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 concorrente

Vol. I

Dossier

n. 61/I

Il nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regione

La competenza legislativa concorrente

a cura di:
Francesco Marcelli
Valeria Giammusso

Ha collaborato:
Gianmarco Bacigalupo

Novembre 2001

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

I N D I C E

Volume I

INTRODUZIONE ..... Pag. 3

L'INTERESSE NAZIONALE E I PRINCIPI FONDAMENTALI STABILITI DALLE LEGGI DELLO STATO ..... " 9

1. La dottrina (rinvio) ..... " 9
2.1. La giurisprudenza costituzionale: l'interesse nazionale ..... " 10
2.2. La giurisprudenza costituzionale: i principi fondamentali ..... " 16

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Sentenza n. 100 del 1980 ..... " 27
Sentenza n. 70 del 1981 (v. dottrina pag. 637)
Sentenza n. 7 del 1982 (v. dottrina pag.649)
Sentenza n. 71 del 1982 ..... " 31
Sentenza n. 83 del 1982 ..... " 33
Sentenza n. 91 del 1982 ..... " 37
Sentenza n. 69 del 1983 ..... " 41
Sentenza n. 312 del 1983 ..... " 49
Sentenza n. 340 del 1983 ..... " 55
Sentenza n. 219 del 1984 ..... " 63
Sentenza n. 150 del 1985 (v. dottrina pag. 679)
Sentenza n. 214 del 1985 (v. dottrina pag. 687)
Sentenza n. 357 del 1985 (v. dottrina pag. 693)
Sentenza n. 151 del 1986 ..... " 75
Sentenza n. 177 del 1986 ..... " 85
Sentenza n. 195 del 1986 ..... " 93
Sentenza n. 294 del 1986 ..... " 105
Sentenza n. 49 del 1987 ..... " 113
Sentenza n. 99 del 1987 ..... " 117
Sentenza n. 183 del 1987 ..... " 123
Sentenza n. 289 del 1987 ..... " 129
Sentenza n. 304 del 1987 ..... " 133
Sentenza n. 433 del 1987 ..... " 147
Sentenza n. 102 del 1988 ..... " 159
Sentenza n. 107 del 1988 ..... " 161
Sentenza n. 177 del 1988 ..... " 163
Sentenza n. 218 del 1988 ..... " 175
Sentenza n. 274 del 1988 ..... " 179
Sentenza n. 291 del 1988 ..... " 185
Sentenza n. 729 del 1988 (v. dottrina pag. 699)
Sentenza n. 734 del 1988 ..... " 193
Sentenza n. 747 del 1988 ..... " 197
Sentenza n. 796 del 1988 ..... " 201

Sentenza n. 829 del 1988 (v. dottrina pag. 707)
Sentenza n. 830 del 1988 ..... " 205
Sentenza n. 832 del 1988 ..... " 209
Sentenza n. 1002 del 1988 ..... " 211
Sentenza n. 1034 del 1988 ..... " 215
Sentenza n. 1141 del 1988 ..... " 233
Sentenza n. 407 del 1989 ..... " 241
Sentenza n. 139 del 1990 ..... " 249
Sentenza n. 346 del 1990 ..... " 263
Sentenza n. 368 del 1990 ..... " 267
Sentenza n. 577 del 1990 ..... " 269
Sentenza n. 49 del 1991 (v. dottrina pag. 715)
Ordinanza n. 171 del 1991 ..... " 273
Sentenza n. 359 del 1991 ..... " 275
Sentenza n. 389 del 1991 ..... " 279
Sentenza n. 482 del 1991 ..... " 283
Sentenza n. 68 del 1992 ..... " 295
Sentenza n. 382 del 1992 ..... " 297
Sentenza n. 393 del 1992 ..... " 303
Sentenza n. 406 del 1992 (v. dottrina pag. 729)
Sentenza n. 418 del 1992 ..... " 311
Sentenza n. 427 del 1992 ..... " 317
Sentenza n. 441 del 1992 ..... " 331
Sentenza n. 462 del 1992 ..... " 335
Sentenza n. 488 del 1992 ..... " 339
Sentenza n. 355 del 1993 ..... " 343
Sentenza n. 359 del 1993 ..... " 359
Sentenza n. 124 del 1994 ..... " 371
Sentenza n. 129 del 1994 ..... " 381
Sentenza n. 339 del 1994 ..... " 383
Sentenza n. 415 del 1994 ..... " 385
Sentenza n. 464 del 1994 ..... " 391
Sentenza n. 105 del 1995 ..... " 397
Sentenza n. 115 del 1995 ..... " 399
Sentenza n. 202 del 1995 (v. dottrina pag. 759)
Sentenza n. 292 del 1995 ..... " 405
Sentenza n. 406 del 1995 ..... " 409
Sentenza n. 408 del 1995 ..... " 419
Sentenza n. 479 del 1995 ..... " 427
Sentenza n. 486 del 1995 ..... " 433
Sentenza n. 528 del 1995 ..... " 435
Sentenza n. 2 del 1996 ..... " 439
Sentenza n. 26 del 1996 ..... " 443
Sentenza n. 28 del 1996 ..... " 447
Sentenza n. 79 del 1996 ..... " 455
Sentenza n. 93 del 1996 ..... " 459
Sentenza n. 126 del 1996 ..... " 465
Sentenza n. 250 del 1996 ..... " 473

Sentenza n. 271 del 1996 ..... " 477
Sentenza n. 272 del 1996 ..... " 485
Sentenza n. 352 del 1996 ..... " 489
Ordinanza n. 49 del 1997 ..... " 493
Sentenza n. 162 del 1997 ..... " 497
Sentenza n. 242 del 1997 ..... " 501
Ordinanza n. 269 del 1997 ..... " 507
Sentenza n. 345 del 1997 ..... " 509
Sentenza n. 348 del 1997 ..... " 513
Sentenza n. 196 del 1998 ..... " 515
Ordinanza 264 del 1998 ..... " 519
Sentenza n. 326 del 1998 ..... " 523
Sentenza n. 362 del 1998 ..... " 529
Sentenza n. 75 del 1999 ..... " 537
Sentenza n. 168 del 1999 ..... " 541
Sentenza n. 169 del 1999 ..... " 547
Sentenza n. 171 del 1999 ..... " 555
Sentenza n. 185 del 1999 ..... " 565
Sentenza n. 389 del 1999 ..... " 569
Sentenza n. 20 del 2000 ..... " 573
Sentenza n. 89 del 2000 ..... " 577
Sentenza n. 281 del 2000 ..... " 581
Sentenza n. 282 del 2000 ..... " 585
Sentenza n. 507 del 2000 ..... " 587
Sentenza n. 65 del 2001 ..... " 607
Sentenza n. 135 del 2001 ..... " 611

Volume II

DOTTRINA

- R. Nania, Limite dei "principi" e autonomia legislativa regionale, in Giurisprudenza Costituzionale", 25, 1980, n. 12, pt. 01, p. 1774-1793..... " 617
- S. Bartole, I principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1970-1980), in "Le Regioni", n. 1/1981, p. 14-33..... " 627
- G. Volpe, Interesse nazionale e principi fondamentali nei rapporti tra Stato e Regioni, in "Foro Italiano"; 1981, n. 7-8, pt. 01 ..... " 637
- F. Cuocolo, Riflessioni sulle leggi cornice, in "Quaderni regionali", n. 2-3/1982, p. 449-465 ..... " 639
- G. Lombardi, Legislazione regionale concorrente e limite dei principi: spunti e contrappunti a proposito di una sentenza esemplare, in "Giurisprudenza costituzionale", 1982, pt. 01, p. 20-41 ..... " 640
- M. Scudiero, Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi cornici, in "Le Regioni", 1-2, 1983, p. 7-23... " 661
- P. Virga, Le Regioni innanzi alla Corte costituzionale, in "Quaderni regionali", n. 2-3/1984 ..... " 671
- L. Pegoraro, La competenza legislativa regionale tra eguaglianza e principi generali dell'ordinamento, in "Le Regioni", 6/1985, p. 1022-1036..... " 679

