" delle posizioni individuali, poiche', come stabilito dal comma 11 dell'art. 2 del d.-l. in parola, i quantitativi di riferimento di ciascun produttore, ai fini delle operazioni di compensazione e del pagamento del prelievo supplementare, sono ormai quelli che risultano in esito alle procedure appena descritte. Che le innovazioni introdotte sul punto dal d.-l. n. 411 del 1997 non siano di pura forma e che pertanto il decreto stesso non possa essere inteso come diretto a vanificare il diritto delle Regioni e della Provincia autonoma ricorrenti, come da queste affermato, ad ottenere una decisione di questa Corte, appare poi evidente sol che si considerino l'entita' delle modificazioni

apportate e la novita' dei criteri, elencati dalle lettere a)-e) del primo comma e a)-d) del terzo comma dell'art. 2, in base ai quali l'AIMA deve pervenire a un nuovo accertamento dei quantitativi di latte prodotto e aggiornare i quantitativi di riferimento individuali. E' cessata la materia del contendere anche in relazione alle censure che investivano la disciplina delle impugnazioni dei produttori avverso il nuovo bollettino AIMA. Le nuove norme, poste dal d.-l. n. 411 del 1997, non prevedono piu' ricorsi in opposizione rivolti all'AIMA, ma ricorsi di riesame che vanno ora presentati alle Regioni e alle Province autonome e che queste decidono, con provvedimento motivato, previa istruttoria e convocazione del ricorrente in contraddittorio (art. 2, commi 5 e 6). Sono rimaste prive di oggetto anche le censure dirette contro l'intervenuta sospensione, prima, e abrogazione, poi, della disposizione che consentiva in ogni caso di contenzioso e nelle more dell'accertamento definitivo delle quote individuali (art. 2-bis comma 1, del d.-l. n. 727 del 1994, convertito dalla legge n. 46 del 1995) l'autocertificazione dei quantitativi di latte prodotti: infatti, il d.-l. n. 411 stabilisce, retroattivamente, al comma 11 dell'art. 2, che solo in esito alle decisioni dei ricorsi di riesame si perviene all'accertamento definitivo dei quantitativi individuali ai fini del pagamento del prelievo supplementare. Anche in questo caso la normativa sopravvenuta contiene innovazioni non meramente formali e tali da far venire meno l'oggetto del giudizio. La dichiarata cessazione della materia del contendere non pregiudica, ovviamente, sotto nessun profilo, la futura valutazione delle questioni sugli atti legislativi sopravvenuti, se ed in quanto siano stati tempestivamente e ritualmente impugnati. 8. - Sulla disciplina della compensazione delle produzioni eccedentarie di latte vengono in considerazione i ricorsi proposti dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nei confronti dell'art. 3, commi 1, 2 e 3, del d.-l. 8 luglio 1996, n. 353, dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto nei confronti dell'art. 3, commi 1, 2 e 3, del d.-l. 6 settembre 1996, n. 463 e dell'art. 3, commi 1, 2 e 3, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Veneto e dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti della legge 20 dicembre 1996, n. 642, di conversione del d.-l. n. 552 del 1996 e di sanatoria degli effetti prodotti dai precedenti decreti non convertiti, nonche' i ricorsi proposti dalle Regioni Lazio, Veneto, Basilicata e Molise nei confronti dell'art. 11 del d.-l. 8 agosto 1996, n. 440, dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Basilicata e Liguria nei confronti dell'art. 11 del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 542, dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Veneto e dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti della legge 23 dicembre 1996, n. 649, di conversione del d.-l. n. 542 del 1996 e di sanatoria degli effetti prodotti dal d.-l. n. 440, e dell'art. 2, commi 166-170 e 172, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Le disposizioni censurate riguardano le procedure e il sistema della compensazione delle produzioni lattiere eccedentarie. Nella loro definitiva formulazione, risultante dall'art. 2, commi 166-170 della legge n. 662 del 1996, sostanzialmente riproduttiva della disciplina contenuta nei decreti-legge e nelle leggi di conversione, e dall'art. 3, comma 2, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 642, esse stabiliscono le misure di seguito elencate: la cessazione, a decorrere dalla campagna di produzione 1995-1996, della applicazione della procedura di compensazione che le associazioni provinciali dei produttori di latte effettuavano, in base all'art. 5, commi 5-9, della legge n. 468 del 1992; il venir meno della efficacia degli adempimenti gia' svolti dalle predette associazioni per la citata campagna; l'esclusivita' delle operazioni di compensazione su base nazionale, all'esito delle quali dovranno essere eseguiti i versamenti e le restituzioni delle somme trattenute dagli acquirenti a titolo di prelievo supplementare; lo svolgimento delle operazioni di

compensazione nazionale in base a criteri di priorita' delle varie categorie di produttori (nell'ordine: produttori delle zone di montagna; produttori titolari di quota A e di quota B nei confronti dei quali e' stata ridotta la quota B, nei limiti del quantitativo ridotto; produttori ubicati nelle zone svantaggiate; produttori titolari esclusivamente della quota A, che hanno superato la propria quota, nel limite del cinque per cento della quota medesima; altri produttori); l'obbligo degli acquirenti che hanno gia' disposto la restituzione delle somme ai produttori di operare nuove trattenute nei confronti dei produttori interessati, in misura pari all'ammontare delle somme restituite; il versamento, da parte degli acquirenti, limitatamente al periodo 1995-1996, del prelievo supplementare determinato sulla base di appositi elenchi redatti dall'AIMA a seguito delle operazioni di compensazione nazionale e trasmessi alle Regioni e alle Province autonome; l'effettuazione della compensazione nazionale entro il 31 luglio di ciascun anno. Il comma 172 dell'art. 2 della legge n. 662 del 1996 provvedeva, poi, a far salvi gli effetti dei decreti-legge nn. 440, 463, 542 e 552 del 1996 (gli ultimi due convertiti, rispettivamente, dalle leggi nn. 649 e 642 del 1996); ma tale comma e' stato soppresso il giorno stesso dell'entrata in vigore della legge che lo conteneva dall'art. 10, comma 9, del d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per il 1997), convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30. Quanto al merito di tale disciplina, con lievi differenze nelle argomentazioni, sempre sulla premessa della spettanza alle Regioni e alle Province autonome della competenza in materia, le ricorrenti si dolgono di non essere state consultate, cio' che avrebbe comportato una lesione del principio di leale collaborazione. Esse denunciano altresi' la violazione dell'art. 3 della Costituzione, poiche' il nuovo sistema di compensazione nazionale si applica retroattivamente alla campagna di produzione lattiera 1995-1996, con conseguente vanificazione, a loro avviso, delle competenze regionali e provinciali gia' legittimamente esercitate sulla base della previgente normativa; dell'art. 41 della Costituzione, poiche', di fronte ad una disciplina retroattiva in quanto applicabile al 1995-1996, risulterebbero compromessi i piani aziendali e vanificate, conseguentemente, le competenze programmatorie e di controllo spettanti alle Regioni e alle Province autonome; dell'art. 11 della Costituzione, che vincola all'osservanza del diritto comunitario, in primo luogo dei regolamenti, che fissano la campagna di produzione lattiera nel periodo che va dal 1 aprile di ciascun anno al 31 marzo successivo, nonche' dei principi della certezza del diritto e dell'affidamento, anch'essi operanti nell'ordinamento comunitario, ai quali conseguirebbe il divieto di interventi normativi retroattivi da parte degli Stati membri. Le censure si estendono alle disposizioni che concorrono a delineare, con efficacia retroattiva, il nuovo procedimento della compensazione nazionale: da quelle che disciplinano i versamenti e le restituzioni delle somme trattenute dagli acquirenti a titolo di prelievo supplementare sulla base della previgente normativa; a quelle che riducono il ruolo delle Regioni e delle Province autonome a semplici destinatarie degli elenchi redatti dall'AIMA a seguito dell'effettuazione della compensazione nazionale; a quelle che obbligano gli acquirenti a versare il prelievo supplementare entro il 31 gennaio 1997; a quelle che individuano i criteri di priorita' in sede di compensazione nazionale. Oltre che dei parametri costituzionali dei quali si e' detto, la Regione Basilicata prospetta anche la violazione dell'art. 18 della Costituzione, conseguente, a suo avviso, alla soppressione del procedimento di compensazione effettuato all'interno delle associazioni provinciali di produttori; la Regione Lazio prospetta, a sua volta, la violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'eccesso di potere legislativo,

poiche' la disciplina impugnata sarebbe tardiva e quindi inefficace rispetto al fine dichiarato di adeguare l'ordinamento interno ai regolamenti comunitari; la Regione Molise prospetta la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, perche' da un lato verrebbe riconosciuta l'impossibilita' per gli acquirenti di operare il recupero del prelievo restituito a taluni produttori e dall'altro verrebbe imposto alle Regioni di recuperare coattivamente somme non piu' in possesso degli acquirenti in quanto questi hanno ottemperato a norme preesistenti. Un'altra censura e' proposta poi dalle Regioni Lombardia e Veneto in relazione alla disposizione dell'art. 3 del d.-l. n. 552 del 1996, convertito dalla legge n. 642 del 1996, la quale, prevedendo l'operativita' della compensazione nazionale solo "qualora" se ne determinino le condizioni, pur in presenza della contemporanea vigenza dei decreti-legge nn. 440 e 542, con i quali e' stata disposta la cessazione della efficacia delle disposizioni che prevedevano la compensazione su base provinciale, aumentando la confusione della disciplina, violerebbe il principio di ragionevolezza e quello di buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 della Costituzione). Un'ulteriore censura e' proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano, la quale, in relazione all'art. 2, comma 172, della legge n. 662 del 1996, prospetta, sia pure in via ipotetica, la violazione dell'art. 136 della Costituzione, dal momento che l'eventuale accoglimento delle questioni sollevate nei confronti dei decreti-legge e delle leggi di conversione potrebbe risultare limitato dalla clausola di salvezza degli effetti prodotti dai medesimi decreti-legge contenuta, appunto, nel comma 172. La Regione Friuli-Venezia Giulia, infine, censura la sostanziale riproduzione di disposizioni gia' presenti in precedenti decreti-legge impugnati effettuata dall'art. 2, commi 166-170, della legge n. 662 del 1996. Tale tecnica legislativa potrebbe ritenersi volta, ad avviso della Regione, a porre nel nulla i ricorsi sui decreti-legge, in violazione del principio di leale collaborazione e delle norme statutarie attributive della competenza in materia di agricoltura. 9. - Con riferimento a queste censure, nella parte in cui con esse si investe la regolamentazione della compensazione per il periodo 1995-1996, va dichiarata la cessazione della materia del contendere. Infatti l'art. 3 del d.-l. n. 411 del 1997, nel testo risultante dalla legge di conversione, sostituendo interamente e con efficacia retroattiva la disciplina contenuta nelle disposizioni impugnate, stabilisce che per il solo periodo 1995-1996 l'AIMA, nell'eseguire la rettifica della compensazione nazionale, procede al raffronto tra i dati della compensazione nazionale effettuata ai sensi dell'art. 3 del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 642, e quelli derivanti dalla applicazione, da parte dell'AIMA stessa, delle regole della compensazione precedentemente in vigore, dati determinati sulla base dei risultati degli accertamenti di cui all'art. 2, ai quali si e' accennato nel precedente punto 7, ed applica in via perequativa l'importo del prelievo supplementare che risulta meno oneroso per i produttori. Sia nell'ipotesi di compensazione secondo le regole precedenti sia in quella di compensazione nazionale, i dati da assumere a base non sono quelli conseguenti all'applicazione delle disposizioni impugnate, ma quelli nuovi, derivanti dagli accertamenti di cui all'art. 2 del d.-l. n. 411 del 1997, come si evince dall'univoco tenore dell'art. 3 e dell'art. 2, comma 11. La nuova disciplina investe, pertanto, sia la base della compensazione sia i criteri con i quali essa deve essere effettuata. La disciplina in vigore anteriormente a quella censurata era contenuta nell'art. 5, commi 5 e 12, della legge 26 novembre 1992, n. 468 (Misure urgenti nel settore lattiero-caseario). Il comma 5 prevedeva una compensazione per associazioni di produttori e il criterio era quello di compensare su base provinciale le maggiori quantita' consegnate dai produttori con le

minori, e di imputare il prelievo supplementare proporzionalmente alle quantita' eccedenti commercializzate da ciascuno; il comma 12 prevedeva che, qualora si fossero determinate le condizioni per l'applicazione della compensazione nazionale, quando cioe' residuassero dopo la compensazione per associazioni provinciali quantita' di latte prodotto ancora da compensare, essa sarebbe stata effettuata secondo criteri da stabilirsi dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste (oggi Ministro per le politiche agricole), sentite le Regioni. La disciplina precedente a cui si riferisce l'art. 3 del d.-l. n. 411 del 1997, riguarda, ovviamente, anche i regolamenti di cui al d.P.R. 23 dicembre 1993, n. 569, e al decreto ministeriale 27 dicembre 1994, n. 762. La disciplina sopravvenuta, in conclusione, relativamente alla campagna lattiero-casearia 1995-1996, innova retroattivamente e in maniera non puramente formale alle disposizioni impugnate: non puo' pertanto farsi luogo a una pronuncia diversa dalla cessazione della materia del contendere. Cio' non pregiudica, sotto nessun profilo, la futura valutazione delle questioni sugli atti legislativi sopravvenuti, se ed in quanto siano stati tempestivamente e ritualmente impugnati. 10. - Tuttora vigente e non coinvolto nelle modificazioni legislative sopravvenute e' l'art. 2 della legge n. 662 del 23 dicembre 1996, nella parte in cui, riferendosi anche ai periodi successivi al 1995-1996, dispone la cessazione dell'applicazione della compensazione per APL (comma 166), rinnova l'opzione a favore delle procedure di compensazione a livello nazionale (comma 167) e fissa i criteri della compensazione e la gerarchia delle preferenze, disponendo che essa sia effettuata, nell'ordine, in favore dei produttori delle zone di montagna, dei titolari di quota A e di quota B nei confronti dei quali e' disposta la riduzione della quota B nei limiti del quantitativo ridotto, in favore dei produttori ubicati nelle zone svantaggiate, dei titolari della quota A che hanno superato la propria quota nei limiti del cinque per cento della quota medesima, di tutti gli altri produttori (comma 168). Vigente altresi', in tema di compensazione, e' l'art. 3, comma 2, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, il quale stabilisce, per quanto qui interessa, che la compensazione nazionale deve essere effettuata entro il termine del 31 luglio di ciascun anno e che gli acquirenti debbono comunicare, anche alle Regioni e alle Province autonome ove sono ubicate le aziende dei produttori, una situazione mensile delle consegne di latte. Sulla compensazione per i periodi successivi al 1995-1996, l'applicazione del principio della lex posterior fa di quelle ora citate le disposizioni allo stato scrutinabili. E' in primo luogo da escludere che il fine perseguito dal legislatore, nell'inserire nella legge n. 662 del 1996 i commi 167 e seguenti dell'art. 2, fosse quello di privare le Regioni e la Provincia autonoma ricorrenti del diritto di ottenere una decisione nel merito sulle impugnazioni gia' proposte, come invece sostiene la difesa della Regione Friuli-Venezia Giulia. Tra le corrispondenti disposizioni dei due precedenti decreti-legge, convertiti rispettivamente dalle leggi n. 642 e n. 649 del 1996, v'era una diversita' di formulazione che aveva fatto sorgere, nelle stesse Regioni ricorrenti (segnatamente nelle Regioni Lombardia e Veneto), il dubbio che l'esito finale del sovrapposto legiferare attraverso le due distinte catene di decreti-legge non fosse l'eliminazione delle procedure di compensazione per APL, e che la normativa delle procedure di compensazione fosse rimasta frammentaria e confusa, e per cio' stesso censurabile per violazione del canone della certezza operante nei rapporti tra Stato e Regioni. Sta di fatto che la legge n. 642 del 1996, nel convertire il d.-l. n. 552 del 1996, ne stabilizzava gli effetti anche in relazione al suo art. 3, comma 1, la cui formulazione testuale ("qualora si determinino le condizioni per l'applicazione della compensazione nazionale" ecc.) poteva lasciar adito al dubbio che vi fossero situazioni in cui l'applicazione della compensazione nazionale non potesse aver luogo e che quindi

sopravvivesse un qualche ambito di applicazione delle procedure di compensazione per APL, gia' regolate dall'art. 5 della legge n. 468 del 1992. E' vero che la legge di conversione n. 649 del 1996, successiva se pure di soli tre giorni alla precedente, era stata piu' precisa nel disporre la soppressione della compensazione per APL e la permanenza in vigore delle sole procedure di compensazione a livello nazionale. E tuttavia il continuo avvicendarsi di decreti-legge, che recavano sul punto disposizioni non perfettamente coincidenti e di non univoca interpretazione e di leggi di conversione con formulazioni non omogenee era stato incalzante, sicche', anche in vista di un possibile decorso del termine di conversione del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 542, che conteneva la formulazione piu' precisa, e' parso opportuno al Parlamento acquisire definitivamente, con disposizioni univoche, chiare e svincolate dalle incerte vicissitudini della decretazione d'urgenza, le nuove regole per la compensazione. Queste essendo le motivazioni che hanno indotto a riprodurre nella legge 23 dicembre 1996, n. 662, disposizioni che in parte erano gia' contenute in altri testi, esse non paiono a questa Corte censurabili: non si da', infatti, nel caso presente, un'ipotesi in cui la legge riproduttiva non sia sorretta da alcuna riconoscibile ragion d'essere e sia percio' obiettivamente intesa a frustrare la gia' proposta impugnazione regionale. Cio' premesso, in relazione ai ricorsi aventi ad oggetto la compensazione per i periodi successivi al 1995-1996 contenuta nei decreti-legge, nelle leggi di conversione e nelle disposizioni di sanatoria, ivi compresa quella di cui all'art. 2, comma 172, della legge n. 662 del 1996, peraltro espressamente abrogata dal d.-l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, le sole disposizioni vigenti e scrutinabili essendo quelle contenute nei commi 166, 167 e 168 dell'art. 2 della legge n. 662 del 1996 e quella di cui all'art. 3, comma 2, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 642. 11. - Prive di fondamento sono le censure proposte contro l'art. 2, commi 166 e 167 della legge n. 662 del 1996 dalle Regioni Veneto, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Bolzano, le quali con analoghe formulazioni si dolgono del fatto che per effetto di queste disposizioni sia venuta meno la compensazione per APL, che consentiva un controllo dell'andamento della produzione e di riflesso l'esercizio dei poteri programmatori in una materia di competenza regionale e provinciale, nonche' quelle proposte dalle medesime ricorrenti nei confronti dell'art. 3, comma 2, del d.-l. n. 552 del 1996, convertito dalla legge n. 642 dello stesso anno. La soppressione della compensazione per APL e' sopravvenuta non come autonoma determinazione del legislatore, ma a seguito della procedura di infrazione avviata dalla Commissione CEE con parere motivato del 20 maggio 1996, nel quale, rilevato che con tale sistema di compensazione la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi che le incombevano in virtu' del regolamento CEE 3950/1992 del Consiglio, la invitava ad adottare le misure necessarie per conformarsi. L'alternativa di fronte alla quale lo Stato italiano si era venuto a trovare a seguito del predetto parere era se mantenere il sistema vigente e contrastare con i mezzi offerti dal diritto comunitario la soluzione interpretativa del regolamento CEE adottata dalla Commissione, affrontando anche l'alea di una eventuale soccombenza, ovvero attenervisi. Pur vertendosi in materia di competenza regionale e provinciale, non puo' essere negato allo Stato il potere di decidere se e fino a quale punto corrisponda all'interesse nazionale intraprendere o protrarre una controversia in sede comunitaria. Il fatto che la controversia fosse nella specie destinata ad incidere sulla disciplina di una materia di competenza delle Regioni e delle Province autonome comportava

indubbiamente che queste dovessero poter disporre di una sede nella quale esternare il proprio punto di vista e sottoporlo alla ponderazione dello Stato; richiedeva, cioe', che lo Stato avviasse adeguate procedure di consultazione. Nel caso in esame, contrariamente a quanto affermato da alcune delle ricorrenti, tali procedure risultano essere state intraprese: dal verbale della riunione del Comitato permanente delle politiche agroalimentari e forestali del 17 luglio del 1996 (acquisito agli atti a seguito dell'ordinanza istruttoria del 16 dicembre 1997) si evince che l'allora Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali ha reso nota ai rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome l'esistenza del parere della Commissione CEE ed ha annunciato l'intendimento governativo di evitare un contenzioso davanti alla Corte di giustizia. Alcuni dei rappresentanti regionali presenti hanno avuto l'opportunita' di manifestare il proprio orientamento contrario e di esprimere l'avviso di resistere ai rilievi della Commissione. Dai verbali delle successive riunioni del Comitato risulta poi che il tema e' stato ulteriormente dibattuto fra i rappresentanti delle Regioni e il Ministro prima della adozione in via definitiva della disciplina oggetto delle censure in esame. Anche se non vi e' stata l'espressione di un vero e proprio parere delle Regioni, non puo' dirsi, in conclusione, che la consultazione regionale sia affatto mancata. Non si trattava, infatti, in questo caso di elaborazione o di coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale, in relazione alla quale la piu' recente legislazione prevede, in luogo della consultazione prescritta dalla disciplina previgente (art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400), un'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome (art. 2 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143). Si trattava invece della decisione se contrapporsi alle determinazioni degli organi della comunita': una decisione che coinvolge gli indirizzi e la responsabilita' dello Stato nella sua unita', in relazione alla quale e' sufficiente che le Regioni abbiano avuto una sede di confronto in cui esternare i propri orientamenti affinche' anch'essi, insieme alla contestazione avanzata dalla Commissione, si offrissero come base politica della determinazione da assumere. 12. - E' fondata, invece, la censura nei confronti del comma 168 dell'art. 2 della legge n. 662 del 1996, proposta dalle Regioni Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Bolzano, secondo cui l'ordine delle preferenze nell'applicazione della compensazione in sede nazionale e' stato unilateralmente fissato dallo Stato senza aver previamente acquisito il parere delle Regioni e delle Province autonome. Che la determinazione dei criteri appartenga allo Stato e non alle Regioni e alle Province autonome non puo' essere revocato in dubbio e cosi' pure non e' dubitabile che spetti allo Stato l'applicazione dei criteri della compensazione. Si tratta di attivita' che trascendono la sfera delle Regioni e delle Province autonome e che per definizione non possono essere compiute in ambito locale. Nondimeno, poiche' ne e' coinvolto lo sviluppo della produzione lattiera in zone determinate del territorio a scapito di altre, e di riflesso la programmazione regionale e provinciale, i criteri non avrebbero potuto essere stabiliti se non dopo aver acquisito in maniera formale il parere delle Regioni e delle Province autonome espresso nella sede appropriata, non essendo bastevole una comunicazione del tutto informale al di fuori di un ordine del giorno prestabilito e non seguita da alcuna deliberazione da parte delle Regioni. Al riguardo non e' priva di rilievo la circostanza che, per l'ipotesi di compensazione nazionale della produzione di latte, la disciplina previgente prevedeva un procedimento nel quale venivano sentite le Regioni e le Province autonome anche ai fini della determinazione dei criteri. Dai verbali delle riunioni del Comitato permanente delle politiche agroalimentari e forestali, non risulta, invece, che sia mai stata sottoposta

a deliberazione alcuna ipotesi per quanto concerne i criteri da seguire nella compensazione nazionale: se cioe' dovessero essere preferite le zone di montagna rispetto a quelle svantaggiate, quale posto nella graduatoria sarebbe dovuto spettare alle aziende che avessero subito le riduzioni della quota B, ovvero riduzioni della quota A, e quale dovesse essere la collocazione degli altri produttori di latte. Non e' stata offerta alle Regioni la possibilita' di manifestare il proprio orientamento e di precisare se, in aggiunta o in sostituzione dei criteri enumerati, altri potessero essere individuati. L'innegabile interferenza con i poteri programmatori delle Regioni e delle Province, per il principio di leale cooperazione, postulava un coordinamento con queste almeno nella forma del parere. L'esser tale coordinamento mancato comporta la illegittimita' costituzionale dell'art. 2, comma 168, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nella parte in cui stabilisce i criteri in base ai quali deve essere effettuata la compensazione nazionale senza che sia stato previamente acquisito il parere delle Regioni e delle Province autonome. 13. - Non e' fondata, invece, la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, sollevata dalle Regioni Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Bolzano. Tale disposizione introduce il comma 12-bis nell'art. 5 della legge 26 novembre 1992, n. 468, stabilendo, da un lato, che la compensazione nazionale deve essere effettuata dall'AIMA entro il 31 luglio di ciascuno anno e, dall'altro, che gli acquirenti devono trasmettere la situazione mensile delle consegne di latte anche alle Regioni o Province autonome. Non e' violata alcuna competenza regionale, men che meno sono compromesse le funzioni di controllo spettanti alla Regioni, poiche', all'evidenza, si tratta di misure che tali funzioni sono dirette a facilitare. 14. - Deve essere ora esaminato quello che si e' sopra individuato come terzo oggetto della disciplina impugnata, ovvero la normativa concernente i programmi volontari di abbandono della produzione lattiera. Occorre prendere in considerazione i ricorsi proposti dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nei confronti dell'art. 3, commi 4 e 5, del d.-l. 8 luglio 1996, n. 353, dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto nei confronti dell'art. 3, commi 4 e 5, del d.-l. 6 settembre 1996, n. 463, dalle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia nei confronti dell'art. 3, commi 4 e 5, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, dalle Regioni Veneto, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti della legge 20 dicembre 1996, n. 642, di conversione del d.-l. n. 552 del 1996, la quale ha, tra l'altro, introdotto, nell'art. 3 del decreto-legge, il comma 5-bis. Le disposizioni contenute nei decreti-legge, reiterate in un testo sostanzialmente identico, prevedono l'adozione, da parte dell'AIMA, secondo quanto disposto dall'art. 8 del regolamento CEE n. 3950/1992 del Consiglio del 28 dicembre 1992, di un programma di abbandono totale o parziale della produzione lattiera, previa corresponsione di una indennita' a ciascun produttore per la cessione delle quote latte di cui e' titolare, destinate a confluire nella riserva nazionale (art. 3, comma 4). L'AIMA provvede, poi, alla riassegnazione di tali quote ai produttori che ne facciano richiesta ad un prezzo pari all'indennita' versata, in base ad alcuni criteri di priorita', specificamente determinati, in modo da assicurare che almeno il cinquanta per cento dei quantitativi liberati sia attribuito nella Regione o nella Provincia autonoma di provenienza e che le quote abbandonate dai produttori delle zone di montagna siano attribuite a produttori con azienda ubicata in dette zone (art. 3, comma 5). La disciplina della riassegnazione e' stata modificata dalla legge di conversione del d.-l. n. 552 del 1996, la quale, da un lato, ha modificato il comma 5 dell'art. 3, prevedendo che i quantitativi liberati siano totalmente riattribuiti nella Regione o nella Provincia

autonoma di provenienza e, dall'altro, ha introdotto il comma 5-bis il quale dispone che la riassegnazione delle quote e' effettuata dall'AIMA nelle Regioni o nelle Province autonome di provenienza, prevedendo un periodo non inferiore a tre mesi per la presentazione delle domande; nel caso in cui in tali Regioni o Province autonome non vengano presentate domande, o ne vengano presentate per un ammontare inferiore alle disponibilita', l'AIMA provvede ad attribuire le quote non assegnate su base nazionale. Le sostanziali innovazioni introdotte dalla legge n. 642 del 1996 impongono di ritenere scrutinabili nel merito le sole questioni sollevate nei confronti del d.-l. n. 552 del 1996, quale risultante dalla legge di conversione, e di dichiarare cessata la materia del contendere in relazione alle questioni che hanno ad oggetto i decreti-legge nn. 353 e 463 del 1996, non convertiti, i cui effetti, in parte qua pur fatti salvi dall'art. 1, comma 5, della legge di conversione n. 642 del 1996, non si sono mai prodotti, essendo stato il programma di abbandono finanziato soltanto con deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 21 marzo 1997, e poi, come subito si dira', sospeso fino a future determinazioni ministeriali. Le Regioni Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Bolzano deducono, in relazione alle disposizioni ora citate, la violazione delle competenze loro spettanti in materia di agricoltura in base alla Costituzione e agli statuti speciali e la violazione del principio di leale collaborazione tra Stato, Regioni e Province autonome, e cio' sotto un duplice profilo: da un lato, perche' tali disposizioni sarebbero state adottate senza alcuna preventiva consultazione delle Regioni e delle Province autonome; dall'altro, perche' nella individuazione dei criteri e nella concreta gestione dei programmi di abbandono non sarebbe previsto alcun coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, pur vertendosi in materia di sicura competenza regionale e provinciale. 15. - La disciplina sopravvenuta, contenuta nel d.-l. n. 118 del 1997 (Disposizioni urgenti in materia di quote latte), convertito dalla legge n. 204 del 1997, non ha determinato la cessazione della materia del contendere. Il programma per l'abbandono volontario totale o parziale della produzione lattiera attraverso la cessione a pagamento all'AIMA, da parte degli allevatori che intendano cessare o diminuire la produzione di latte nelle loro aziende, delle relative quote in vista della ridistribuzione allo stesso prezzo da parte dell'AIMA, non e' stato eliminato ma soltanto sospeso dall'art. 1-bis della predetta legge di conversione, la quale ha anche disposto che con apposito decreto del Ministro per le politiche agricole, da emanarsi dopo la conclusione delle procedure di revisione dei quantitativi della produzione nazionale di latte commercializzata nei periodi 1995-1996 e 1996-1997 ripartita per singoli produttori, il programma medesimo verra' ripreso. Cio' posto, e' fondata la censura avanzata dalle predette ricorrenti nei confronti dell'art. 3, comma 4, del d.-l. n. 552 del 1996, convertito nella legge n. 642 del 1996. Questa disposizione, nella parte in cui disciplina un programma di volontario abbandono, totale o parziale, della produzione lattiera adottato dall'AIMA senza neppure prevedere che in relazione ad esso lo Stato acquisisca il parere delle Regioni e delle Province autonome, viola le competenze regionali e provinciali in materia di programmazione e di sviluppo dell'agricoltura. Dal medesimo vizio e' affetto il comma 5-bis secondo periodo, dell'art. 3 dello stesso decreto, introdotto dalla legge di conversione, nella parte in cui stabilisce che, nelle ipotesi in cui nelle Regioni o nelle Province autonome non vengano presentate domande di riassegnazione o vengano presentate per un ammontare inferiore alle disponibilita', l'AIMA provvede ad assegnare le quote non assegnate su base nazionale. Anche in questo caso, la potenziale incidenza sui poteri di programmazione regionale e

provinciale della produzione lattiera avrebbe richiesto che lo Stato acquisisse il parere delle Regioni e delle Province autonome in ordine ai criteri con i quali tale assegnazione deve avvenire. Altresi' fondate sono le censure che investono il comma 5 e il comma 5-bis primo periodo, del medesimo art. 3, in base ai quali e' l'AIMA a provvedere alla riassegnazione delle quote secondo i criteri di priorita' ivi elencati. Una volta stabilito, dallo stesso legislatore nazionale, che la riassegnazione delle quote latte liberate avvenga interamente nella Regione o nella Provincia autonoma di provenienza, la previsione che la competenza alla riassegnazione spetti allo Stato, e per esso all'AIMA, anziche' alle stesse Regioni o Province autonome, comporta violazione delle competenze regionali e provinciali in materia di agricoltura fissate dagli artt. 117 e 118 della Costituzione e dagli artt. 8, numero 21, e 16 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige e 4, numero 2, e 8 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia. Nonostante che la materia delle quote latte sia regolata dal diritto comunitario, non vengono qui in considerazione, nella valutazione del medesimo legislatore nazionale, interessi unitari che trascendano l'ambito regionale o provinciale, sicche' il riparto di competenze stabilito da norme costituzionali non puo' essere alterato. Spetta infatti alle Regioni e alle Province autonome dare attuazione ai regolamenti comunitari attraverso misure che per i loro effetti non eccedano l'ambito locale. Anche i criteri sulla base dei quali le riassegnazioni devono essere effettuate in ambito regionale e provinciale non possono essere stabiliti dalla legge statale, ma devono essere fissati dalle medesime Regioni e dalle Province autonome nel rispetto dei regolamenti comunitari e dei limiti costituzionali o statutari per esse rispettivamente previsti. E' infatti proprio nella possibilita' di determinare tali criteri che si compendia la scelta politica connessa alla posizione che la Costituzione e gli statuti garantiscono alle Regioni e alle Province autonome. 16. - In relazione alla disciplina delle vendite e dell'affitto delle quote latte, vengono, infine, in considerazione i ricorsi proposti dalle Regioni Lombardia e Veneto e dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dell'art. 2, commi 173 e 174, della legge n. 662 del 1996, che hanno rispettivamente sostituito il comma 6 dell'art. 10 della legge n. 468 del 1992 e stabilito che a decorrere dal periodo 1996-1997 l'acquisto di una quota-latte da parte di un produttore non comporta alcuna riduzione delle quote che precedentemente gli spettavano. Contro queste disposizioni le ricorrenti denunciano la lesione delle competenze ad esse spettanti in materia di agricoltura in base agli artt. 117 e 118 della Costituzione e alle corrispondenti disposizioni dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, nonche' la violazione del principio di leale collaborazione. Prima della modificazione introdotta dal comma 173, la cessione o l'affitto delle quote latte - che, ricorrendo determinate condizioni, sono validi anche se con essi non viene alienata o concessa in affitto l'azienda agricola - potevano essere effettuati fino al 30 novembre di ciascun anno ed avevano efficacia a partire dal periodo lattiero successivo. La nuova disposizione ha spostato il termine di efficacia della vendita (cosi' ora qualificata) o dell'affitto al 31 dicembre ed ha stabilito che, limitatamente al periodo 1996-1997, le parti possono concordare, dandone comunicazione alle Regioni e alle Province autonome sino al 15 gennaio 1997, che le vendite e gli affitti stipulati entro il 31 dicembre 1996 abbiano effetto anche nel periodo medesimo. Le censure svolte dalle ricorrenti nei confronti del comma 173 sono fondate nella parte in cui con esse si lamenta la violazione del principio di leale collaborazione, poiche' la modificazione e' stata introdotta senza che siano state ascoltate le Regioni e le Province autonome. Nella disciplina, di derivazione comunitaria, della cessione delle quote latte, funzioni squisitamente statali interferiscono con altre che spettano alle