- A. Anzon, Mutamento dei "principi fondamentali" delle materie regionali e vicende della normazione in dettaglio, in "Giurisprudenza costituzionale", 1985, pt. 01, p. 1659-1669 ..... " 687
- F. Trimarchi Banfi, Identità e variabilità dell'interesse nazionale, in "Le Regioni", n. 3, 1986, p. 631-641 ..... " 693
- A. D'Atena, La disciplina di dettaglio, tra Stato e Regioni, in "Giurisprudenza costituzionale", pt. I, 2, 1988, p. 3314-3320 ..... " 699
- M. Mazziotti Di Celso, G.M. Salerno, Competenze legislative delle Regioni e limite territoriale, in "Giurisprudenza costituzionale", pt. I, 1988, p. 3969-3982 ..... " 707
- T. Groppi, Elasticità della Costituzione e limiti al legislatore statale nella determinazione delle materie regionali, in "Foro amministrativo", 1991, p. 1905-1930 ..... " 715
- C. Cocorullo, L'interesse nazionale quale limite alla potestà legislativa delle Regioni discrezionalmente valutato dallo Stato, in "Diritto e giurisprudenza", 1992, p. 911-913 ..... " 729
- M. Carli, estratto da "Il limite dei principi fondamentali", Giappichelli, 1992 ..... " 731
- L.A. Mazzarolli, Potestà legislativa regionale concorrente e normativa statale secondaria di attuazione di principi, in "Le Regioni", n. 6, 1995, p. 1236-1243 ..... " 759
- M. Guigli, Principi generali e principi fondamentali della legislazione: nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 415 del 1994, in "L'Amministrazione italiana", n. 5/1996, p. 701-707 ..... " 763
- M. Guigli, Limiti alla legislazione regionale, in "Nuova rassegna di dottrina, legislazione, giurisprudenza", 1996, p. 1174-1178 ..... " 767
- S. Bartole, F. Dimora, P. Giangaspero, L. Mazzarolli. R. Tosi, I limiti della potestà legislativa regionale, estratto da "L'ordinamento regionale", Il Mulino, 1997 ..... " 773
- Q. Camerlengo, La legge regionale nella giurisprudenza comune, in "Le Regioni", n. 1, 2000, 93-126 ..... " 801
- R. Tosi, La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999, in "Le Regioni", n. 6, 2000, p. 969-984 ..... " 819

ALTRA BIBLIOGRAFIA ..... " 831

INTRODUZIONE

INTRODUZIONE

Lo scorso 7 ottobre il corpo elettorale ha confermato, con il primo referendum "costituzionale" della storia repubblicana, le modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione. E' stata pertanto promulgata e pubblicata la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in vigore dal prossimo 9 novembre. Le modifiche in questione seguono, a distanza di meno di due anni, quelle introdotte dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, in materia di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e di autonomia statutaria delle Regioni.

"Ribaltando" il precedente criterio di riparto di competenze legislative dello Stato e delle Regioni, il nuovo articolo 117 prevede una generale potestà legislativa in capo alle regioni, salvo che per un primo elenco di materie che competono invece allo Stato (legislazione esclusiva dello Stato). Vi è poi un ambito di materie, individuato attraverso un secondo elenco, in cui la potestà legislativa dello Stato e quella delle regioni concorrono: sono le materie a "legislazione concorrente", già nota nel nostro ordinamento delle fonti (art. 117, comma 1, nel testo previgente). Le restanti materie sono assegnate alla potestà legislativa delle Regioni.

La riforma ha così sostanzialmente disegnato un sistema tripartito di competenza, nel quale vi sono materie di competenza dello Stato (art. 117, secondo comma), dello Stato e delle Regioni (art. 117, terzo comma), delle Regioni (art. 117, quarto comma).

In questo schema apparentemente semplice, vi sono tuttavia diverse connotazioni che incidono sulla sua linearità. A talune di queste connotazioni si fa più avanti cenno per ciascuno dei tre gruppi di competenze. E'opportuno tuttavia sottolineare fin d'ora come non sia agevole valutare esattamente l'impatto della nuova tripartizione, per due motivi. In primo luogo perché, in definitiva, l'esperienza del sistema previgente insegna che il confine esatto delle competenze è comunque un confine mobile, che si assesta e si sposta nel tempo, a seconda del contesto politico e del ruolo degli attori istituzionali che concorrono a definirlo: Parlamento, Governo, Regioni e Corte Costituzionale; in secondo luogo perché gli strumenti a disposizione dell'interprete per acquisire *a priori* un orientamento, prima cioè che il contesto ed il ruolo reciproco degli organi via via si definisca, sono – ovviamente - solo quelli delineati in riferimento al sistema costituzionale di ripartizione previgente e non vi è nessuna indicazione certa che essi si conformino nello stesso modo in contesti diversi. Così, in altre parole, non è detto che la definizione dei "principi fondamentali", spettanti allo Stato nelle materie concorrenti ex art. 117 nuovo testo, siano gli stessi "principi fondamentali" che limitavano le Regioni nelle materie citate dal

vecchio testo dell'art. 117. Ciò è possibile, ma non è necessariamente un dato che è possibile dare per acquisito.

Ciò premesso si può passare in breve rassegna ciascuno dei tre gruppi di competenze di cui consta la nuova tripartizione.

Potestà legislativa esclusiva dello Stato.

La maggiore novità è costituita dal fatto che si tratta di competenze definite (probabilmente tassative, per quanto possano essere considerate più o meno ampie) o comunque enumerate, mentre prima vi era una competenza generale, essendo lo Stato potenzialmente competente su tutto quanto ammetteva un intervento con lo strumento della legge, salvo (ma su questo si dirà più avanti) le materie per le quali la Costituzione e gli Statuti speciali prevedevano una qualche forma di competenza delle Regioni. Nel nuovo sistema, tuttavia, lo Stato potrà intervenire sulle materie enumerate con le stesse modalità – per così dire – con le quali interveniva in precedenza su quelle stesse materie (senza dimenticare, tuttavia, i nuovi limiti generali alla potestà legislativa, che sono però valevoli indifferentemente per lo Stato come per le Regioni).

Piuttosto è il caso di notare che il nuovo testo costituzionale aggettiva come "esclusiva" la competenza dello Stato sulle "sue" materie, il che non accade per le competenze regionali. Ancora, può essere sottolineato che – seppur la grandissima parte delle materie si configuri in gruppi più o meno omogenei di "oggetti"– in almeno un caso ("i livelli essenziali") la "materia" si configura quale ripartizione orizzontale – caratterizzata finalisticamente – potenzialmente capace di esplicarsi a prescindere dall'oggetto. In altre parole questa "materia" potrebbe aprire all'intervento dello Stato spazi ulteriori rispetto a quelli delle altre "materie". Va ancora notato che, per essere "riservata" allo Stato, la "determinazione dei principi fondamentali" "nelle materie di legislazione concorrente" si configura a tutti gli effetti come una materia da inserire in questo gruppo.

Potestà legislativa generale delle Regioni.

Questo gruppo è caratterizzato da una doppia novità. In primo luogo perché si tratta della competenza generale e residuale prima propria dello Stato e che passa, con il nuovo sistema delle fonti, alle Regioni; in secondo luogo perché questa competenza è del tutto nuova per le Regioni a Statuto ordinario, posto che era in precedenza prevista solo per le Regioni a Statuto speciale, nei rispettivi Statuti e per singole materie, in base a disposizioni - diverse da Statuto a Statuto - che disegnavano tra l'altro specifici confini, di cui non è certa la trasposizione nel nuovo sistema. Su questi temi si rinvia pertanto ad un *dossier* di

approfondimento del Servizio Studi di prossima pubblicazione. Si ricorda ancora – specularmente a quanto prima osservato – che questo tipo di competenza della Regione non è definita "esclusiva" – né "riservata" - dal nuovo testo costituzionale, così come è per quella dello Stato.

Potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni.

Questo è il tema di cui si occupa il presente *dossier*, fornendo il materiale che è stato possibile selezionare in base all'esperienza ed alle riflessioni proprie del precedente – analogo, ma non identico - sistema di ripartizione concorrente.

Il fulcro della ricerca è stato identificato – in base al dato testuale – nel concetto di "principio fondamentale". Questo d'altronde è l'elemento esplicito di continuità tra vecchio e nuovo sistema. Si tratta di uno strumento concettuale largamente elaborato dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale e cui fa spesso ricorso esplicitamente anche il legislatore, nonostante poi la Corte stessa abbia ammonito sul valore assai relativo da attribuire all'autoqualificazione. Tuttavia si è ritenuto di non poter non partire da questo dato, pur essendosi già osservato che la diversità di contesto ne fa, già per ciò solo, un criterio non identico nei due sistemi: si aggiunga anche che la Costituzione del 1948 qualificava come "limite" i "principi fondamentali", il che il nuovo testo non fa.

Si è dato inoltre spazio alla giurisprudenza ed alla dottrina che si è soffermata sul preesistente – perché ora non espressamente previsto nel nuovo testo costituzionale – limite dell'"interesse nazionale e delle altre Regioni", per chiarire quali sono gli spazi che potrebbe aprire tale soppressione.

Limiti generali alla legislazione regionale: cenni e rinvio

A fini di completezza, si ricorda, ancora una volta, che nel *dossier* si è inteso privilegiare i profili che attengono ai limiti specifici che l'art.117 della Costituzione poneva - nel testo precedente alla recente riforma – alla legislazione regionale concorrente, e che quindi non sono evidenziati quelli generali, comuni anche alla legislazione esclusiva delle regioni a Statuto speciale (con riferimento sempre alla Costituzione del 1948).

Come è noto, la legislazione concorrente (come, appunto, quella esclusiva) incontrava anche ulteriori limiti derivanti:

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

- dal limite delle materie;
- dagli statuti.

L'analisi di questi limiti alla potestà legislativa delle regioni sarà – come detto - l'oggetto di un secondo *dossier*, cui si rinvia quindi anche per la giurisprudenza costituzionale di riferimento.

<*>

Non è inutile rammentare che 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.

L'INTERESSE NAZIONALE E I PRINICPI FONDAMENTALI STABILITI DALLE LEGGI DELLO STATO

L'interesse nazionale e i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

1. La dottrina (rinvio).

Ai sensi del previgente testo dell'art. 117 della Costituzione la potestà legislativa concorrente della Regione trovava un limite nei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e nell'interesse nazionale e delle altre Regioni.

Nei paragrafi che seguono verrà ripercorsa la giurisprudenza costituzionale che ha utilizzato questi parametri in sede di giudizio di costituzionalità. Trattandosi di un materiale molto ampio, è bene premettere che la ricognizione non ha pretese di esaustività, avendo privilegiato l'obiettivo di esemplificare con un taglio il più possibile "operativo". Inoltre, sia per la giurisprudenza che per la dottrina, ragioni ugualmente riconducibili ad esigenze operative, hanno consigliato di limitare l'analisi e la raccolta agli ultimi venti anni.

Ricostruzioni sistematiche, invece, sono state a più riprese elaborate dalla dottrina[1], che è pure allegata nel presente *dossier*, ed alla quale dunque si rinvia. In questa sede, tuttavia, potrà essere utile ricordare gli aspetti consolidati di tali ricostruzioni.

Può essere preliminarmente osservato, al riguardo, che la dottrina si è sostanzialmente soffermata con maggior frequenza sui limiti alla legislazione regionale che non sul simmetrico aspetto dei limiti alla legislazione statale. Questa osservazione non dovrebbe sorprendere alla luce di un sistema costituzionale - come quello vigente fino alla recente riforma - che prevedeva in astratto e senza alcun limite esplicito una generale potestà legislativa dello Stato e che si è realizzato in concreto - e per di più in quindici regioni con venticinque anni di ritardo - in un tessuto certamente stretto rispetto a possibili aperture alla normativa regionale.

I due elementi - la "forza" e la continuità della legislazione statale da una parte, e il ritardo ed i limiti della sopravvenuta legislazione regionale dall'altra - hanno dato vita ad un sistema in cui la legislazione statale di dettaglio non è stata considerata - in sintesi e rinviando per gli aspetti tecnici - illegittima (perché invasiva delle Regioni), ma legittima e recessiva, passibile quindi di sostituzione se e quando tutte le Regioni avessero legiferato coprendo gli stessi spazi.

In questo quadro, la riflessione su eventuali "limiti" alla legislazione statale appare contenuta, come contenuto è – come detto - anche l'ambito delle sentenze della Corte Costituzionale che hanno invalidato leggi dello Stato per invasività nei confronti della potestà legislativa regionale[2].

---

[1] E' stata allegata in prevalenza la dottrina pubblicata su riviste, essendosi ritenuto di non includere di norma la manualistica e le monografie, per ragioni eminentemente pratiche.

[2] Alcuni casi sono riportati alla fine del par. 2.2.

In tale ambito la dottrina ha messo a fuoco - in ciò confortata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale[3] - limiti ulteriori, oltre a quelli espliciti (nell'art. 117 previgente) dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e dell'interesse nazionale e delle altre regioni.

Si tratta dei limiti generali, comuni a tutti i tipi di legislazione regionale - individuati con formule variabili da autore ad autore e da caso a caso - tra i quali possono ricordarsi:

a) il limite territoriale;
b) il limite delle materie;
c) il limite della Costituzione;
d) il limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico;
e) il limite delle grandi riforme economico-sociali;
f) il limite degli obblighi internazionali;
g) il limite degli Statuti regionali.

In questa sede, tuttavia, ci si soffermerà solo sui limiti specifici esplicitati dall'art. 117 (previgente), per vedere se sia possibile cogliere spunti in relazione al venir meno, nel nuovo testo costituzionale, del limite dell'interesse nazionale (*par. 2.1.*) ed alla portata del limite dei principi fondamentali (*par. 2.2*).

2.1 La giurisprudenza costituzionale: l'interesse nazionale.

Si tratta di un limite non solo della potestà legislativa concorrente delle Regioni a Statuto ordinario nelle materie di cui all'art.117 Cost., ma anche di quella esclusiva o primaria delle Regioni a Statuto speciale in virtù dell'espresso richiamo ad esso, contenuto negli stessi singoli Statuti speciali.

La giurisprudenza della Corte ha utilizzato questo parametro non come limite attinente al merito delle scelte legislative (sulle quali il costituente aveva previsto il mai esercitato controllo politico del Parlamento ai sensi dell'art.127, 4° comma Cost.), ma come limite di legittimità, capace di articolare tra Stato e Regioni il potere legislativo anche oltre i confini posti dai principi fondamentali, nelle materie elencate dall'art.117. In concreto, il limite si è affermato poi come

---

[3] La Corte ha avuto occasione di delineare una serie di limiti alla legislazione regionale, anche oltre i due - espressi - qui in esame. Si confronti al riguardo quanto affermato nella sentenza 177 del 1988: "….limiti costituzionalmente prefissati alla potesta' legislativa e amministrativa delle regioni (e delle province autonome): i principi fondamentali della materia (per la competenza legislativa ripartita) o quelli generali dell'ordinamento giuridico (per le autonomie speciali, per le quali e' stata significativamente richiesta la concorrenza dell'attuazione di un valore di rango costituzionale), gli obblighi internazionali, le norme comunitarie, le riforme economico-sociali e la programmazione, gli interessi nazionali. Sulla base di questo legame di essenziale strumentalita' con la varieta' dei predetti limiti - peraltro giustificato, all'indomani delle leggi del 1970, dalla necessita' di render piu' salda, nel piu' complesso processo di coordinamento delle autonomie regionali allora avviato, la loro comune radice nelle imprescindibili esigenze unitarie (art. 5 Cost.)".

interesse "nazionale", non essendo mai emerso a livelli di apprezzabile rilievo il contestuale limite dell'interesse delle altre regioni.

Tuttavia, come limite di legittimità, occorre rilevare che in più occasioni l'interesse nazionale esso è stato utilizzato in combinazione con altri limiti, come quello delle "riforme economico-sociali" o quello dei principi generali dell'ordinamento o ancora quello stesso dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato di cui si dirà più oltre[4].

La Corte ha affermato che l'interesse nazionale sotteso ad una data materia è idoneo a determinare la "conversione" delle eventuali competenze regionali, sia esclusive, sia concorrenti, in potestà di mera attuazione della legge statale. Ciò tuttavia si verifica "a condizione che l'interesse nazionale sia posto dal legislatore e si sia tradotto in positive determinazioni della legge statale che, per loro pregnanza e puntualità, non tollerino altro intervento della regione che non sia meramente attuativo. Non è infatti plausibile l'ipotesi che l'interesse nazionale costituisca un limite ontologico e abbia la capacità di far tacere ogni competenza della regione al di là della sua effettiva concretizzazione in norme legislative statali". L'interesse nazionale, quindi, "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" (sent. 271/96 e 368/90).

Certo, la Corte ha colto la potenzialità negativa di un'accezione vasta dell'interesse nazionale e il pericolo di costringere - e forse vanificare - attraverso di esso l'esercizio della potestà legislativa regionale. Avvertito dunque che (sent. n. 177/88) "l'interesse nazionale, …non puo' essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco" e quindi "deve esser sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalita', a un controllo particolarmente severo", la Corte ha avuto occasione - nella stessa pronuncia - di codificare alcuni criteri di giudizio:

"a) che il discrezionale apprezzamento del legislatore statale circa la ricorrenza e la rilevanza dell'interesse nazionale non sia irragionevole, arbitrario o pretestuoso, tale da comportare un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale (v. spec. sent. n. 49 del 1987);

b) che la natura dell'interesse posto a base della disciplina impugnata sia, per dimensione o per complessità, tale che una sua adeguata soddisfazione, tenuto conto dei valori costituzionali da rispettare o da garantire, non possa avvenire senza disciplinare profili o aspetti che esorbitano dalle competenze regionali (o provinciali) e tuttavia sono necessariamente connessi con il tema oggetto della normativa in questione (c.d. infrazionabilità dell'interesse: v. sentt. nn. 340 del 1983, 177, 195 e 294 del 1986, 49 e 304 del 1987);

ovvero che, anche se non necessariamente infrazionabile, l'interesse invocato appaia, a una valutazione ragionevole, cosi' imperativo o stringente oppure esiga una soddisfazione cosi' urgente da non poter esser adeguatamente perseguito, avendo sempre presenti i valori costituzionali da garantire,

---

[4] Si veda ad es. le sent. 105/57, 169/99, 135/01.

dall'intervento normativo di singole regioni (o province autonome) (sentt. nn. 49 e 304 del 1987);

d) che, in qualsiasi caso, l'intervento legislativo dello Stato, considerato nella sua concreta articolazione, risulti in ogni sua parte giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare l'interesse nazionale posto a proprio fondamento (sent. n. 49 del 1987).”