Regioni e alle Province autonome. La competenza dello Stato comprende aspetti della disciplina che direttamente o indirettamente investono istituti del diritto privato. E cosi' la decisione se introdurre un regime di cedibilita' della quota, che il regolamento CEE 3950/1992 del Consiglio all'art. 6, paragrafo 2, demanda a ciascuno Stato membro, e' destinata ad incidere sul sistema dei rapporti tra privati imprenditori e sul regime giuridico dei beni aziendali (a partire dalla stessa possibilita' di concepire la quota latte come una sorta di bene immateriale suscettibile di costituire l'oggetto di negozi di trasferimento separatamente dal complesso aziendale al quale inerisce); essa postula pertanto una regolamentazione uniforme sul territorio nazionale che e' escluso possa essere elaborata in ambito regionale e provinciale. Per le medesime ragioni appartiene allo Stato la definizione legislativa dei tipi di contratto da ricomprendere nella generica formulazione di "cessione" che compare nella norma comunitaria, cosi' come allo Stato compete la determinazione dei requisiti soggettivi ed oggettivi di validita' della cessione, delle condizioni della sua efficacia o delle forme e dei tempi nei quali e' consentita. E tuttavia, nel riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni e Province autonome, come attuato dalla legge n. 468 del 1992, le funzioni di controllo relative all'applicazione della normativa comunitaria sulle quote latte, incluse quindi quelle riguardanti il trasferimento e l'affitto delle quote anche separatamente dall'azienda, sono svolte dalle Regioni e dalle Province di Trento e di Bolzano (art. 8). Tali funzioni non possono esaurirsi in un'attivita' di riscontro cartolare, di tipo burocratico, della regolarita' formale dei contratti, ma richiedono l'allestimento di un apparato ispettivo e di controllo adeguato all'attivita' da compiersi. Questa deve comportare la verifica dell'esistenza in concreto di tutti i requisiti prescritti dall'art. 10, terzo comma, della legge n. 468, quali, ad esempio, che il produttore cedente non svolga piu', in relazione alle quote cedute, l'attivita' di produzione; il controllo, destinato a protrarsi nel tempo per risultare effettivo, circa il tipo di utilizzazione prescelto per il bestiame originariamente destinato alla produzione della quota ceduta, o ancora, nel caso di acquisto o affitto di quote aggiuntive a quelle inizialmente disponibili, la verifica che l'azienda agricola dell'acquirente abbia una produzione lattiera non superiore al limite di 30 tonnellate annue per ogni ettaro di superficie agraria utilizzata, esclusa quella destinata a boschi, a frutteti o comunque a colture arboree, nonche' l'esistenza dell'ulteriore condizione che, con l'acquisizione delle nuove quote, il predetto limite non venga superato. Se si considera dunque la complessita' dei riscontri richiesti e l'entita' dei compiti a cui le Regioni e le Province autonome sono chiamate, appare evidente che l'aver spostato il termine di efficacia della cessione fino al limite estremo consentito dal regolamento comunitario ha comportato il restringimento dei tempi utili per lo svolgimento del controllo preventivo e al contempo ha imposto alle Regioni e alle Province autonome oneri organizzativi aggiuntivi e quindi ha inciso, condizionandole, sulle determinazioni che loro competono in ordine all'attivita' di controllo. Non risponde al principio di leale cooperazione che deve animare i rapporti tra Stato e Regioni e Province autonome l'aver escluso ogni forma di partecipazione regionale e provinciale alla determinazione della disciplina statale, quantomeno nella forma minima del parere. Sotto questo profilo la censura mossa dalle ricorrenti deve essere accolta. Non fondata e', invece, la censura che le medesime ricorrenti muovono all'art. 2, comma 174, della legge n. 662 del 1996. La previsione che per il produttore lattiero l'acquisto di una quota latte non comporta la riduzione della quota originariamente detenuta attiene unicamente agli effetti tipici degli atti negoziali che in nessun modo potrebbero essere inibiti dalle

Regioni e dalle Province autonome e che non incidono sulle competenze programmatorie e di controllo delle quali queste ultime sono titolari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 2, comma 168, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui stabilisce i criteri in base ai quali deve essere effettuata la compensazione nazionale senza che sia stato previamente acquisito il parere delle Regioni e delle Province autonome;

2) dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552 (Interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 642 (Conversione in legge, con modificazioni, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, concernente interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996), nella parte in cui prevede l'adozione di un piano di abbandono totale o parziale della produzione lattiera senza che su di esso sia stato previamente acquisito il parere delle Regioni e delle Province autonome;

3) dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 3, commi 5 e 5-bis primo periodo, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 642, nella parte in cui attribuisce all'AIMA anziche' alle Regioni e alle Province autonome il compito di provvedere alla riassegnazione, in ambito regionale e provinciale, delle quote latte abbandonate e nella parte in cui stabilisce i criteri in base ai quali la riassegnazione di dette quote deve essere effettuata;

4) dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 3, comma 5-bis secondo periodo, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 642, nella parte in cui prevede la riassegnazione su base nazionale delle quote abbandonate e non riassegnate in ambito regionale e provinciale, senza previa consultazione delle Regioni e delle Province autonome;

5) dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 2, comma 173, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nella parte in cui, nel sostituire il comma 6 dell'art. 10 della legge 26 novembre 1992, n. 468 (Misure urgenti nel settore lattiero-caseario), differisce i termini ivi previsti senza la previa acquisizione del parere delle Regioni e delle Province autonome;

6) dichiara non fondate, in riferimento all'art. 77 della Costituzione, in relazione agli artt. 117 e 118 della Costituzione, agli artt. 4, n. 2, e 8 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e agli artt. 8, n. 21, e 16 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, le questioni di legittimita' costituzionale sollevate dalle Regioni Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Liguria e Molise e dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dei decreti-legge 15 marzo 1996, n. 124 (Regime comunitario di produzione lattiera), 16 maggio 1996, n. 260 (Regime comunitario di produzione lattiera), 8 luglio 1996, n. 353 (Interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996), 8 agosto 1996, n. 440 (Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale), 6 settembre 1996, n. 463 (Interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996), 23 ottobre 1996, n. 542 (Differimento di termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale) e 23 ottobre 1996, n. 552, nonche' nei confronti delle leggi 23 dicembre 1996,

n. 649 (Conversione, con modificazioni, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 542) e 20 dicembre 1996, n. 642, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) dichiara inammissibile la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 2, commi 166-174, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 72 della Costituzione, in relazione agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Lombardia e Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale dei decreti-legge 16 maggio 1996, n. 260, 6 settembre 1996, n. 463, 23 ottobre 1996, n. 542 e 23 ottobre 1996, n. 552, nonche' delle leggi 23 dicembre 1996, n. 649, 20 dicembre 1996, n. 642 e 23 dicembre 1996, n. 662, sollevate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in riferimento all'art. 44 dello statuto speciale, in relazione agli artt. 4, n. 2, e 8 dello statuto stesso e dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento all'art. 52, quarto comma, dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, in relazione agli artt. 8, n. 21, e 16 dello statuto stesso e all'art. 19, secondo comma, del d.P.R. 1 febbraio 1973, n. 49 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige: organi della regione e delle province di Trento e Bolzano e funzioni regionali), con i ricorsi indicati in epigrafe;

9) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimita' costituzionale dell'art. 1 del d.-l. 15 marzo 1996, n. 124, dell'art. 1 del d.-l. 16 maggio 1996, n. 260, dell'art. 2 del d.-l. 8 luglio 1996, n. 353, dell'art. 2 del d.-l. 6 settembre 1996, n. 463, dell'art. 2 del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, della legge 20 dicembre 1996, n. 642, nella parte in cui converte l'art. 2 del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, e dell'art. 2, comma 171, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 11, 24, 41, 97, 113, 116, 117 e 118 della Costituzione, nonche' in riferimento agli artt. 4, n. 2, e 8 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e 8, n. 21, e 16 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige dalle Regioni Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;

10) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimita' costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 3, del d.-l. 8 luglio 1996, n. 353, dell'art. 3, commi 1 e 3, del d.-l. 6 settembre 1996, n. 463, dell'art. 3, commi 1 e 3, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 642, e dell'art. 1, comma 5, di tale legge, nonche' dell'art. 11 del d.-l. 8 agosto 1996, n. 440, e dell'art. 11 del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 542, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n. 649, dell'art. 1, comma 2, di tale ultima legge e dell'art. 2, comma 172, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 11, 18, 41, 97, 117, 118 e 136 della Costituzione e agli artt. 4, n. 2, e 8 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e 8, n. 21, e 16 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, dalle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Basilicata, Molise e Liguria e dalla Provincia autonoma di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;

11) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimita' costituzionale dell'art. 2, commi 169 e 170, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nonche' dei commi 166 e 167 del medesimo art. 2, nella parte in cui si riferiscono alla compensazione della produzione lattiera per il periodo 1995-1996, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 11, 41, 97, 117, e 118 della Costituzione e agli artt. 4, n. 2, e 8 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e 8, numero 21, e 16 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, dalle Regioni Lombardia, Veneto e

Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale dei commi 166 e 167 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nella parte in cui si riferiscono alla compensazione della produzione lattiera per i periodi successivi al 1995-1996, sollevate dalle Regioni Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 3, 11, 41, 97, 117 e 118 della Costituzione, agli artt. 4, n. 2, e 8 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia e agli artt. 8, n. 21, e 16 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, nonche' per violazione del principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

13) dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 552, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 642, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, agli artt. 4, n. 2, e 8 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia e agli artt. 8, n. 21, e 16 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, dalle Regioni Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;

14) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimita' costituzionale dell'art. 3, commi 4 e 5, del d.-l. 8 luglio 1996, n. 353, e dell'art. 3, commi 4 e 5, del d.-l. 6 settembre 1996, n. 463, e dell'art. 1, comma 5, della legge 20 dicembre 1996, n. 642, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, 4, n. 2, e 8 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia e al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi indicati in epigrafe;

15) dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 2, comma 174, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione e agli artt. 8, n. 21, e 16, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, e al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Lombardia e Veneto e dalla Provincia autonoma di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe. Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Di Paola Depositata in cancelleria l'11 dicembre 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 66
ANNO 1999
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale dell'art. 147, primo e secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), promossi con ordinanze emesse: 1) il 15 ottobre 1997 dal Tribunale di Roma nel procedimento civile Gentile Orazio contro Fallimento Mauro Tomassini Motors s.a.s. ed altri, iscritta al n. 306 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 1998; 2) il 18 giugno 1998 dal Tribunale di Roma nel procedimento civile Merlini Miria ed altra contro Masi Giuseppe ed altri, iscritta al n. 755 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 1999 il giudice relatore Annibale Marini.

(……)

Considerato in diritto

1. - I due giudizi, avendo ad oggetto questioni sostanzialmente identiche, possono essere riuniti per essere definiti con unica sentenza.

2. - La questione non e' fondata, nei sensi di seguito precisati.

3. - Il rimettente mostra di condividere - pur dubitando della sua legittimita' costituzionale - una interpretazione dell'art. 147 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), secondo cui i soci illimitatamente responsabili delle societa' di persone resterebbero soggetti al fallimento in via di estensione del fallimento della societa' anche successivamente alla perdita per qualunque causa (morte, recesso, esclusione, cessione della quota) della loro qualita' di soci. E cio' senza alcuna limitazione di ordine temporale ed all'unica condizione che l'insolvenza della societa' riguardi obbligazioni da questa contratte prima dello scioglimento del rapporto sociale.

Sarebbe, pertanto, evidente la disparita' di trattamento tra il socio illimitatamente responsabile e l'imprenditore che, nel caso di morte o di cessazione, per qualunque causa, dell'esercizio dell'impresa puo', invece, ai sensi degli artt. 10 e 11 della legge fallimentare, essere dichiarato fallito solo entro un anno dalla cessazione dell'impresa. Disparita' che, secondo quanto ritenuto dal rimettente, risulterebbe priva di ragionevole giustificazione e, pertanto, lesiva dell'art. 3 della Costituzione.

4. - La interpretazione sulla cui base il rimettente solleva la questione di costituzionalita' non e', tuttavia, la sola compatibile con il testo e la ratio della disposizione denunciata alla quale, come si vedra', e' possibile attribuire un significato coerente con il rispetto dei precetti costituzionali e che, percio' stesso, non solo

puo', ma deve essere preferito dall'interprete (v. sentenze nn. 307 del 1996, 296 del 1995 e 149 del 1994; ordinanza n. 188 del 1998).

5. - E' noto che nel sistema della legge fallimentare la dichiarazione di fallimento presuppone la qualita' di imprenditore commerciale.

La possibilita', prevista negli artt. 10 e 11 della legge fallimentare, del fallimento dell'imprenditore commerciale defunto o che per altra causa abbia cessato l'esercizio dell'impresa non risulta, a ben vedere, inconciliabile con tale presupposto, ma ne costituisce un necessario corollario essendo volta ad evitare, come e' stato rilevato, che quella tutela dei creditori che la procedura fallimentare e' diretta ad assicurare sia rimessa alla merce' della volonta' di chi vi e' sottoposto o al caso.

L'assoggettabilita' a fallimento dell'imprenditore cessato o defunto postula, tuttavia, in applicazione del generale principio di certezza delle situazioni giuridiche, la fissazione di un limite temporale entro cui debba seguire la dichiarazione di fallimento. Limite nella specie tanto piu' necessario considerando le conseguenze che dalla declaratoria di fallimento discendono non solo per chi ne e' colpito, ma anche per i terzi che con lui siano entrati in rapporto.

Si spiega allora come il legislatore, nei citati artt. 10 e 11 della legge fallimentare, operando un bilanciamento tra le opposte esigenze di tutela dei creditori e di certezza delle situazioni giuridiche, abbia fissato in un anno dalla cessazione dell'impresa il termine entro il quale puo' essere dichiarato il fallimento dell'imprenditore cessato o defunto.

6. - L'art. 147 della legge fallimentare prevede in generale il fallimento del socio illimitatamente responsabile della societa' commerciale di persone in estensione del fallimento della societa'. La giurisprudenza - come ricorda il rimettente - e' infatti univocamente orientata nel senso che la dichiarazione di fallimento del singolo socio discende dal fallimento della societa' e prescinde dalla sussistenza, in capo a costui, dei presupposti di cui agli artt. 1 e 5 della stessa legge, che vanno accertati solo nei confronti della societa'. Ritiene altresi' la prevalente giurisprudenza che il fallimento della societa' comporti il fallimento anche degli ex soci, sempreche' l'insolvenza della societa' si riferisca ad obbligazioni da questa contratte prima dello scioglimento del rapporto sociale.

Al riguardo, non sembra possa dubitarsi che l'affermata assoggettabilita' al fallimento dei soci cessati o defunti - a prescindere dalle differenti opinioni dottrinali e giurisprudenziali sul suo piu' preciso fondamento normativo - costituisca comunque espressione di quella medesima esigenza di tutela dei creditori alla quale rispondono le norme degli artt. 10 e 11 della legge fallimentare riguardo all'imprenditore individuale.

L'ammissibilita' del fallimento dell'ex socio deve essere, tuttavia, circoscritta entro un rigoroso limite temporale proprio al fine di non pregiudicare, come si e' detto precedentemente, l'interesse generale alla certezza delle situazioni giuridiche. Tale limite, non risultando fissato dall'art. 147, deve essere rinvenuto all'interno del sistema della stessa legge fallimentare e precisamente nella norma dettata dagli artt. 10 e 11 che, in considerazione della sua ratio assume una portata generale ed e', in quanto tale, applicabile anche al fallimento degli ex soci.

Sicche', e conclusivamente, puo' affermarsi che la disposizione denunciata va interpretata nel senso che, a seguito del fallimento della societa' commerciale di persone, il fallimento dei soci illimitatamente responsabili defunti o rispetto ai quali

sia comunque venuta meno l'appartenenza alla compagine sociale puo' essere dichiarato solo entro il termine, fissato dagli artt. 10 e 11 della legge fallimentare, di un anno dallo scioglimento del rapporto sociale.
Cosi' interpretata, la norma si sottrae alla censura di incostituzionalita'.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 147, primo e secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Roma con le ordinanze indicate in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Marini

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 12 marzo 1999.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 86
ANNO 1999
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 18, undicesimo (rectius: e dodicesimo) comma, della legge Regione Lazio 26 giugno 1987, n. 33 (Disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), promosso con ordinanza emessa il 3 febbraio 1998 dal pretore di Latina nel procedimento civile vertente tra A.M.G. e il comune di Latina iscritta al n. 359 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 1998.
Visto l'atto di intervento della Regione Lazio;
Udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 1999 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti.

(……)

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimita' costituzionale investe l'art. 18, undicesimo, nonche' dodicesimo comma, della legge Regione Lazio 26 giugno 1987, n. 33, i quali stabiliscono che contro il provvedimento del sindaco, di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, "l'interessato puo' proporre ricorso al pretore" "entro il termine perentorio di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento stesso" ed attribuiscono al pretore la "facolta' di sospendere l'esecuzione del decreto". Dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione risulta infatti con chiarezza che la censura del giudice a quo riguarda entrambe le disposizioni, sicche' la questione deve ritenersi ritualmente proposta anche in riferimento al dodicesimo comma del suindicato art. 18, nonostante esso non sia stato indicato nel dispositivo.
Secondo il rimettente, la norma impugnata viola gli artt. 108 e 117 della Costituzione, in quanto non rientrerebbe nelle competenze regionali la disciplina della giurisdizione e del processo, riservata alla legge dello Stato.
2. - La questione e' fondata. Il legislatore regionale, secondo la costante e consolidata giurisprudenza di questa Corte, concernente disposizioni molto spesso identiche a quelle censurate, non puo' statuire in ordine a rimedi giurisdizionali, ovvero ai poteri o alle facolta' dell'Autorita' giudiziaria, dato che l'art. 108 della Costituzione riserva la materia della giurisdizione e quella processuale alla competenza del legislatore statale (tra le piu' recenti, sentenze n. 134 e n. 133 del 1998). La giurisprudenza costituzionale ha piu' volte anche affermato, ancora in fattispecie analoghe a quella in esame, che la violazione di tale parametro non puo' essere esclusa, qualora la legge regionale riproduca, ovvero disponga un rinvio alla normativa statale contenuta nell'art. 11, tredicesimo, quattordicesimo e quindicesimo comma, del d.P.R. n. 1035 del 1972, in quanto cio' comporta "un'indebita novazione della fonte, con tutte le conseguenze che ne derivano, anche sul piano applicativo" (ex plurimis sentenze n. 134 e n. 133 del 1998; n. 390 del 1996; n. 457 del 1994; n. 76 del 1995).

Nel quadro di tali principi, le disposizioni censurate violano dunque l'art. 108 della Costituzione, disciplinando una materia che e' al di fuori delle competenze regionali fissate dall'art. 117 della Costituzione.

3. - L'art. 18 della legge regionale in esame riproduce, al tredicesimo comma, la omologa disposizione contenuta nel quindicesimo comma dell'art. 11 del d.P.R. n. 1035 del 1972, in quanto stabilisce che "il provvedimento di sospensione puo' essere dato dal pretore con decreto in calce al ricorso". Quest'ultima disposizione, essendo state dichiarate illegittime le norme contenute nell'undicesimo comma e nel dodicesimo comma del succitato art. 18, risulta priva di autonomo significato ed e' inapplicabile, dato che e' strettamente conseguenziale a quelle annullate. Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, pertanto, tale norma deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara: a) l'illegittimita' costituzionale dell'art. 18, commi 11 e 12, della legge Regione Lazio 26 giugno 1987, n. 33 (Disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica);

b) in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimita' costituzionale del tredicesimo comma dell'art. 18 della stessa legge regionale.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 marzo 1999.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 110
ANNO 1999
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 21, primo comma, n. 2, della legge 29 ottobre 1971, n. 889 (Norme in materia di previdenza per gli addetti ai pubblici servizi di trasporto), promosso con ordinanza emessa il 6 maggio 1997 dal Tribunale di Bari sul ricorso proposto dall'INPS contro Difino Chiara, iscritta al n. 427 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 1997. Visto l'atto di costituzione dell'INPS; Udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 1999 il giudice relatore Fernando Santosuosso.

(……)

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale di Bari, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimita' costituzionale dell'art 21, primo comma, n. 2, della legge 29 ottobre 1971, n. 889 (Norme in materia di previdenza per gli addetti ai pubblici servizi di trasporto) in riferimento agli artt. 3, 29, 31 e 38 della Costituzione. La norma e' stata impugnata in quanto preclude la concessione della pensione di riversibilita' in favore del coniuge allorquando il matrimonio, contratto dal pensionato in eta' superiore ai settantadue anni, sia durato meno di due anni. 2. - La questione e' fondata. La norma impugnata, dettata per il regime previdenziale degli addetti ai pubblici servizi di trasporto, e' di contenuto sostanzialmente analogo a diverse altre, gia' colpite da precedenti declaratorie di illegittimita' costituzionale (v., fra le altre, le sentenze n. 1 del 1992, n. 450 del 1991, n. 189 del 1991, n. 123 del 1990 e n. 587 del 1988). Nelle pronunce ora richiamate questa Corte ha ravvisato l'intrinseca irrazionalita' di norme che - facendo derivare effetti giuridici negativi dall'eta' dello sposo pensionato e dalla breve durata del vincolo coniugale - incidevano indirettamente sulla liberta' matrimoniale, cui si collegano valori di rilevanza costituzionale; osservandosi d'altra parte che i mutati costumi sociali mostrano di frequente la tendenza di persone non piu' giovani a contrarre matrimonio. A queste osservazioni puo' aggiungersi che anche la norma oggi in esame, analogamente a quelle gia' espunte dal sistema, crea un'irragionevole discriminazione, in presenza di matrimoni ugualmente validi, sulla base di elementi estranei all'essenza e ai fini del vincolo coniugale, quali l'eta' avanzata del contraente e la durata del matrimonio. Deriverebbe cosi' una sorta di efficacia limitata del matrimonio, non ricollegandosi ad esso i normali diritti di natura previdenziale, come appunto la pensione di riversibilita'. Tale conclusione e' evidentemente irrazionale si' da tradursi in una lesione dell'art. 3 della Costituzione. Ogni altro profilo di denunziata incostituzionalita' rimane, pertanto, assorbito.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art 21, primo comma, n. 2, della legge 29 ottobre 1971, n. 889 (Norme in materia di previdenza per gli addetti ai pubblici servizi di trasporto). Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1999.

Il Presidente: Granata
Il redattore: Santosuosso
Il cancelliere: Di Paola
Depositata in cancelleria il 2 aprile 1999.
Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 147
ANNO 1999
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale dell'art. 25 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7 (Espropriazioni per causa di pubblica utilita' non riguardanti opere a carico dello Stato, da eseguirsi nella Regione Trentino-Alto Adige), promossi con tre ordinanze emesse il 2 luglio 1996 ed il 28 gennaio 1997 (due ordinanze) dalla Corte d'appello di Trento, rispettivamente iscritte ai nn. 36, 222 e 223 del registro ordinanze 1997 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 6 e 18, prima serie speciale, dell'anno 1997.

Visti gli atti di costituzione di Berna Giuseppe ed altri, del comune di Bolzano, nonche' l'atto di intervento della Regione Trentino-Alto Adige;

Udito nell'udienza pubblica del 13 ottobre 1998 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Udito l'avvocato Ettore Prosperi per il comune di Bolzano e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Trentino-Alto Adige.

(……)

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimita' costituzionale sottoposte all'esame della Corte riguardano l'art. 25 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7 (Espropriazioni per causa di pubblica utilita' non riguardanti opere a carico dello Stato, da eseguirsi nella Regione Trentino-Alto Adige), che fissa l'indennita' di esproprio nel giusto prezzo, che a giudizio del perito avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita al momento della emissione del decreto di esproprio (ed in base al quale va effettuato, alla stregua dell'art. 26 della stessa legge, anche il calcolo della indennita' in caso di esproprio parziale, fissata dal predetto art. 26 nella differenza tra il valore che l'intera area avrebbe avuto in una libera contrattazione e il diminuito valore dell'area residua dopo l'occupazione). Viene denunciata la violazione degli artt. 3 e 42 della Costituzione, sotto il profilo che l'indennita' sarebbe commisurata a valori notevolmente piu' elevati rispetto ai criteri fissati dall'art. 5-bis del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, nonche' degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, che pongono al legislatore regionale il limite del rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, tra le quali si colloca il predetto art. 5-bis ed alle quali, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, il legislatore regionale e' tenuto ad adeguarsi (ordinanze r.o. nn. 36, 222, e 223 del 1997).

2. - Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilita', sollevata dalla Regione Trentino-Alto Adige con riferimento alla ordinanza r.o. n. 222 del 1997, in quanto l'area di cui si tratta nel giudizio a quo non sarebbe edificabile, essendo, al contrario, soggetta a vincolo di inedificabilita' derivante dalla vicinanza col cimitero cittadino. L'eccezione non puo' essere accolta poiche' la predetta ordinanza (r.o. n. 222 del 1997), che ha rimesso alla Corte la questione, contiene una plausibile motivazione sulla rilevanza della sollevata questione di legittimita' in relazione alla vocazione edificabile del terreno, per cui la questione deve ritenersi ammissibile.

3. - E' necessario inoltre rilevare preliminarmente che i giudici a quibus, nelle tre ordinanze di rimessione, hanno, con una motivazione plausibile, individuato nell'art. 25 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7 la norma applicabile per la determinazione della indennita' di espropriazione (del resto elemento pacifico tra le parti), per cui e' irrilevante in questa sede che siano intervenute modificazioni al calcolo delle indennita' di esproprio da effettuarsi sulla base delle differenti norme provinciali (l'art 8, comma 1, della legge provinciale di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10 - dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 80 del 1996 - e' stato nel frattempo sostituito dall'art. 18 della legge provinciale di Bolzano 30 gennaio 1997, n. 1).
4. - Come la Corte ha avuto occasione di sottolineare (sentenza n. 80 del 1996), sono prospettabili questioni incidentali di legittimita' costituzionale nei riguardi di una legge regionale del Trentino-Alto Adige o provinciale di Trento o Bolzano che non sia "adeguata", ai sensi dell'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto speciale (d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266), "ai principi e limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale". Infatti, la espressa previsione della facolta' di impugnazione in via principale, ai sensi dell'art. 97 dello statuto, per violazione di esso, entro il termine di novanta giorni, comporta una ulteriore valorizzazione della autonomia speciale, escludendo un'automatica sostituzione normativa ed introducendo un nuovo tipo di ricorso principale (riconducibile sempre alla previsione statutaria delle garanzie). In altri termini, si e' prevista una incostituzionalita' sopravvenuta - si noti - solo dopo il decorso di un termine (sei mesi o altro piu' ampio, fissato dalla stessa norma statale) di tolleranza per consentire all'ente interessato (Regione Trentino-Alto-Adige o Provincia autonoma) di adeguare spontaneamente la propria legislazione, continuando nel frattempo l'applicazione delle disposizioni previgenti. La mancata impugnazione in via principale da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri non puo' precludere, in alcun modo, la prospettabilita' di questioni in via incidentale nei riguardi della legge previgente, poiche' una esclusivita' di tutela costituzionale attraverso il ricorso in via principale si risolverebbe in abolizione del controllo diffuso dei giudici comuni e in soppressione di una garanzia costituzionalmente prevista, con una interpretazione che sarebbe chiaramente in contrasto con il dettato costituzionale e come tale da rifiutarsi dall'interprete. Del resto, la disposizione dell'art. 2 delle citate norme di attuazione contiene un espresso riferimento alla applicazione altresi' della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, cioe' alle norme che prevedono e disciplinano l'incidente di costituzionalita' (sentenza n. 80 del 1996). Pertanto la questione deve considerarsi ritualmente sollevata.
5. - La questione e' fondata. L'art. 5-bis rientra nel novero delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, che costituiscono un limite all'esercizio delle competenze legislative della Regione Trentino-Alto Adige, alla stregua degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale. Ad esso, quindi, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, si sarebbe dovuta adeguare la legislazione regionale entro il termine di sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto dello Stato (in mancanza di piu' ampio termine stabilito dalla stessa legge statale). Infatti, il criterio di determinazione dell'indennizzo dovuto all'espropriato fissato dall'art. 5-bis del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, e' notevolmente difforme (pur dopo l'intervento additivo compiuto con la sentenza n. 283 del 1993), anche in termini economici, da quello previsto dalla norma denunciata, comportante un importo

decisamente superiore, per cui sorgeva un dovere di adeguamento da parte del legislatore regionale. Ne' puo' ostare alla qualifica di norma fondamentale delle riforme economiche sociali la circostanza che la previsione statale di criterio dell'indennizzo, applicabile a tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte o per conto dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, sia contenuta in una norma temporanea in attesa di una disciplina organica della materia. Infatti, la natura di norma temporanea non puo' ritenersi preclusiva del riconoscimento della anzidetta qualifica (v. per tutte la sentenza n. 153 del 1995). Trattasi di norma, sia destinata a necessitata applicazione generale, sia rientrante (sentenza n. 283 del 1993, confermata sul punto da sentenza n. 153 del 1995) nell'ambito di provvedimenti urgenti volti, non soltanto al perseguimento di scopo economico-sociale legato alla ripresa di un settore fondamentale quale e' quello delle opere pubbliche, "ma anche e soprattutto, al risanamento della finanza pubblica, attraverso la decurtazione degli oneri addossati a carico dei bilanci pubblici in una situazione caratterizzata da un gravissimo debito pubblico" (sentenza n. 153 del 1995). Del resto, nel caso in esame non puo' che essere confermato quanto gia' affermato a proposito di analoga legge di regione a statuto speciale (sentenza n. 153 del 1995) e di legge provinciale di Bolzano (sentenza n. 80 del 1996), che cioe' nel citato art. 5-bis si riscontrano i criteri propri dell'anzidetto limite all'esercizio delle competenze legislative delle regioni a statuto speciale. Sussistono infatti sia l'incisiva innovativita' del contenuto normativo, tenuto anche conto delle finalita' perseguite dal legislatore in ordine ad un fenomeno vasto di primaria importanza nazionale, sia la rilevanza della disciplina per la definizione (sia pure temporanea) del rapporto tra proprieta' privata e potere pubblico e quindi per la vita economica e sociale della comunita' intera, con la conseguente connotazione della norma come contenente principi che esigono una attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 153 del 1995).

6. - Dalle ultime considerazioni risulta l'infondatezza della tesi della Regione secondo cui la particolare situazione del Trentino-Alto Adige renderebbe irragionevole l'applicazione nella Regione della norma di cui all'art. 5-bis in quanto le anzidette esigenze economico-sociali non possono essere distinte a seconda delle Regioni o delle finalita' dell'opera, pur sempre pubblica, essendo necessariamente unitari per l'intero territorio nazionale gli obiettivi della anzidetta disposizione e della relativa qualifica di grande riforma. Infatti, il profilo economico-finanziario attiene al complessivo settore pubblico, ed il principio di contenimento della spesa pubblica ha un aspetto globale indissolubile e di interdipendenza. Cio' non puo' non verificarsi anche nei confronti delle regioni a statuto speciale, che abbiano peculiari situazioni di privilegio o di stabilita' finanziaria, anche per la particolarita' della legislazione e dell'andamento amministrativo. Anche queste regioni sono coinvolte e devono partecipare al processo di riequilibrio unitario della finanza pubblica e non possono sfuggire alle conseguenze di perduranti situazioni di squilibrio per l'unicita' degli effetti su economia e bilancio nazionali e regionali. Vi sono certamente in questo settore ripercussioni ed effetti riflessi vicendevoli sulla economia nazionale e regionale e sulle stesse entrate della regione e delle provincie autonome, quantomeno sulle quote variabili, a loro volta influenzate dalla partecipazione al processo di riequilibrio della finanza pubblica (v. i due decreti del Presidente della Repubblica in data 30 luglio 1998 rispettivamente per il 1992-95 e per il 1996). Infine, non e' fondato neppure il profilo sviluppato nella memoria della Regione relativo al mutamento della situazione economico-finanziaria

del Paese, con conseguente riespansione della potesta' legislativa regionale: non e', infatti, intervenuta ne' una nuova determinazione, con abrogazione espressa o implicita da parte del legislatore statale, ne' una diversa valutazione in merito, da parte degli organi istituzionalmente responsabili, sul completo superamento delle esigenze di risanamento della finanza pubblica.

7. - Il denunciato art. 25 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7, in quanto recante un criterio indennitario molto piu' oneroso per l'amministrazione e comunque notevolmente difforme da quello introdotto dall'art. 5-bis inserito dalla sopravvenuta legge n. 539 del 1992, contenente un principio di grande riforma economico-sociale, risulta in contrasto con gli artt. 4 e 8 dello statuto speciale di autonomia e, pertanto - assorbito rimanendo ogni altro profilo denunciato -, deve essere dichiarato, per questa parte, costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 25 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 17 maggio 1956, n. 7 (Espropriazioni per causa di pubblica utilita' non riguardanti opere a carico dello Stato, da eseguirsi nella Regione Trentino-Alto Adige), nella parte in cui determina l'indennita' di espropriazione con criterio non adeguato a quello stabilito dall'art. 5-bis del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in cancelleria il 30 aprile 1999.