Il concetto di interesse nazionale, dunque, "a differenza di altri limiti costituzionalmente posti all'autonomia legislativa regionale, non ha contenuto predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale", bensì ha "carattere elastico e relativo", non definibile in termini generali (ancora sent. n. 177/88 cit.). Solo in relazione al caso specifico l'interesse nazionale assume contorni più netti e marcati. In questo senso "l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale ed astratto quanto dettagliato e concreto". Il controllo di costituzionalità assume dunque un carattere particolarmente intenso e "penetrante" al fine di verificare che la potestà legislativa regionale non si ponga in contrasto con i principi enunciati dalla Costituzione e per eliminare le incertezze sui limiti alla potestà legislativa regionale stessa.

Come si è detto, la Corte, nel corso della sua giurisprudenza, ha elaborato determinati criteri di giudizio, sulla base dei quali occorre innanzitutto verificare "che il discrezionale apprezzamento del legislatore statale circa la ricorrenza e la rilevanza dell'interesse nazionale non sia irragionevole, arbitrario o pretestuoso, tale da comportare un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale (vd. sent. 49/97)"[5]. Inoltre l'interesse nazionale per definirsi tale deve avere una certa complessità, così da poter ottenere un'adeguata soddisfazione soltanto attraverso una disciplina che esorbita dalle competenze regionali.

Ma soprattutto l'interesse nazionale deve essere "insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale" (sent. 49 e 304 del 1987, 177, 195 e 294 del 1986, 340/83).

Oppure, "se non necessariamente infrazionabile", l'interesse deve apparire così "imperativo o stringente, da non poter essere adeguatamente perseguito, avendo sempre presenti i valori costituzionali da garantire, dall'intervento normativo di singole regioni (o province autonome)" (ancora sent. 177/88). Stringente ad esempio è stato considerato l'interesse "di garantire in tutto il territorio nazionale un livello uniforme di realizzazione di diritti costituzionali fondamentali dei soggetti portatori di handicaps" (sent. 406/92, sulla legittimità della legge-quadro n. 104/92 per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

---

[5] Non irragionevole è stata così considerata la valutazione da parte del legislatore dell'interesse posto alla base della Legge 892/84 in tema di copertura delle sedi vacanti di farmacie rurali (sent. 177/88).

La non frazionabilità dell'interesse nazionale viene integrata dal richiamo al particolare pregio delle esigenze implicate (pregio che ne impone il perseguimento alla "collettività intera": cfr. sent. 49/97), e anche all'urgenza di provvedere.

Così, nella sentenza 382/92 che dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale riguardante la L. 68/92 recante misure per la ristrutturazione dell'autotrasporto di cose per conto terzi, la Corte, individuando dai dati contenuti nei lavori preparatori della legge "l'urgenza di ristrutturare il comparto", ha affermato che "risulta evidente la rilevanza nazionale dell'interesse sotteso alla legge, mentre la non frazionabilità dello stesso è addirittura *in re ipsa* non potendosi ipotizzare alcun intervento condizionato da limiti territoriali su un fattore del processo produttivo che trova la sua ragion d'essere ed esalta la sua efficienza nella mobilità e nel collegamento con altri sistemi (cfr. sentenze 734 e 796 del 1988)". E aggiunge che "parimenti ragionevole e non arbitrario, bensì giustificato da circostanze evidenti e perfino notorie, appare l'apprezzamento compiuto dal legislatore in ordine all'interesse suddetto. In particolare sono fondate e condivisibili le considerazioni circa l'essenzialità del settore, la molteplicità delle interrelazioni che il trasporto attiva, le implicazioni economiche della ristrutturazione, e, soprattutto, l'urgenza di quest'ultima".

In un'altra sentenza (sent. n. 418/92) la Corte ha considerato più che l'urgenza dell'approvazione della legge, l'urgenza o eccezionalità delle misure che potranno essere adottate sulla base di essa: considerando non fondata l'impugnativa avverso la L.225/92 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), nelle parti in cui essa stabilisce il potere degli organi centrali dello Stato di adottare "misure eccezionali" per "fronteggiare gravi emergenze", ha considerato le "esigenze fondamentali….di unitarietà di direzione" degli interventi di soccorso e di permanenza dell'attività di protezione, concludendo per la "rilevanza nazionale delle attività di tutela nel loro complesso".

Si rileva che nella stessa sentenza il rigetto della questione di legittimità è stato motivato anche sul fondamento della previsione di forme di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla fase di determinazione dei parametri cui devono conformarsi gli atti di pianificazione per l'attuazione delle misure di emergenza. La Corte ricorre qui ad un principio "di cooperazione" in funzione compensativa dell'interferenza statale nelle sfere di competenza regionali. Allo stesso modo, l'intesa della Regione è stata considerata "condizione necessaria per salvaguardare nella misura minima irrinunciabile la competenza esclusiva" della Regione in materia di ordinamento degli uffici e degli enti da essa dipendenti (sent. 747/88)[6]. Così pure la partecipazione, in termini di

---

[6] Nella fattispecie sono stati annullati due decreti del ministero della Pubblica istruzione nelle parti in cui si riferiscono alla Regione Friuli-Venezia Giulia, emessi in mancanza di intesa con la Regione. Il principio di collaborazione e coordinamento è stato richiamato anche dalla sentenza n.2 del 1996 in tema di opere ferroviarie, la quale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale di una norma della Provincia di Bolzano, nella parte in cui sottopone a regime di concessione edilizia le opere pubbliche anche di competenza o di interesse nazionale, con la sola eccezione delle opere di difesa nazionale su terreni demaniali.

proposta, delle Regioni al procedimento relativo all'individuazione degli ospedali di rilievo nazionale e di quelli di alta specializzazione, dove la presenza dell'interesse nazionale non interferisce illegittimamente sui poteri di organizzazione dell'assistenza sanitaria riservati alle Regioni (sent. 355/93)[7].

La necessità di "strumenti eccezionali" ed urgenti per fare fronte ad una "vera emergenza nazionale" giustifica, d'altro canto l'intervento legislativo dello Stato nel sistema del trasporto rapido di massa di cui alla L. 211/92 (Sent. 462/92)[8].

Il richiamo all'urgenza invece scompare nella sent. 427/92[9], dove la Corte ha fondato il rigetto della questione di legittimità sull'assunto secondo cui la legge impugnata ha come finalità precipua quella "di soddisfare un interesse nazionale di carattere generale, non suscettibile di frazionamento a livello locale per i riflessi nei rapporti con l'estero e nell'economia nazionale".

Le sentenze 734 e 796 del 1988 hanno risolto l'interesse nazionale nelle esigenze e nei fini della programmazione economica nazionale, le cui dimensioni sono state ritenute stabilmente eccedenti la capacità d'intervento delle Regioni. In particolare nella prima l'indirizzo di politica economica assume dimensione nazionale per il riferimento in termini generali ad un intero settore economico (nella specie quello industriale); nella seconda l'interesse è stato individuato nello sviluppo tecnologico delle piccole e medie imprese e nell'automazione dei processi produttivi di cui alla legge 696/83, la quale riproduce per un subsettore (piccole e medie imprese) i principi di una legge concernente un settore di rilevanza nazionale (nella specie la L.46/82).

L'interesse nazionale, "ragionevolmente collegato ad esigenze unitarie", in ordine alle attività di ricerca, studio, sperimentazione, controllo e sorveglianza epidemiologica e zoosanitaria secondo la Corte ha legittimato il riassetto degli istituti zooprofilattici e sperimentali operato dal D.Lgs. 270/93 (sent. 124/94).

L'interesse nazionale è stato individuato anche nella tutela della fauna selvatica che la legislazione regionale, anche esclusiva in materia di caccia, non può compromettere (cfr. sent. 168/99 e 272/96[10], ord. 264/98). D'altronde la

---

[7] Allo stesso modo del parere delle Regioni interessate in riferimento all'individuazione da parte dello Stato delle aree demaniali marittime escluse, perché di preminente interesse nazionale, dalla delega di funzioni amministrative alle Regioni (sent. 242/97, vd. anche sent.139/90)

[8] Restando in tema di trasporti, la Corte fa salvo l'intervento statale diretto ad attuare la Dir.CEE 89/438, sull'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali, spettando alle Regioni solo le funzioni in materia di "tranvie e linee automobilistiche d'interesse regionale" (sent. 441/92)

[9] Avente ad oggetto la legittimità costituzionale di alcune disposizioni della Legge 317/91 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese), che costituiscono secondo la Corte norme di programmazione economica generale.

[10] In entrambe le sentenze, l'interesse nazionale della protezione della fauna si è unito alla problematica delle competenze comunitarie delle Regioni. La Corte ha affermato sul punto che qualora l'attuazione o l'esecuzione di una direttiva comunitaria metta in questione la competenza legislativa o

stessa L. 157/92 di riforma della caccia stabilisce il principio della tutela della fauna, che appartiene al patrimonio indisponibile dello Stato, nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale. Restando dunque 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 (sentt. 169/99, 577/90, 1002/88). Tra l'altro la Corte ha ribadito anche il carattere di norme di riforma economico-sociale (sent. 169/99) o di principi fondamentali (sent. 135/01) delle disposizioni statali protettive della fauna stessa. In questo senso si viene a rafforzare la legittimità dell'intervento statale con carattere vincolante anche nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, le quali contengono nei propri Statuti proprio il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali a carico della propria competenza legislativa primaria o esclusiva[11].

In materia di musei, si è affermato che anche con riferimento a quelli appartenenti agli enti locali, di sicura competenza regionale, non di rado si è in presenza di beni che attingono ad un interesse culturale nazionale. Si è ribadito che la competenza regionale sul punto non è legata al profilo soggettivo dell'appartenenza territoriale e della localizzazione del bene, ma a quello oggettivo della località dell'interesse (sent. 339/94, 277/93, 921/88 e 278/91)[12]. In questa materia ad ogni modo, sembrerebbe più semplice stabilire quando un bene appartenente ad un museo locale rivesta anche interesse nazionale, dato che i beni culturali tendono per loro stessa natura all'universale. Tuttavia la Corte lascia intendere che "anche prefigurando una competenza regionale in ordine a beni culturali di interesse esclusivamente locale non può essere omessa la previsione di un collegamento con gli organi dello Stato competenti" affinché questi siano posti in grado di valutare la presenza di un interesse nazionale sul bene (sent. 339/94).

Con riferimento alla materia dell'occupazione, la Corte ha effettuato una distinzione tra l'occupazione in genere e l'avviamento dei giovani al lavoro nelle aree ad alta disoccupazione. Nella prima la competenza legislativa della regione è ridotta a livello di una potestà di mera attuazione, nella seconda invece, pur prevedendosi presupposti e limiti per l'erogazione delle provvidenze statali, "non sono preclusi, né esplicitamente, né implicitamente autonomi interventi delle regioni nell'esercizio delle rispettive competenze costituzionali. Infatti l'interesse nazionale, indubbiamente sotteso anche agli interventi a favore dell'occupazione

---

amministrativa spettante ad un soggetto titolare di autonomia costituzionale, compete di norma ad esso agire in attuazione od esecuzione, naturalmente entro l'ambito dei consueti rapporti con lo stato e nei limiti costituzionalmente previsti nelle diverse materie di competenza regionale; ma lo Stato rimane comunque abilitato all'uso di tutti gli strumenti consentitigli, a seconda della natura della competenza regionale, per far valere gli interessi unitari di cui è titolare (così anche sent. 126/96).

11 Sulle norme fondamentali delle riforme economico-sociali si veda oltre.

12 Nella prima era in gioco la legittimità di un'autorizzazione al restauro di un bene appartenente ad un museo locale, nella seconda si è dichiarata l'illegittimità costituzionale di una legge regionale piemontese contenente norme sul prestito e l'esportazione di beni culturali conservati nella Regione.

giovanile, si è positivizzato nella legislazione statale esclusivamente con riguardo ai progetti finanziati dal Ministero del lavoro, con la conseguenza che, per i progetti finanziati con le disponibilità proprie la Regione (Sicilia, nella fattispecie) è tuttora legittimata a legiferare nei limiti della propria competenza concorrente" (sent. 271/96).

In tema di energia elettrica, la Corte ha individuato un interesse nazionale nella attuazione del P.E.N. (Piano energetico nazionale), tale che la disciplina delle procedure per la concessione di acque destinate alla produzione di energia elettrica e per l'autorizzazione di elettrodotti, assolvendo una funzione strumentale, è limite alle competenze regionali in materia di utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico (sent. 482/91 e 183/87)[13].

Per quanto riguarda la materia della "protezione della natura"[14], lo Stato mantiene il potere di individuare aree regionali che rivestano un'importanza naturalistica di rilievo nazionale o internazionale, di istituirvi parchi o riserve e di adottare le conseguenti misure di salvaguardia per l'attuazione di un interesse nazionale o di un obbligo internazionale (sentt. 346/90 e 830/88; sull'interesse nazionale legato ad obblighi internazionali e comunitari, fra le altre, sentt. 139/90, 407/89 e 182/76).

In materia di agricoltura, si è rinvenuto un interesse nazionale nell'attuazione di una rete programmatoria di settore a livello nazionale, tale da legittimare la compressione della potestà legislativa primaria delle Regioni a Statuto speciale operata dalla L.674/78 (sent. 433/87).

Infine la tutela delle minoranze linguistiche è divenuta "interesse nazionale" a seguito della modifica dello Statuto del Trentino A.A. costituendo "uno dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che si pone come limite e al tempo stesso come indirizzo per l'esercizio della potestà legislativa (e amministrativa) regionale e provinciale nel Trentino Alto Adige" (sent. 312/83; vd anche sent. 289/87).

2.2 La giurisprudenza costituzionale : i principi fondamentali.

Per quanto concerne i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, essi sono un limite alla potestà legislativa concorrente tanto delle Regioni ordinarie, nelle singole materie di cui all'art.117, quanto di quelle a Statuto

---

[13] Precedentemente era stata negata la competenza delle Regione Sicilia in materia di nazionalizzazione dell'energia elettrica ritenuta materia delle riforme economico-sociali in cui vi è un prevalente interesse nazionale (sent.79/66) e si era affermato che le Regioni a Statuto speciale hanno solo potestà legislativa di integrazione ed attuazione delle Leggi dello Stato nei limiti e col rispetto degli interessi nazionali e delle fondamentali riforme economico-sociali dello Stato (sent. 13/64).

[14] In cui alcune Regioni a Statuto speciale hanno competenza esclusiva.

speciale nelle materie indicate nei singoli Statuti. Malgrado qualche diversità dei testi statutari, infatti, analoga sembra apparire la potestà concorrente delle regioni a Statuto speciale: i limiti cui sottostà la potestà legislativa concorrente sono quelli dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie" (Statuto del Friuli Venezia Giulia, art. 5).

In questo senso, il limite è distinto da quello dei "principi dell'ordinamento giuridico", i quali consistono in "quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente" (sent. n. 6 del 1976). Mentre, quindi, questi ultimi devono essere desunti dall'insieme delle norme alle quali si informa il sistema complessivo, i principi che "delimitano" il potere di legislazione concorrente delle regioni vanno individuati nelle specifiche legislazioni di settore; va tuttavia segnalato che talvolta tale confine appare, nella giurisprudenza costituzionale, labile.

I principi fondamentali sono espressivi di scelte politiche del legislatore statale, che presuppongono un ulteriore svolgimento in sede di legislazione locale (sent. nn. 83/1982, 153/1985 e 177/1988).

Nella sentenza 177/1988, in particolare, la Corte ha fatto riferimento a caratteri sostanziali e strutturali propri di "principi" in contrapposizione a norme di dettaglio. Principi potrebbero allora rinvenirsi in "norme espressive di scelte politico-legislative fondamentali o, quantomeno, di criteri o di modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale". Sotto il profilo strutturale, norme non classificabili come principi sono le "statuizioni al più basso grado di astrattezza, che, per il loro carattere di estremo dettaglio, non solo sono insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedono, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione"[15].

Allo Stato, in altre parole, è riservata una funzione direttiva, finalizzata alla salvaguardia di interessi e valori unitari, che devono trovare applicazione in tutto il territorio nazionale, mentre alle regioni spetta adeguare i criteri orientativi contenuti nella normazione di principio alle esigenze ed ai valori legati alla specialità del proprio territorio (sent. n. 97/1974).