Il cancelliere: Fruscella

SENTENZA N. 169
ANNO 1999
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, datato 27 settembre 1997, recante "Modalita' di esercizio delle deroghe di cui all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici", nonche' in relazione alle determinazioni n. 3242 e n. 3243 del 20 ottobre 1997 della Commissione di controllo sugli atti della Regione Veneto, con le quali sono state annullate le delibere della Giunta regionale n. 3401 e n. 3402 del 7 ottobre 1997, recanti "Direttiva CEE n. 409/1979. Art. 9: applicazione deroghe (periodo 11 ottobre-31 dicembre 1997)", promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia, notificati il 28 novembre, il 22 ed il 29 dicembre 1997, depositati in Cancelleria il 4 e il 29 dicembre 1997, l'8, il 9 ed il 13 gennaio 1998, rispettivamente iscritti ai nn. 56 e 61 del registro conflitti 1997 ed ai nn. 2, 3 e 5 del registro conflitti 1998. Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri; Udito nell'udienza pubblica del 9 dicembre 1998 il giudice relatore Massimo Vari; Uditi gli avvocati Vito Vacchi per la Regione Toscana, Ivone Cacciavillani e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Maurizio Pedetta per la Regione Umbria e Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia, nonche' l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzione sollevato dalle Regioni Toscana, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia, nei confronti dello Stato, concerne, in primo luogo, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 settembre 1997, recante "Modalita' di esercizio delle deroghe di cui all'art. 9 della direttiva comunitaria 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici", del quale viene chiesto l'annullamento e, quanto all'impugnazione della Regione Lombardia, anche la previa sospensione. La predetta direttiva, nel porre a carico degli Stati membri della Comunita' europea una serie di misure, in forma per lo piu' di divieti e limitazioni (artt. 5, 6, 7 e 8), ne consente, tuttavia, il superamento in presenza di motivi di interesse generale dalla stessa specificati. Dispone, infatti, l'art. 9, paragrafo 1, che gli Stati, "sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti", possono derogare ai precedenti articoli: a) per ragioni attinenti alla salute e sicurezza pubblica, alla sicurezza aerea, alla prevenzione di danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque, alla protezione della flora e della fauna; b) per esigenze della ricerca, insegnamento, ripopolamento, ecc.; c) per consentire, infine, "in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo, la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantita'"; e cio' nell'osservanza, comunque, di puntuali condizioni specificate nel paragrafo 2. Il censurato provvedimento presidenziale, al dichiarato fine di "garantire l'omogeneita' di applicazione della normativa comunitaria" (art. 1, comma 1), dispone che le deroghe di cui alla lettera c) del paragrafo 1 del predetto art. 9 vengano adottate

dalle Regioni "d'intesa con i Ministri dell'ambiente e per le politiche agricole", precisando, altresi', gli elementi che le Regioni stesse sono tenute, nella circostanza, ad indicare (art. 2). Nell'estendere (art. 3) la disciplina delle condizioni e modalita' di applicazione delle deroghe anche all'ipotesi della cattura per la cessione a fini di richiamo, di cui all'art. 4, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, il decreto individua nell'Istituto nazionale per la fauna selvatica l'autorita' abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite ai sensi degli artt. 2 e 3 sono realizzate (art. 4). 1.1. - La Regione Veneto propone conflitto in relazione, altresi', alle determinazioni (n. 3242 e n. 3243 del 20 ottobre 1997) con cui la Commissione di controllo sugli atti della stessa Regione ha annullato le delibere della Giunta regionale n. 3401 e n. 3402 del 7 ottobre 1997, che avevano provveduto ad applicare le deroghe al regime delle specie cacciabili, per il periodo 11 ottobre-31 dicembre 1997. 2. - Le Regioni, seguendo un iter argomentativo in larga parte comune, assumono che il decreto presidenziale sopra menzionato, nel disciplinare le modalita' di esercizio delle deroghe in questione, sia invasivo della loro sfera di attribuzione, perche' non terrebbe conto dell'ambito delle competenze ad esse spettanti in materia sia di caccia sia di attuazione delle direttive comunitarie. 2.1. - Le ricorrenti rivendicano le attribuzioni ad esse costituzionalmente spettanti, quali e' dato desumere dagli artt. 117 e 118 nonche', secondo taluna delle ricorrenti, dall'art. 97 (Regione Lombardia) e dall'art. 125 della Costituzione (Regione Emilia-Romagna). A ulteriore supporto delle competenze ad esse spettanti, le ricorrenti stesse evocano, inoltre, con varieta' di richiami, non del tutto coincidenti, un quadro normativo rappresentato essenzialmente dall'art. 99 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dagli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, deducendone, da un lato, che il Governo non aveva il potere di provvedere in materia di competenza regionale quale la caccia, e, dall'altro, che non sussistevano, comunque, i presupposti legali perche' alle amministrazioni regionali fossero imposte, attraverso l'intesa con due Ministri, posizioni di codecisione governativa su funzioni di competenza regionale ed attinenti a scelte necessariamente puntuali. Quanto poi alle competenze attuative dell'ordinamento comunitario, a livello legislativo od amministrativo, le Regioni si appellano, per lo piu', alle attribuzioni ad esse riservate, oltre che dall'art. 6 del predetto d.P.R. n. 616 del 1977, dagli artt. 4 e 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86, e dall'art. 1, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157. 2.2. - Secondo le ricorrenti la lesione delle attribuzioni regionali sarebbe ulteriormente avvalorata - oltre che dall'impossibilita' di rinvenire, nell'art. 18, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, ovvero in esigenze di tutela di interessi unitari, il fondamento della potesta' che lo Stato ha preteso di esercitare dall'utilizzo di uno strumento extra ordinem quale si appalesa il censurato decreto presidenziale, che, anche con riguardo ai contenuti, non troverebbe giustificazione ne' come espressione della funzione di indirizzo e coordinamento ne' come manifestazione di potere regolamentare. 2.3. - Quanto alla potesta' regolamentare, secondo taluni dei ricorsi, il decreto sarebbe in contrasto:

con l'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che circoscrive la potesta' stessa alle sole materie di competenza del Ministro (partic. Regione Umbria);

con le norme della legge 9 marzo 1989, n. 86 (in particolare, artt. 4, 6 e 9), che consentono l'attuazione delle direttive attraverso lo strumento regolamentare solo quando cio' sia previsto dalla legge comunitaria per l'anno di riferimento, fermo comunque il rispetto delle procedure di cui al predetto art. 17 della legge n. 400 del 1988;

con l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che prevede il parere obbligatorio della Conferenza Stato-Regioni sugli schemi di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome (partic. Regione Umbria). 2.4. - In ordine, poi, alla funzione di indirizzo e coordinamento, a parte il difetto di base legale sostanziale, viene denunciata la carenza dei requisiti di forma prescritti dalla normativa vigente. Sotto questo aspetto, dall'insieme dei ricorsi, e' dato desumere il riferimento:

alla deliberazione del Consiglio dei ministri, prevista, tra l'altro, dall'art. 9, comma 6, della legge n. 86 del 1989 (partic. Regioni Toscana e Lombardia);

all'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, alla luce, principalmente, delle previsioni dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (partic. Regione Lombardia). 2.5. - Sulla scorta degli accennati motivi le ricorrenti Regioni chiedono, pertanto, che questa Corte dichiari non spettare allo Stato l'emanazione dell'impugnato decreto presidenziale, sollecitandone l'annullamento in toto e, secondo le conclusive richieste di taluno dei ricorsi (EmiliaRomagna), anche con specifico riguardo agli artt. 2, 3 e 4. In subordine la Regione Lombardia chiede, altresi', che si dichiari spettare ad essa il potere di individuare le modalita' concrete di attuazione delle deroghe. 2.6. - Quanto, poi, alle due determinazioni (n. 3242 e n. 3243 del 10 ottobre 1997) con cui la Commissione di controllo ha annullato le delibere della Giunta regionale del Veneto (n. 3401 e n. 3402 del 7 ottobre 1997), concernenti le deroghe ai divieti di caccia per il periodo 11 ottobre-31 dicembre 1997, la Regione ricorrente, oltre a lamentare la lesione delle proprie attribuzioni nei termini in precedenza ricordati, deduce specificamente che le concrete ipotesi di deroga possono essere definite attraverso provvedimenti amministrativi, con la conseguenza che la competenza, alla stregua del disposto degli artt. 6 e 99 del d.P.R. n. 616 del 1977, non potrebbe non essere regionale. 3. - In via pregiudiziale va disposta la riunione dei giudizi, che, avendo, infatti, ad oggetto questioni in parte identiche e in parte connesse, possono essere decisi con un'unica sentenza. 4. - Sempre in via pregiudiziale, quanto al ricorso proposto dalla Regione Umbria (Reg. confl. n. 3 del 1998), va dichiarata inammissibile la costituzione del Presidente del Consiglio, avvenuta oltre il termine prescritto (artt. 25 e 41 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nonche' art. 27 delle norme integrative 16 marzo 1956). 5. - Nel merito i ricorsi proposti dalle Regioni avverso il decreto presidenziale in epigrafe indicato sono fondati. 6. - I problemi posti dai ricorsi stessi esigono, in vista della delimitazione della sfera di attribuzione propria di ciascuna delle parti in causa, una breve ricognizione del contesto normativo di riferimento, quale si desume, in particolare, dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157, il cui art. 18, comma 3, risulta posto a fondamento dell'impugnato decreto. Tale legge, nel dettare nuove norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, ha espressamente disposto (art. 1, comma 4) l'integrale recepimento ed attuazione, "nei modi e nei termini previsti" dalla medesima, delle direttive comunitarie concernenti la conservazione degli uccelli selvatici (79/409/CEE del 2 aprile 1979, 85/411/CEE del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE del 6 marzo 1991), con i relativi allegati. Appare da cio' chiaro l'intento del legislatore nazionale di adeguare all'ordinamento comunitario un quadro di disciplina che, come risulta gia' dalla sentenza di questa Corte n. 1002 del 1988, si e' venuto componendo nel tempo sulla base di principi, riconfermati dalla piu' recente normativa, che sono quelli dell'appartenenza della fauna selvatica al patrimonio indisponibile dello Stato (art. 1, comma 1, della citata legge); dell'affievolimento del tradizionale "diritto di caccia", che viene

subordinato all'istanza prevalente della conservazione del patrimonio faunistico e della salvaguardia della produzione agricola (art. 1, comma 2); della previsione, infine, di un regime di caccia programmata per tutto il territorio nazionale (art. 14), cui fa riscontro, come si desume anche dal menzionato art. 18, comma 3, la puntuale indicazione delle specie cacciabili in un apposito elenco; elenco suscettibile, peraltro, di modifica, attraverso decreti emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di realizzare la costante consonanza tra ordinamento nazionale e disciplina comunitaria e internazionale (v. sentenza n. 277 del 1998). 7. - Nell'ambito del descritto sistema, ispirato alla preminente finalita' della tutela della fauna, i ricorsi sollevano il problema della spettanza del potere di apportare le deroghe previste dall'art. 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 79/409/CEE, al generale regime protettivo degli uccelli selvatici ivi stabilito. 8. - Questa Corte, con la sentenza n. 272 del 1996, esaminando il problema dei limiti in cui la disposizione comunitaria concernente le deroghe possa reputarsi immediatamente efficace nell'ordinamento interno, ha ritenuto che essa sia da considerare operativa solo nel senso di legittimare le autorita' nazionali ad adottare, ove lo ritengano, provvedimenti che consentano di superare i divieti della direttiva, verificando che ricorrano le situazioni ipotizzate e apprestando specifiche misure comportanti, in armonia con le indicazioni della giurisprudenza comunitaria, un circostanziato riferimento agli elementi di cui ai paragrafi 1 e 2 della disposizione stessa. Inoltre, quanto al potere di variazione dell'elenco delle specie cacciabili, affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri dall'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992, la sentenza medesima ha ribadito il principio, accolto in precedenza dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale, in considerazione del carattere di norme di riforma economico-sociale proprio delle disposizioni protettive della fauna selvatica, nonche' del carattere unitario degli interessi ad esse sottostanti, e' data, attualmente, alle Regioni la facolta' di modificare detto elenco soltanto in senso ulteriormente limitativo, e non estensivo, delle eccezioni al divieto generale di caccia (sentenze n. 577 del 1990 e n. 1002 del 1988). 9. - Cio' premesso, puo' osservarsi, venendo cosi' al merito delle censure, che le attribuzioni che incontestabilmente spettano alle Regioni, in tema di caccia, non consentono, anche a tener conto dell'ulteriore trasferimento di competenze operato in loro favore dal decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, il disconoscimento delle competenze che, in materia di tutela della fauna selvatica, restano, comunque, affidate allo Stato e che sono tali da riverberarsi, come questa Corte ha avuto occasione di affermare, anche sulla disciplina delle modalita' della caccia stessa, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie selvatiche (sentenza n. 323 del 1998). Cio' non significa, pero', che lo Stato sia legittimato ad intervenire sulla base di presupposti e secondo modalita' che non siano quelli richiesti dall'ordinamento. Ed e' proprio alla luce dei principi che lo Stato e' tenuto ad osservare che il decreto presidenziale impugnato va reputato illegittimo, vuoi a considerarlo un atto di natura regolamentare vuoi a reputarlo un atto di indirizzo e coordinamento. 10. - Sotto il primo profilo occorre rammentare, anzitutto, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo il quale i regolamenti, governativi o ministeriali, non sono in via di principio legittimati a disciplinare, in ragione della distribuzione delle competenze normative fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione, le materie di spettanza regionale. Tuttavia questa Corte non ignora (v. anche sentenza n. 278 del 1993) come, negli anni piu' recenti, il legislatore abbia provveduto ad ampliare la possibilita' di ricorso a discipline dettate da fonti normative di rango non legislativo, alla stregua di orientamenti di carattere generale che

hanno trovato specifico accoglimento anche in materia di recepimento e di attuazione dell'ordinamento comunitario, con riguardo segnatamente all'espressa e condizionante disciplina della legge 9 marzo 1989, n. 86, circa casi e modalita' per l'esercizio del potere regolamentare (art. 4). Senza che occorra qui affrontare la problematica posta dalle regole che, come sopra accennato, riguardano il rapporto fra fonti statali e fonti regionali, e' sufficiente considerare che tale disciplina avrebbe, in ogni caso, richiesto un procedimento diverso da quello seguito, secondo quanto specificato nei commi 4 e 5 dell'art. 4 della menzionata legge (e cioe', in particolare, deliberazione collegiale del Governo, parere delle competenti Commissioni parlamentari, ove richiesto dalla legge comunitaria, e parere del Consiglio di Stato); cio' a tacere della piu' recente previsione dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 281 del 1997, il quale esige che la Conferenza Stato-Regioni sia obbligatoriamente sentita "sugli schemi di regolamento nelle materie di competenza regionale". Decisivo e', poi, il rilievo inerente all'avvenuto esercizio della potesta' regolamentare in assenza del necessario supporto legislativo, considerato che l'opzione a favore della soluzione regolamentare deve essere, in base al predetto art. 4 della legge n. 86 del 1989, espressamente indicata nella legge comunitaria. Il che non si riscontra nel caso del provvedimento in esame, che, tra l'altro, non puo' rinvenire la sua base legale nemmeno nell'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992, pur richiamato nelle premesse, dovendosi tener distinto, cosi' come esattamente avvertono le ricorrenti, il potere di modifica degli elenchi, da tale disposizione disciplinato, dal potere di deroga di cui all'art. 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva comunitaria; potere che, in effetti, la legge n. 157 del 1992, nonostante l'avvenuto recepimento della direttiva comunitaria (art. 1, comma 4), non ha in alcun modo disciplinato. A tale esigenza di distinzione non contraddice la sentenza di questa Corte n. 272 del 1996, che, benche' invocata in senso antitetico da quasi tutte le parti in causa a sostegno delle proprie ragioni, si e' soffermata sul potere di variazione, riservato allo Stato dal predetto art. 18, quale strumento per recepire, come risulta dalla disposizione stessa, i nuovi elenchi delle specie cacciabili, a seguito dell'avvenuta approvazione comunitaria o dell'entrata in vigore delle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia, ma in nessun modo ha asserito che detto potere possa reputarsi espressivo anche di quello attinente alla disciplina delle deroghe, si' da legittimare il provvedimento oggetto della presente impugnativa. 11. - Non diverse appaiono le conclusioni, ove si riconduca l'atto contestato alla funzione di indirizzo e coordinamento, nel cui esercizio il Governo e' tenuto, del pari, a soddisfare precisi requisiti di forma e di sostanza: di forma, dovendo la stessa funzione essere svolta per mezzo di una delibera del Consiglio dei ministri, adottata previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, secondo le regole oggi desumibili dall'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (nel testo risultante dalla sentenza di questa Corte n. 408 del 1998); di sostanza, attesa la necessita' di un idoneo fondamento legislativo, consistente nella previa determinazione con legge dei principi ai quali il Governo deve attenersi. 12. - Peraltro, le esposte considerazioni, dalle quali discende l'illegittimita' del censurato decreto presidenziale, non conducono a ritenere fondata la pretesa della Regione Veneto, nella parte in cui, impugnando le determinazioni negative dell'organo statale di controllo sulle delibere adottate dalla Giunta, rivendica sostanzialmente per se' la facolta' di applicare la deroga, per di piu' attraverso provvedimenti di carattere amministrativo. Poiche', come appare del resto condiviso dalle Regioni ricorrenti, la legge 11 febbraio 1992, n. 157, pur avendo recepito espressamente (art. 1, comma 4) la direttiva comunitaria, non ha in alcun modo disciplinato la facolta' di deroga prevista

dall'art. 9, paragrafo 1, lettera c), ne discende necessariamente la conclusione che l'assetto attualmente dato alla materia dalla legislazione nazionale e', per questo aspetto, da reputare - anche in considerazione del carattere meramente facoltativo dell'attivazione delle deroghe - di per se' compiuto, con la sola previsione del potere di variazione degli elenchi attraverso i quali si provvede all'individuazione delle specie cacciabili. Non e', d'altro canto, da ritenere che, in tale situazione, le Regioni possano provvedere ad attivare autonomamente le deroghe, in quanto l'esercizio di un siffatto potere si rifletterebbe sulla tutela minima delle specie protette, il cui nucleo viene identificato dallo Stato sia con la legge sia con i successivi atti, adottati nell'esercizio del potere di variazione previsto dall'art. 18, comma 3; potere espressamente annoverato, di recente, dal legislatore (art. 69, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), fra i "compiti di rilievo nazionale per la tutela dell'ambiente" (in tal senso v. anche sentenza n. 168 del 1999). Tale nucleo, nell'impedire alle Regioni di estendere la portata delle eccezioni al divieto generale di caccia, non puo' venire, infatti, ricostruito - come questa Corte ha avuto cura di precisare e come e' il caso qui di ribadire - sulla sola base di una generica compatibilita' tra la regola del divieto di caccia e un determinato numero di eccezioni (sentenza n. 577 del 1990). Esso va, in realta', visto come la risultante di una serie di opzioni qualitative concernenti le singole specie animali cacciabili e non cacciabili, che non puo' essere incisa e alterata da contrastanti scelte degli enti territoriali, anche ad autonomia speciale, se non a condizione di creare situazioni di incertezza sull'estensione della stessa sfera protetta come interesse unitario (sentenza n. 577 del 1990 gia' citata). E questo senza che venga a configurarsi un inadempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, riscontrandosi, nella specie, non esigenze di adeguamento ai vincoli da esso positivamente stabiliti, bensi' soltanto il mancato esercizio di una facolta' che consentirebbe, attivando la deroga, il parziale esonero dall'osservanza degli stessi vincoli. 13. - Al di la' della specifica prospettiva, dalla quale muovono le ricorrenti, e cioe' quella delle loro competenze in materia di caccia, si deve inoltre considerare che, a tener presenti le varie situazioni che, secondo la direttiva comunitaria, autorizzano il ricorso allo strumento della deroga, si evince una varieta' di interessi che appaiono, per lo piu', di pertinenza dello Stato. In questa prospettiva anche la stessa locuzione della lettera c), la' dove richiama l'esigenza di "consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantita'", parrebbe, invero, far riferimento a ipotesi che non appaiono compiutamente identificabili con l'attivita' venatoria. La molteplicita' di interessi ed esigenze che vengono in rilievo dimostra, dunque, che si tratta di regole che spetta in primis allo Stato di dettare, sia perche' titolare degli interessi preminenti nella stessa gerarchia desumibile dall'art. 9 della direttiva sia per evidenti esigenze di uniformita' di assetto e di organicita' del sistema, che non tollererebbero, come e' evidente, la parcellizzazione di interventi affidati totalmente alle Regioni. 14. - In conclusione, posto che la disposizione dell'art. 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva comunitaria richiede, per la sua concreta attuazione nell'ordinamento interno, una legge nazionale che valuti e ponderi i vari interessi che vengono in rilievo e che non sono certamente soltanto quelli connessi all'esercizio venatorio, la Regione Veneto non ha motivo di dolersi, quanto alla pretesa lesione della propria sfera di attribuzioni, dell'avvenuto annullamento, da parte della Commissione di controllo sugli atti della Regione, dei provvedimenti con i quali la Giunta aveva provveduto a disciplinare in via amministrativa le deroghe in tema di specie cacciabili per il periodo 11 ottobre-31

dicembre 1997. 15. - L'istanza cautelare avanzata dalla Regione Lombardia rimane assorbita dalla presente decisione di merito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara che:

non spetta allo Stato disciplinare con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 settembre 1997 le modalita' di esercizio delle deroghe di cui all'art. 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva comunitaria 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e di conseguenza annulla detto decreto;

spetta allo Stato, e per esso alla Commissione di controllo sugli atti della Regione Veneto, annullare le delibere della Giunta regionale n. 3401 e n. 3402 del 7 ottobre 1997, aventi ad oggetto l'applicazione delle deroghe al regime della specie cacciabili per il periodo 11 ottobre-31 dicembre 1997. Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Vari

Il cancelliere: Di Paola Depositata in cancelleria il 14 maggio 1999.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 199
ANNO 1999
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 64 del regio decreto-legge 3 febbraio 1938, n. 744 (Norme sul reclutamento ed avanzamento dei sottufficiali e militari di truppa, nonché sullo stato dei sottufficiali della regia aeronautica), convertito nella legge 16 febbraio 1939, n. 468, e dell'art. 30 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 196 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino dei ruoli, modifica alle norme di reclutamento, stato ed avanzamento del personale non direttivo delle Forze armate), promosso con ordinanza emessa il 14 ottobre 1997 dal Consiglio di Stato, sul ricorso proposto da Elmi Giovanni contro il Ministero della difesa, iscritta al n. 151 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1998.
Visto l'atto di costituzione di Elmi Giovanni;
udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 1999 il Giudice relatore Francesco Guizzi;
udito l'avvocato Orazio Lupini per Elmi Giovanni.

(……)

Considerato in diritto

1. — Il Consiglio di Stato dubita, in riferimento all'art. 3 e al combinato disposto degli artt. 52, 2 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 64 del regio decreto-legge 3 febbraio 1938, n. 744, convertito nella legge 16 febbraio 1939, n. 468, e dell'art. 30 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 196, nella parte in cui non prevedono la previa contestazione degli addebiti nel procedimento tendente all'irrogazione di sanzioni disciplinari di *status* a carico di militari di truppa in servizio volontario nell'Aeronautica.
2. — La questione sollevata con riferimento all'art. 30 del decreto legislativo n. 196 del 1995 è inammissibile. Le disposizioni in esso contenute sono infatti applicabili a decorrere dal 1° settembre 1995 (art. 42 di detto decreto legislativo), con la conseguenza che l'art. 30 in esame non poteva, né avrebbe potuto, trovare applicazione nel giudizio *a quo*, essendo divenuto efficace successivamente ai fatti che diedero origine alla controversia sottoposta alla cognizione del Collegio rimettente. Tale articolo è inoltre censurato nella parte in cui non prevede l'applicazione d'una norma procedurale, qual è quella della previa contestazione degli addebiti, che per definizione non è suscettibile di retroattività, salvi i casi in cui questa sia espressamente stabilita dal legislatore. In assenza di una simile previsione nel decreto legislativo n. 196 del 1995, si deve ritenere che tutte le norme processuali ivi contenute - o richiamate attraverso la *relatio* alla legge n. 599 del 1954 - non siano suscettibili di applicazione retroattiva, secondo il principio *tempus regit actum*.
3. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 64 del regio decreto-legge n. 744 del 1938 è invece infondata con riferimento a tutti i parametri invocati.
Questa Corte ha già affermato, in più occasioni, che il diritto di difesa è indefettibile, anche nei procedimenti finalizzati a irrogare ai militari sanzioni disciplinari sia di *status* (sentenze nn. 240 del 1997, 126 del 1995, 197 del 1994, 17 del 1991) sia di corpo (sentenza n. 32 del 1992). Tuttavia, l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata potrebbe essere dichiarata, nel caso di specie, soltanto se mancasse nell'ordinamento una norma che imponga all'amministrazione della difesa di contestare

previamente gli addebiti al militare di truppa dell'Aeronautica in servizio volontario. Ma questa lacuna non esiste.

Il giudice *a quo* ha accertato che - al momento della commissione dell'illecito da cui è scaturita l'irrogazione della sanzione di stato - l'incolpato aveva, ai sensi dell'art. 11, quarto comma, della legge n. 212 del 1983, lo *status* di militare di truppa in servizio volontario. In proposito va rilevato come l'art. 35, quinto comma, della legge n. 958 del 1986, stabilisca che "per il proscioglimento della ferma volontaria contratta si applicano le specifiche norme di cui al titolo III della legge 31 luglio 1954, n. 599, e successive modifiche, nonché quelle previste dalla legge 10 maggio 1983, n. 212, per gli allievi sottufficiali"; e va sottolineato come nello stesso articolo siano disciplinati, al primo comma, la domanda di commutazione della leva in ferma prolungata e al secondo comma l'arruolamento volontario. Ciò induce a ritenere che il quinto comma, sopra trascritto, abbia portata generale e si applichi a tutte le ipotesi in cui un rapporto di servizio del militare di truppa, volontariamente iniziato, sia prodromico all'assunzione del grado di sottufficiale, tanto in servizio permanente, quanto in ferma prolungata.

Il richiamo al titolo III della legge n. 599 del 1954, contenuto nell'art. 35, quinto comma, della legge n. 958 del 1986, fa sì che al militare di truppa - arruolatosi volontariamente con la prospettiva di conseguire il grado di sottufficiale alla scadenza del dodicesimo mese di servizio - si applichi l'art. 40 della legge n. 599 del 1954, il quale statuisce che la cessazione dalla ferma volontaria, o dalla rafferma, se disposta per motivi disciplinari, debba essere preceduta da inchiesta formale. E questa "comporta la contestazione degli addebiti con facoltà al sottufficiale di presentare le sue discolpe" (art. 64 della legge n. 599 del 1954).

Ne consegue che, contrariamente all'avviso del Collegio rimettente, non sussiste nell'ordinamento la denunciata lacuna, perché si prevede espressamente, attraverso un rinvio, l'obbligo della previa contestazione dell'addebito per tutti i casi di proscioglimento dalla ferma volontaria. Sebbene tale rilievo abbia carattere assorbente, mette conto ricordare altresì che l'obbligo della previa contestazione, nel procedimento finalizzato all'irrogazione d'una sanzione disciplinare di *status*, è principio generale dell'ordinamento, desumibile dall'art. 15 della legge n. 382 del 1978, su cui si è già espressa la giurisprudenza amministrativa, sostenendo che la previa contestazione dell'addebito sottende un'esigenza comune a tutti i procedimenti disciplinari che (pur in assenza di norme espresse) si ricollega al diritto di difesa.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

a) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 196 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino dei ruoli, modifica alle norme di reclutamento, stato ed avanzamento del personale non direttivo delle Forze armate), sollevata, con riferimento all'art. 3 e al combinato disposto degli artt. 52, 2 e 24 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza in epigrafe;

b) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 64 del regio decreto-legge 3 febbraio 1938, n. 744 (Norme sul reclutamento ed avanzamento dei sottufficiali e militari di truppa, nonché sullo stato dei sottufficiali della regia aeronautica), convertito nella legge 16 febbraio 1939, n. 468, sollevata, con riferimento all'art. 3 e al combinato disposto degli artt. 52, 2 e 24 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 1999.
Renato GRANATA, Presidente
Francesco GUIZZI, Redattore
Depositata in Cancelleria il 28 maggio 1999.

SENTENZA N. 229
ANNO 1999
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), promossi con ordinanze emesse il 24 marzo 1998 (n. 2 ordinanze) dalla Commissione tributaria provinciale di Ancona, il 17 febbraio 1998 dalla Commissione tributaria provinciale di Pisa, il 29 aprile 1998 dalla Commissione tributaria di primo grado di Trento, il 6 giugno 1998 dalla Commissione tributaria provinciale di Parma, l'11 luglio 1998 dalla Commissione tributaria provinciale di Viterbo, il 22 aprile 1998 dalla Commissione tributaria provinciale di Torino e il 30 ottobre 1998 dalla Commissione tributaria provinciale di Genova, rispettivamente iscritte ai nn. 476, 485, 508, 581, 688, 739 e 859 del registro ordinanze 1998 ed al n. 71 del registro ordinanze 1999 e pubblicate nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica nn. 27, 28, 36, 40, 41 e 48, prima serie speciale, dell'anno 1998 e n. 8, prima serie speciale, dell'anno 1999.

Visto l'atto di costituzione di Paternoster Giovanni nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 14 aprile 1999 il giudice relatore Annibale Marini.

(……)

Considerato in diritto

1. - Le otto ordinanze di rimessione contestano tutte la legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), a tenore del quale "Il primo comma dell'art. 36-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, nel testo da applicare sino alla data stabilita nell'art. 16 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, deve essere interpretato nel senso che il termine in esso indicato, avendo carattere ordinatorio, non è stabilito a pena di decadenza".

Quanto ai parametri, tutte le ordinanze fanno riferimento all'art. 3 della Costituzione. Vengono altresì evocati gli artt. 24 (Commissioni tributarie provinciali di Viterbo, di Ancona e di Pisa), 53 (Commissione tributaria provinciale di Ancona), 97 (Commissioni tributarie provinciali di Parma, di Viterbo e di Pisa), 101, secondo comma (Commissioni tributarie provinciali di Parma e di Torino), 102 (Commissioni tributarie provinciali di Parma e di Ancona), 108, secondo comma (Commissione tributaria provinciale di Parma), e 113 Cost. (Commissioni tributarie provinciali di Viterbo e di Pisa).

2. - Nonostante la diversità delle prospettazioni, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalle otto ordinanze di rimessione, si presenta in termini fondamentalmente comuni, in quanto la norma denunciata viene fatta oggetto di censura per avere attribuito, con efficacia retroattiva, carattere di ordinatorietà ad un termine, quello di cui all'art. 36-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, che la giurisprudenza della Commissione tributaria centrale e della Corte di cassazione aveva invece qualificato come perentorio.

I giudizi vanno pertanto riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3. - La questione non è fondata.

Secondo i giudici *a quibus*, in buona sostanza, la norma impugnata non potrebbe dirsi realmente interpretativa, quanto piuttosto retroattivamente innovativa rispetto alla precedente disciplina ed emanata, in contrasto con il generale principio di ragionevolezza, con l'unica intenzione di incidere sui giudizi in corso, così violando valori costituzionalmente tutelati, di volta in volta individuati dai medesimi rimettenti nell'autonomia della funzione giudiziaria, nel diritto di difesa e di tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione, nel principio dell'affidamento, nel principio della capacità contributiva ed in quello del buon andamento della pubblica amministrazione.

A tale riguardo va subito chiarito - sgombrando così il campo da un equivoco nel quale sembrano essere caduti quasi tutti i rimettenti - che non è affatto decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo ovvero sia una norma innovativa con efficacia retroattiva. Questa Corte ha infatti ripetutamente precisato che il divieto di retroattività della legge - pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve in linea di principio attenersi - non è stato tuttavia elevato a dignità costituzionale, se si eccettua la previsione dell'art. 25 Cost., limitatamente alla legge penale (*ex plurimis,* sentenze n. 397 del 1994, n. 155 del 1990, n. 13 del 1977). Il legislatore ordinario, pertanto, nel rispetto del suddetto limite, può emanare norme con efficacia retroattiva, interpretative o innovative che esse siano, a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti (ancora, tra le tante, sentenze n. 432 del 1997, n. 376 del 1995, n. 153 del 1994).

Ed è proprio sotto l'aspetto del controllo di ragionevolezza che può venire in considerazione la c.d. funzione di interpretazione autentica che una norma sia chiamata a svolgere con efficacia retroattiva.

4. - Nella specie, lo scrutinio della norma denunciata alla stregua del criterio di ragionevolezza deve prendere necessariamente le mosse dalla constatazione dell'esistenza di una significativa divergenza di opinioni, manifestatasi tanto nella giurisprudenza di merito quanto in dottrina, sulla natura del termine per la liquidazione delle imposte che risultano dovute in base al controllo "formale" delle dichiarazioni, previsto dall'art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973, come modificato dall'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 27 settembre 1979, n. 506 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 e n. 602, concernenti l'accertamento e la riscossione delle imposte sui redditi), e riguardo al coordinamento tra detta norma e l'art. 17, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), concernente i termini per l'iscrizione a ruolo delle imposte liquidate in base alle dichiarazioni presentate dai contribuenti.

Non compete evidentemente a questa Corte esprimere valutazioni sulla fondatezza delle diverse tesi. Ciò che importa sottolineare è la non univocità degli orientamenti emersi - tale da indurre qualche commissione tributaria ad auspicare, nella stessa motivazione della propria decisione, un intervento chiarificatore del legislatore - e la considerazione che il contrasto interpretativo, ancora persistente nei mesi immediatamente precedenti l'emanazione della norma impugnata, non poteva certo dirsi definitivamente risolto - diversamente da quanto i rimettenti mostrano di ritenere - per effetto delle uniche due pronunce della Corte di cassazione intervenute in materia a breve distanza di tempo l'una dall'altra.

La norma denunciata trova, dunque, la giustificazione della propria efficacia retroattiva, sotto il profilo della ragionevolezza, nella esistenza di un obiettivo dubbio ermeneutico sulla natura del termine previsto dal citato art. 36-*bis*, nella gravità, più volte sottolineata anche dalla dottrina, delle conseguenze che da siffatta incertezza derivavano in una materia delicata quale è quella dei controlli sulle dichiarazioni dei redditi, e nella circostanza che l'interpretazione imposta dal legislatore risulta compatibile con il testo della norma ed anzi conforme ad una delle letture già prospettate dalla giurisprudenza.

5. - La norma scrutinata non si pone d'altro canto in conflitto con altri valori costituzionalmente tutelati.

5.1. - La rilevata sussistenza di un obiettivo contrasto interpretativo in sede giurisdizionale induce innanzitutto ad escludere la violazione del principio dell'affidamento. Nessun legittimo affidamento poteva infatti sorgere sulla base di una interpretazione della norma tutt'altro che pacifica e consolidata ed anzi fortemente contrastata nella giurisprudenza di merito.