Questo limite alla legislazione concorrente "consiste non già nel dovere di osservare le singole leggi statali (perché se così fosse, il potere normativo regionale si ridurrebbe ad una semplice potestà regolamentare), bensì nell'obbligo di conformarsi ai criteri generali ai quali si ispira la disciplina statale

---

[15] Può essere osservato che la sentenza n. 177/1988, ha censurato disposizioni di legge che, contenevano "una disciplina in sé compiuta ed autoapplicativa che, come tale, non lascia il minimo spazio" alla legge regionale, in quanto non presentano né "i caratteri sostanziali" propri dei principi, né "quelli strutturali"; la Corte peraltro le ha poi "salvate" alla luce dell'interesse nazionale (su questa sentenza si veda anche il par. 2.1.).

in una determinata materia e che di questa e dei relativi istituti sono espressione caratteristica. I principi fondamentali delle leggi dello Stato non possono essere confusi dunque con gli specifici disposti legislativi nella materia di cui trattasi, i quali, se non sono espressione di un criterio generale, non rilevano sulla potestà normativa regionale" (sent. nn. 83/1982; 290/1984; 415/1994).

La Corte ha inoltre affermato che i principi devono "riguardare in ogni caso il modo di esercizio della potestà legislativa regionale, e non possono comportare l'inclusione o l'esclusione di singoli settori della materia dall'ambito di essa" (sent. nn. 71/1982 e 70/1981).

Detti principi emergono da apposite leggi-cornice o, in mancanza, dalla legislazione statale vigente (da ult. sent. 65/01). Sin dalla fine degli Sessanta, la Corte ha affermato la necessità di desumere i principi "dall'insieme delle norme ispirate a comuni esigenze o a medesimo indirizzo legislativo"; si legge nella sentenza n. 46 del 1968: "l'articolo 17 (dello Statuto della regione Sicilia) si riferisce agli interessi "cui si informa la legislazione dello Stato": vale a dire, a quegli interessi al cui perseguimento è diretto il complesso normativo regolante una determinata materia. (…) Essi debbono essere desunti dall'insieme delle norme ispirate a comuni esigenze o a un medesimo indirizzo legislativo e non possono identificarsi con le finalità, connesse a situazioni contingenti, che hanno potuto dar luogo ad una o ad alcune norme particolari, difformi dal sistema generalmente vigente".

Inoltre non possono comunque essere desunti da atti carenti della forza di legge (sent. 250/96, 832/88, 100/80). Tuttavia la Corte costituzionale ha più volte ribadito che, ai fini della loro individuazione, occorre prescindere da eventuali autoqualificazioni in tal senso da parte delle leggi statali medesime[16] (sentt. 171/99, 528, 479 e 406 del 1995, 359/1993).

Uno dei problemi più complessi che si presentò sin dai lavori dell'Assemblea Costituente (ed in questo senso si espressero i relatori Ruini e Ambrosini) fu quello di stabilire se fossero necessarie apposite leggi per predeterminare, in ciascuna materia, i relativi principi fondamentali (cosiddette leggi-cornice o leggi-quadro).

Si trova eco di una preferenza in questo senso nelle disposizioni transitorie VIII e IX della Costituzione: quest'ultima, in particolare, prevedeva che il legislatore nazionale adeguasse, entro tre anni dall'entrata in vigore della

---

[16] Esempi di autoqualificazioni si rinvengono nell'abrogato D.Lgs. 29/93, (ma ora nel D.Lgs. 165/01), nel D.Lgs 22/97 (in tema di rifiuti, su cui oltre), nella L. 394/91 (Legge quadro sulle aree protette), nella L. 20/94 (in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti), nella L. 97/94 (Nuove disposizioni per le zone montane), nella L. 217/83 abrogata, ma ora nella L. 135/01 (in materia di turismo), nella L.335/76 abrogata, ma ora nella L.76/00 (in materia di bilancio e contabilità delle regioni), nell'art.1 L.103/75 (in tema di diffusione radiofonica e televisiva), nell'art. 29 L.47/85 (in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia), nella L. 81/91 (Legge quadro per la professione di maestro di sci e di guida alpina), nella L.335/95 (di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) e recentemente nella L.7/01 (Legge quadro sul settore fieristico).

Costituzione, “le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni”.

Tale scelta fu poi esplicitata dalla legge “Scelba” (legge 10 febbraio 1953, n. 62) che subordinava l’esercizio della potestà legislativa delle regioni a statuto ordinario alla previa emanazione da parte dello Stato delle “leggi-cornice” (art. 9, comma 1), facendo però eccezione per alcune materie, sulle quali le regioni avrebbero potuto comunque legiferare, anche in assenza della predeterminazione dei principi da parte delle leggi dello Stato (art. 9, comma 2).

Al momento della costituzione delle regioni a statuto ordinario, l’eventualità che la mancanza di leggi-cornice impedisse, nei fatti, l’esplicazione del potere legislativo delle regioni stesse, condusse ad un ripensamento di tale impostazione; tale eventualità era, del resto concreta, visto che per le regioni a Statuto speciale non erano state emanate, nel frattempo, leggi-cornice concernenti i loro ambiti di competenza legislativa concorrente. Così la legge 16 maggio 1970, n. 281, stabilì che i principi fondamentali della legislazione statale potevano risultare “dalle leggi che espressamente li stabiliscono” (e cioè, appunto, da leggi-cornice), “o quali si desumono dalle leggi vigenti” (art. 17), come già avveniva da tempo per la competenza concorrente delle regioni a Statuto speciale. Ciò ha reso possibile ai Consigli regionali l'esercizio pressochè immediato delle loro funzioni legislative, a partire dal 1° aprile 1972, ossia al momento dell'entrata in vigore dei decreti di trasferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni. A questo proposito va ricordato che la Corte costituzionale ha condiviso tale meccanismo affermando l'illegittimità - semmai - dell'(ormai abrogato) articolo 9 della Legge Scelba, a norma del quale "l'esercizio delle potestà legislative regionali rischiava di essere procrastinato *sine die*”, restando “rimesso alla mera discrezione del legislatore statale" (sent. n. 39/1971).

Va ricordato, inoltre, che un orientamento consolidato della Corte costituzionale non preclude al legislatore nazionale di intervenire con norme di dettaglio nelle materie di cui all’articolo 117 della Costituzione, quando vi sia l’esigenza di evitare vuoti legislativi conseguenti all’emanazione di nuovi principi nei confronti dei quali il legislatore regionale ometta o ritardi l’adozione di nuove norme di dettaglio.

Il problema è emerso con riferimento all’impatto sulla legislazione regionale delle modifiche dei principi fondamentali precedentemente stabiliti da leggi dello Stato (in leggi-cornice o nella legislazione di settore)[17]. Poiché le leggi regionali che vengano a trovarsi in contrasto con i sopravvenuti principi della legislazione statale “non possono seguitare ad avere vigore” (sent. n.

[17] A questo proposito si ricorda che l’art. 10 della legge Scelba disponeva l’abrogazione delle norme regionali in contrasto con quelle statali di “ridefinizione” dei principi.

40/1972 e n. 498/1993), si è posto il problema di evitare vuoti normativi in attesa dell'adeguamento - da parte delle regioni - della legislazione (regionale) di dettaglio ai nuovi principi, che è stato risolto nel senso di cui ora si dirà.

In altre parole, il principio in base al quale lo Stato individua i principi fondamentali e le regioni dettano l'ulteriore disciplina di sviluppo e di dettaglio non ha carattere rigido ed assoluto: esso è stato interpretato nel senso di consentire che nella legge-quadro - ed in generale nelle leggi statali sulle materie di cui all'art. 117 - possano essere inserite norme puntuali di dettaglio, destinate a conservare efficacia fintanto che la regione non abbia provveduto ad adeguare la propria normativa ai nuovi principi. E, di fatto, la legislazione statale di principio si accompagna - ormai frequentemente - a corrispondenti disposizioni attuative (di dettaglio, quindi).

Tale interpretazione è stata avallata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 214/1985, nella quale si è negato che attraverso le norme di dettaglio lo Stato invada la sfera regionale, a ragione del fatto che per far cessare gli effetti invasivi la regione "non ha che da legiferare". Tale fenomeno viene inquadrato in termini di "cedevolezza" delle norme statali, che avrebbero "carattere recessivo", essendo destinate ad essere sostituite da quelle regionali di dettaglio, una volta che queste siano intervenute (c.d. "effetto ghigliottina"). La sentenza 214, quindi, si segnala per aver negato la ricostruzione di una legge statale e di una legge regionale legate da un rapporto di reciproca esclusione, caratterizzate cioè ciascuna da un terreno suo proprio (rispettivamente: i principi ed il dettaglio), dove ad una competenza fa simmetrico riscontro un'incompetenza. La competenza teorica non condiziona quindi la normazione dello Stato nel dettaglio (né, invero - ha osservato la dottrina - della Regione sui principi): ma l'esercizio in concreto della fonte competente farà recedere la fonte incompetente e preferire (teoria c.d. della "preferenza") quella competente dalla quale verrà - per usare l'espressione forse volutamente atecnica usata dalla Corte nella sentenza 214 citata - "sostituita".

Venendo ad esempi di individuazione di principi fondamentali, in alcune delle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, si segnala che, con riferimento alla tutela dell'ambiente e della salute la Corte ha stabilito l'illegittimità costituzionale, per violazione dei principi fondamentali della legislazione statale contenuti nel D.Lgs. 22/97, dell'art. 18, comma 1 della legge Regione Piemonte 59/95 il quale vietava lo smaltimento di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale. La Corte aveva già individuato nella norma statale citata il principio dell'autosufficienza regionale nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi (sent. 196/98), anche sotto il profilo del divieto di smaltimento di quelli extraregionali. Per i rifiuti pericolosi, invece, prevalendo il principio - contenuto dal citato d.lgs. n. 22 ed in una recente direttiva comunitaria in materia (direttiva comunitaria 1999/31/CE del 26 aprile 1999) - della necessità di impianti appropriati e specializzati e non essendo predeterminabile

un impianto territoriale ottimale, la Corte ha imposto il ricorso al criterio della specializzazione dell'impianto di smaltimento, integrato dal criterio della prossimità, stabilendo che costituisce un maggior rischio per l'ambiente e la salute umana, il deposito ed accumulo di tali rifiuti in aree non idonee, piuttosto che la loro movimentazione per lo smaltimento in impianto idoneo (sent. 281/2000).

Con riferimento all'istituzione di parchi e riserve naturali, è stato riconosciuto nella Legge 394/91 da un lato il principio fondamentale del divieto di caccia nelle aree protette (sent. 20/00 e 389/99) e dall'altro quello della necessità della conferenza di servizi come strumento di partecipazione degli enti locali territorialmente coinvolti nell'istituzione di un'area naturale protetta (sent. 282/00) o nella localizzazione di una discarica (sent. 79/1996). Inoltre è stato riconosciuto il valore di principi fondamentali alle norme contenute nella L.97/94 in materia di salvaguardia e valorizzazione delle zone montane (sent. 345/1997) e a quelle contenute nella L.157/92 di riforma della caccia (sent.135/2001).

Per quanto riguarda la materia del pubblico impiego, la Corte Costituzionale ha individuato, fra gli altri, nell'art. 2, commi 2 e 3, del D.Lgs. 29/93[18] il principio fondamentale secondo il quale i rapporti di lavoro del personale delle PP.AA. sono disciplinati dalle disposizioni codicistiche e dalle leggi sul lavoro subordinato nel settore privato, mentre i rapporti individuali sono regolati contrattualmente (sent. 507/2000); e ancora nell'art. 3, comma 1, lett. a) della Legge delega 421/92 e negli artt. 2, commi 2 e 3, 45 e 49 del D.Lgs.29/93, il principio fondamentale secondo cui "sono regolate mediante la contrattazione collettiva tutte le materie relative al rapporto di lavoro" e quello secondo il quale "in particolare il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi (sent. 185/1999[19])". In particolare "l'attribuzione di trattamenti economici al personale contrattualizzato può avvenire esclusivamente in sede di contrattazione collettiva". Ne deriva l'illegittimità costituzionale di quelle norme regionali che dispongono per alcuni dipendenti regionali trattamenti migliorativi in difetto di apposita clausola contrattuale (sentt. 185/1999, 352/1996, 292/1995)[20].

Per "l'ampiezza, l'incisività e la rilevanza nazionale" del disegno di riforma del pubblico impiego attuato con il D.Lgs. 29/1993, che si manifestano fra l'altro nelle disposizioni in tema di mobilità e in quelle che regolano il regime delle incompatibilità e del part-time alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, sono stati considerati principi fondamentali anche le norme di cui alla L.

---

[18] Ora articolo 2, commi 2 e 3 del d.lgs. n. 165/2001.

[19] In questa sentenza la censura di legittimità riguarda tra l'altro anche norme regionali che attribuiscono "compiti di polizia giudiziaria e amministrativa" in quanto "ai sensi del combinato disposto degli artt. 55 e 57 c.p.p., l'attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria è riservata a leggi e regolamenti, che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale (cfr. sent. 115/95 e 218/88)"

[20] Principio fondamentale è stato considerato anche quello del diritto al trattamento corrispondente all'attività svolta, in caso di temporanea assegnazione a mansioni superiori (sent.488/92).

662/1996, ed in particolare quelle che hanno cancellato il principio dell'esclusività della prestazione del pubblico dipendente.

In generale, la riforma del pubblico impiego si è infatti fondata "sull'interesse nazionale al riequilibrio della finanza pubblica e alla migliore efficienza e qualità delle prestazioni rese dalle amministrazioni pubbliche ai cittadini (sent. 359/1993)". È disciplina contenente norme di riforma economico-sociale" (sentt. 528 e 406/1995) "che, per contenuti e finalità, incide su settori di importanza essenziale per la vita della comunità e che pertanto esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale" (così sent. 171/99).

Sono quindi del pari da considerare principi fondamentali vincolanti per la potestà legislativa regionale tutte le disposizioni "legate da un "rapporto di coessenzialità o di necessaria integrazione" a quelle della riforma del pubblico impiego contenenti principi fondamentali (sentenze 171/99 e 406/95)[21].

Ancora in materia di pubblico impiego si segnala che dall'art. 16 D.Lgs. 503/92 la Corte ha desunto il principio fondamentale secondo il quale il trattenimento in servizio del dipendente pubblico oltre i limiti d'età può avvenire solo su istanza dell'interessato, negando al contempo l'esistenza di un principio secondo cui esisterebbe un diritto incondizionato del dipendente pubblico al mantenimento in servizio per un biennio oltre il limite di età (sent. 162/97).

In materia di edilizia ed urbanistica la Corte ha dato valore di principi fondamentali alle norme contenute nel D.L. 312/1985 conv. nella L. 431/1985, ed in particolare alle disposizioni che escludono espressamente gli interventi di manutenzione dal rigoroso divieto di realizzazione di opere che modifichino l'assetto del territorio (sent. 26/1996). Inoltre ha individuato in una lunga serie di norme statali in materia ambientale, il principio fondamentale della necessità di una pronuncia esplicita, da parte degli organi regionali, per l'approvazione dei programmi integrati difformi dagli strumenti urbanistici generali, non operando in materia il principio del silenzio-assenso (sent. nn. 26/1996, 408/1995, 393/1992 e 102/1988)[22].

Sul tema delle acque minerali e termali, ha desunto dalla legislazione vigente, in assenza di apposita legge-cornice, il principio fondamentale della proporzionalità del canone della concessione di coltivazione delle acque minerali all'effettiva entità dello sfruttamento delle risorse pubbliche che la concessione stessa comporta e all'utilità che il concessionario ne ricava (sent. 65/2001).

---

[21] Coessenziale e di necessaria integrazione alle norme fondamentali in tema di organizzazione sanitaria è stato ritenuto l'art.6 comma 1 della L. 724/94 che prevede una sorta di successione *ex lege* delle Regioni nei rapporti obbligatori facenti capo alle preesistenti Unità sanitarie locali (sent. 89/00).

[22] Sono stati considerati del pari principi fondamentali l'art. 7 L.1766/27 (in tema di liquidazione degli usi civici mediante imposizione di canone da calcolare in misura corrispondente al valore dei diritti) e l'art. 1 comma 10 della L. 560/93 secondo il quale la riduzione del prezzo di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica per anno di vetustà e possibile fino ad un massimo del 20% (sent. 486/95).

In materia di assistenza sanitaria, la Corte ha negato l'esistenza nella legislazione di un principio fondamentale di gratuità delle prestazioni rese nell'interesse dei privati (sent. 105/95, ord. 269/97) e d'altro canto ha affermato l'esistenza di quello della imponibilità da parte dello Stato di limiti temporali inderogabili, per l'adeguamento delle case di cura a prescrizioni stabilite da direttive statali per esigenze unitarie (sent. 93/1996).

In materia di turismo ed industria alberghiera, la Corte ha individuato nell'art.9 L.217/1983 il principio della configurazione unitaria (comprendente quindi anche filiali e sedi secondarie) delle agenzie di viaggio e turismo (sent. 362/1998).