Per altro verso, deve considerarsi che l'art. 36-*bis*, oggetto dell'interpretazione autentica, non ha contenuto precettivo nei confronti dei contribuenti ma pone, come si è visto, un termine a carico dell'amministrazione finanziaria per la liquidazione delle maggiori imposte accertate a seguito di controllo "formale" delle dichiarazioni, cosicché il preteso affidamento dei contribuenti stessi dovrebbe riguardare non già la legittimità della propria condotta ma l'intervenuta decadenza dell'amministrazione dal potere di iscrivere a ruolo somme che siano risultate effettivamente dovute, a titolo di imposta, a seguito del suddetto controllo. Il che, evidentemente, porta ad escludere che la situazione soggettiva degli interessati possa, sotto tale aspetto, ritenersi meritevole di tutela.

5.2. - La norma denunciata non è nemmeno lesiva delle attribuzioni del potere giudiziario (artt. 101, 102 e 108 Cost.). Questa Corte ha infatti ripetutamente affermato che l'attività del legislatore, pur se diretta a stabilire il significato di una norma preesistente, opera su un piano diverso dall'interpretazione in senso proprio del giudice, in quanto mentre la prima "interviene sul piano generale ed astratto del significato delle fonti normative, quella del giudice opera sul piano particolare come premessa per l'applicazione concreta della norma alla singola fattispecie sottoposta al suo esame" (sentenze n. 432 del 1997, n. 311 del 1995, n. 397 del 1994, n. 402 del 1993). L'efficacia retroattiva della norma non viene ad incidere dunque sulla *potestas iudicandi*, bensì sul modello di decisione cui l'esercizio della suddetta potestà deve attenersi.

5.3. - Le medesime considerazioni portano altresì ad escludere la violazione del diritto di difesa (art. 24 Cost.) e del diritto di tutela giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione (art. 113 Cost.).

5.4. - Non sussiste nemmeno la lamentata violazione del principio della capacità contributiva, prospettata dalla Commissione tributaria provinciale di Ancona sul rilievo che i contribuenti, i quali avessero fatto affidamento sulla perentorietà del termine di cui all'art. 36-*bis,* si troverebbero ora costretti a recuperare una capacità contributiva che ritenevano di non dover più garantire.

Si è già visto, infatti, che nella fattispecie non ricorrevano i presupposti per la formazione di un legittimo affidamento. A ciò deve aggiungersi che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il principio sancito dall'art. 53 Cost. ha carattere oggettivo, riferendosi ad indici concretamente rivelatori di ricchezza e non già a stati

soggettivi di affidamento del contribuente (sentenza n. 143 del 1982, ordinanza n. 542 del 1987).
5.5. - Per quanto riguarda l'asserita lesione del principio di eguaglianza, per la diversità di trattamento che si realizzerebbe tra quei contribuenti, i cui ricorsi, fondati sulla eccezione di decadenza dell'amministrazione finanziaria per il decorso del termine di cui all'art. 36- *bis,* sono stati accolti con sentenza passata in giudicato e gli altri, le cui controversie sono ancora pendenti o che saranno oggetto in futuro di pretesa fondata su controllo "formale" delle dichiarazioni, è sufficiente rilevare che la denunciata diversità non è determinata dalla legge interpretativa, ma deriva dal necessario rispetto del giudicato (v. ordinanza n. 167 del 1996).
5.6. - Va da ultimo escluso che la norma denunciata sia in contrasto con l'art. 97 della Costituzione. Il principio di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione non comporta, infatti, necessariamente, che tutti i termini a questa imposti per il compimento delle proprie attività debbano avere carattere perentorio. Va ricordato d'altro canto che l'art. 28 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nel riconoscere come ordinatorio e non posto a pena di decadenza il termine di cui all'art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973, non lascia priva di termini decadenziali l'attività di controllo "formale" delle dichiarazioni, trovando comunque applicazione l'art. 17 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, secondo il quale le imposte liquidate in base alle dichiarazioni presentate dai contribuenti (e dunque anche quelle liquidate a seguito di controllo "formale") devono essere iscritte a ruolo, a pena di decadenza, nel termine previsto dal primo comma dell'art. 43 del d.P.R. n. 600 del 1973.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,
dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), sollevata, con le ordinanze in epigrafe, dalla Commissione tributaria provinciale di Ancona, in riferimento agli artt. 3, 24, 53 e 102 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Pisa, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di primo grado di Trento, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Parma, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, 101, secondo comma, 102, primo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Viterbo, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Torino, in riferimento agli artt. 3 e 101, secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Genova, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 1999.
Renato GRANATA, Presidente
Annibale MARINI, Redattore
Depositata in cancelleria l'11 giugno 1999.

SENTENZA N. 416
ANNO 1999
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promosso con ordinanza emessa il 5 dicembre 1997 dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, sul ricorso proposto da Biagini Celestino contro la Direzione Provinciale del Tesoro di Roma, iscritta al n. 604 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visto l'atto di costituzione di Biagini Celestino nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1999 il Giudice relatore Massimo Vari;

uditi l'avvocato Federico Rafti per Biagini Celestino e l'Avvocato dello Stato Michele Di Pace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. Con l'ordinanza in epigrafe, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

La disposizione impugnata stabilisce che, "con effetto sui trattamenti liquidati dalla data di cui al comma 185", e cioè dal 30 settembre 1996, "le pensioni di anzianità a carico della assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e delle forme di essa sostitutive, nonché i trattamenti anticipati di anzianità delle forme esclusive della medesima, non sono cumulabili, limitatamente alla quota liquidata con il sistema retributivo, con redditi da lavoro di qualsiasi natura e il loro conseguimento è subordinato alla risoluzione del rapporto di lavoro".

1.1. Il giudice rimettente pone in dubbio, anzitutto, la legittimità dell'"operatività retroattiva" della disposizione censurata (entrata in vigore il 1° gennaio 1997), ritenendo che essa violi:

l'art. 77 e le "altre norme costituzionali (artt. 70 segg.) che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi", essendo stati recuperati i contenuti di un decreto-legge non convertito (il decreto-legge 30 settembre 1996, n. 508), così contraddicendo il precetto costituzionale che fa decadere fin dall'inizio tali decreti, con conseguenze che "dopo la sentenza della Corte costituzionale" n. 360 del 1996 non possono "essere violate o indirettamente aggirate";

l'art. 3 della Costituzione, a causa, da un lato, della disparità posta in essere tra titolari di pensione da lavoro dipendente e titolari di pensioni da lavoro autonomo, con la differente decorrenza del divieto di cumulo, fissata per questi ultimi alla stregua del successivo comma 190 dall'entrata in vigore della legge n. 662 del 1996 e, dall'altro, del "contrasto con l'esigenza primaria di tutelare l'affidamento del cittadino, elemento fondamentale nello Stato di diritto".

1.2. Nel denunciare, poi, la disposizione "per la parte in cui stabilisce il totale divieto di cumulo del trattamento pensionistico di attività (recte: anzianità) con ogni tipo di

reddito da attività autonoma libero-professionale", il giudice a quo lamenta l'irrazionalità di una disciplina che, in violazione degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, comporta "il sostanziale annullamento di un diritto", quale quello alla pensione di anzianità liquidata interamente con il sistema retributivo; e cioè per coloro che, giusta l'art. 1, comma 13, della legge n. 335 del 1995, possono, alla data del 31 dicembre 1995, far valere un'anzianità contributiva di almeno diciotto anni. Quanto sopra a causa, tra l'altro, della omessa previsione di qualsiasi meccanismo correttivo da parte della norma, la quale, trascurando "ogni criterio di proporzionalità tra contributi, retribuzioni e pensioni", vulnera, conseguentemente, anche il principio "di adeguatezza della pensione alle esigenze di vita del pensionato e di proporzionalità della pensione medesima alla quantità e qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo".
1.3. L'ordinanza prospetta, altresì, un possibile vulnus degli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione. Il rimettente, muovendo dal presupposto che pure il pensionato "conserva il diritto inviolabile e irrinunciabile al libero esplicarsi della sua personalità anche sul piano economico", ritiene che una disposizione quale quella denunciata, ponendo in discussione l'"effettività" della tutela previdenziale, da reputare "addirittura annullata", abbia un effetto dissuasivo sul lavoratore (dipendente o autonomo) quanto all'"adozione di scelte che coinvolgono la sua libertà lavorativa".
1.4. Nel rilevare, infine, che la norma censurata viene ad applicarsi senza alcun limite a situazioni pregresse "che scontano un assetto sempre più rigido via via che aumenta l'anzianità di lavoro e contributiva", il giudice a quo esclude che, in tema di cumulo, si possano "porre sullo stesso piano le limitazioni attinenti alla materia in esame", confrontando tra loro posizioni concernenti, rispettivamente, il lavoro autonomo e quello subordinato.
2. Le censure sono da reputare solo in parte fondate, secondo quanto appresso si dirà.
2.1. Prima di affrontarne il merito, conviene richiamare, sia pure per sommi capi e per quanto ha rilievo ai fini del presente giudizio, l'evoluzione legislativa verificatasi in materia di ordinamento previdenziale; evoluzione che ha secondato una tendenza intesa ad ampliare progressivamente l'ambito del divieto di cumulo tra pensione e redditi da attività lavorativa.
Per quel che concerne, in particolare, la pensione di anzianità dei lavoratori dipendenti, va rammentato che l'art. 22 della legge 30 aprile 1969, n. 153, ne prevedeva con disposizione estesa, in un secondo momento, anche al pensionamento anticipato dei pubblici dipendenti (art. 10 del decreto-legge n. 17 del 1983, convertito, con modificazioni, nella legge n. 79 del 1983) il divieto di cumulo con i soli redditi da lavoro subordinato.
Esigenze di maggiore organicità e rigore in materia vennero, in seguito, ad ispirare la legge 23 ottobre 1992, n. 421, la quale, nel conferire al Governo la delega, tra l'altro, per il riordino del sistema previdenziale, indicò, fra i vari principi e criteri direttivi, quelli dell'"armonizzazione ed estensione della disciplina in materia di limitazioni al cumulo delle pensioni con i redditi da lavoro subordinato ed autonomo per tutti i lavoratori pubblici e privati" (art. 3, comma 1, lettera m), stabilendo espressamente che la concessione della pensione di anzianità avvenisse "dopo l'effettiva cessazione dell'attività lavorativa, dipendente o autonoma, con identici criteri di non cumulabilità tra pensione e retribuzione o reddito da lavoro autonomo" (art. 3, comma 1, lettera n, punto 4).
Seguì l'art. 10 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, che, nel testo modificato dall'art. 11 della legge n. 537 del 1993, dispose, per tutte le forme

previdenziali dei lavoratori dipendenti, il divieto totale di cumulo fra pensione di anzianità (o trattamenti anticipati di anzianità) e redditi da lavoro subordinato, stabilendo, nel contempo, una parziale incumulabilità con i redditi da lavoro autonomo, limitata alle quote di pensione eccedenti l'ammontare del trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti; quote rese non cumulabili nella misura del 50 per cento, sino a concorrenza dei redditi stessi.
Il predetto articolo, nel fare salve (comma 8) le disposizioni della precedente normativa, ove più favorevoli, per coloro che al 31 dicembre 1994 fossero titolari di pensione ovvero avessero raggiunto i requisiti contributivi minimi per la pensione di vecchiaia o di anzianità, subordinò, inoltre, per i lavoratori dipendenti, il conseguimento del trattamento alla risoluzione del rapporto di lavoro (comma 6).
A parte la legge 8 agosto 1995, n. 335, con la quale, in sede di riforma generale pensionistica, furono dettati i principi generali anticumulo applicabili a regime alla nuova prestazione denominata "pensione di vecchiaia" (sostitutiva, sulla base del sistema contributivo, delle precedenti pensioni di vecchiaia ed anzianità), un successivo intervento normativo si rinviene nel decreto-legge 30 settembre 1996, n. 508, con il quale furono introdotte misure di maggiore rigore per le quote di pensione liquidate ancora con il sistema retributivo. Detto decreto, infatti, stabilì (art. 1, comma 4), con effetto sui trattamenti liquidati dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, che le pensioni di anzianità a carico dell'assicurazione obbligatoria dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi e, in genere, i trattamenti anticipati di anzianità con esclusione di quelli liquidati con almeno 40 anni di contribuzione, nonché di quelli rientranti nelle eccezioni previste dall'art. 10 del decreto-legge 28 febbraio 1986, n. 49 (convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 1986, n. 120) non fossero cumulabili, quanto alla quota calcolata in base al sistema retributivo, con redditi da lavoro di qualsiasi natura.
Dopo la mancata conversione in legge del predetto decreto, la disposizione denunciata, e cioè il comma 189 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha riproposto la stessa disciplina anticumulo per i trattamenti pensionistici di anzianità dei lavoratori dipendenti liquidati dal 30 settembre 1996 e cioè dalla data di entrata in vigore del sopra ricordato decreto-legge. Invece, per i titolari di "pensioni di anzianità a carico dell'assicurazione generale dei lavoratori autonomi", il successivo comma 190 del medesimo art. 1 ha previsto che i trattamenti liquidati dalla data di entrata in vigore della legge non siano cumulabili "nella misura del 50 per cento con i redditi di lavoro autonomo, fino a concorrenza del reddito stesso".
Ulteriore sviluppo del descritto quadro normativo è rappresentato, infine, dall'art. 59, comma 14, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (menzionato anche dal rimettente), il quale (tornando alla regola dell'art. 10 del decreto legislativo n. 503 del 1992) ha stabilito, a partire dal 1° gennaio 1998, l'incumulabilità delle quote dei trattamenti pensionistici di anzianità dei lavoratori dipendenti, eccedenti il "trattamento minimo", con i redditi da lavoro autonomo nella misura del 50% e sino a concorrenza dei redditi stessi, riconfermando, nel contempo, per i trattamenti liquidati antecedentemente, la previgente disciplina "se più favorevole".
3. Tanto premesso, va pregiudizialmente ritenuto, in punto di ammissibilità della proposta questione, che del tutto plausibilmente il giudice a quo esclude che la rilevanza della stessa sia elisa dalla disciplina legislativa da ultimo ricordata, tenuto conto che il comma 14 dell'art. 59 della legge n. 449 del 1997 spiega i suoi effetti soltanto a decorrere dal 1° gennaio 1998.

4. Quanto al merito delle sollevate censure, la Corte ritiene di muovere, per ragioni di priorità logica, da quelle di portata più generale, volte a porre in dubbio la legittimità in sé del divieto di cumulo, per contrasto, da un canto, con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione e, dall'altro, con gli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione.
4.1. Dette censure non sono fondate.
Quanto alla prima, va rammentato che la giurisprudenza di questa Corte ha, in passato, ritenuto che la garanzia dell'art. 38 della Costituzione, proprio perché legata allo stato di bisogno, fosse da reputare di per sé riservata alle pensioni che trovavano la loro causa nella cessazione dell'attività lavorativa per ragioni di età e non anche a quelle il cui presupposto consisteva nel mero avvenuto svolgimento dell'attività stessa per un tempo predeterminato (sentenza n. 194 del 1991), così come nel caso dei trattamenti pensionistici di anzianità.
Nella vigenza dell'ordinamento pensionistico anteriore alla riforma del 1995, è stato, pertanto, espresso l'avviso che il godimento dei menzionati trattamenti di pensione, rappresentando un beneficio discrezionalmente concesso dal legislatore a prescindere dall'età pensionabile, potesse "essere limitato al solo caso di cessazione effettiva del lavoro" (sentenza n. 155 del 1969). Al tempo stesso, sono stati considerati privi di fondamento (sentenze nn. 576 del 1989 e 155 del 1969; v. anche sentenza n. 433 del 1994 e ordinanza n. 47 del 1994) i dubbi di legittimità costituzionale che erano stati sollevati (evocandosi i parametri degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione), avverso normative che prevedevano il totale divieto di cumulo dei suddetti trattamenti pensionistici di anzianità con il reddito da lavoro dipendente.
Alla stregua dei ricordati orientamenti, non può, pertanto, reputarsi impedito al legislatore di stabilire che le quote di pensione di anzianità liquidate secondo il sistema retributivo (quale criterio di calcolo per giunta più favorevole, nella specie, di quello contributivo, come evidenziato dallo stesso giudice a quo) non sono cumulabili con "redditi da lavoro di qualsiasi natura".
Una misura siffatta, espressione di un non irragionevole esercizio della discrezionalità spettante al legislatore, trova la sua spiegazione oltre che nella tendenza legislativa a disincentivare il conseguimento di una prestazione anticipata rispetto all'età pensionabile (prestazione destinata oltretutto ad una graduale eliminazione, secondo la linea riformatrice seguita dal legislatore del 1995), anche nella considerazione delle esigenze di bilancio (tra le altre, v. sentenza n. 417 del 1996), nell'ambito della globale riforma del sistema previdenziale in corso di attuazione. E ciò anche se la riforma appare ancora suscettibile di adattamenti, in attesa della sua operatività a "regime", sì da comportare a volte il susseguirsi di misure anticumulo differenti tra loro, come dimostra per l'appunto la vicenda legislativa qui esaminata, nella quale, alla disciplina originariamente posta dall'art. 10 del decreto legislativo n. 503 del 1992 (modificato dalla legge n. 537 del 1993), ha fatto seguito, per i casi quali quello in questione, la più rigorosa regola dell'art. 1, comma 189, della legge n. 662 del 1996, salvo il successivo ritorno al precedente criterio, per effetto dell'art. 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997, e salvo altresì per venire alle più recenti innovazioni normative quanto disposto dall'art. 77 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, che ha ricondotto le pensioni liquidate con anzianità contributiva di almeno quarant'anni nella disciplina anticumulo propria delle pensioni di vecchiaia. Ma tali interventi, per quanto possano apparire non del tutto omogenei, lungi dal corroborare, così come ritiene il giudice a quo, la tesi

dell'incostituzionalità della denunciata disposizione, si spiegano proprio per la mutabile incidenza che su di essi hanno le contingenti emergenze finanziarie.
4.2. La scelta così operata non può reputarsi arbitraria nemmeno sotto l'ulteriore profilo prospettato dal rimettente in punto di non equiparabilità, in tema di attività incompatibili con il trattamento di pensione, fra quelle di lavoro dipendente e quelle di lavoro autonomo, non sembrando a questa Corte che, dal punto di vista delle esigenze alle quali si è voluto ovviare con la disposizione denunciata, sia possibile ravvisare, tra le due figure, differenze tali da richiedere un diverso trattamento in materia di cumulo, sì da rendere irragionevole una disciplina volta, oltretutto, ad assicurare, in condizioni di parità fra i suddetti pensionati di anzianità e i non pensionati, l'accesso al mercato del lavoro globalmente considerato e, dunque, comprensivo non solo dell'occupazione tradizionale e stabile del lavoro dipendente.
4.3. Altrettanto infondato è il dubbio che il rimettente prospetta sotto il profilo del contrasto della denunciata disposizione con gli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione.
Invero, il riconoscimento del diritto al lavoro e la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni non sono pregiudicati dal fatto che il titolare di pensione di anzianità non possa godere di due diversi trattamenti, quello di lavoro e quello pensionistico (per altre applicazioni dello stesso principio v. la sentenza n. 155 del 1969; analogamente le sentenze nn. 30 del 1976 e 105 del 1963).
5. Fondata è da ritenere, invece, la censura relativa all'"operatività retroattiva" dell'art. 1, comma 189, della legge n. 662 del 1996, benché non sotto il profilo della asserita "violazione dell'art. 77 della Costituzione e delle altre norme costituzionali (artt. 70 segg.) che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi", ma sotto quello del contrasto con l'art. 3 della Costituzione.
Infatti, il dubbio sollevato dall'ordinanza, in ordine alla sussistenza di un vizio "formale", censurabile alla stregua dei principi desumibili dalla sentenza di questa Corte n. 360 del 1996 sulla non consentita iterazione o reiterazione dei decreti-legge, appare del tutto privo di ragione.
Va considerato che il decreto-legge 30 settembre 1996, n. 508, non è stato oggetto, dopo la sua decadenza, di alcuna iterazione, ma è stato, invece, seguito da una legge che, adottata con l'ordinario procedimento, ha mutuato, parzialmente, con la norma oggetto di censura (comma 189 dell'art. 1), il contenuto già proprio dell'art. 1, comma 4, dello stesso decreto; e, al tempo stesso, ha disposto (al comma 216) che restano validi gli atti e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo.
Giova, peraltro, osservare che, innanzi al giudice a quo, si controverte di un pensionamento decorrente dal 30 novembre 1996, allorché era già scaduto il termine per la conversione del decreto-legge n. 508 del 1996 (del quale era così venuto meno ogni effetto), sicché è evidente che la disposizione denunciata rileva, sotto il profilo qui considerato, solo in quanto norma destinata ad incidere, retroattivamente, su una situazione che è rimasta estranea alla disciplina a suo tempo prevista dal decreto-legge stesso.
6.1. Ciò premesso, mentre non appare pertinente l'evocazione del parametro dell'art. 77, nessun dubbio sussiste circa il potere spettante al legislatore di regolare autonomamente, sulla base dell'art. 70, le situazioni testè accennate, assumendo eventualmente come proprio il contenuto di un decreto-legge a suo tempo decaduto.
Quanto ai limiti di tale potere, questa Corte ha più volte affermato che il divieto di retroattività della legge pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e

principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve in linea di principio attenersi non è stato tuttavia elevato a dignità costituzionale, se si eccettua la previsione dell'art. 25 della Costituzione, relativa alla legge penale. Al legislatore ordinario, pertanto, fuori della materia penale, non è inibito emanare norme con efficacia retroattiva, a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (da ultimo, v. sentenza n. 229 del 1999).
Tra questi la giurisprudenza costituzionale annovera, come è noto, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere leso da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti (v. sentenze nn. 211 del 1997 e 390 del 1995).
Nel caso di specie, va considerato che, allorché, per inutile decorso dei termini di conversione, è decaduto il decreto-legge n. 508 del 1996, i pensionati di anzianità potevano, in generale, confidare in un trattamento di quiescenza soltanto parzialmente inciso per effetto di quanto previsto dall'art. 10, comma 6, del decreto legislativo n. 503 del 1992, come modificato dall'art. 11, comma 9, della legge n. 537 del 1993 (e cioè, nella misura del 50 per cento della quota eccedente il trattamento minimo della pensione) dalla concorrenza con un'eventuale percezione di redditi da lavoro autonomo; se non, addirittura, godere, al riguardo, di un regime di piena cumulabilità, ove, alla data del 31 dicembre 1994, fossero già titolari di pensione oppure in possesso dei requisiti minimi contributivi per la relativa liquidazione (art. 10, comma 8, del decreto legislativo n. 503 del 1992, come modificato dal comma 10 del menzionato art. 11).
Va, pertanto, in parte condivisa la censura avanzata dal rimettente in riferimento all'art. 3 della Costituzione, anche se non sotto il profilo dell'asserita disparità di trattamento (quanto alla decorrenza del divieto di cumulo fra titolari di pensioni da lavoro dipendente e titolari di pensioni da lavoro autonomo), bensì sotto quello del contrasto con la esigenza di tutelare l'affidamento del cittadino.
Sotto il primo profilo va, infatti, osservato che si tratta di situazioni non comparabili, in quanto riconducibili a regimi previdenziali tuttora differenziati per taluni essenziali aspetti, sebbene si assista, attualmente, ad un processo di progressiva omologazione.
Sotto il secondo aspetto non può, invece, non reputarsi affetta da irragionevolezza una disciplina, quale quella della censurata disposizione, la quale è venuta a determinare, in modo retroattivo, per i trattamenti liquidati dal 30 novembre in poi, l'elisione dei ratei di pensione maturati a decorrere da detta data, nei casi in cui i relativi titolari abbiano, oramai decaduto il ricordato decreto-legge n. 508 del 1996, intrapreso un'attività libero professionale o, comunque, avente natura di prestazione autonoma.
6.2. La detta esigenza di garanzia non può, peraltro, non arrestarsi nel momento a partire dal quale le disposizioni della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (in Gazzetta Ufficiale n. 303, supplemento ordinario n. 233, del 28 dicembre 1996) sono entrate in vigore (1° gennaio 1997, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 217) e cioè, in definitiva, nel momento in cui la regola contemplata dall'art. 1, comma 189, della citata legge, risulta incidere ormai sull'attualità di rapporti di durata, rispetto ai quali il legislatore è abilitato, sia pure nei limiti della ragionevolezza (che, per le ragioni precedentemente illustrate, non risultano superati nel caso in esame), a dettare disposizioni che modifichino sfavorevolmente la disciplina in atto (v. sentenze nn. 211 del 1997 e 409

del 1995). La data sopra indicata vale, pertanto, a definire anche il termine entro il quale va limitata la pronunzia di incostituzionalità della denunciata disposizione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui, con effetto sui trattamenti liquidati dal 30 novembre 1996 al 31 dicembre 1996, prevede, quanto alla quota liquidata con il sistema retributivo, il totale divieto di cumulo dei ratei della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità, maturati in detto periodo, con redditi da lavoro autonomo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1999.

Renato GRANATA, Presidente

Massimo VARI, Redattore

Depositata in cancelleria il 4 novembre 1999.

SENTENZA N. 425
ANNO 1999
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione sorti a seguito del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e in particolare degli artt. 1, comma 4; 3, commi 1, 2 e 3; 4; 5; 6; 7; 8; 10, commi 1, 2, 3; 11; 12; 15 e 16, promossi con ricorsi della Regione Emilia-Romagna, della Provincia autonoma di Trento e della Provincia autonoma di Bolzano, notificati il 22 e il 20 dicembre 1997, depositati in Cancelleria il 29 e il 30 successivi, ed iscritti ai nn. 60, 62 e 63 del registro conflitti 1997.

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

udito nell'udienza pubblica del 13 aprile 1999 il Giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e per la Provincia autonoma di Trento, Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. — La Regione Emilia-Romagna e le Province autonome di Trento e di Bolzano ricorrono per conflitto di attribuzione contro lo Stato, in relazione al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), adottato sulla base dell'autorizzazione conferita al Governo dall'art. 4 della legge 22 febbraio 1994, n. 146 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1993) ad attuare in via regolamentare le direttive indicate nell'allegato C alla legge stessa, tra le quali è compresa la suddetta direttiva 92/43/CEE.

2.1. — La direttiva del Consiglio 92/43/CEE del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, nell'ambito della politica di salvaguardia, protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente, conformemente all'art. 130 R (ora art. 174) del Trattato, ha promosso, secondo tempi procedimentali definiti, la realizzazione di una rete ecologica europea coerente - denominata «Natura 2000» - costituita da zone speciali di conservazione, concernenti «siti di importanza comunitaria» la cui individuazione spetta ordinariamente agli Stati (e solo eccezionalmente alla Commissione). In tali zone, gli Stati membri sono tenuti ad attuare speciali misure di conservazione e promozione, con la connessa attività di sorveglianza e tutela delle specie animali e vegetali protette, nonché a promuovere attività di studio e ricerca. Secondo l'art. 23 della direttiva, gli Stati membri devono adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva medesima, entro due anni a decorrere dalla sua notifica, e informarne immediatamente la Commissione.

2.2. — Con l'art. 4 della legge n. 146 del 1994, il Parlamento italiano ha inteso dare attuazione alla predetta direttiva per via regolamentare, attribuendo al Governo la

relativa autorizzazione. Sulla base di questa è stato emanato il regolamento in questione il quale porta la data dell'8 settembre 1997.
Tale regolamento disciplina (a) l'individuazione delle zone protette, (b) le misure di protezione dei siti e delle specie animali e vegetali in essi esistenti, nonché (c) alcune attività connesse. Il conflitto nasce in relazione a disposizioni ascrivibili a tutti e tre questi ambiti di disciplina.
(a) Circa l'individuazione delle zone protette, l'art. 3, commi 1 e 2, stabilisce che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano individuino, con proprio procedimento, i siti in cui si trovano tipi di habitat meritevoli di protezione secondo la direttiva e ne diano comunicazione al Ministero dell'ambiente. Al Ministro dell'ambiente spetta, su questa base, la proposta alla Commissione europea, ai fini della designazione delle «zone speciali di conservazione» per la formazione della rete ecologica europea.
(b) Quanto alle misure di protezione, lo stesso art. 3, al comma 3, prevede il potere del Ministro dell'ambiente di definire, nell'ambito di quanto stabilito dall'art. 3 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), le «direttive per la gestione delle aree di collegamento ecologico funzionale» che rivestono primaria importanza per la fauna e la flora selvatiche, al fine di assicurare la coerenza ecologica della rete «Natura 2000». L'art. 4 impone l'adozione da parte delle Regioni e delle Province autonome di «misure di conservazione» dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione. L'art. 5 prevede per i siti di importanza comunitaria (e l'art. 6 per le zone di protezione dell'avifauna migratoria di cui all'art. 1, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio») una «valutazione di incidenza» ai fini dell'approvazione degli atti di pianificazione e programmazione territoriale, distinguendo procedure e competenze statali (del Ministero dell'ambiente) e regionali, a seconda che si tratti di piani a rilevanza nazionale o a rilevanza regionale e provinciale. Gli artt. 8 e 9, attraverso una serie di divieti, pongono norme di tutela delle specie animali e vegetali e dettano norme per le catture e le uccisioni accidentali delle specie animali indicate. L'art. 10 disciplina i «prelievi» di esemplari delle specie animali e vegetali protette, attribuendo al Ministero dell'ambiente il compito di definire le misure necessarie affinché essi risultino compatibili con la protezione delle specie stesse. L'art. 11 prevede la possibilità di deroghe ai divieti risultanti dagli artt. 8, 9 e 10, deroghe che possono essere autorizzate dal Ministero dell'ambiente. L'art. 12 disciplina la «reintroduzione» di specie già esistite nelle zone protette e la «introduzione» di specie nuove, subordinate però anch'esse all'autorizzazione del Ministero dell'ambiente. L'art. 15 attribuisce infine al Corpo forestale dello Stato le azioni di sorveglianza connesse all'applicazione delle norme di protezione in questione.
(c) Relativamente alle attività di studio e alla circolazione delle informazioni, l'art. 7 prevede che le Regioni e le Province autonome organizzino il «monitoraggio» dello stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse comunitario, secondo «linee guida» definite dal Ministero dell'ambiente. L'art. 8, commi 4 e 5, prevede uno specifico «monitoraggio» per le catture e le uccisioni accidentali di specie faunistiche indicate in allegato e che un rapporto annuale sia trasmesso al Ministero dell'ambiente il quale, sulla base delle informazioni raccolte, promuove ricerche e indica le misure necessarie a evitare effetti negativi sulle specie in questione. Gli artt. 11, comma 3, 13 e 14, infine, disciplinano la circolazione, tra Regioni e Province autonome, autorità governativa e Commissione europea, delle informazioni sulle deroghe ai divieti

concesse, sull'attuazione delle misure adottate e sull'attività di ricerca e istruzione in tema di habitat naturali.
A parte, poi, devono essere considerate due disposizioni: l'art. 16 il quale, dopo aver richiamato, come integrazione del regolamento, una serie di allegati contenenti specificazioni di natura tecnica e scientifica delle nozioni generali utilizzate, prevede ch'essi possano essere modificati con decreto del Ministro dell'ambiente, in conformità alle variazioni apportate alla direttiva in sede comunitaria; l'art. 1, comma 4, che impone alle Province autonome e alle Regioni a statuto speciale l'attuazione degli obiettivi posti dal Governo con lo stesso regolamento, nel rispetto di quanto previsto dai propri statuti e dalle relative norme di attuazione.
3.1. — La Provincia di Bolzano prospetta innanzitutto la violazione della propria sfera di autonomia costituzionalmente garantita, come conseguenza dell'attuazione della direttiva per mezzo di un atto avente natura regolamentare. Ad avviso della ricorrente, ciò comporterebbe violazione del sistema di coordinamento dei poteri normativi nazionali e di quelli regionali e provinciali: sistema previsto, in riferimento alla Regione Trentino-Alto Adige e alle sue Province autonome, dal d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) e basato sul potere delle Province (oltre che della Regione), nelle materie di loro competenza esclusiva (quali sarebbero quelle coinvolte nella disciplina regolamentare), di «dare immediata attuazione alle … direttive comunitarie, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dallo statuto speciale, alle leggi statali di attuazione dei predetti atti comunitari» (art. 7 del d.P.R. citato, confermato poi dall'art. 9, commi 1 e 3, della legge 9 marzo 1989, n. 86, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari»). Ad avviso della Provincia ricorrente, l'attuazione in via regolamentare da parte del Governo di una direttiva comunitaria, con conseguenze limitative dell'autonomia provinciale, nonché in particolare la pretesa dichiarata nell'art. 1, comma 4, del regolamento, di imporre alle Province autonome (oltre che alle Regioni a statuto speciale) l'attuazione di obiettivi posti dal Governo in via regolamentare, violerebbe tale sistema, il quale conosce soltanto la legge (ed entro i limiti statutari) quale fonte abilitata, nei limiti costituzionali, a porre vincoli alla Provincia stessa nelle materie di sua competenza, in adempimento degli obblighi di adeguamento scaturenti da direttive comunitarie. Da qui, la richiesta di accoglimento del ricorso, con integrale annullamento dell'atto regolamentare.
Solo in via subordinata, la Provincia eccepisce la lesività delle competenze provinciali di singole disposizioni del regolamento, e precisamente degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 15, nelle parti sopra già indicate.
3.2. — La Regione Emilia-Romagna e la Provincia di Trento, con ricorsi di analoga impostazione, sostengono - diversamente dalla Provincia di Bolzano - non che l'adozione del regolamento nel caso di specie sia di per sé lesiva dell'autonomia regionale e provinciale, ma che la lesività di tale atto normativo derivi dai contenuti particolari di numerose disposizioni in esso contenute. La tesi, prospettata anche con riferimento agli artt. 4 e 9 della legge n. 86 del 1989, può, in sintesi, essere formulata così: il quadro delle competenze e dei rapporti tra Stato e Regioni (e Province ad autonomia speciale) è determinabile - nei limiti costituzionali e statutari - solo dalla legge; nel caso dell'attuazione di direttive comunitarie, non è esclusa l'adozione di atti regolamentari, nemmeno nelle materie di competenza regionale, purché con essi non si pretenda, per l'appunto, di determinare - alterandolo - tale quadro ma, recependo i

contenuti della direttiva, ci si limiti a statuire, conformemente a tali contenuti, regole di esercizio di preesistenti competenze fissate dalla legge entro il quadro delineato dalla Costituzione; nella specie, il regolamento in questione sarebbe andato al di là di quanto sarebbe così consentito, avendo assunto il compito, proprio della legge, di configurare, in un settore della materia ambientale, i rapporti ordinamentali tra Stato e autonomie regionali e provinciali, per di più attraverso la previsione di poteri ministeriali sovraordinati e interferenti con le competenze regionali e provinciali stesse. Da qui, la richiesta di accoglimento del ricorso, con annullamento delle disposizioni che, ad avviso della Regione e della Provincia, travalicherebbero i limiti inerenti all'intervento regolamentare nell'attuazione delle direttive comunitarie. Tali disposizioni, coincidenti largamente con quelle coinvolte nel ricorso proposto dalla Provincia di Bolzano, sarebbero quelle contenute negli artt. 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 16 del regolamento, cui si aggiunge, per la sola Provincia di Trento, l'art. 1, comma 4.

4. — I tre ricorsi per conflitto di attribuzione investono lo stesso atto regolamentare, per lo più nelle medesime sue parti, chiedendone l'annullamento totale o parziale come rimedio alla pretesa lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita delle ricorrenti. I giudizi relativi possono pertanto riunirsi per essere definiti con unica decisione.

5.1. — Viene in considerazione innanzitutto, per la sua radicalità, la doglianza della Provincia di Bolzano circa l'inidoneità del regolamento in questione, in quanto regolamento, a disciplinare i rapporti tra la Provincia stessa e lo Stato, in attuazione delle direttive comunitarie, in materie - come si sostiene essere nel caso in esame - attribuite alla competenza provinciale esclusiva.

L'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987, sulla pretesa violazione del quale l'anzidetta doglianza si basa, prevede il potere della Provincia di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di sua esclusiva competenza, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dallo statuto speciale, alle leggi statali di attuazione dei predetti atti comunitari. Ma, contrariamente all'assunto della ricorrente, il modello di rapporto tra atti comunitari, statali e provinciali che tale disposizione prefigura come normale - attuazione diretta della direttiva da parte della legge provinciale, «salvo» il doversi adeguare del legislatore provinciale, nei limiti statutari, alle leggi statali di attuazione - non risulta minimamente toccato dalla vicenda normativa qui in questione. La Provincia mantiene infatti intatto il potere di dare attuazione direttamente alla direttiva comunitaria e, nel caso in cui tale attuazione effettivamente si dia, per questa varranno i limiti che lo statuto speciale prevede, tra i quali vi è spazio per una legislazione statale di attuazione della direttiva, per la parte relativa e in conformità agli interessi di natura unitaria di cui tale legislazione è portatrice: ciò che esattamente corrisponde alla previsione dell'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987.

Se dunque la Provincia fa uso del potere che le è proprio di dare attuazione alla direttiva comunitaria, incontrerà i limiti di natura legislativa - e solo legislativa - che, secondo lo statuto speciale, la propria legislazione è tenuta a rispettare, conformemente ai principi costituzionali di cui la norma di attuazione costituisce un'esplicitazione. Ma se, invece, attuazione legislativa provinciale non vi è, cambia il quadro normativo di riferimento. Non trova cioè applicazione l'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987 ed entrano in campo altri e diversi principi nei quali - come si dirà più oltre - si fa necessariamente strada il potere-dovere dello Stato di assicurare l'adempimento degli obblighi comunitari, ciò di cui, unitariamente e per tutto il territorio nazionale, lo Stato stesso è responsabile.

Non vale - contrariamente all'avviso della ricorrente - richiamare la posizione speciale della Provincia di Bolzano, quale risulta dall'art. 8 delle norme di attuazione citate. Tale disposizione prevede una procedura di «messa in mora» degli organi regionali e provinciali del Trentino-Alto Adige, inadempienti nei confronti degli obblighi comunitari, e il potere sostitutivo del Consiglio dei ministri, nei confronti dell'Amministrazione regionale o provinciale che non abbia provveduto nel termine stabilito dal Governo. La procedura indicata, modellata su quella a suo tempo prevista dal terzo comma dell'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977, riguarda, e non potrebbe non riguardare, soltanto il caso di adempimento attraverso provvedimenti di natura amministrativa e non anche quello in cui l'atto comunitario, fonte di obblighi per gli Stati membri, richieda un intervento di natura legislativa.
Per concludere su questo punto: l'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987 prevede il caso in cui vi sia attuazione legislativa (regionale e) provinciale degli obblighi comunitari; l'art. 8, il caso di inattuazione amministrativa degli stessi obblighi. Se la direttiva ha da essere attuata in via legislativa e la legge provinciale o regionale manca, non trova dunque applicazione né l'art. 7 né l'art. 8. Se invece la Provincia esercita la propria potestà legislativa, in attuazione della direttiva comunitaria, varrà la previsione dell'art. 7 con i limiti che essa, conformemente alle norme statutarie, stabilisce rispetto alla possibile ingerenza della normazione dello Stato, e in particolare all'ingerenza da parte di norme regolamentari, nella normazione provinciale. In breve, delle due l'una: o manca un'attuazione legislativa provinciale, e allora il richiamo agli artt. 7 e 8 delle disposizioni di attuazione è fuori luogo; oppure non manca, e allora si applica l'art. 7, con piena soddisfazione della pretesa avanzata della Provincia di non vedere la propria potestà legislativa limitata da norme regolamentari dello Stato.
Per queste ragioni, la lesione dell'autonomia legislativa provinciale, lamentata sulla base del richiamo agli artt. 7 e 8 del d.P.R. n. 526 del 1987, non è riscontrabile e, per questa parte, il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia di Bolzano deve essere respinto.
5.2. — Passando ora all'esame delle singole disposizioni del regolamento, a opera delle quali le ricorrenti ritengono, l'una - la Provincia di Bolzano - la lesione diretta delle proprie competenze e le altre - la Provincia di Trento e la Regione Emilia-Romagna - l'alterazione dei rapporti ordinamentali con l'autorità statale, inammissibile in via regolamentare, vengono innanzitutto in considerazione quelle norme del regolamento che possono ricondursi al coordinamento delle attività delle Regioni e delle Province autonome, ai fini della loro rappresentazione necessariamente unitaria presso l'Unione europea. Si tratta di funzioni che allo Stato, in generale, spettano indubitabilmente, come riconosciuto ora dall'art. 2 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) e che, con riguardo alla materia interessata dal regolamento in questione, ricadono nella responsabilità attribuita al Ministro dell'ambiente dal tuttora vigente art. 1, comma 5, della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale).
Si tratta innanzitutto dell'art. 3, commi 1 e 2, in tema di comunicazione al Ministro dell'ambiente, da parte delle Regioni e delle Province autonome, dei siti di importanza comunitaria ai fini della proposta alla Commissione europea, nonché in tema di designazione delle «zone speciali di conservazione» a seguito della definizione dei siti da parte della Commissione stessa.

La premessa da cui muovono le ricorrenti è che, in tema di individuazione delle zone speciali di conservazione, le Regioni e le Province autonome siano soggette alle determinazioni ministeriali, sia in sede di proposta alla Commissione europea, sia in sede di designazione delle «zone speciali». Ma tale interpretazione è infondata, in quanto le norme censurate mirano esclusivamente a porre l'autorità di governo nazionale in condizione di adempiere all'obbligo di comunicazione derivante dalla direttiva, senza che vi sia in esse alcun elemento da cui arguire uno spostamento di competenze circa il diverso potere di individuazione sostanziale dei siti da sottoporre a speciale protezione, potere che rimane disciplinato dalle norme sui rapporti Stato-Regioni e Province autonome in materia ambientale. Distinto dunque il potere di individuazione dei siti da quello di formulazione della proposta, di comunicazione e di conseguenziale designazione delle zone, cade di per sé la ragione della censura.
Nella medesima categoria di poteri di coordinamento delle attività regionali e provinciali ai fini della loro rappresentazione unitaria presso l'Unione europea rientrano inoltre le funzioni previste dall'art. 7, commi 1 e 2, del regolamento, in tema di «monitoraggio» dello stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse comunitario, attività che spetta alle Regioni e alle Province autonome effettuare, con comunicazione al Ministero dei risultati. Le ricorrenti si dolgono della circostanza che la descritta attività regionale e provinciale debba avvenire secondo linee guida definite dal Ministero dell'ambiente. Ma l'esigenza di uniformare le operazioni, alla stregua di criteri unitari, è evidente, anche in considerazione dell'art. 17, paragrafo 1, della direttiva che prevede il dovere degli Stati membri di trasmettere periodicamente alla Commissione relazioni nazionali conformi al modello elaborato dal Comitato previsto dall'art. 20 della direttiva stessa, ed è corollario necessario della funzione di raccordo con l'organizzazione comunitaria che in materia spetta al Ministero.
Ad analoghe considerazioni, con conseguente riconoscimento della competenza dello Stato, si presta l'obbligo di trasmissione al Ministero da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano del rapporto annuale previsto dall'art. 8, comma 4, del regolamento e l'obbligo del Ministero di trasmettere ogni due anni alla Commissione europea la relazione sulle deroghe ai divieti concesse, secondo l'art. 11, comma 3, del regolamento.
5.3. — Passando ora alla considerazione del regolamento nella parte in cui contiene norme riguardanti materia nella quale esiste competenza regionale e provinciale, viene in rilievo il quadro costituzionale nel quale si collocano i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome, nell'attuazione di direttive comunitarie.
5.3.1. — Tale quadro è definito dalle due proposizioni seguenti: l'esistenza di una normativa comunitaria comportante obblighi di attuazione nazionali non determina, di per sé, alcuna alterazione dell'ordine normale delle competenze statali, regionali o provinciali, conformemente al principio che l'ordinamento comunitario è, in linea di massima, indifferente alle caratteristiche costituzionali (accentrate, decentrate, regionali o federali) degli Stati membri, alla luce delle quali hanno da svolgersi i processi nazionali di attuazione; lo Stato, tuttavia, per la forza della responsabilità ch'esso porta sul piano comunitario, e per la particolare cogenza che tale responsabilità assume nell'ordinamento costituzionale in conseguenza dell'art. 11 della Costituzione, è tenuto e quindi abilitato a mettere in campo tutti gli strumenti, compatibili con la garanzia delle competenze regionali e provinciali, idonei ad assicurare l'adempimento degli obblighi di natura comunitaria (sentenza n. 126 del 1996).

La ricerca di un equilibrio il più possibile rispettoso delle esigenze costituzionali poste dalla pluralità delle competenze, da un lato, e dall'unitarietà della responsabilità, dall'altro, è approdata alla soluzione configurata organicamente dalla legge contenente le norme generali sulla «partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario» (legge n. 86 del 1989), basata, per un verso, sul potere delle Regioni ad autonomia speciale e ordinaria e delle Province autonome di Trento e Bolzano di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, nell'esercizio delle loro competenze legislative esclusive o concorrenti (art. 9, commi 1 e 2, nella formulazione risultante dall'art. 13 della legge 24 aprile 1998, n. 128) e, per l'altro verso, sul potere dello Stato di dettare tutte le disposizioni necessarie per l'adempimento degli obblighi comunitari, disposizioni peraltro applicabili, nelle Regioni e nelle Province autonome, soltanto nel caso in cui manchino leggi regionali o provinciali (siano esse successive o anteriori) adeguate agli obblighi stessi (art. 9, comma 4).
Allo Stato, dunque, il compito di supplire all'eventuale inerzia con proprie norme, colmando la lacuna; alle Regioni e alle Province autonome il potere di far uso in qualunque momento delle proprie competenze, rendendo di conseguenza inapplicabile la normativa statale. Da ciò deriva che ordinariamente, nel caso dell'attuazione di direttive comunitarie, la «rivendicazione» delle competenze regionali e provinciali deve avvenire non attraverso la contestazione nel giudizio costituzionale della normativa statale ma attraverso l'esercizio concreto delle proprie competenze: competenze il cui possibile esercizio, secondo il sistema descritto, perdura intatto.
5.3.2. — A quanto precede occorre aggiungere che l'esecuzione comunitaria non è un passe-partout che consente allo Stato di vincolare le autonomie regionali e provinciali senza rispettare i principi della propria attività normativa. Anche nell'adozione della normativa di attuazione comunitaria, il regolamento statale - al di là dei casi di riserva di legge previsti dalla Costituzione - incontra il limite del principio di legalità. Tale principio che, come numerose volte e a diversi riguardi questa Corte ha riconosciuto, domina i rapporti tra lo Stato stesso e le Regioni e le Province autonome, costituisce un aspetto della loro stessa posizione che queste ultime sono abilitate a difendere nel giudizio costituzionale (tra le ultime, sentenze nn. 169 del 1999, 250 del 1996, 278 del 1993).
Ove dunque il regolamento, in attuazione della direttiva, detti norme che pretendano, sia pure in via suppletiva, di imporsi direttamente alle Regioni e alle Province autonome, esso deve potersi basare su un fondamento legislativo «che vincoli e diriga la scelta del Governo» (sentenza n. 150 del 1982), fondamento che - ben si intende - le stesse direttive comunitarie che la legge indica nell'abilitare il Governo all'attuazione regolamentare, contribuiscono a determinare.
A criteri non dissimili si ispira del resto l'art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 1989 il quale, nel prevedere la possibilità di adempimento in via regolamentare degli obblighi di attuazione comunitaria in materie di competenza regionale o provinciale, quando manchi la disciplina delle Regioni e delle Province, rinvia all'art. 4 della stessa legge. E in virtù di tale rinvio risulta non solo che l'attuazione regolamentare è possibile nelle materie non coperte da riserva di legge (comma 1), ma anche che la legge detta le necessarie disposizioni quando occorra effettuare scelte non riconducibili alla semplice attuazione della direttiva, ovvero occorra individuare le autorità pubbliche cui affidare le funzioni amministrative inerenti all'applicazione della nuova disciplina, innovando, si deve intendere, rispetto alle attribuzioni spettanti in via generale agli organi esistenti (comma 3).

5.3.3. — In sintesi, quanto precede può riassumersi nelle seguenti proposizioni: sotto il profilo del rispetto delle competenze regionali e provinciali, l'attuazione regolamentare di direttive comunitarie è ammissibile in quanto le norme statali attuative sono cedevoli di fronte a diverse scelte normative regionali e provinciali, nei limiti in cui esse siano costituzionalmente e statutariamente ammissibili; sotto il profilo del rispetto del principio di legalità nei rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, è ammissibile in quanto il regolamento non vincoli queste al di là di quanto già non discenda dagli obblighi comunitari e i poteri che prevede si inseriscano in compiti già affidati in via generale in capo alle autorità considerate.
5.4. — Alla luce di queste regole di giudizio, appaiono ingiustificate le doglianze della Regione e delle Province ricorrenti mosse agli artt. 3, comma 3, in tema di direttive del Ministro dell'ambiente per la gestione delle aree di collegamento ecologico funzionale; 4, in tema di misure di conservazione; 5 e 6, in tema di «valutazione d'incidenza» e di zone di protezione speciale; 8, in tema di tutela delle specie faunistiche; 10, in tema di prelievi; 11, in tema di deroghe ai divieti posti dagli artt. 8, 9 e 10; 12, in tema di «introduzioni e reintroduzioni»; 15, in tema di sorveglianza e 16, comma 2, del regolamento in tema di modifiche degli allegati al regolamento stesso.
Analiticamente, l'art. 3, comma 3, concernente le direttive per la gestione delle aree di collegamento ecologico funzionale - nozione definita alla lettera p) dell'art. 2 - corrisponde all'art. 10 della direttiva, inquadra la funzione prevista nell'art. 3 della legge n. 394 del 1991, e la attribuisce al Ministro dell'ambiente che, dalla disposizione generale contenuta nell'art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 è chiamato alla responsabilità di promuovere e curare l'adempimento delle direttive comunitarie concernenti l'ambiente e il patrimonio naturale.
L'art. 4, che prevede l'adozione di misure di conservazione, è la traduzione in norma nazionale del corrispondente art. 6, paragrafi 1 e 2, della direttiva, mentre i termini previsti per l'adozione sono una logica integrazione del contenuto della norma comunitaria, necessaria al fine di rendere effettivo l'obbligo che da essa discende.
Gli artt. 5 e 6 del regolamento (quest'ultimo in relazione alle zone di protezione di habitat lungo la rotta di migrazione dell'avifauna, a norma dell'art. 1, comma 5, della legge n. 157 del 1992, che a sua volta ha recepito le direttive 79/409/CEE, 85/411/CEE e 91/244/CEE), in tema di valutazione di incidenza ambientale da parte dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome, corrispondono all'art. 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva, si inquadrano nella disciplina nazionale vigente in materia e contengono regole sull'articolazione del procedimento di valutazione, rese necessarie dalla natura stessa di tale valutazione. Il comma 4 prevede i caratteri della «relazione documentata» da presentarsi a cura dei proponenti di piani e progetti e prescrive, per la loro predisposizione, l'osservanza di quanto indicato nell'allegato G al regolamento, allegato che, come rilevato dalle ricorrenti, non trova corrispondenza nella direttiva. Ma la semplice lettura del contenuto di tale allegato, per il suo carattere esclusivamente tecnico, induce a ritenere privi di ogni consistenza i rilievi avanzati (sentenze nn. 61 del 1997, 461 del 1992 e 483 del 1991).
Quanto agli artt. 8, 10, 11 e 12, concernenti la tutela delle specie faunistiche, i prelievi e le deroghe ai divieti nonché le norme sulle introduzioni e le reintroduzioni, essi, per la parte sostantiva, corrispondono agli artt. 12, 14, 15, 16 e 22 della direttiva mentre, per la parte procedurale, prevedono funzioni del Ministro dell'ambiente, rientranti nei suoi compiti generali. La censura, poi, mossa all'art. 10, comma 3, di disporre ultra vires rispetto all'art. 15 della direttiva, sembra potersi basare esclusivamente sul rinvio,

contenuto nel citato comma 3, alle specie indicate dall'intero allegato E (corrispondente all'allegato V della direttiva, comprensivo di una lettera a), relativa alle specie animali, e di una lettera b) relativa alle piante) per vietare tutti i mezzi di cattura non selettivi, mentre l'art. 15 della direttiva si riferisce alla sola lettera a) del suo allegato V. Si tratta all'evidenza di un errore materiale privo di qualsiasi conseguenza. Non può infatti venire in mente che la norma regolamentare abbia inteso vietare i «mezzi di cattura non selettivi suscettibili di perturbare gravemente la tranquillità» delle piante.

L'art. 15 in tema di sorveglianza dà attuazione all'art. 11 della direttiva richiamando i compiti assegnati dalla legge al Corpo forestale dello Stato (art. 8, comma 4, della legge n. 349 del 1986 e art. 21 della legge n. 394 del 1991), ferma restando l'eventualità di una diversa disciplina legislativa regionale e provinciale, dove l'ordinamento la consente.

Infine, l'art. 16, comma 2, del regolamento prevede le modifiche degli allegati alla stregua delle variazioni apportate alla direttiva in sede comunitaria e ne attribuisce la competenza al Ministro dell'ambiente con proprio decreto. Una volta che l'attività del Ministro sia concepita come strettamente vincolata, «in conformità» alle modifiche comunitarie operate, secondo l'art. 19 della direttiva, per l'adeguamento degli allegati al «progresso tecnico e scientifico», la norma regolamentare, più che istituire un potere normativo ministeriale appare prevedere un atto di recepimento materiale che non è difficile inquadrare nei compiti che spettano al Ministro stesso, alla stregua del già citato art. 1 della legge n. 349 del 1986.

6. — Della disposizione dell'art. 1, comma 4, del regolamento, la quale stabilisce che «le Regioni a statuto speciale e le Province di Trento e di Bolzano provvedono all'attuazione degli obiettivi del presente regolamento nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione», è difficile comprendere il significato nel contesto del regolamento in cui è inserita. E' da rilevare peraltro che dal regolamento medesimo non risulta alcuna predisposizione di obiettivi, muovendosi esso invece all'interno di quelli contenuti nella direttiva della quale costituisce attuazione. Quale che possa essere il motivo che ha indotto il Governo a inserire tale previsione, a questa stregua dalla norma impugnata non può dunque derivare alcun effetto lesivo dell'autonomia delle ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara che spetta allo Stato dare attuazione con il regolamento contenuto nel d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, alla direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1999.

Renato GRANATA, Presidente

Gustavo ZAGREBELSKY, Redattore

Depositata in cancelleria il 10 novembre 1999.

SENTENZA N. 4
ANNO 2000
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale dell'art. 50, comma 4, della legge regionale siciliana 1 settembre 1997, n. 33 (Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo e forestale), nonche' dei seguenti altri articoli della stessa legge: combinato disposto degli artt. 19, comma 1, come modificato dall'art. 6 della legge regionale siciliana n. 15 del 1998, e 18, comma 1; degli artt. 17, comma 6; 18, comma 3; 19, commi 1 e 2, come modificato dall'art. 6 della legge regionale siciliana n. 15 del 1998; 22, come modificato dall'art. 8 della legge regionale siciliana n. 15 del 1998, e 26, comma 4, come modificato dall'art. 11 della legge regionale siciliana n. 15 del 1998, promossi con ordinanze emesse il 27 novembre 1997 ed il 16 dicembre 1998 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, sui ricorsi proposti da Legambiente - comitato regionale siciliano ed altri contro l'Assessorato per l'agricoltura e le foreste della Regione Siciliana, iscritte al n. 312 del registro ordinanze 1998 e al n. 298 del registro ordinanze 1999 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 1998 e n. 22, prima serie speciale, dell'anno 1999.

Visti gli atti di costituzione di Legambiente - comitato regionale siciliano ed altri nonche' l'atto di intervento della Regione Siciliana;

Udito nell'udienza pubblica del 12 ottobre 1999 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi gli avvocati Girolamo Calandra e Alessio Petretti per Legambiente - comitato regionale siciliano ed altri e gli avvocati Giovanni Lo Bue e Silvana Oddo per la Regione Siciliana.

(……)

Considerato in diritto

1. - Con le due ordinanze in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, solleva questione di legittimita' costituzionale di varie disposizioni della legge regionale 1 settembre 1997, n. 33 (parzialmente modificata dalla successiva legge regionale 31 agosto 1998, n. 15), il cui capo I contiene norme relative alla salvaguardia della fauna selvatica ed alla disciplina dell'attivita' venatoria. Comune a entrambe le ordinanze e' la denuncia del contrasto delle predette disposizioni con lo statuto della Regione Siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (in particolare, con l'art. 14) e, in taluni casi, anche con gli artt. 10 e 25 della Costituzione. E questo, segnatamente, a cagione del mancato rispetto delle prescrizioni della legge statale 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), la quale, considerato il carattere unitario degli interessi ad essa sottesi, sarebbe, secondo il rimettente, suscettibile di vincolare anche la legislazione esclusiva delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in virtu' di diverse sue disposizioni qualificabili come principi ovvero come norme fondamentali di riforma economico-sociale.

2. - I due giudizi, avendo ad oggetto questioni tra loro connesse, possono essere riuniti per essere decisi con una unica sentenza.
2.1. - Preliminarmente, deve osservarsi che non osta alla trattazione del merito delle questioni la circostanza che le stesse siano state sollevate in sede di esame delle domande di sospensiva dei provvedimenti impugnati, alla luce dell'orientamento della Corte secondo il quale il requisito della rilevanza non viene meno nel caso in cui il giudice, contemporaneamente all'ordinanza di rimessione, abbia disposto, con separato provvedimento, la sospensiva stessa, in via provvisoria e temporanea, sino alla ripresa del giudizio cautelare (sentenze n. 444 del 1990 e n. 367 del 1991).
2.2. - Anche la circostanza che la dedotta incostituzionalita' di una o piu' norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice a quo non impedisce - contrariamente a quanto assume la difesa della Regione - di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogniqualvolta sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimita' costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi (cfr. sentenze n. 263 del 1994 e n. 128 del 1998); ipotesi, questa, senz'altro ricorrente nei casi in esame, nei quali si chiede al TAR per la Sicilia di pronunciare l'annullamento dei provvedimenti assunti dall'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste, in tema di disciplina venatoria.
3. - Con la prima ordinanza (r.o. n. 312 del 1998) emessa il 27 novembre 1997, il rimettente censura l'art. 50, comma 4, della legge regionale, il quale prevede che, "in sede di prima applicazione" della legge stessa e nelle more dell'adozione del piano regionale faunistico-venatorio, l'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste sia autorizzato ad applicare, per la stagione venatoria 1997-1998, "il calendario e le modalita' venatorie dell'anno precedente e la disciplina in esso prevista, apportando i necessari aggiornamenti e prescindendo dal parere del comitato regionale faunistico venatorio". Nel richiamare il generale quadro normativo della predetta legge n. 157 del 1992 (con particolare riguardo agli artt. 1, commi 1 e 4; 10; 14, commi 1, 7 e 16; 18, commi 1 e 2; 36), l'ordinanza si sofferma sull'obbligo per la Regione: 1) di procedere alla pianificazione faunistico-venatoria del territorio, delimitando le zone da destinare alla protezione della fauna selvatica ed alla gestione privata della caccia, nonche' le aree in cui promuovere forme di gestione programmata della stessa caccia (art. 10); 2) di approvare e pubblicare il piano faunistico-venatorio ed il relativo regolamento di attuazione, definendo ambiti di dimensione sub-provinciale, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali, delle aree destinate all'attivita' venatoria (art. 14, commi 1 e 7); 3) di indicare, a partire dalla stagione 1995-1996, nei calendari venatori, le aree nelle quali l'attivita' di caccia e' consentita in forma programmata, quelle riservate alla gestione venatoria privata e le zone dove l'esercizio venatorio non e' consentito (art. 14, comma 16). Facendo riferimento a detto contesto legislativo, il rimettente sostiene che la mancata rispondenza ad esso dell'art. 50, comma 4, della legge regionale n. 33 del 1997, ne determina l'illegittimita' costituzionale, senza che possa giungersi a diversa conclusione in considerazione dell'asserita natura transitoria della norma emanata dal legislatore regionale, non avendo quest'ultimo "alcun potere di ritardare l'attuazione delle norme fondamentali poste dal legislatore statale". Donde la violazione, in particolare, dell'art. 14 dello statuto speciale ed, al tempo stesso, anche dell'art. 10 (rectius: 11) della Costituzione, sotto il profilo del mancato adeguamento agli obblighi internazionali derivanti dalle direttive comunitarie in materia.

3.1. - La questione non e' fondata. Va premesso, in linea generale, con riferimento alla prospettata violazione dell'art. 11 della Costituzione, come l'ordinanza non specifichi quali disposizioni comunitarie sarebbero state di volta in volta disattese, soffermandosi, invece, in modo esclusivo, sulle norme della legge n. 157 del 1992, da considerare - quali norme fondamentali di riforma economico-sociale - interposte rispetto a quelle costituzionali. Di talche' la generica censura relativa alla violazione del diritto comunitario, a tacer del problema dei limiti in cui, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, possono reputarsi ammissibili questioni aventi ad oggetto il contrasto fra norme appartenenti al diritto comunitario stesso e quelle di diritto interno, deve ritenersi assorbita nell'altro profilo di denuncia. Quanto, poi, all'evocato vincolo derivante dalle norme di grande riforma economico-sociale, non e' dubbio che esse si impongano, secondo la giurisprudenza costituzionale, anche alla competenza legislativa primaria delle Regioni e Province autonome (vedi, per una delle tante applicazioni, sentenza n. 153 del 1995). Senonche', nel caso in esame, il suddetto vincolo non e' stato violato. Infatti, il quadro normativo in cui si inscrivono gli adempimenti gravanti, secondo l'ordinanza, sulla Regione, non porta assolutamente a ritenere che quest'ultima, per il solo fatto di avere autorizzato con l'art. 50, comma 4, l'adozione di un calendario venatorio transitoriamente ispirato alle vecchie regole, abbia disatteso norme della legislazione statale qualificabili nei termini sopra precisati. A fronte dell'articolata disciplina della materia contenuta nella legge statale n. 157 del 1992, quel che occorre, in particolare, stabilire e' il carattere tassativo o meno della previsione dell'art. 14, comma 16, circa le indicazioni che, a partire dalla stagione 1995-1996, dovevano essere inserite nei calendari venatori. Trattandosi di adempimento il cui presupposto era l'avvenuto esercizio, da parte della Regione, dei propri poteri normativi in tema, tra l'altro, di pianificazione faunistico-venatoria, non puo' trascurarsi che la legge-quadro aveva fissato, per l'adeguamento della legislazione anche delle Regioni a statuto speciale, un termine (vedi, in particolare, art. 36, commi 6 e 7, della legge n. 157 del 1992) che, originariamente stabilito in un anno a partire dall'entrata in vigore della medesima legge, e' stato successivamente differito al 31 luglio 1997, per effetto dell'art. 11-bis del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 542 (convertito nella legge 23 dicembre 1996, n. 659). Non essendosi contestualmente provveduto alla necessaria conseguente modificazione della disposizione concernente il contenuto dei calendari venatori, si e' in presenza, dunque, di un mancato coordinamento tra le disposizioni dello stesso atto normativo, dal quale non puo' che inferirsi l'esclusione della tassativita', sotto il profilo temporale, della prescrizione di cui all'art. 14, comma 16.

4. - Con la seconda ordinanza (r.o. n. 298 del 1999) emessa il 16 dicembre 1998, il medesimo TAR sottopone a scrutinio di costituzionalita' molteplici altre disposizioni della stessa legge regionale, a partire dall'art. 19, comma 1, che viene denunciato in combinato disposto con l'art. 18, comma 1, con il quale concorre a regolare gli aspetti sostanziali e procedimentali del calendario venatorio. In particolare, mentre la prima disposizione (nel testo di cui all'art. 6 della legge regionale n. 15 del 1998) affida all'Assessore regionale il compito di determinare le date di apertura e di chiusura dell'attivita' venatoria, indicando nel contempo le specie ed i relativi periodi di caccia, la seconda dispone che il calendario stesso, con i contenuti di cui al predetto art. 19, e' emanato, entro e non oltre il 15 giugno di ogni anno, sentito il comitato regionale faunistico-venatorio.

4.1. - Secondo il rimettente, il legislatore siciliano, violando l'art. 14 dello statuto nonche' la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 18, comma 4,

della legge n. 157 del 1992, avrebbe omesso di contemplare la necessaria acquisizione, in sede di emanazione del calendario venatorio, del parere dell'Istituto nazionale della fauna selvatica, organo chiamato a fornire, in virtu' della sua alta specializzazione, le speciali conoscenze tecniche necessarie, alle Regioni e alle Province, per operare scelte conformi alle finalita' protettive cui si ispira tutta la produzione normativa, statale e non statale, riferita all'ambiente.
4.2. - La censura, per i termini in cui e' formulata, investe, in realta', il solo art. 18, comma 1, della legge regionale - nel quale risulta disciplinato il profilo procedimentale che viene qui in considerazione - e non anche l'art. 19, comma 1, che attiene, invece, alla disciplina sostanziale del calendario. In ordine a quest'ultima disposizione - denunciata, oltretutto, in un testo, e cioe' quello di cui all'art. 6 della legge regionale 31 agosto 1998, n. 15 (in Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 43 del 1 settembre 1998), successivo ai provvedimenti amministrativi oggetto di impugnazione innanzi al TAR - la censura stessa e' da ritenere, pertanto, inammissibile, non avendo il rimettente argomentato in alcun modo e sotto alcun profilo in punto sia di non manifesta infondatezza che di rilevanza ai fini del decidere.
4.3. - Quanto all'art. 18, comma 1, della legge regionale, la questione e' da ritenere, invece, fondata, alla stregua dell'espressa previsione contenuta nel comma 4 dell'art. 18 della legge-quadro statale n. 157 del 1992, secondo il quale il calendario venatorio va emanato "sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica"; previsione significativa di una scelta che trova spiegazione nel ruolo spettante a detto Istituto, qualificato dal precedente art. 7 della stessa legge-quadro, come "organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza" non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e delle Province. Va, quindi, rilevata l'illegittimita' costituzionale della soluzione normativa prescelta dal legislatore siciliano, che omettendo la previsione dell'intervento dell'Istituto anzidetto, viene a violare una prescrizione di grande riforma economico-sociale.
5. - Denunciando violazione dell'art. 14 dello statuto e degli artt. 10 e 14 della legge statale n. 157 del 1992, l'ordinanza dubita, poi, della legittimita' costituzionale dell'art. 22 della legge regionale, nel testo modificato dall'art. 8 della successiva legge 31 agosto 1998, n. 15. Secondo il rimettente, la disciplina contenuta in detto art. 22 sarebbe incostituzionale, anzitutto, perche' non risulterebbero osservate le prescrizioni dell'art. 10 della legge statale in tema di adozione del piano faunistico venatorio. Altre ragioni di incostituzionalita' andrebbero, poi, ravvisate nel contrasto fra l'art. 14 della predetta legge statale n. 157 del 1992 e le scelte del legislatore regionale, in ordine alla coincidenza dell'estensione degli ambiti territoriali di caccia con il territorio delle Province, come pure in ordine ai criteri dettati in tema di accesso a tali ambiti, sia dei cacciatori residenti in Sicilia sia di quelli provenienti da altre Regioni.
5.1. - Per una compiuta valutazione delle riferite censure, giova premettere che la disposizione denunciata, dopo aver definito gli ambiti territoriali di caccia (ATC) quali "unita' territoriali di gestione e di prelievo venatorio programmato e commisurato alle risorse faunistiche", corrispondenti "a zone del territorio agro-silvo-pastorale tra loro fondamentalmente omogenee" (comma 1), stabilisce che dette zone "hanno dimensione provinciale e sono delimitate dai confini della provincia" (comma 2). Si precisa, altresi' (comma 7), che, ai fini di cui sopra, "le isole Eolie, Pelagie, Egadi, Pantelleria ed Ustica fanno parte dell'ambito territoriale di caccia della Provincia cui esse appartengono". La stessa disposizione, in vista di una equilibrata regolazione della pressione venatoria, assegna, poi, all'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste (comma 3) il compito di verificare periodicamente, sulla base dei dati censuari, l'indice medio di densita'

venatoria regionale - costituito dal rapporto fra il numero dei cacciatori residenti in Sicilia e il territorio agro-silvo-pastorale regionale - definendo, sulla base di questo, "l'indice massimo per ogni ambito territoriale di caccia, in relazione alle condizioni ambientali ed alle caratteristiche di omogeneita' venatoria tra tutti gli ambiti territoriali" della Regione. Il medesimo articolo conferisce, inoltre, all'Assessore la facolta' di procedere alla riorganizzazione dell'estensione degli ambiti territoriali, "al fine di garantire parita' di condizioni nell'esercizio venatorio" presso gli stessi (ultima parte del gia' citato comma 3). In ordine al diritto di accesso, il comma 5, lettera a), della disposizione in esame prevede che il cacciatore possa esercitare l'attivita' venatoria, oltre che nell'ambito ricadente nella Provincia di residenza, in altri due ambiti della Regione, secondo il criterio cronologico di presentazione delle relative istanze, nel caso in cui non sia raggiunta in essi la densita' massima di cui al precedente comma 3. L'ammissione negli ulteriori ambiti avviene sulla base di una delibera assunta dalle competenti ripartizioni faunitisco-venatorie, "previo parere dei comitati di gestione degli ambiti territoriali" (art. 8, comma 2, lettera s della legge regionale). Il gia' menzionato art. 22, comma 5, lettera a), autorizza, inoltre, a partire dalla prima domenica del mese di novembre, l'esercizio della caccia alla selvaggina migratoria, non solo all'interno dell'ambito territoriale di residenza e di quelli prescelti, ma anche in tutti gli altri ambiti della Regione. Quanto al numero massimo di cacciatori ammissibili in ciascun ambito, esso - in base al comma 5, lettera b) - viene determinato e reso noto, periodicamente, dall'Assessorato regionale alle ripartizioni faunistico-venatorie operanti nelle Province, con "una riserva del 10 per cento, a favore dei cacciatori provenienti da altre Regioni", nel rispetto del principio di reciprocita'. L'ammissione di questi ultimi, in uno degli ambiti territoriali di caccia, e' disposta dall'Assessorato stesso, secondo l'ordine cronologico di presentazione delle istanze (comma 5, lettera d).

5.2. - Cosi' descritta, in breve sintesi, la disciplina portata all'esame di questa Corte, va, anzitutto, precisato che non osta all'ammissibilita' delle sollevate questioni il fatto che l'ordinanza denunzi l'art. 22 nel testo risultante dalle modifiche ad esso addotte dall'art. 8 della legge regionale n. 15 del 1998. Tali modifiche concernono, infatti, una parte di detto articolo che rimane estranea al promosso giudizio di costituzionalita', riguardando le modalita' attraverso le quali l'amministrazione da' seguito alle richieste, da parte dei cacciatori, di ammissione all'esercizio dell'attivita' venatoria negli ambiti diversi da quello di residenza (lettera b penultimo periodo, del comma 5).

5.3. - Nel merito, le censure sono parzialmente fondate. Quanto a quella concernente la dimensione data dal legislatore regionale agli ambiti territoriali di caccia, e' evidente, anzitutto, che non spetta in alcun modo alla Corte occuparsi del problema, segnalato dal rimettente, della mancata adozione da parte della Regione dei piani faunistico-venatori; problema che, riguardando atti presupposti rispetto a quelli impugnati innanzi al TAR, potra' eventualmente assumere rilievo nell'ambito di quest'ultimo giudizio. Ne risulta, percio', l'inconferenza dell'evocazione, a parametro della dedotta censura di incostituzionalita', delle prescrizioni poste dall'art. 10 (piani faunistico-venatori) della legge n. 157 del 1992, restando, invece, da esaminare se la dimensione data, con il comma 2 dell'art. 22 della legge regionale, agli ambiti territoriali di caccia, accorpando, tra l'altro, alle rispettive Province le isole (comma 7), collida o meno con le prescrizioni dell'art. 14 della medesima legge n. 157 del 1992. Cio' posto, occorre osservare che il legislatore statale, con quest'ultima legge, ha inteso perseguire un punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse - pure considerato lecito e meritevole di tutela - all'esercizio dell'attivita'

venatoria, attraverso la previsione di penetranti forme di programmazione dell'attivita' di caccia. Momento qualificante di tale disciplina programmatoria e' la valorizzazione - ogni qualvolta possibile - delle caratteristiche di omogeneita' (anche da un punto di vista naturalistico) dei territori nei quali si esercita la caccia. Tali caratteristiche devono, infatti, essere adeguatamente considerate dalle Regioni, in vista della delimitazione degli ambiti territoriali di caccia, giusta l'art. 14, comma 1, della medesima legge, il quale dispone che le Regioni, con apposite norme, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali. Come e' dato evincere da quest'ultima previsione, aspetto rilevante, nel disegno del legislatore statale, e', percio', quello della realizzazione di uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio nel quale esso e' autorizzato ad esercitare l'attivita' venatoria. Di qui, la configurazione in via legislativa di ripartizioni territoriali quanto piu' vicine possibile agli interessati, in ragione, per l'appunto, della prevista dimensione sub-provinciale degli ambiti di caccia, valorizzando, al tempo stesso, il ruolo della comunita' che, in quel territorio, e' insediata e che e' primariamente chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, nella composizione di cui al comma 10 del medesimo art. 14, a gestire le risorse faunistiche. Ora, gli aspetti di cui sopra non sono adeguatamente considerati dalla legislazione regionale. Vero e' che la disposizione censurata non ignora, come risulta dal comma 1 dell'art. 22, l'esigenza di far corrispondere gli ambiti territoriali a "zone del territorio agro-silvo-pastorale tra loro fondamentalmente omogenee" e che l'opzione operata verso la dimensione provinciale degli ambiti (comma 2) non si presenta come rigida e definitiva, prevedendosi - come sopra ricordato - la possibilita', per l'Assessore regionale di riorganizzarne l'estensione, "al fine di garantire parita' di condizioni nell'esercizio venatorio" (comma 3). Cio' non vale, tuttavia, a superare l'evidente contrasto con il modello desumibile dall'art. 14 della legge n. 157 del 1992, posto che l'intervento affidato all'Assessore regionale, allo scopo di rendere omogenei gli ambiti, si presenta come futuro ed incerto, e cio' che piu' conta, finalizzato ad obiettivi che non sembrano puntualmente coincidere con quelli del legislatore statale, il quale non solo ha voluto, attraverso la piu' ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una piu' equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio, ma ha inteso, altresi', attraverso il richiamo ai confini naturali, conferire specifico rilievo anche alla dimensione propria della comunita' locale, in chiave di gestione, responsabilita' e controllo del corretto svolgimento dell'attivita' venatoria. Ne consegue, pertanto, l'illegittimita' costituzionale dei commi 2 e 7 del predetto art. 22.

5.4. - Non fondata e', invece, la questione di legittimita' costituzionale nella parte in cui investe la previsione del diritto di accesso del cacciatore, oltre che nell'ambito territoriale corrispondente alla Provincia di residenza, in altri due ambiti (art. 22, comma 5, lettera a). A parte il fatto che la stessa legge statale (art. 14, comma 5) non esclude la possibilita', per il cacciatore, di avere "accesso ad altri ambiti o ad altri comprensori, anche compresi in una diversa Regione, previo consenso dei relativi organi di gestione", la previsione censurata non si pone, comunque, in contrasto con le esigenze di programmazione dell'attivita' venatoria e di salvaguardia della fauna selvatica, attesa la presenza di un preciso - e ragionevole - limite all'ammissione, consistente nel mancato raggiungimento, negli ambiti ospitanti, della densita' venatoria massima di cui al comma 3.

5.5. - Del pari, non fondata e' la censura di violazione, da parte del medesimo art. 22 (vedi, in particolare, comma 5, lettera d), del criterio della legge statale che subordina

l'accesso dei cacciatori non residenti al consenso degli organi di gestione dell'ambito territoriale. Non e' dato, in realta', comprendere quali sarebbero i principi di grande riforma economico-sociale che verrebbero lesi dall'avvenuta attribuzione all'Assessorato regionale, anziche' agli organi di gestione degli ambiti territoriali di caccia, del potere di adozione dei provvedimenti di ammissione dei cacciatori non residenti. E' decisiva, invece, la circostanza che si tratta di competenza rigorosamente delimitata, in virtu' delle prescrizioni contenute nell'art. 22, comma 5, lettera b).
5.6. - E', per contro, incostituzionale la disposizione contenuta nella seconda parte della lettera a) del comma 5 dell'art. 22, la quale, a partire dalla prima domenica del mese di novembre, consente l'indiscriminato esercizio della caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti. E' evidente, infatti, che tale norma non garantisce minimamente quella equilibrata distribuzione dei cacciatori, nell'esercizio dell'attivita' venatoria, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della normativa in materia, alla stregua segnatamente dell'art. 14 della legge n. 157 del 1992.
6. - Assumendo a parametro, oltre all'art. 14 dello statuto, le norme interposte di cui all'art. 18 della legge statale ed, altresi', l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, viene censurato, poi, l'art. 19, commi 1 e 2, come modificato dall'art. 6 della legge regionale n. 15 del 1998, che annovera fra le specie, di cui e' consentita la caccia dal 1 ottobre al 30 novembre, la lepre comune (lepus europaeus). Secondo il rimettente, l'inclusione, fra le specie cacciabili, della lepre comune (che non esiste in Sicilia) sarebbe incostituzionale, in quanto surrettiziamente idonea a fungere da copertura per l'abbattimento di una specie protetta quale la lepre appenninica (lepus corsicanus). La questione - da ritenere piu' esattamente riferita al solo comma 1, giacche' il comma 2 ha tutt'altro oggetto - va dichiarata inammissibile, in quanto il rimettente, nel denunciare una norma contenuta in un testo legislativo emanato successivamente all'adozione dei provvedimenti amministrativi impugnati, non adduce alcun cenno di motivazione in punto di rilevanza della proposta censura.
7. - Il TAR per la Sicilia dubita, inoltre, della legittimita' costituzionale degli artt. 17, comma 6, e 26, comma 4, della legge regionale, ritenendo violati l'art. 14 dello statuto, nonche' gli artt. 12, 16, 18 e 30 della legge n. 157 del 1992 ed, altresi', l'art. 25, secondo comma, della Costituzione. La prima delle disposizioni denunciate stabilisce testualmente che "non costituisce esercizio venatorio il prelievo di fauna selvatica ai fini dell'esercizio delle attivita' di impresa agricola previste dalla presente legge, limitatamente all'area dove vengono allevati gli animali e alle specie oggetto di allevamento". La seconda disposizione, aggiunta al precedente testo normativo dall'art. 11 della legge regionale n. 15 del 1998, consente, invece, alle aziende agro-venatorie di utilizzare "le specie di fauna indicate all'articolo 19, purche' le relative immissioni e modalita' di abbattimento seguano le prescrizioni dettate dalla ripartizione faunistico-venatoria competente per territorio". Ad avviso del rimettente, la qualificazione data dall'art. 17 al prelievo di fauna selvatica, come attivita' non riconducibile all'esercizio venatorio, non solo consentirebbe, nell'ambito delle aziende agro-venatorie, di disattendere i limiti temporali e quantitativi di abbattimento della selvaggina - giornalieri e stagionali - fissati dalla legge-quadro, ma si risolverebbe in una indebita interferenza del legislatore regionale in materia sanzionata penalmente, con violazione, quindi, anche dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione. Nell'art. 26, comma 4, sarebbe, invece, ravvisabile, in contrasto sempre con le disposizioni sopra menzionate, una non consentita delega in bianco a favore delle ripartizioni faunistico-venatorie, con

l'aggravante della mancanza di criteri omogenei ed uniformi validi per tutto il territorio regionale.
7.1. - Le censure sono l'una fondata e l'altra inammissibile. Quanto alla prima, e' da considerare che, nell'ambito delle differenziate destinazioni del territorio agro-silvo-pastorale previste dalla legge statale, vengono in rilievo, anche ai fini dei limiti all'attivita' venatoria, vari tipi di strutture: i centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale, organizzati in forma d'azienda agricola (art. 10, comma 8, lettera d della legge n. 157 del 1992); le aziende faunistico-venatorie, senza fini di lucro, in cui "la caccia e' consentita nelle giornate indicate dal calendario venatorio secondo i piani di assestamento e d'abbattimento" (art. 16, comma 1, lettera a della legge n. 157 del 1992) e le aziende agri-turistico-venatorie, a fini di impresa agricola, "nelle quali sono consentiti l'immissione e l'abbattimento per tutta la stagione venatoria di fauna selvatica di allevamento" (art. 16, comma 1, lettera b della stessa legge n. 157 del 1992). La legge n. 157 del 1992 prevede, altresi', "l'allevamento di fauna selvatica a scopo alimentare, di ripopolamento, ornamentale ed amatoriale", autorizzato e disciplinato dalle Regioni (art. 17, comma 1). In ordine ai centri privati di riproduzione, il legislatore statale ha stabilito (art. 12, comma 7), che "non costituisce esercizio venatorio il prelievo di fauna selvatica ai fini di impresa agricola", nei limiti di cui all'art. 10, comma 8, lettera d), e cioe' il "prelievo di animali allevati appartenenti a specie cacciabili da parte del titolare dell'impresa agricola, di dipendenti della stessa e di persone nominativamente indicate". Ha disposto, altresi' (art. 16, comma 4), che, nelle aziende faunistico-venatorie, senza fini di lucro e nelle aziende agri-turistico-venatorie, a fini di impresa agricola, l'esercizio della caccia "e' consentito nel rispetto delle norme della presente legge, con la esclusione dei limiti di cui all'art. 12, comma 5". Quanto, infine, all'esercizio "dell'allevamento a scopo di ripopolamento, organizzato in forma di azienda agricola", si prevede (art. 17, comma 4) che le Regioni possano "consentire al titolare, nel rispetto delle norme della presente legge, il prelievo di mammiferi ed uccelli in stato di cattivita' con i mezzi di caccia contemplati all'art. 13". A tale normativa statale, fa riscontro, non senza talune peculiarita' di disciplina, la legge regionale, la quale prevede, a sua volta, oltre ai centri privati di produzione di selvaggina ed agli allevamenti di fauna selvatica a scopo di ripopolamento (art. 38), le aziende faunistico-venatorie, di cui all'art. 25, e le aziende agro-venatorie, di cui all'art. 26.
7.2. - Cio' posto, e' evidente che una previsione quale quella denunciata, considerando in modo del tutto indifferenziato, come attivita' non riconducibile all'esercizio venatorio, "il prelievo di fauna selvatica ai fini dell'esercizio di attivita' di impresa agricola", finisce per infrangere il quadro di riferimento posto dalla legge statale, improntato a puntuali distinzioni circa i limiti di liceita' dell'esercizio venatorio stesso, a seconda delle diverse strutture di volta in volta considerate. Tale disposizione e' da ritenere, pertanto, incostituzionale, perche' attraverso la definizione ivi accolta, si presta ad una sostanziale elusione dei vincoli posti dalla legislazione statale e, in specie, cosi' come prospettato dall'ordinanza di rimessione, di quelli concernenti la caccia nelle aziende agro-venatorie.
7.3. - Per le ragioni gia' indicate sub 6, e', invece, inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, la questione concernente l'art. 26, comma 4, cosi' come aggiunto dall'art. 11 della legge regionale n. 15 del 1998.
8. - Viene censurato, infine, l'art. 18, comma 3, per violazione dell'art. 14 dello statuto nonche' degli artt. 13 e 30 della legge n. 157 del 1992 ed altresi' dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

8.1. - Ad avviso del rimettente, la disposizione di cui trattasi - prevedendo che "in sede di emissione del calendario venatorio l'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste regolamenta l'uso del furetto munito di museruola" - si porrebbe in contrasto con l'elenco tassativo dei "mezzi per l'esercizio dell'attivita' venatoria" previsto dall'art. 13 della legge n. 157 del 1992 (vedi, in particolare, comma 5), non senza realizzare, altresi', una indebita interferenza in materia riservata alla legge statale, per il fatto di rendere sostanzialmente lecita una condotta sanzionata penalmente.
8.2. - La questione non e' fondata. Occorre considerare, infatti, che l'uso del furetto nell'attivita' venatoria viene consentito dalla normativa regionale a condizione che l'animale sia fornito di museruola (art. 18, comma 3, legge regionale n. 33 del 1997). L'adozione di tale precauzione lo rende, infatti, configurabile come strumento che si puo' considerare ausiliario del cacciatore.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimita' costituzionale: dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Siciliana 1 settembre 1997, n. 33 (Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo e forestale), nella parte in cui non prevede che l'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste emani il calendario venatorio regionale, previa acquisizione del parere dell'Istituto nazionale della fauna selvatica; dell'art. 17, comma 6, della medesima legge; dell'art. 22, commi 2 e 7, della medesima legge; dell'art. 22, comma 5, lettera a), della medesima legge, nella parte in cui dispone che "a partire dalla prima domenica del mese di novembre al cacciatore e' altresi' consentito l'esercizio della caccia alla selvaggina migratoria, oltre che all'interno dell'ambito territoriale di caccia di residenza e di quelli prescelti anche negli altri ambiti della Regione senza obblighi di partecipazione economica"; Dichiara inammissibili le questioni di legittimita' costituzionale, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con l'ordinanza del 16 dicembre 1998 di cui in epigrafe (r.o. n. 298 del 1999), concernenti le seguenti disposizioni della legge della Regione Siciliana 1 settembre 1997, n. 33: art. 19, comma 1, come modificato dall'art. 6 della legge della Regione Siciliana 31 agosto 1998, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 1 settembre 1997, n. 33 in materia di tutela della fauna selvatica ed esercizio venatorio), per violazione dell'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, nonche' dell'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157; del medesimo art. 19, comma 1, come modificato dall'art. 6 della legge della Regione Siciliana 31 agosto 1998, n. 15, per violazione dell'art. 14 dello statuto siciliano, dell'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 nonche' dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione; art. 26, comma 4, come modificato dall'art. 11 della legge della Regione Siciliana 31 agosto 1998, n. 15, per violazione dell'art. 14 dello statuto siciliano, degli artt. 12, 16, 18 e 30 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, nonche' dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione; Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 50, comma 4, della medesima legge, sollevata dal sopra richiamato Tribunale amministrativo regionale con l'ordinanza del 27 novembre 1997 (r.o. n. 312 del 1998) di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 11 della Costituzione e 14 dello statuto siciliano; Dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale sollevate dal sopra richiamato Tribunale amministrativo regionale con l'ordinanza del 16 dicembre 1998 di cui in epigrafe (r.o. n. 298 del 1999), concernenti le seguenti altre disposizioni della gia' menzionata legge

regionale 1 settembre 1997, n. 33: art. 18, comma 3, per violazione dell'art. 14 dello statuto siciliano, degli artt. 13 e 30 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, nonche' dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione; art. 22, comma 5, lettera a), nella parte in cui prevede che il cacciatore ha diritto di accesso "ad altri due ambiti della Regione, secondo il criterio cronologico di presentazione delle relative istanze nel caso che non sia raggiunta in essi la densita' massima di cui al comma 3", per violazione dell'art. 14 dello statuto siciliano, nonche' degli artt. 10 e 14 della legge 11 febbraio 1992, n. 157; art. 22, comma 5, lettera d), per violazione dell'art. 14 dello statuto siciliano, nonche' degli artt. 10 e 14 della legge 11 febbraio 1992, n. 157.
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2000.
Il Presidente: Vassalli
Il redattore: Vari
Il cancelliere: Di Paola
Depositata in cancelleria il 12 gennaio 2000.
Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 309
ANNO 2000
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della mancata costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri nel giudizio per conflitto di attribuzione tra la Provincia autonoma di Bolzano e lo Stato iscritto al n. 3 del registro conflitti 1999, avente a oggetto atti emessi dal Sostituto Procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Bolzano, nei limiti in cui la determinazione di non costituirsi non e' stata preceduta da una intesa o da una richiesta di parere allo stesso pubblico ministero, promosso con ricorso della Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Bolzano, notificato il 26 gennaio 2000, depositato in cancelleria l'8 febbraio 2000 e iscritto al n. 5 del registro conflitti 2000.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2000 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi il dott. Robert Sch³lmers per la Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Bolzano e l'avvocato dello Stato Ignazio Francesco Caramazza per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - Il presente conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato e' promosso dalla Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Bolzano in persona di un suo sostituto, designato ad esercitare le funzioni di pubblico ministero in un procedimento penale contro funzionari della Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento a due atti del quale la Provincia autonoma medesima, ritenendo lese le proprie competenze costituzionali, ha in precedenza promosso conflitto di attribuzioni contro lo Stato. Poiche' in tale conflitto costituzionale tra Provincia autonoma e Stato, la Presidenza del Consiglio dei ministri non si e' costituita per difendere le attribuzioni dell'organo del potere giudiziario da cui provengono gli atti che hanno dato motivo al conflitto, il Sostituto Procuratore promuove il presente conflitto contro il Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione alla suddetta mancata costituzione nel giudizio costituzionale "senza che sia previamente intervenuta un'intesa o sia stato comunque richiesto un parere al pubblico ministero i cui atti sono stati impugnati dalla Provincia autonoma di Bolzano".

2. - Il conflitto e' inammissibile.

2.1. - Il problema posto con il presente ricorso per conflitto di attribuzione riguarda la partecipazione al giudizio per conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni o Province autonome dell'autorita' giudiziaria, quando la controversia abbia avuto origine da un suo atto che si ritenga lesivo di una competenza costituzionale e del quale si chieda l'annullamento.

Nella configurazione attuale di tali conflitti, per lo Stato e' sempre e solo legittimato a intervenire il Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e art. 27 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) anche quando, come nel caso che ha dato origine al presente giudizio,

siano in discussione atti provenienti da organi dello Stato che, per la natura delle funzioni che sono chiamati a esercitare, godono secondo la Costituzione di una posizione di assoluta autonomia e indipendenza dal Governo. Si comprende percio' quella "esigenza di autonoma rappresentanza e difesa dell'ordine giudiziario anche nei conflitti tra Stato e Regioni nei quali siano in discussione provvedimenti giudiziari", sulla quale questa Corte, conformemente a rilievi numerose volte prospettati dai commentatori, gia' con la sentenza n. 70 del 1985 ha richiamato l'attenzione, esigenza al cui soddisfacimento mira ora il presente conflitto di attribuzioni.

Sennonche', a tale carenza occorre come ha rilevato la difesa del Presidente del Consiglio dei Ministri - che si ponga rimedio in via normativa, non essendo possibile ovviare a essa in via di interpretazione e applicazione dell'ordinamento vigente. Questo pone bensi' l'esigenza di un'idonea rappresentanza e difesa dell'autorita' giudiziaria nei giudizi su conflitto di attribuzioni in cui sia coinvolto l'esercizio dei suoi poteri, ma non fornisce indicazioni sufficienti circa il modo di colmare la lacuna, cosicche' si possa provvedere al riguardo da questa Corte nell'esercizio dei poteri giurisdizionali che le spettano.

La riprova di quanto teste' osservato sta nello stesso ricorso per conflitto qui in discussione, per mezzo del quale si chiede che, nel riconoscere la carenza di potere del Presidente del Consiglio dei Ministri nel determinarsi autonomamente in relazione ai suoi poteri di intervento nel giudizio, quando siano in questione atti dell'autorita' giudiziaria, la Corte costituzionale detti essa stessa una disciplina relativa alle procedure da seguire e ai poteri esercitabili dall'organo giudiziario interessato: una disciplina che - indipendentemente dalla congruita' delle specifiche soluzioni indicate dal ricorrente, con riguardo alla reciproca posizione costituzionale del potere esecutivo e dell'ordine giudiziario - verrebbe necessariamente a configurarsi come la predisposizione ex novo di un complesso di regole che non puo' che essere posto nella sede competente a dettare norme nella materia dei giudizi costituzionali.

2.2. - La rilevata, assorbente ragione di inammissibilita' del conflitto rende superfluo l'esame dell'eccezione sollevata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei Ministri circa l'idoneita' del Sostituto Procuratore della Repubblica a rappresentare l'ufficio di cui fa parte, in assenza di una designazione del capo dell'ufficio stesso specificamente riguardante il presente giudizio su conflitto di attribuzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Bolzano, in persona del Sostituto Procuratore della Repubblica, nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, col ricorso indicato in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta l'11 luglio 2000.

Il Presidente: Mirabelli

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 20 luglio 2000.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 450
ANNO 2000
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 6 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), promosso con ordinanza emessa il 17 novembre 1999 dalla Corte di appello di Genova, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, 1a serie speciale, dell'anno 2000.

Visto l'atto di costituzione di Del Vigo Carlo;

Udito nella camera di consiglio del 5 luglio 2000 il Giudice relatore Valerio Onida.

(……)

Considerato in diritto

1. - La questione sollevata dalla Corte d'appello di Genova investe l'art. 6 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), nella parte in cui, al quarto alinea, prevede che non possa essere nominato sindaco chi abbia parenti o affini entro il secondo grado i quali siano appaltatori di lavori o di servizi comunali.

Secondo il giudice a quo la norma - che sancirebbe una causa di ineleggibilita', non rimovibile dopo la scadenza del termine per la presentazione delle candidature, e non una causa di incompatibilita' - sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione, perche' configurerebbe irragionevolmente come causa di ineleggibilita' una situazione di impedimento meno grave di quella - che costituisce causa di incompatibilita', ai sensi dell'art. 3, n. 2, della legge n. 154 del 1981 - del candidato che sia parte, in proprio, in appalti del comune; e perche', in tal modo, comporterebbe una limitazione non necessaria, ne' ragionevolmente proporzionata, al diritto di accedere alle cariche pubbliche, garantito dall'art. 51 della Costituzione.

2. - La questione e' fondata.

L'art. 6 del testo unico del 1960 stabiliva le condizioni ostative alla nomina alla carica di sindaco ("Non puo' essere nominato sindaco ..."), e fra di esse enumerava quella derivante dall'avere "ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado, che coprano nell'amministrazione del comune il posto (...) di appaltatore di lavori o di servizi comunali..." (quarto alinea).

Oggi il contenuto di tale disposizione, applicabile nel giudizio a quo e' trasfuso, senza sostanziali mutamenti (salva la sua estensione al presidente della provincia) nell'art. 61, n. 2, del nuovo testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ai sensi del quale "non puo' essere eletto alla carica di sindaco o di presidente della provincia" chi ha prossimi congiunti che rivestano la qualita' di appaltatore di lavori o di servizi comunali o provinciali.

Quando la disposizione impugnata fu dettata, la legge prevedeva che il sindaco fosse eletto dal consiglio comunale nel proprio seno (art. 5 dello stesso testo unico n. 570 del 1960): onde, da un lato, tutte le cause ostative all'elezione alla carica di

consigliere comunale si traducevano anche in cause di ineleggibilita' alla carica di sindaco (come, d'altra parte, ribadiva espressamente il primo alinea dello stesso art. 6); dall'altro lato, la stessa distinzione fra cause di ineleggibilita' e cause di incompatibilita' alla carica di sindaco assumeva scarso rilievo, in assenza di un procedimento elettorale che prevedesse termini per la presentazione delle candidature, campagna elettorale, votazione da parte del corpo elettorale.
Per altro verso, all'epoca, il legislatore aveva configurato quasi tutte le cause ostative all'assunzione della carica di consigliere comunale come cause di ineleggibilita' (art. 15 del testo unico n. 570 del 1960: "Non sono eleggibili a consigliere comunale ..."), senza distinzione fra quelle fondate sul timore di distorsione della volonta' degli elettori a causa dell'influenza che su di essi poteva essere esercitata da chi ricopriva determinati uffici, o comunque fondate su elementi personali che lo stesso legislatore riteneva tali da dover condurre alla privazione dell'elettorato passivo, e quelle fondate sull'esistenza di conflitti di interessi o comunque di elementi suscettibili di perturbare l'esercizio della carica, ma non di viziare l'elezione. Le uniche situazioni configurate da detto testo unico come cause di incompatibilita' con la carica di consigliere comunale erano quelle contemplate dagli artt. 16 e 17 (divieto di far parte contemporaneamente dello stesso consiglio comunale per ascendenti e discendenti, affini in primo grado, adottante e adottato, affiliante e affiliato, e rispettivamente divieto per i membri della giunta provinciale amministrativa di far parte di alcun consiglio comunale compreso nella provincia).
Da cio', fra l'altro, era discesa una serie di questioni di legittimita' costituzionale, nonche' una serie di pronunce di questa Corte che dichiararono la illegittimita' dell'art. 15 nella parte in cui considerava ineleggibili anche coloro per i quali determinate cause ostative fossero cessate prima della convalida delle elezioni (cfr. sentenza n. 46 del 1969, e sentenza n. 45 del 1977, relativa quest'ultima a due diverse cause ostative): in tal modo trasformando di fatto quelle che il legislatore aveva configurato come vere e proprie cause di ineleggibilita' in cause di incompatibilita' (cosi', esplicitamente, sentenza n. 171 del 1984), poiche' quella che restava impedita non era piu' l'elezione, bensi' solo l'assunzione della carica o la permanenza in essa dopo l'elezione, ove la causa ostativa non venisse tempestivamente rimossa.
In questo quadro, restava contemplata come causa di ineleggibilita' alla carica di consigliere comunale (e non diede luogo a pronunce di questa Corte) quella prevista dall'art. 15, n. 7, relativa alla situazione di coloro i quali, "direttamente o indirettamente, hanno parte in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni ed appalti nell'interesse del comune, o in societa' ed imprese aventi scopo di lucro, sovvenzionate in qualsiasi modo dal medesimo". A tale causa di ineleggibilita' - operante, come si e' detto, anche per la carica di sindaco - l'art. 6, quarto alinea, aggiungeva la ulteriore causa ostativa - avente lo stesso effetto - consistente nell'avere "ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado, che coprano nell'amministrazione del comune il posto di segretario comunale, di esattore, collettore o tesoriere comunale, di appaltatore di lavori o di servizi comunali, o in qualunque modo di fideiussore". In sostanza, per la carica di sindaco la causa di ineleggibilita' si estendeva dalla personale titolarita' in capo al candidato della qualita' di appaltatore anche alla titolarita' della stessa qualita' in capo ad uno stretto congiunto. Cio' pero' non dava luogo ad alcuna contraddizione, stante la maggiore importanza e delicatezza della carica di sindaco rispetto a quella di

consigliere comunale, che poteva giustificare la previsione piu' severa e piu' restrittiva della legge.
3. - Il contesto normativo e' pero' profondamente cambiato, da un lato, con la legge n. 154 del 1981 (oggi trasfusa nel testo unico approvato con d.lgs. n. 267 del 2000), che disciplino' ex novo l'intera materia delle ineleggibilita' e incompatibilita' alle cariche elettive locali; dall'altro, con la legge 25 marzo 1993, n. 81 (a sua volta oggi in parte confluita nel citato testo unico n. 267 del 2000), che sanci' l'elezione popolare diretta del sindaco.
La legge n. 154 del 1981 accolse e sviluppo' esplicitamente la distinzione fra cause di ineleggibilita', che impediscono l'elezione e la viziano se essa avviene, le quali debbono essere rimosse, per evitare tale conseguenza, entro la data fissata per la presentazione delle candidature (cfr. art. 2, secondo e terzo comma; e oggi art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000); e cause di incompatibilita', che impediscono semplicemente di "ricoprire la carica di consigliere" (art. 3; e oggi art. 63 del d.lgs. n. 267 del 2000), per le quali e' previsto un apposito procedimento di contestazione, al cui termine soltanto esse danno luogo, ove non siano state rimosse, a decadenza dalla carica (cfr. artt. 6 e 7; e oggi artt. 68 e 69 del d.lgs. n. 267 del 2000). Di conseguenza venne abrogato, fra l'altro, l'art. 15 del testo unico n. 570 del 1960 (cfr. art. 10, n. 2, della legge n. 154 del 1981).
In questo quadro, la titolarita' della qualita' di appaltatore del comune, gia' prevista dall'art. 15, n. 7, del testo unico come causa di ineleggibilita', fu invece prevista come causa di incompatibilita' (art. 3, n. 2, della legge n. 154 del 1981; e oggi art. 63, comma 1, n. 2, del d.lgs. n. 267 del 2000).
Non venne invece modificato ne' abrogato l'art. 6 dello stesso testo unico, relativo alle cause ostative alla nomina a sindaco. E tuttavia la disarmonia fra tale immutato art. 6, che prevedeva cause di ineleggibilita' alla carica di sindaco, e la nuova disciplina delle cause di ineleggibilita' e incompatibilita' alla carica di consigliere comunale non veniva in evidenza, perche' l'elezione del sindaco era ancora affidata al consiglio comunale: onde nulla impediva, in ipotesi, al consiglio comunale che intendesse eleggere sindaco un soggetto eleggibile alla carica di consigliere comunale, ma non a quella di sindaco (cosi', per esempio, a motivo della causa di ineleggibilita' prevista dal quarto alinea dell'art. 6), di attendere o sollecitare la rimozione della causa ostativa, e di procedere successivamente all'elezione o alla nuova elezione del candidato. Non si verificava, infatti, alcun definitivo ostacolo all'assunzione della carica di sindaco. L'effetto pratico non era dunque lontano da quello che si sarebbe verificato in presenza di una semplice causa di incompatibilita', la quale, una volta rimossa, non impedisce l'assunzione della carica.
Le cose sono cambiate radicalmente, invece, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 81 del 1993. Logica avrebbe voluto che, prevedendo per la prima volta l'elezione diretta del sindaco, la legge disciplinasse altresi' le cause di ineleggibilita' e di incompatibilita' rispetto a tale carica. Viceversa il legislatore lascio' ancora una volta immutata la disposizione dell'art. 6 del testo unico del 1960, dettato per regolare l'eleggibilita' del sindaco nel precedente sistema, caratterizzato dall'elezione di secondo grado.
Mentre il rinvio alle cause di ineleggibilita' stabilite per la carica di consigliere comunale, contenuto nel primo alinea di detto art. 6, consentiva un adeguamento automatico alla disciplina prevista a tale proposito dalla legge n. 154 del 1981, che aveva eliminato una serie di cause di ineleggibilita' trasformandole in cause di

incompatibilita', e mentre la qualita' di componente del consiglio comunale, che continua ad essere propria del sindaco, consentiva, in via interpretativa, di applicare anche al sindaco le cause di incompatibilita' previste per i consiglieri comunali, fra cui quella relativa all'aver parte in appalti del comune (cfr. sentenza n. 44 del 1997; e cfr. oggi, per tale estensione, espressamente, l'art. 63, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000), la causa di ineleggibilita' discendente dalla circostanza che un prossimo congiunto abbia parte in appalti del comune (art. 6, quarto alinea, del testo unico n. 570 del 1960, e, oggi, art. 61, n. 2, del testo unico n. 267 del 2000) da' luogo ormai ad una contraddizione palese. Il candidato che sia in proprio titolare di un appalto del comune e', infatti, solo incompatibile in quanto perduri tale situazione, onde la rimozione di essa prima della convalida dell'elezione, o anche dopo la contestazione della stessa, nei termini all'uopo fissati dalla legge (art. 9-bis dello stesso testo unico, applicabile - doveva intendersi - anche al sindaco direttamente eletto; e cfr. oggi, espressamente, l'art. 69 del d.lgs. n. 267 del 2000), consente di evitare la decadenza. L'essere solo prossimo congiunto del titolare dell'appalto continua invece a dar luogo ad una non rimediabile ineleggibilita', con conseguente perdita della carica conseguita e inevitabile rinnovo dell'intero procedimento elettorale, anche nel caso in cui detta situazione venga meno (ad esempio, per esaurimento del rapporto di appalto) prima della convalida dell'elezione o addirittura prima dell'elezione stessa.

4. - Tale contraddizione si traduce in un profilo di illegittimita' costituzionale, per contrasto con il principio di eguaglianza-ragionevolezza. Dal momento che la situazione di chi abbia parte in appalti del comune e' oggi configurata come semplice causa di incompatibilita', non puo' ragionevolmente ammettersi che dia luogo invece ad una causa di ineleggibilita', non rimovibile dopo l'elezione, la circostanza, analoga ma meno grave sotto il profilo della ratio della causa ostativa all'assunzione della carica, consistente nell'essere prossimo congiunto di chi abbia parte in un appalto del comune.

In altri termini, cio' che nell'originario contesto normativo si configurava come un plausibile aggravamento delle condizioni di eleggibilita' del sindaco rispetto a quelle previste per la carica di consigliere comunale, oggi appare come un irrazionale, diverso e piu' gravoso trattamento giuridico di una circostanza impediente non di uguale, ma addirittura di minor peso rispetto a quella - consistente nell'essere lo stesso sindaco eletto titolare di un appalto per conto del comune - che da' luogo ad una semplice situazione di incompatibilita'. E cio', si noti, indipendentemente da ogni considerazione che si volesse fare circa la idoneita' di siffatte situazioni di conflitto di interessi ad essere considerate dalla legge come cause di ineleggibilita' anziche' di incompatibilita'.

5. - La disposizione impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, restando assorbito ogni altro profilo, nella parte in cui stabilisce una causa di ineleggibilita', anziche' di incompatibilita', rispetto alla carica di sindaco.

6. - La stessa norma, come si e' detto, si trova oggi trasfusa nell'art. 61, n. 2, del nuovo testo unico approvato con d.lgs. n. 267 del 2000. Pertanto anche tale disposizione sopravvenuta deve essere dichiarata, nella parte corrispondente, costituzionalmente illegittima, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) Dichiara la illegittimita' costituzionale dell'art. 6, quarto alinea, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali), nella parte in cui stabilisce che chi ha ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che rivestano la qualita' di appaltatore di lavori o di servizi comunali non puo' essere nominato sindaco, anziche' stabilire che chi si trova in detta situazione non puo' ricoprire la carica di sindaco;
b) Dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimita' costituzionale dell'art. 61, n. 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui stabilisce che chi ha ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che rivestano la qualita' di appaltatore di lavori o di servizi comunali non puo' essere eletto alla carica di sindaco, anziche' stabilire che chi si trova in detta situazione non puo' ricoprire la carica di sindaco.
Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2000.
Il Presidente: Mirabelli
Il redattore: Onida
Il cancelliere: Di Paola
Depositata in cancelleria il 31 ottobre 2000.
Il direttore della cancelleria: Di Paola

SENTENZA N. 54
ANNO 2001
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4 e 6, comma 1, della legge della Regione Sardegna 13 luglio 1988, n. 13 (Disciplina in Sardegna delle agenzie di viaggio e turismo), promosso con ordinanza emessa il 12 gennaio 2000 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, iscritta al n. 395 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2000.

Udito nella camera di consiglio del 25 ottobre 2000 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte.

(……)

Considerato in diritto

1. - Oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale sono l'articolo 6, comma 1, della legge della Regione Sardegna 13 luglio 1988, n. 13 (Disciplina in Sardegna delle agenzie di viaggio e turismo), "nella parte in cui assoggetta ad autorizzazione l'apertura di filiali e succursali di agenzie di viaggio esistenti", e l'articolo 4 della stessa legge che, subordinando la possibilità di rilasciare autorizzazioni alle previsioni di un piano pluriennale di razionalizzazione delle agenzie di viaggio e turismo della Sardegna, sarebbe applicabile anche all'apertura di filiali e succursali di dette agenzie.

Ad avviso del Tribunale amministrativo per la Sardegna le due disposizioni della legge regionale violerebbero l'art. 41 della Costituzione, in quanto assoggettare ad un'autorizzazione, basata su un atto di programmazione e contingentamento, l'apertura di filiali e succursali di agenzie già esistenti contrasterebbe, come affermato da questa Corte nella sentenza n. 362 del 1998, con il principio di libertà dell'iniziativa economica. Secondo il remittente, la competenza legislativa esclusiva in materia di turismo di cui dispone la Sardegna non rileverebbe nella fattispecie, poiché anche le leggi sarde sono ovviamente tenute ad osservare i principî costituzionali in forza dell'art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna, approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

2. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge regionale sarda è fondata.

Con la sentenza n. 362 del 1998 questa Corte ha, fra l'altro, dichiarato illegittima una disposizione della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27, la quale, con formulazione analoga a quella dell'articolo 6 oggi scrutinato, subordinava ad autorizzazione l'esercizio dell'attività delle filiali delle agenzie di viaggio e turismo.

Osservò in quella sentenza la Corte che il legislatore statale nell'art. 9 della legge quadro sul turismo (n. 217 del 1983) si è ispirato a una configurazione unitaria delle agenzie, definite testualmente imprese, senza discostarsi dalle comuni nozioni del diritto commerciale alla luce delle quali gli uffici, le filiali, le sedi secondarie non costituiscono entità separate dall'azienda né centro autonomo di imputazione di interessi economici distinti da quelli che fanno capo all'imprenditore, sicché l'autorizzazione conseguita dall'impresa non può non estendersi alle filiali che l'imprenditore intenda

aprire sul territorio nazionale. Né sussistono ragioni che possano giustificare, con riferimento alle agenzie di viaggio e turismo, l'attribuzione di autonomo rilievo, ai fini dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività produttiva, alle articolazioni territoriali.
Fu, quindi, ritenuto violato, oltre all'art. 41, anche l'art. 117 Cost., parametro che, però, nella presente fattispecie non può venire in considerazione, posto che, come correttamente rileva il giudice remittente, in materia di turismo la Regione Sardegna ha competenza legislativa esclusiva.
Ora, anche se la legge regionale sarda non può essere sottoposta a scrutinio alla luce dei principî fondamentali posti dalla legge quadro per il turismo, essa è nondimeno censurabile sulla base dei principî costituzionali, l'armonia coi quali è prescritta dallo statuto speciale in tema di competenza esclusiva (art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3). E fra i principî costituzionali che il legislatore regionale è tenuto ad osservare indubbiamente rientrano quelli desumibili dall'art. 41 Cost., evocato dalla ordinanza di rimessione, il quale garantisce la libertà di organizzazione dell'impresa.
La stessa legge regionale censurata, all'art. 2, definisce, del resto, le agenzie di viaggio e turismo come "imprese che esercitano attività di produzione, organizzazione di viaggi e soggiorni, intermediazione nei predetti servizi o anche entrambe le attività". Con questa disposizione anche il legislatore sardo conforma le agenzie ai principî civilistici, poiché si attiene a una visione unitaria dell'impresa desumibile dagli artt. 2082 e 2555 del codice civile, riguardanti rispettivamente l'imprenditore e l'azienda. Si discosta però da tali principî là dove, prescrivendo l'autorizzazione anche per l'apertura delle filiali, trascura il fatto che queste fanno parte del complesso aziendale del quale l'imprenditore è titolare. Tanto basta a confermare, anche in relazione alla censurata disposizione della legge sarda, che in base all'art. 41 della Costituzione le agenzie di viaggio e turismo che abbiano ottenuto l'autorizzazione in altre Regioni sono abilitate ad intrattenere rapporti con una utenza non territorialmente limitata, poiché, come già affermato da questa Corte nella citata sentenza n. 362 del 1998, la decisione se mantenere l'attività di impresa circoscritta all'ambito territoriale in cui è sorta o se estenderla ed articolarla in un territorio più vasto, all'interno della stessa Regione o anche oltre i confini di questa, è espressione della libertà organizzativa dell'imprenditore ed è affidata alle sue valutazioni.
3. - L'articolo 4 della stessa legge regionale sarda prevede la formazione di un piano di adeguamento della rete delle agenzie di viaggio e turismo alle esigenze della domanda turistica. Questa disposizione viene censurata dal remittente solo "in quanto applicabile all'apertura di filiali e succursali". Ma, una volta escluso che l'apertura di filiali necessiti di autorizzazione, resta conseguentemente esclusa l'applicabilità dell'articolo 4 alla fattispecie. Sicché, venendo meno la condizione alla quale era subordinata, nell'ordinanza di rimessione, la censura rivolta a questa disposizione, la relativa questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata inammissibile.
per questi motivi

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 1, della legge della Regione Sardegna 13 luglio 1988, n. 13 (Disciplina in Sardegna delle agenzie di viaggio e turismo), nella parte in cui subordina l'apertura di succursali e filiali delle agenzie di viaggio e turismo al conseguimento di autorizzazione dell'assessore regionale del turismo, con le modalità e condizioni stabilite per l'apertura delle agenzie;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della medesima legge, sollevata, in riferimento all'articolo 41 della Costituzione e all'articolo 3 dello statuto speciale per la Regione Sardegna, dal Tribunale amministrativo per la Sardegna con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2001.

Fernando SANTOSUOSSO, Presidente

Carlo MEZZANOTTE, Redattore

Depositata in cancelleria il 13 marzo 2001.

SENTENZA N.170
ANNO 2001
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 3, comma 5, 4, comma 3, 12 e 14, comma 6, della legge 15 dicembre 1998, n. 441 (Norme per la diffusione e la valorizzazione della imprenditoria giovanile in agricoltura), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento, notificato il 21 gennaio 1999, depositato in cancelleria il 28 successivo ed iscritto al numero 5 del registro ricorsi 1999.
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2001 il Giudice relatore Annibale Marini;
uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Trento ha sollevato, con ricorso in via principale, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 3, comma 5, 4, comma 3, 12 e 14, comma 6, della legge 15 dicembre 1998, n. 441 (Norme per la diffusione e la valorizzazione della imprenditoria giovanile in agricoltura), essenzialmente per violazione delle norme statutarie attributive della competenza legislativa ed amministrativa nelle materie interessate dalle disposizioni di legge censurate.
1.1.- Più precisamente la ricorrente, premesso di essere titolare di potestà normativa primaria sia in materia di agricoltura che di formazione professionale e di godere altresì in via esclusiva delle correlate competenze amministrative, contesta la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 441 del 1998 nella parte in cui qualifica tutte le disposizioni in essa contenute "norme fondamentali di riforma economico-sociale".
1.2.- La Provincia autonoma di Trento dubita peraltro della legittimità costituzionale anche delle ulteriori seguenti disposizioni contenute nella stessa legge:
a) dell'art. 3, comma 5, nella parte in cui prevede che il Ministro per le politiche agricole sia autorizzato a stipulare, d'intesa con le Regioni, accordi o convenzioni con istituti di istruzione, enti di formazione e collegi professionali, per lo svolgimento di corsi di formazione professionale "finalizzati all'inserimento lavorativo in agricoltura di giovani laureati o diplomati";
b) dell'art. 4, comma 3, là dove affida alla Cassa per la formazione della proprietà contadina il compito di realizzare programmi di ricomposizione fondiaria dei terreni;
c) dell'art. 12 il quale prevede la possibilità per il Ministro per le politiche agricole di promuovere "mirate campagne di informazione per pubblicizzare in maniera idonea" il contenuto della legge in questione;
d) dell'art. 14, comma 6, nella parte in cui autorizza il Governo a disciplinare, con proprio regolamento, le modalità di concessione delle agevolazioni connesse alla introduzione della contabilità nelle aziende agricole.
2.- La articolata questione è parzialmente fondata nei limiti di seguito precisati.

2.1.- Giova premettere che il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) individua all'art. 8 le materie relativamente alle quali la Provincia autonoma di Trento ha potestà legislativa; fra di esse figurano, rispettivamente ai nn.21) e 29) della elencazione contenuta nella norma citata, le materie dell'agricoltura e dell'addestramento e formazione professionale.
Secondo quanto previsto dal successivo art. 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, in tali materie la provincia gode anche di potestà amministrativa.
Riguardo alle materie elencate nel predetto art. 8, fra le quali come detto vi sono quelle della agricoltura e della formazione professionale, la potestà normativa provinciale incontra "i limiti indicati dall'art. 4" del medesimo d.P.R. n. 670 del 1972.
Conseguentemente, per quanto ora interessa, l'ente territoriale può legiferare nelle materie in questione "con il rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica".
2.2.- Posto che talune delle disposizioni contenute nella legge censurata hanno ad oggetto materie nelle quali la Provincia autonoma di Trento gode - secondo i termini costituzionalmente rilevanti dello statuto di autonomia - di potestà legislativa primaria e di potestà amministrativa esclusiva, e che quindi relativamente ad esse l'eventuale natura di "norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica" opererebbe come limite all'esercizio delle ricordate potestà, si pone come logicamente prioritario lo scrutinio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 441 del 1998, che ha qualificato tutte le disposizioni in essa contenute "norme fondamentali di riforma economico-sociale".
3.- Già in passato questa Corte ha avuto modo di precisare i criteri di individuazione della nozione di "norma fondamentale di riforma economico-sociale".
3.1.- E' stato così ripetutamente escluso qualsiasi rilievo decisivo alla autoqualificazione operata dal legislatore, occorrendo, invece, far riferimento alla obbiettiva natura della norma in discussione (cfr. sentenze n. 355 del 1994 e n. 151 del 1986). E si è altresì evidenziata l'esigenza di unità delle scelte politiche fondamentali della Repubblica, esigenza a difesa della quale è appunto posto il limite alla potestà normativa regionale o, come nel caso, provinciale.
Atteso l'evidente vincolo che in tale modo potrebbe essere posto alla concreta esplicazione della potestà normativa locale, questa Corte ha costantemente affermato che non qualsiasi modifica legislativa merita di essere definita di "riforma economico-sociale", spettando, invece, tale qualità solo a quelle norme che corrispondono a scelte di "incisiva innovatività" in settori qualificanti la vita sociale del Paese e, in particolare, a quelle che mirano a strutturare tali settori attraverso istituzioni che, per la natura degli interessi che coinvolgono, non possono che valere sull'intero territorio nazionale.
Peraltro non tutte le disposizioni contenute in una legge di riforma hanno il carattere di "norma fondamentale", dovendo questo essere riconosciuto esclusivamente ai principi fondamentali enunciati o, comunque, desumibili (cfr., fra le ultime, le sentenze n. 477 del 2000 e n. 482 del 1995), ovvero a quelle disposizioni che siano legate ai principi fondamentali da un vincolo di coessenzialità o di necessaria integrazione (cfr. sentenza n. 323 del 1998).
3.2.- Nel presente caso il legislatore ha, invece, genericamente definito "norme fondamentali" non solamente i principi espressi nella legge censurata, ma tutte le disposizioni nella medesima contenute.

3.3.- Sotto tale profilo emerge la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 441 del 1998 nella parte in cui qualifica "norme fondamentali di riforma economico-sociale" tutte le disposizioni in essa contenute e non soltanto i principi espressi o, comunque, desumibili dalla medesima.
4.- La dichiarazione di fondatezza della questione nei limiti precisati comporta la verifica dei diversi profili di incostituzionalità denunziati riguardo alle altre norme dalla Provincia ricorrente.
5.- Quanto all'art. 3, comma 5, della legge n. 441 del 1998, è indubbio che il suo contenuto vada ad incidere su di una competenza normativa esclusiva della Provincia autonoma di Trento.
5.1.- Infatti dispone l'art. 8, numeri 21) e 29), dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige che la Provincia autonoma di Trento ha la potestà di emanare norme legislative, fra le altre, anche in materia di agricoltura e di formazione professionale e certamente la norma censurata, nel prevedere che il Ministro per le politiche agricole sia autorizzato a stipulare, d'intesa con le Regioni, accordi o convenzioni con istituti di istruzione, enti di formazione e collegi professionali, per lo svolgimento di corsi di formazione professionale "finalizzati all'inserimento lavorativo in agricoltura di giovani laureati o diplomati", tratta specificamente della formazione professionale in agricoltura.
Né può ritenersi che la norma sia espressiva di un principio fondamentale contenuto nella legge ovvero che sia legata ad esso da un rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione, essendo, invece, una norma di dettaglio e di mera attuazione.
5.2.- Di essa deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale nella parte in cui va, appunto, a ledere l'ambito di competenza legislativa esclusiva propria della Provincia autonoma di Trento, con particolare riguardo alle attribuzioni provinciali in materia di formazione professionale.
6.- Diversamente il discorso si atteggia in ordine alla censura mossa all'art. 4, comma 3, della legge n. 441 del 1998.
6.1.- In questo caso, infatti, la norma impugnata non va a collidere con alcuna competenza della ricorrente, dovendo essere interpretata nel senso che con essa si è esclusivamente inteso ribadire, specificandolo, il compito istituzionale della Cassa per la formazione della proprietà contadina: rilevare, tramite atti posti in essere in regime di diritto privato, terreni da destinare, una volta disponibili, alla rivendita, sempre attraverso atti di analogo regime, in particolare in favore di giovani agricoltori aventi determinati requisiti professionali e di età.
7.- Una corretta interpretazione della legge vale ad escludere la fondatezza anche della censura di incostituzionalità mossa nei confronti dell'art. 12 della legge n. 441 del 1998.
7.1.- Infatti, dovendo essere privilegiata fra le interpretazioni possibili di una norma quella conforme a Costituzione, ritiene la Corte che la disposizione in questione vada intesa, in piena conformità peraltro con il principio di leale collaborazione che deve informare di sé i rapporti fra Stato ed enti autonomi, nel senso che gli organi della Amministrazione centrale, nello svolgere anche a livello locale l'opera di divulgazione dei contenuti della legge n. 441 del 1998, non debbano trascurare, tenendone anzi espressamente conto, le competenze locali in materia.
8.- Questione fondata è, viceversa, quella avente ad oggetto il comma 6 dell'art. 14 della legge in discussione.

8.1.- Dispone, infatti, la norma citata che il Governo è autorizzato a disciplinare, con proprio regolamento, le modalità di concessione delle agevolazioni connesse alla introduzione della contabilità nelle aziende agricole.
8.2.- Ritiene la Corte che l'intervento governativo in sostanza consiste nella erogazione, in attuazione di quanto previsto dal regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 950/97, del 20 maggio 1997, di un beneficio in favore di quanti fra i giovani agricoltori abbiano introdotto la contabilità nella azienda da loro condotta.
In tal senso esso certamente va ad incidere su di una autonoma competenza amministrativa provinciale, in violazione di quanto previsto sia dall'art. 16 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige che dall'art. 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernente il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), il quale espressamente vieta la attribuzione agli organi statali di funzioni amministrative, diverse da quelle già a questi spettanti secondo lo statuto di autonomia, in materie di competenza propria della provincia autonoma.
8.3.- Posto, quindi, che la norma esaminata interferisce con l'ambito di autonomia amministrativa statutariamente rimessa alla competenza esclusiva della Provincia autonoma di Trento, così ledendone le prerogative, senza caratterizzarsi per essere "norma fondamentale di riforma economico-sociale", di essa deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale.
9.- La presente sentenza spiega i suoi effetti anche per quanto attiene alla Provincia autonoma di Bolzano avuto riguardo alla unicità ed identità di contenuto della normativa che attribuisce le competenze.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1. *dichiara* l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge 15 dicembre 1998, n. 441 (Norme per la diffusione e la valorizzazione della imprenditoria giovanile in agricoltura):
a) art. 1, comma 1, nella parte in cui dispone che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale le disposizioni contenute nella legge medesima anziché i soli principi in essa contenuti o, comunque, da essa desumibili;
b) art. 3, comma 5, nella parte in cui autorizza, con riferimento all'ambito territoriale delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Ministro per le politiche agricole a stipulare, d'intesa con le Regioni, accordi o convenzioni con istituti di istruzione, enti di formazione e collegi professionali, volti allo svolgimento di corsi per la formazione professionale dei giovani agricoltori;
c) art. 14, comma 6, nella parte in cui autorizza il Governo, con riferimento all'ambito territoriale delle Province autonome di Trento e di Bolzano, a disciplinare, con proprio regolamento, le modalità di concessione ai giovani agricoltori degli aiuti previsti dall'art. 13 del regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 950/97, del 20 maggio 1997;
2. *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, e 12 della legge n. 441 del 1998.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2001.
Cesare RUPERTO, Presidente
Annibale MARINI, Redattore
Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2001.

SENTENZA N. 210
ANNO 2001
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 1° giugno 1993, n. 29 (Disciplina dell'aucupio), promosso con ordinanza emessa il 20 novembre 1998 dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto dall'Associazione italiana per il World Wildlife Found Italia-Fondo mondiale per la natura contro la Regione Friuli-Venezia Giulia ed altri, iscritta al n. 503 del registro ordinanze 1999 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1999.

Visti gli atti di costituzione dell'Associazione italiana per il Wwf-Fondo mondiale per la natura e dell'Associazione Friulana Migratoristi nonché l'atto di intervento della Regione Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2001 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi l'avvocato Claudio Chiola per l'Associazione Friulana Migratoristi e l'avvocato Gino Marzi per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

(……)

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale promossa con l'ordinanza indicata in epigrafe concerne l'art. 3 (*recte*: art. 3, commi 1 e 3) della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 1° giugno 1993, n. 29. Ad avviso del TAR per il Friuli-Venezia Giulia, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 4, numero 3), e 6 (*recte*: numero 3) dello statuto regionale in riferimento all'art. 4 (*recte*: art. 4, comma 3) della legge n. 157 del 1992. Il contrasto riguarderebbe, secondo il giudice rimettente, la norma in esame nella parte in cui "prevede la concessione da parte delle amministrazioni provinciali competenti della gestione degli impianti di cattura degli uccelli catturabili a soggetti privati che abbiano superato specifici corsi organizzati dalle Province d'intesa con l'INFS, ovvero, con precedenza, ai soggetti già titolari di autorizzazione alla cattura di uccelli, ai sensi delle leggi regionali n. 17 del 1969 e n. 39 del 1978, cioè quelli autorizzati a svolgere attività di uccellagione" e appunto l'art. 4, terzo comma, della legge n. 157 del 1992.

La disposizione in esame pertanto non garantirebbe "né l'imparzialità, né la qualificazione degli operatori dell'attività di cattura", in quanto si tratterebbe *in primis* di "ex uccellatori" e secondariamente di coloro che hanno superato l'esame finale di corsi "in cui l'INFS interviene peraltro solo come soggetto che concorre ad organizzarli", violando così la legge n. 157 del 1992, la quale, secondo l'ordinanza di rinvio, "si propone come paradigma dell'interesse nazionale della tutela della fauna selvatica che la legislazione regionale, anche esclusiva, in materia di caccia non può compromettere". In particolare, l'art. 4 della stessa legge n. 157, disponendo che la gestione degli impianti di cattura degli uccelli debba essere riservata a personale dipendente dalle province, giudicato idoneo dall'INFS, recherebbe, ad avviso del rimettente, un principio vincolante per il legislatore regionale, in quanto strumentale

rispetto al fine di assicurare l'effettiva tutela dell'interesse nazionale alla salvaguardia della fauna selvatica.
2. — Preliminarmente va dichiarata inammissibile per tardività la costituzione in giudizio del Wwf, in quanto effettuata oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, computato secondo quanto previsto dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 94 e n. 178 del 2000).
Va poi respinta l'eccezione di inammissibilità per intervenuto giudicato, formulata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia sotto il profilo che il TAR adito avrebbe sollevato la questione di costituzionalità per gli stessi motivi di censura già proposti dal Wwf e ritenuti manifestamente infondati con la sentenza n. 10 del 1997 dello stesso Tribunale: si tratta infatti di un giudizio diverso rispetto a quello *a quo*.
Così pure va respinta l'eccezione di inammissibilità per irrilevanza formulata dall'AFMI, secondo cui, riguardando i provvedimenti impugnati innanzi al TAR il numero massimo degli uccelli catturabili ed il calendario dell'attività di cattura, solo questi profili e non anche quelli relativi alla gestione pubblicistica degli impianti di cattura sarebbero rilevanti. Il Tribunale rimettente ha infatti affermato, con motivazione che la Corte ritiene non implausibile (cfr. sentenze n. 176 e n. 94 del 2000), il carattere pregiudiziale e fondamentale del sistema concessorio previsto dall'art. 3 rispetto alle altre norme della legge regionale n. 29 del 1993.
Va infine rigettata l'eccezione di inammissibilità, pure sollevata dall'AFMI, sotto il profilo che l'ordinanza di rinvio avrebbe identificato il parametro di costituzionalità della questione in modo perplesso e contraddittorio, dato che, invece, la questione di legittimità appare articolata secondo un criterio di subordinazione logica e non di alternatività (cfr. sentenza n. 188 del 1995).
3. — Nel merito la questione è fondata nei limiti di seguito precisati.
Preliminarmente va osservato che l'art. 4 della legge n. 157 del 1992 disciplina due distinte attività di cattura di uccelli vivi, a seconda che essa sia strumentale all'inanellamento a scopi scientifici, oppure all'utilizzazione degli esemplari catturati "per la cessione a fini di richiamo". Anche la legge in esame della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 1993 disciplina entrambe le attività, ma è evidente che la norma impugnata riguarda soltanto la seconda, anche perché la cattura temporanea per inanellamento è specificamente regolata da un'altra disposizione della stessa legge (art. 6).
Questa distinzione consente dunque di inquadrare l'attività di cattura, regolata dalla norma censurata, nell'ambito della materia "caccia", trattandosi di una forma di utilizzazione degli uccelli catturati per fini esclusivamente venatori. La disciplina in esame rientra quindi astrattamente nell'ambito della competenza legislativa di tipo esclusivo che la Regione Friuli-Venezia Giulia esercita ai sensi dell'art. 4, numero 3), dello statuto regionale, in necessaria armonia peraltro con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, tra le quali vanno annoverate anche quelle contenute nella legge quadro sulla caccia n. 157 del 1992. La Corte ha infatti più volte ribadito, con giurisprudenza consolidata, il carattere di norme di riforma economico-sociale delle disposizioni della legge sulla caccia protettive della fauna selvatica (cfr. sentenze n. 4 del 2000, n. 169 del 1999, n. 323 del 1998), rimarcando che sussiste "un interesse unitario, non frazionabile, all'uniforme disciplina dei vari aspetti inerenti al nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica" (sentenza n. 168 del 1999).

Nella specie, viene dunque in considerazione la disposizione dell'art. 4, comma 3, della citata legge n. 157, nella parte in cui permette, in deroga al generale principio di tutela della fauna selvatica, la cattura degli uccelli vivi a fini di richiamo, alla condizione, però, che essa sia svolta esclusivamente in regime pubblicistico, cioè in impianti di cattura autorizzati dalle province e gestiti da personale qualificato e valutato idoneo dall'INFS. E' evidente che ciò che rileva in questa prescrizione è che gli addetti agli impianti debbano avere una posizione di distacco da interessi venatori organizzati, nonché un'adeguata qualificazione tecnica. In questo modo si assicura che gli addetti stessi -anche se non legati alle amministrazioni provinciali da un rapporto di lavoro subordinato- possiedano comunque quella professionalità nell'esercizio dell'attività di cattura degli uccelli, che ragionevolmente costituisce requisito imprescindibile ed irrinunciabile perché possa ritenersi soddisfatto, proprio in quanto si tratta di deroga al "principio fondamentale del divieto di caccia" (sentenza n. 20 del 2000), il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica. Il possesso di tale professionalità, che è provato da una preventiva valutazione di idoneità espressa dall'INFS "organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza non solo dello Stato, ma anche delle Regioni" (sentenza n. 4 del 2000), rappresenta infatti la condizione minima perché si possano considerare garantiti il corretto utilizzo degli impianti, nonché la piena conoscenza delle limitate specie di uccelli che possono costituire oggetto di cattura per la cessione a fini di richiamo.

A questo riguardo deve pertanto ritenersi che il predetto art. 4, comma 3, contenga, in ragione dei suoi criteri e delle sue finalità, oltre che della sua collocazione nell'ambito della legge sulla caccia, un principio fondamentale, che limita, ai sensi dell'art. 4 dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, la discrezionalità del legislatore regionale, anche nell'esercizio della competenza legislativa di tipo esclusivo, proprio perché è espressivo dell'interesse nazionale all'uniforme disciplina di aspetti rilevanti che ineriscono al livello minimo inderogabile di salvaguardia della fauna selvatica.

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

Ed invero, mentre si può giustificare, sul piano dei criteri di efficienza organizzativo-funzionale, la parte della norma impugnata che subordina l'abilitazione alla frequenza di specifici corsi organizzati dalle amministrazioni provinciali d'intesa con l'INFS, nonché al superamento del relativo esame finale, le cui modalità attuative non precludono di per sé il preventivo potere valutativo dell'INFS stesso, viceversa appare priva di ragionevole giustificazione quella parte della medesima norma, che per altri soggetti -cioè gli "ex uccellatori"- non prevede alcuna forma di valutazione dello stesso Istituto. Il mero esercizio dell'attività di cattura di uccelli, già svolto da questi soggetti in base ad autorizzazioni rilasciate nella vigenza delle pregresse leggi regionali n. 17 del 1969 e n. 39 del 1978, oltre tutto già parzialmente censurate dalla Corte (sentenza n. 124 del 1990), che non stabilivano sufficienti forme di controllo tecnico, non può infatti garantire di per sé, in assenza di qualsiasi procedura di valutazione di idoneità, tanto meno da parte dell'INFS, il possesso di quelle conoscenze che, come già rilevato, costituiscono il requisito necessario ed imprescindibile richiesto dalla norma statale, proprio come strumento per assicurare che non venga leso il nucleo minimo di tutela della fauna selvatica.

Ancora più irragionevole è infine la previsione legislativa che tali soggetti abbiano addirittura un diritto di precedenza nella concessione dell'autorizzazione alla cattura rispetto agli altri soggetti regolarmente abilitati in conformità ai criteri vigenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 1° giugno 1993, n. 29 (Disciplina dell'aucupio), limitatamente alla seconda parte del comma 1, in riferimento alle parole: "con precedenza per i soggetti già titolari di autorizzazione all'esercizio della cattura di uccelli, rilasciata ai sensi delle leggi regionali 24 luglio 1969, n. 17 e 8 maggio 1978, n. 39", ed al secondo periodo del comma 3.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2001.

Cesare RUPERTO, Presidente

Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2001.

SENTENZA N.314
ANNO 2001
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, lettere *a*) e *c*), 3, 4 e 9 della legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento, notificato il 21 giugno 1999, depositato in Cancelleria il 28 successivo ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 1999.
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2001 il Giudice relatore Massimo Vari;
uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. Con il ricorso in epigrafe la Provincia autonoma di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, lettere *a*) e *c*), 3, 4 e 9 della legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali), nella parte in cui "prevede che vengano obbligatoriamente istituiti in ogni amministrazione statale e regionale nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, con le caratteristiche e le funzioni" indicate nel medesimo articolo.
La ricorrente nel denunciare violazione degli artt. 8, numeri 1, 5, 9, 10, 17, 18, 20, 21, 23, 28 e 29; 9, numeri 3, 4, 5 e 8; 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e delle relative norme di attuazione, in particolare dell'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 lamenta che:
a) i commi 1 e 2, lettere *a*) e *c*), del menzionato art. 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144, "anziché limitarsi a fissare il principio della necessaria valutazione tecnico–economica delle decisioni", impongano alla Provincia di "provvedere alla valutazione delle decisioni relative agli investimenti pubblici secondo un unico modello organizzativo predeterminato dalla legge statale e attraverso un organismo operante in raccordo con l'amministrazione statale" e, al tempo stesso, interferente nei processi decisionali dell'ente;
b) il comma 3, pur disponendo che le attività relative alla costituzione dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici sono attuate, autonomamente, dalle singole amministrazioni, sotto il profilo amministrativo, organizzativo e funzionale, imponga, a queste ultime, di tener conto delle strutture similari già esistenti, di evitare duplicazioni, nonché di provvedere alla elaborazione di un programma di attuazione che, a sua volta, deve essere comprensivo delle connesse attività di formazione e aggiornamento necessarie alla costituzione e all'avvio dei nuclei;

c) il comma 4 assoggetti "la stessa istituzione dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici ad ulteriori ingerenze ad opera di atti amministrativi statali, al di fuori delle regole e dei contenuti propri della funzione di indirizzo e coordinamento ed al di fuori dei presupposti sostanziali di essa";
d) il comma 9, nel prevedere che il CIPE indichi i criteri per la determinazione, da parte della Provincia, di Sistemi locali del lavoro di cui non è definito il significato, sottoponga la ricorrente ad "un atto anomalo, estraneo al sistema dei rapporti tra Stato e Province autonome quale delineato dallo Statuto e dalle norme di attuazione".
2. Le censure sono da reputare solo in parte fondate, secondo quanto appresso si dirà.
Prima di affrontarne il merito giova richiamare, sia pure in breve sintesi, scopi e contenuto della disciplina censurata, ricordando che le menzionate disposizioni si collocano nel più ampio contesto normativo originato, per un verso, dalle riforme amministrativa e di bilancio intervenute da qualche tempo, e, per l'altro, dall'adeguamento ai principi dell'ordinamento comunitario, orientati a potenziare azioni di sviluppo armonioso della Comunità, attraverso la realizzazione della coesione economica e sociale.
Con riferimento ai processi di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, va considerato il trasferimento dal centro al territorio delle politiche di sviluppo e delle relative risorse, che ha comportato un ulteriore potenziamento del ruolo delle Regioni e delle Province autonome, cui già competeva secondo quanto rilevato dalla Corte "di somministrare la maggior parte delle utilità individuali e collettive destinate a soddisfare i bisogni sociali" (sentenza n. 29 del 1995).
A ciò ha fatto riscontro l'esigenza non solo dell'introduzione, in forma generalizzata, di tipologie di controllo dell'economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati, ma anche di qualificate competenze tecniche per la definizione dei programmi, come pure per le analisi di opportunità e fattibilità.
Inoltre, in relazione al processo di integrazione comunitaria, va tenuto conto dell'impulso dato alla politica regionale dal Trattato sull'Unione europea, come, da ultimo, modificato dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 (ratificato ed eseguito con legge 16 giugno 1998, n. 209). A tale materia, il Trattato stesso dedica, nell'ambito della parte III (Politiche della Comunità), l'apposito titolo XVII relativo, per l'appunto, alla "coesione economica e sociale", contenente cinque articoli (158-162), i quali prevedono una specifica azione comunitaria mirata "a ridurre il divario tra le diverse Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite o insulari".
A loro volta, i regolamenti, sulla base di tali previsioni, disciplinano il cofinanziamento europeo attraverso i Fondi strutturali (da ultimo regolamento CE 1260/1999 del Consiglio, punti 43-59 dei *consideranda* e artt. 34-44), conferendo particolare rilevanza alle azioni di sorveglianza, controllo finanziario e valutazione degli investimenti pubblici, rimesse agli Stati membri, per assicurare la realizzazione effettiva degli impegni presi nel quadro degli obiettivi come sopra definiti.
Anche in ragione della testé ricordata disciplina comunitaria, le disposizioni denunciate contemplano l'apprestamento di una rete di risorse metodologiche e informative, preordinata alla valutazione (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*) dell'affidabilità delle politiche pubbliche di investimento e del razionale impiego delle risorse progettuali e finanziarie, onde pervenire, mercé anche le azioni di monitoraggio svolte in sede locale, all'unitaria ricomposizione del quadro generale degli interventi pubblici.
Più in particolare, il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 144 del 1999 prevede che le amministrazioni centrali e regionali, previa intesa con la Conferenza permanente per i

rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, istituiscano propri nuclei, ai quali viene attribuita in raccordo fra di loro e con il nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica la funzione di supporto tecnico, nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica degli interventi di ogni singola amministrazione; e ciò al fine di realizzare maggiore qualità ed efficienza dei processi concernenti le politiche di sviluppo.

I predetti nuclei, integrandosi con il Sistema statistico nazionale e operando in collegamento con gli uffici di statistica costituiti presso le varie amministrazioni (comma 1), svolgono, ai sensi del comma 2, "funzioni tecniche a forte contenuto di specializzazione", relative all'attività di assistenza e di supporto tecnico per le fasi di programmazione, formulazione e valutazione di documenti di programma, per le analisi di opportunità e fattibilità, di valutazione *ex ante* dei progetti, con particolare riferimento al profilo della qualità ambientale e della sostenibilità dello sviluppo (lettera *a*), nonché all'attività "volta alla graduale estensione delle tecniche proprie dei fondi strutturali all'insieme dei programmi e dei progetti attuati a livello territoriale, con riferimento alle fasi di programmazione, valutazione, monitoraggio e verifica" (lettera *c*).

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

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

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

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

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

Come la stessa ricorrente non manca di riconoscere, si tratta, pertanto, di norme fondamentali delle riforme economico-sociali che, essendo volte a realizzare una

complessiva e profonda innovazione normativa in un settore che assume importanza nazionale, sono suscettibili, come tali, di condizionare, per pacifica giurisprudenza di questa Corte, anche la legislazione esclusiva delle Regioni e Province autonome (sentenza n. 4 del 2000).
Quanto, poi, al rilievo della ricorrente Provincia secondo la quale le disposizioni in parola sarebbero illegittime, in quanto consentirebbero ai nuclei di intervenire nel processo decisionale, influenzandolo, si deve osservare che, anche quando questi sono chiamati a fornire il supporto tecnico per le analisi di opportunità e fattibilità e per l'apprezzamento *ex ante* di progetti ed interventi, il loro contributo rimane pur sempre contenuto nei limiti di un'attività di ausilio tecnico-valutativo alle decisioni che competono alle singole amministrazioni. E, questo non senza rilevare che si tratta comunque di previsioni ascrivibili alla categoria di norme sopra accennata, in un ambito che richiede l'applicazione di principi uniformi su tutto il territorio nazionale.
A salvaguardia delle competenze della ricorrente resta, peraltro, riservata alla Provincia ogni ulteriore determinazione in ordine al modo di essere di questi nuovi organismi, secondo quanto dispone il comma 3, anch'esso denunciato, il quale prevede, come già detto, che le attività volte alla costituzione dei nuclei di valutazione e verifica sono esercitate autonomamente, sotto il profilo amministrativo, organizzativo e funzionale, dalle singole amministrazioni.
Né quest'ultima disposizione può ritenersi incostituzionale per il fatto che essa impone di tener conto di strutture similari già esistenti, di evitare duplicazioni, come pure di provvedere ad elaborare, anche sulla base di un'adeguata analisi organizzativa, un programma di attuazione comprensivo delle connesse attività di formazione e di aggiornamento occorrenti alla costituzione e all'avvio dei nuclei.
E' evidente, infatti, che si tratta di norme sostanzialmente corrispondenti a regole di buona amministrazione e funzionalmente legate da un rapporto di necessaria integrazione con quelle contenute nei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge n. 144 del 1999, concorrendo a realizzarne gli obiettivi riformatori, sì che le stesse, secondo l'orientamento più volte espresso dalla Corte, partecipano della medesima natura di quelle che valgono ad integrare, beneficiando, perciò, della identica protezione costituzionale (sentenze n. 170 del 2001 e n. 477 del 2000).
4. Del pari non fondata è la censura concernente il comma 9, disposizione che, come risulta dagli atti preparatori della legge, persegue la finalità di una "mappatura" del territorio nazionale, attraverso la sua ripartizione in "Sistemi locali del lavoro", e cioè in comprensori territoriali con specifiche caratteristiche funzionali riferite alle attività lavorative, tra i quali vanno, poi, individuati i "distretti economico-produttivi", da intendere come agglomerazioni di attività organizzate ad impresa. L'esigenza che si intende in tal modo soddisfare è quella di nuovi modelli concettuali ed operativi che, prendendo a riferimento le attività lavorative e produttive, consentano di rappresentare, in modo più adeguato, rispetto alle tradizionali ripartizioni amministrative, le differenze di sviluppo delle diverse zone territoriali in cui si articolano Regioni e Province. E ciò anche in vista dell'erogazione di quote dei Fondi strutturali destinate alle zone a cui si applica l'"Obiettivo 2" (art. 4 del regolamento CE n. 1260/1999), ovvero degli aiuti in deroga, di cui all'art. 87.3.c del Trattato di Roma, in funzione del sostegno, anche comunitario, delle aree territoriali in condizioni di particolare bisogno.
Secondo quanto risulta dalla deliberazione CIPE n. 65 del 3 maggio 2001, nel frattempo intervenuta, la delimitazione dei Sistemi locali del lavoro, come pure la individuazione dei distretti economico-produttivi, è operata previa istruttoria tecnica realizzata in

ambito CIPE, e dunque con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati direttamente da parte di ciascuna Regione o Provincia autonoma.
Ciò posto, è da escludere che la disposizione censurata sia lesiva delle attribuzioni della ricorrente, segnatamente nella parte in cui nel richiedere l'apporto di Regioni e Province autonome alla costruzione di un quadro di conoscenze sulle caratteristiche economico-sociali delle singole zone stabilisce che le stesse operino sulla base dei criteri tecnici elaborati, secondo l'accennata procedura, in seno al CIPE.
Non lede l'autonomia provinciale la previsione, da parte del legislatore nazionale, di un'attività di rilevazione di dati e di attivazione di sistemi informativi, alla luce, tra l'altro, di indirizzi tecnici forniti dal CIPE, organo dotato delle conoscenze necessarie in rapporto ai compiti previsti, tanto più trattandosi di esigenze che postulano un'azione unitaria e interventi destinati ad inserirsi nel più ampio quadro dei programmi comunitari.
5. Fondata è, invece, la censura concernente il comma 4, il quale affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'indicazione delle "caratteristiche organizzative comuni dei nuclei", anche per quel che attiene alla "spettanza di compensi agli eventuali componenti estranei alla pubblica amministrazione", come pure a modalità e criteri "per la formulazione e la realizzazione dei programmi di attuazione", previsti al precedente comma 3.
Quale che sia il carattere della norma testé ricordata, nella sua connessione con i principi di riforma economico sociale contenuti nella legge, lo Stato, come la Corte ha più volte affermato, non è legittimato ad intervenire, nei rapporti con le Regioni e le Province autonome, sulla base di presupposti e secondo modalità che non siano quelli stabiliti dall'ordinamento (sentenza n. 169 del 1999). Ed è proprio alla luce dei principi che lo Stato è tenuto ad osservare che la disposizione va dichiarata illegittima, vuoi a considerare di natura regolamentare l'atto in essa prefigurato, vuoi a reputarlo un atto di indirizzo e coordinamento.
Nel primo caso, occorre rammentare l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo il quale i regolamenti statali non possono, di norma, disciplinare, in ragione della distribuzione delle competenze normative fra Stato, Regioni e Province autonome, le materie spettanti a queste ultime (sentenza n. 169 del 1999, già citata).
Non diverse appaiono le conclusioni se si riconduce l'atto alla funzione di indirizzo e coordinamento, posto che in tanto possono configurarsi in capo ad organi statali poteri riconducibili a tale funzione, in quanto siano rispettate le condizioni di ordine procedurale e sostanziale indicate dalla giurisprudenza di questa Corte: e cioè, essenzialmente, l'esercizio della funzione stessa attraverso atti collegiali del Governo, nel rispetto del principio di legalità sostanziale (sentenza n. 63 del 2000).
Avuto riguardo alla censura come prospettata in ricorso e, in particolare, al parametro invocato a suo sostegno, di tali condizioni difetta, per quel che concerne l'atto prefigurato nella denunciata disposizione, quantomeno quella relativa alla particolare procedura richiesta dall'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, il quale prevede, per l'efficacia degli atti di indirizzo e coordinamento nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome, la consultazione dei predetti enti, secondo le rispettive competenze, per quanto attiene alla compatibilità degli atti stessi con lo Statuto speciale e le relative norme di attuazione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali), nella parte in cui ricomprende, fra i propri destinatari, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano;
b) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, lettere *a*) e *c*), 3 e 9, della predetta legge 17 maggio 1999, n. 144, sollevate dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 8, numeri 1, 5, 9, 10, 17, 18, 20, 21, 23, 28 e 29; 9, numeri 3, 4, 5 e 8; 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e alle relative norme di attuazione, in particolare all'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 luglio 2001.
Cesare RUPERTO, Presidente
Massimo VARI, Redattore
Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2001.

SENTENZA N. 334
ANNO 2001
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito degli artt. 1, 2 e 3 del decreto del Ministro per le politiche agricole dell'11 settembre 1999, n. 401, concernente "Regolamento recante norme di attuazione dell'art. 1, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, per la concessione di aiuti a favore della produzione ed utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili nel settore agricolo", promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento, notificato il 28 dicembre 1999, depositato in Cancelleria il 4 gennaio 2000 ed iscritto al n. 1 del registro conflitti 2000.*Visto* l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2001 il Giudice relatore Annibale Marini;
uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Trento ha sollevato, in relazione al decreto del Ministro per le politiche agricole 11 settembre 1999, n. 401 (Regolamento recante norme di attuazione dell'art. 1, commi 3 e 4, del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173, per la concessione di aiuti a favore della produzione ed utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili nel settore agricolo), conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, perché si dichiari che, con riferimento all'ambito provinciale, non spetta a questo disciplinare, con regolamento ministeriale attuativo del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 (Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'art. 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), il regime degli aiuti previsti in favore delle aziende agricole che realizzino investimenti per la riduzione dei consumi energetici e l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, e per il conseguente annullamento degli artt. 1, 2 e 3 del citato decreto del Ministro per le politiche agricole n. 401 del 1999 che, appunto, contiene la disciplina in questione.In particolare, la ricorrente ritiene che il provvedimento statale impugnato risulti lesivo delle competenze provinciali, a lei attribuite dallo statuto di autonomia, in materia di agricoltura e di utilizzazione delle acque pubbliche, nella parte in cui: individua nominativamente i prodotti ed i sottoprodotti agricoli suscettibili di essere qualificati, ai fini dell'applicazione del regolamento, "biomasse" (art. 1, comma 3); individua, indicando fra esse anche l'energia idraulica, le fonti di energia qualificate come rinnovabili (art. 1, comma 4); determina la destinazione degli aiuti (art. 2, commi 1 e 3), i requisiti soggettivi per accedere ad essi (*ibidem*), il tipo, i presupposti, le finalità, la misura, le modalità di calcolo e le condizioni per la concessione degli stessi (art. 2, commi 1, 2, 4, 5 e 6); dispone che l'istruttoria dei progetti, volta alla concessione degli aiuti in questione sia compiuta, da (tutte) le regioni ed anche dalle province autonome, sulla base di indicatori definiti 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 (art. 3, comma 1); prevede una forma di controllo centralizzato

sull'attuazione del regime degli aiuti, svolta dal Ministero per le politiche agricole tramite un comitato tecnico (art. 3, comma 2).
2.- Va, in via preliminare, disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato e fondata sull'assunto che, vertendosi nella specie in tema di adempimento di obblighi comunitari, l'impugnato decreto non sarebbe applicabile alla Provincia autonoma di Trento, in forza del principio di cedevolezza della normativa statale alla legislazione provinciale. Ciò che renderebbe la ricorrente stessa priva di interesse all'impugnazione dell'atto asseritamente lesivo.Il presupposto su cui si basa tale eccezione è palesemente erroneo, in quanto la fonte comunitaria dalla quale sono stati previsti gli aiuti per il risparmio energetico e l'uso delle energie alternative in agricoltura, cioè il regolamento del Consiglio della Comunità europea n.950/97 del 20 maggio 1997, non è impositiva di alcun obbligo a carico degli Stati membri, ma attributiva di una semplice facoltà di istituire un regime di aiuti agli investimenti nelle aziende agricole finalizzati a ridurre i costi di produzione e a realizzare risparmi di energia (cfr. infatti artt. 4 e 6, comma 1, lett. c), del citato regolamento).Sicché, del tutto impropriamente risulta nella specie richiamato il principio di cedevolezza della normativa statale alla legislazione provinciale esistente nella specifica materia.
3.- Nel merito il ricorso è fondato.Il d.lgs. n. 173 del 1998 nel prevedere un regime di aiuti in favore delle aziende agricole che realizzino interventi volti a favorire il contenimento dei costi di produzione energetica e ad incentivare l'uso delle energie rinnovabili, ne demanda la puntuale disciplina ad un successivo regolamento del Ministro per le politiche agricole, di concerto con il Ministro dell'industria e, limitatamente alla parte concernente l'uso delle fonti rinnovabili, con il Ministro dell'ambiente, sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato le regioni e le province autonome.Il medesimo decreto legislativo, con norma definita di "salvaguardia", dispone che le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedano alla attuazione delle finalità del decreto stesso "nell'ambito delle proprie competenze, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti" (art. 16).Tenuto conto che, secondo lo statuto di autonomia, la Provincia autonoma di Trento, oltre ad essere titolare di potestà legislativa primaria in materia di agricoltura [art. 8, numero 21), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige)] e di potestà legislativa concorrente in materia di utilizzo delle acque pubbliche, escluse le sole grandi derivazioni a scopo idroelettrico (art. 9, numero 9), del d.P.R. n. 670/1972), è titolare delle potestà amministrative nelle materie e nei limiti in cui può emanare norme legislative (art. 16 del d.P.R. n. 670/1972), è evidente che la disciplina degli aiuti istituiti dal d.lgs. n. 173 del 1998 rientra nella competenza esclusiva della Provincia ricorrente.Il decreto impugnato, dettando una normativa applicabile alle province autonome, come si desume, quanto all'art. 3, dal tenore testuale della disposizione e, quanto agli artt. 1 e 2, dal fatto che essi, formulando definizioni e dettando disposizioni di carattere generale, sono in rapporto di necessaria connessione con il precitato art. 3, risulta, per quanto detto, lesivo delle competenze costituzionali della ricorrente. E deve essere per tale motivo annullato. La presente sentenza spiega i suoi effetti anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano avuto riguardo alla unicità ed identità di contenuto della normativa statutaria attributiva delle competenze in materia di agricoltura e di utilizzo delle acque pubbliche.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta allo Stato disciplinare, nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, con regolamento ministeriale, il regime degli aiuti in favore delle aziende agricole e di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, istituito dall'art. 1, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 (Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'art. 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), e conseguentemente *annulla in parte qua* gli artt. 1, 2 e 3 del decreto del Ministro per le politiche agricole 11 settembre 1999, n. 401 (Regolamento recante norme di attuazione dell'art. 1, commi 3 e 4, del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173, per la concessione di aiuti a favore della produzione ed utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili nel settore agricolo).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2001.

Massimo VARI, Presidente

Annibale MARINI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 5 ottobre 2001.

SENTENZA N. 335
ANNO 2001
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 28 novembre 1988, n. 65 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 novembre 1987, n. 30 ed ulteriori norme in materia di smaltimento dei rifiuti solidi), come autenticamente interpretato dall'art. 29 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 1996, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 7 settembre 1987, n. 30, ed ulteriori norme in materia di smaltimento dei rifiuti solidi e di attività estrattive), promosso con ordinanza emessa il 14 gennaio 2000 dal Tar per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Gesteco s.p.a. ed altra contro la Provincia di Udine ed altra, iscritta al n. 412 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2000.

Visto l'atto di costituzione della Gesteco s.p.a. ed altra, nonché l'atto di intervento della Regione Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 10 luglio 2001 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi gli avvocati Bruno Barel, Nicola Corbo per la Gesteco s.p.a. ed altra e l'avv. Gino Marzi per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

(……)

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimitő costituzionale sollevata dal Tar per il Friuli-Venezia Giulia con l'ordinanza indicata in epigrafe concerne l'art. 16, comma 4, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 28 novembre 1988, n. 65, così come interpretato autenticamente dall'art. 29 della legge regionale 14 giugno 1996, n. 22, nella parte in cui "nell'impedire che sia autorizzato lo smaltimento di rifiuti eccedenti il fabbisogno calcolato su base regionale e nel consentire che essi siano conferiti in discarica soltanto se di provenienza regionale" viola gli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, nonché gli artt. 3, 41 e 120 della Costituzione.

Secondo il giudice rimettente, infatti, le predette norme regionali non si conformano ai principi fondamentali posti dall'allora vigente d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 in quanto, violando interessi nazionali unitari, ostacolano "il funzionamento di un'organizzazione a livello nazionale dello smaltimento che permetta anche alle Regioni la cui produzione di rifiuti ecceda le capacità di smaltimento di collocarli in discariche controllate e non abusive di altre Regioni, senza pericoli per la salute pubblica". Inoltre le stesse norme sarebbero in contrasto, secondo il giudice *a quo*, anche con gli artt. 3, 41 e 120 della Costituzione a causa dell'arbitraria ed "illegittima imposizione di ostacoli e limitazioni (...) alla libera circolazione di cose e all'esercizio della professione" in danno degli esercenti lo smaltimento dei rifiuti nella Regione Friuli-Venezia Giulia.

2. — In via preliminare va respinta l'eccezione di inammissibilitő per irrilevanza sollevata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in riferimento alla sopravvenienza della legge regionale 9 novembre 1998, n. 13, che avrebbe introdotto un nuovo regime autorizzatorio delle discariche di rifiuti. Il Tar per il Friuli-Venezia Giulia -al quale

erano stati, per sopravvenienza legislativa, restituiti gli atti con ordinanza di questa Corte n. 442 del 1999, dopo una precedente restituzione disposta, per analogo motivo, con ordinanza n. 22 del 1998- ha infatti non implausibilmente motivato la permanenza della rilevanza in base alla circostanza che la normativa sopravvenuta non ha carattere retroattivo e riguarda quindi solo il regime delle nuove autorizzazioni.
3. — La questione θ fondata nei limiti di seguito prospettati.
Le censurate norme della Regione Friuli-Venezia Giulia, che sostanzialmente dispongono il divieto di smaltimento nelle discariche regionali dei rifiuti di provenienza extraregionale anche rispetto, secondo il giudice *a quo*, ai "rifiuti speciali non tossici e non nocivi", vanno scrutinate tenendo conto, in particolare, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, che ha sostituito, confermandone peraltro i principi, il previgente d.P.R. n. 915 del 1982 e che disciplina la "gestione dei rifiuti" mediante disposizioni che si autoqualificano principi fondamentali della legislazione statale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, nonché "norme di riforma economico-sociale" nei confronti delle regioni a statuto speciale.
La giurisprudenza costituzionale si è occupata più volte del problema, posto dalla legislazione regionale, relativo al divieto di smaltimento in ambito regionale di rifiuti di provenienza extraregionale, pervenendo sostanzialmente ad una duplice soluzione in relazione alla tipologia dei rifiuti in questione. Da un lato, infatti, si è statuito, proprio in riferimento alle stesse norme regionali in esame, che alla luce del principio dell'autosufficienza -stabilito espressamente dall'art. 5, comma 3, lettera *a)*, del decreto n. 22 del 1997- il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale è pienamente applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi nonché ai rifiuti speciali assimilabili (sentenza n. 196 del 1998); dall'altro lato, si è invece statuito che il principio dell'autosufficienza locale ed il connesso divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale non possono valere per quelli "pericolosi" -comprensivi quindi anche, secondo la disciplina introdotta dal decreto n. 22 del 1997, di quelli che la previgente normativa del d.P.R. n. 915 del 1982 definiva "tossici e nocivi"- i quali necessitano di processi di smaltimento appropriati e specializzati (sentenza n. 281 del 2000).
E' pertanto nell'ambito di questa duplice soluzione giurisprudenziale che va inquadrata la questione in esame che riguarda i rifiuti "speciali" non pericolosi, antecedentemente definiti "non tossici e non nocivi", per i quali occorre dunque verificare se valga o meno il criterio prioritario della autosufficienza nello smaltimento, tenendo conto che la disciplina legislativa dei conferimenti nelle discariche prende in considerazione sia il luogo di produzione sia le caratteristiche di pericolosità dei rifiuti.
Ed invero il criterio del luogo d'origine, valutato insieme con l'assenza di elementi di pericolosità, è stato seguito nei confronti dei rifiuti urbani non pericolosi, rispetto ai quali "l'ambito territoriale ottimale per lo smaltimento" è considerato "logicamente limitato e predeterminabile in relazione ai luoghi di produzione", stabilendo infatti l'art. 23 del decreto n. 22 che esso coincida di regola con il territorio provinciale, in modo da garantire al suo interno l'autosufficienza dello smaltimento (sentenza n. 281 del 2000).
Invece il criterio della pericolosità è stato ritenuto prevalente rispetto a quello del luogo di produzione in riferimento ai rifiuti che si definiscono appunto "pericolosi", giacché per il loro smaltimento, date le loro caratteristiche, appare prioritaria, alla luce del principio desumibile dall'art. 5, comma 3, lettere *b)* e *c)*, del decreto n. 22, l'esigenza di impianti appropriati e specializzati e di tecnologie idonee; esigenza che contrasta con

una rigida predeterminazione di ambiti territoriali ottimali e con la connessa previsione di autosufficienza locale nello smaltimento.
Ciò premesso, va ricordato che i rifiuti "speciali", secondo la classificazione dell'art. 7 del citato decreto n. 22, costituiscono una variegata tipologia comprensiva, prescindendo dalle caratteristiche di eventuale pericolosità, di ben dieci categorie di rifiuti di diversa origine. La loro produzione è generalmente connessa ad attività lavorative: di tipo agricolo, edilizio, industriale, artigianale, commerciale, sanitario e così via, sicché la loro localizzazione normalmente non è distribuita in modo omogeneo sul territorio e comunque non è facilmente predeterminabile, così come non è facilmente prevedibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire. Va inoltre considerata, in relazione a questa tipologia di rifiuti che presentano caratteristiche così diverse tra di loro, la necessità che siano utilizzati impianti di smaltimento appropriati o addirittura, per qualcuna delle categorie indicate, come ad esempio i rifiuti sanitari o i veicoli a motore, impianti "specializzati", secondo quanto appunto prevede l'art. 5, comma 3, lettera *b*), del decreto n. 22 del 1997, che, sul punto, oltre tutto, conferma l'impianto del previgente d.P.R. n. 915 del 1982.
Risulta dunque evidente la ragione per cui anche per i rifiuti "speciali", al pari di quelli pericolosi, il legislatore statale non predetermina un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l'obiettivo specifico dell'autosufficienza nello smaltimento, fissato in modo espresso dall'art. 5, comma 3, lettera *a)*, del decreto n. 22 per i soli rifiuti urbani non pericolosi. In questa ottica appare quindi incongruo il divieto di conferimento nelle discariche regionali, imposto dalle norme censurate, di rifiuti speciali provenienti da altre regioni, in quanto tale divieto non solo può pregiudicare il conseguimento della finalità di consentire lo smaltimento di tali rifiuti "in uno degli impianti appropriati più vicini" (art. 5, comma 3, lettera *b* del decreto n. 22 del 1997), ma introduce addirittura, in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale (cfr. sentenze n. 207 del 2001, n. 362 del 1998 e n. 264 del 1996).
Del resto, anche alla luce della normativa comunitaria il rifiuto è pur sempre considerato un "prodotto", in quanto tale fruente, in via di principio e salvo specifiche eccezioni, della generale libertà di circolazione delle merci. In questo senso va in particolare segnalato che la Corte di giustizia delle Comunità europee ancora recentemente ha statuito, a proposito di certi rifiuti speciali non pericolosi, che l'art. 34 del Trattato CE (ora art. 29 CE) si oppone ad un sistema di raccolta e di presa in carico che costituisca, di fatto o di diritto, un ostacolo all'esportazione; "tale ostacolo non può essere giustificato alla luce dell'art. 36 del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 30 CE], o mediante il richiamo a finalità di tutela dell'ambiente (...), in mancanza di qualsiasi indizio di pericolo per la salute o la vita delle persone o degli animali, o per la preservazione delle specie vegetali, ovvero di pericolo per l'ambiente" (Corte di giustizia, sentenza 23 maggio 2000, causa C-209/98).
Va quindi esclusa la possibilità di estensione ai rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi del principio specifico dell'autosufficienza locale nello smaltimento e va invece applicato -come questa Corte ebbe modo di affermare nella ricordata decisione n. 281 del 2000 a proposito dei rifiuti "pericolosi"- anche ai rifiuti "speciali" non pericolosi il diverso criterio, pure previsto dal legislatore, della specializzazione dell'impianto di smaltimento integrato dal criterio della prossimità, considerato il contesto geografico, al luogo di produzione in modo da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti, secondo la previsione dell'art. 22, comma 3, lettera *c)* del citato decreto n. 22 del 1997.

In definitiva, le argomentazioni che precedono dimostrano che il divieto di smaltimento nelle discariche regionali di rifiuti di provenienza extraregionale contenuto nelle norme della Regione Friuli-Venezia Giulia denunciate contrasta, nella parte in cui riguarda i rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi, con l'art. 120 della Costituzione ed inoltre non si adegua alle citate norme di riforma economico-sociale introdotte in materia dal decreto n. 22 del 1997. Restano così assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 29 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 1996, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 7 settembre 1987, n. 30 ed ulteriori norme in materia di smaltimento dei rifiuti solidi e di attività estrattive) e 16, comma 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 28 novembre 1988, n. 65 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 settembre 1987, n. 30 ed ulteriori norme in materia di smaltimento dei rifiuti solidi), limitatamente al divieto di smaltimento nelle discariche regionali dei rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2001.

Cesare RUPERTO, Presidente

Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 19 ottobre 2001.

SENTENZA N. 350
ANNO 2001
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera d, della legge regionale della Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4 (Elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale), promosso con ordinanza emessa il 12 dicembre 2000 dal Tribunale di Aosta, iscritta al n. 121 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2001.
Udito nella camera di consiglio del 26 settembre 2001 il Giudice relatore Valerio Onida.

(……)

Considerato in diritto

1.– La questione sollevata dal Tribunale di Aosta investe l'art. 9, comma 1, lettera d, della legge regionale della Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4 (Elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale), ai cui sensi non può essere eletto alla carica di sindaco o vice sindaco di un Comune "chi ha ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado, che coprano nell'amministrazione del Comune il posto di segretario comunale, di esattore, collettore o tesoriere comunale, di appaltatore di lavori o di servizi comunali, o in qualunque modo di fideiussore".
La questione deve tuttavia essere circoscritta alla previsione della ineleggibilità di chi sia discendente o ascendente o parente o affine fino al secondo grado di un appaltatore di lavori o di servizi comunali. Ciò risulta non solo dai caratteri della fattispecie sottoposta al giudizio del remittente, ma soprattutto dal fatto che la norma è posta a confronto, per operare la valutazione di conformità al principio di eguaglianza, con il disposto dell'art. 16, comma 1, lettera b, della stessa legge regionale n. 4 del 1995, secondo cui "non può ricoprire la carica" di sindaco o vice sindaco chi, in proprio o come rappresentante di società, abbia parte in somministrazioni o appalti nell'interesse del Comune.
Secondo il remittente, la disposizione denunciata violerebbe i principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, stabilendo una causa di ineleggibilità collegata ad un impedimento meno grave di quello (l'avere parte in proprio in appalti del Comune) a cui la legge collega una semplice situazione di incompatibilità; e violerebbe altresì il diritto all'accesso alle cariche elettive, sancito dall'art. 51 della Costituzione, apportandovi una limitazione non necessaria e irragionevolmente sproporzionata.
2.– La questione è fondata.
La disposizione denunciata, e quella (l'art. 16, comma 1, lettera b, della stessa legge regionale) invocata come tertium comparationis, riproducono pressoché letteralmente disposti già contenuti nella legislazione statale che regola le cause di ineleggibilità e di incompatibilità relative alla carica di sindaco di un Comune, e cioè, rispettivamente, l'art. 6 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (ora trasfuso nell'art. 61 del testo unico approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) e l'art. 3, numero 2, della legge 23 aprile 1981, n. 154 (ora trasfuso nell'art. 63, comma 1, numero 2, del predetto testo unico).

Questa Corte, investita di analoga questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli stessi parametri costituzionali, riguardo all'art. 6 del d.P.R. n. 570 del 1960, lo ha dichiarato costituzionalmente illegittimo (insieme al corrispondente art. 61, comma 1, numero 2, del d.lgs. n. 267 del 2000) "nella parte in cui stabilisce che chi ha ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che rivestano la qualità di appaltatore di lavori o di servizi comunali non può essere nominato sindaco, anziché stabilire che chi si trova in detta situazione non può ricoprire la carica di sindaco" (sentenza n. 450 del 2000).

La Corte, ricostruita l'evoluzione legislativa dalla quale è derivata la situazione normativa denunciata, a seguito della modifica delle norme sulle ineleggibilità e sulle incompatibilità e della previsione della elezione diretta del sindaco, ha ritenuto che la contraddizione fra la ineleggibilità stabilita a carico del congiunto di un appaltatore del Comune, e la incompatibilità sancita per il caso dell'appaltatore in proprio, si traducesse in un profilo di illegittimità costituzionale, per contrasto con il principio di eguaglianza-ragionevolezza, riservandosi un trattamento diverso e più gravoso ad una circostanza impediente addirittura di minor peso rispetto a quella che dà luogo a semplice incompatibilità.

La stessa ratio decidendi non può non valere anche nei riguardi della identica disciplina recata dalla legge regionale impugnata: e pertanto anche della norma qui denunciata deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale nella parte in cui stabilisce una causa di ineleggibilità, anziché una causa di incompatibilità, rispetto alla carica di sindaco nonché a quella di vice sindaco. Quest'ultima carica è infatti soggetta, secondo la legge regionale, alla stessa disciplina dettata per la carica di sindaco, sia per quanto riguarda le cause di ineleggibilità e di incompatibilità, sia per quanto riguarda le modalità di elezione diretta.

3.– Resta assorbito ogni altro profilo di illegittimità denunciato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, lettera d, della legge regionale della Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4 (Elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale), nella parte in cui stabilisce che chi ha ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che rivestano la qualità di appaltatore di lavori o di servizi comunali non può essere eletto sindaco o vice sindaco, anziché stabilire che chi si trova in detta situazione non può ricoprire la carica di sindaco o vice sindaco.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2001.

Fernando SANTOSUOSSO, Presidente

Valerio ONIDA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 6 novembre 2001.

Ultime pubblicazioni del Servizio Studi

106	A.S. n. 753: Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, fatta a Lisbona l'11 aprile 1997, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno	*Schede di lettura*
107	Legge quadro in materia di calamità naturali e di interventi per il ristoro di danni e la ricostruzione (A.S. 533 e A.S. 930)	*Schede di lettura*
108	La Repubblica di Albania	*Documentazione di base*
109	La politica europea di sicurezza e difesa: recenti sviluppi	*Dossier*
110	Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici (A.S.905)	*Schede di lettura*
111	Disegno di legge A.S. n. 1064 "Conversione in legge del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura"	*Schede di lettura (Ed. provv.)*
112	Schema di decreto legislativo sull'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie	*Schede di lettura*
113	Documentazione per la visita di una delegazione del Comitato per le politiche agrarie del Consiglio della Federazione Russa	*Dossier*
114	Le differenti forme di schiavitù moderne nell'esame dell'Assemblea nazionale francese.	*Documentazione di base*
115	Trasporto pubblico locale	*Documentazione di base*
116	A.S. 406, A.S. 621 e A.S. 653 Usi civici	*Schede di lettura*
117	Sicurezza stradale	*Documentazione di base*