Per quanto riguarda l'applicazione delle sanzioni amministrative, materia in cui si riconosce pacificamente la competenza regionale (ad es. sent. 1034/1988), la Corte ha affermato che costituisce principio fondamentale l'art. 17 L. 689/1991, secondo cui l'ufficio territorialmente competente ad irrogare la sanzione è quello del luogo dove è stata commessa la violazione (sentt. 348/1997, 28/1996).

È principio fondamentale della legge statale (D.L. 293/1994, conv. in L. 444/1994) anche quello dell'assoggettamento ad un regime sanzionatorio invalidante degli atti emanati dagli organi scaduti (sent. 464/1994).

In materia di disciplina del credito in cui alcune Regioni a Statuto speciale hanno potestà legislativa concorrente (relativamente agli enti di credito aventi sede e operanti all'interno del territorio regionale), il Supremo Collegio ha stabilito inoltre che i principi fondamentali della materia si rinvengono nel D.P.R. 350/1985, e nella Legge delega 74/1985 (sent. 1141/1988).

In riferimento, infine, a quanto osservato nel par. 1, circa il fatto che la Corte Costituzionale sembra aver raramente dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi dello Stato con riferimento all'art. 117 Cost., si possono ricordare:

- la sentenza n. 507 del 2000, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 17 comma 10, secondo periodo, 48 comma 5 e 49 comma 18 della Legge 449 del 27 dicembre 1997 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), per essere stata invasa la sfera di competenza regionale in materia di organizzazione degli uffici regionali e di urbanistica;
- la sentenza n.63 del 2000, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quelle disposizioni del decreto-legge 175 del 1997 convertito senza modificazioni dalla Legge n. 272 del 1997, ritenute lesive della competenza regionale in materia di sanità;
- la sentenza n. 308 del 1993, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 comma primo, lett. d) della Legge 23 dicembre 1992

n. 498 (recante "Interventi urgenti in materia di finanza pubblica") in quanto ritenuto lesivo della competenza legislativa delle Regioni in materia di cave e torbiere;

- la sentenza n. 359 del 1993, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto legislativo n. 29 del 1993 nelle parti disciplinanti la contrattazione nazionale relativa ai rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenza delle Regioni a statuto ordinario e degli enti regionali.

Non va, peraltro, dimenticato che la Corte si è pronunciata sul punto anche con sentenze interpretative di rigetto che hanno dichiarato legittime disposizioni di leggi statali in quanto di esse si è data un'interpretazione che le ha qualificate come "principi direttivi" per la legislazione regionale, e quindi non lesive delle competenze regionali, in quanto ad esse non direttamente applicabili. E' il caso, ad esempio, della sentenza n. 507 del 2000, in cui si afferma che la legge statale oggetto di giudizio “va intesa nel senso che essa opera nei confronti delle regioni solo come principio direttivo per la legislazione regionale, vincolandole a prevedere forme di semplificazione dell’organizzazione e in ispecie a provvedere alla soppressione degli organismi superflui, con quelle finalità di risparmio e di efficienza che legittimamente il legislatore statale può imporre alle Regioni. Non si applica dunque direttamente alle amministrazioni regionali la previsione secondo la quale sono di diritto soppressi gli organismi diversi da quelli individuati con apposito provvedimento, essendo la conservazione o la soppressione di organismi ed uffici della Regione rimessa alla disciplina dettata dalla legge regionale.

Così intesa, la disposizione non è dunque lesiva dell’autonomia delle Regioni".

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni - Regione Trentino - Alto Adige contro Presidente del Consiglio dei ministri - Atto impugnato - D.P.R. 1 giugno 1979, n. 191 - Natura - Forza di legge - Esclusione - Ammissibilita' del ricorso.

Conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni - Regione Trentino-Alto Adige contro Presidente del Consiglio dei ministri - D.P.R. 1 giugno 1979, n. 191, art. 1, primo comma - Enti locali - Personale - Disciplina del rapporto di lavoro - Estensione anche ai comuni del Trentino - Alto Adige - Mancata salvezza delle attribuzioni spettanti in materia alla Regione (art. 65 St. sp.) - Annullamento della disposizione impugnata.

Eguaglianza dei cittadini davanti alla legge - Cost., art. 3 Vincola anche le Regioni ad autonomia differenziata - Non giustifica compressioni delle autonomie locali.

Regione Trentino - Alto Adige - Enti locali - Personale - Ordinamento - Competenze regionale e comunale - Statuto speciale, art. 65 - Limiti - Principi stabiliti dalle leggi dello Stato - D.P.R. 1 giugno 1979, n. 191 - Carenza di forza di legge - Inidoneita' a porre principi vincolanti la legislazione regionale.

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.

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

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

SENTENZA N. 71
ANNO 1982
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 1980 e riapprovata il 30 dicembre 1980 dal Consiglio regionale della Campania, recante "Nuova normativa per la classificazione delle aziende ricettive alberghiere e all'aria aperta", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 16 gennaio 1981, depositato in cancelleria il 26 successivo ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 1981.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 1982 il Giudice relatore Livio Paladin;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il ricorrente, e l'avv. Francesco D'Onofrio per la Regione.

(……)

Considerato in diritto

1. - Va anzitutto precisato che la Regione Campania si e' costituita fuori termine, anche a voler tenere conto della sospensione disposta dall'art. 4 del d.l. n. 776 del 1980, convertito nella legge n. 874 del medesimo anno.

Vero e' che l'art. 4, primo e secondo comma, del predetto decreto come modificato dalla legge di conversione, ha previsto la sospensione - fino al 31 gennaio 1981 - di tutti i termini processuali, "a favore delle persone fisiche o giuridiche residenti, domiciliate o aventi sede nelle regioni Basilicata e Campania. Ma il quarto comma dell'articolo stesso aggiunge che "la sospensione opera per i soli termini che scadono nel periodo compreso fra il 23 novembre 1980 ed il 31 gennaio 1981"; mentre i venti giorni dal deposito del ricorso, fissati nell'art. 23, ultimo comma, delle "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte", venivano a scadere al di la' di tale periodo, dal momento che il deposito e' stato effettuato come gia' si e' chiarito in narrativa - il 26 gennaio 1981.

2. - Nel merito, la questione puo' dirsi in sostanza gia' risolta dalla Corte - secondo l'avviso concordemente espresso dalle parti nella pubblica udienza - mediante la sentenza n. 70 del 1981.

Quella decisione ha infatti dichiarato non fondate le impugnative della legge della Regione Puglia riapprovata il 26 aprile 1979, in tema di "disciplina della classificazione alberghiera", della legge della Regione Piemonte riapprovata il 10 ottobre 1979, in tema di "classificazione delle aziende alberghiere", e della legge della Regione Umbria riapprovata il 4 febbraio 1980, in tema di "disciplina della classificazione delle aziende ricettive, alberghiere e all'aria aperta", promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento al primo comma dell'art. 117 Cost.. Rispetto al caso in esame, identiche erano le censure allora formulate dal Governo ed analoghi i contenuti normativi degli atti impugnati (con particolare riguardo alla predetta legge umbra): sicche', per le stesse ragioni allora addotte, anche il presente ricorso dev'essere respinto.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale della legge regionale riapprovata dal Consiglio della Regione Campania il 30 dicembre 1980, recante "Nuova normativa per la classificazione delle aziende ricettive alberghiere e all'aria aperta", promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 1982.

F.to: LEOPOLDO ELIA - MICHELE ROSSANO
- ANTONINO DE STEFANO - GUGLIELMO
ROEHRSSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO
BUCCIARELI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI
- LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA
- VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE
FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI
CONSO.
GIOVANNI VITALE - Cancelliere

SENTENZA N. 83
ANNO 1982
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Giudizio di legittimita' costituzionale in via incidentale - Regione Lazio - Urbanistica - Vincoli di inedificabilita' nei territori costieri - Decadenza delle licenze edilizie rilasciate - Legge reg. Lazio 2 luglio 1974, n. 30, artt. 1, lett. a) e b), 2, 3 e 8 - Assunta inosservanza dei principi fondamentali della legislazione statale e violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione - Esclusione di illegittimita' costituzionale.

Eguaglianza dei cittadini davanti alla legge - Cost., art. 3 Violazione dedotta in modo generico ed in via meramente conseguenziale ad altra norma della Costituzione - Esclusione.

Regioni - Potesta' legislativa - Limiti - Costituzione, art. 117 - Principi fondamentali della legislazione statale - Distinzione dagli specifici disposti legislativi - Obbligo di conformarsi ai criteri generali della disciplina statale in una determinata materia.

Urbanistica - Misure di salvaguardia - Finalita' - Previsione legislativa - Ammissibilita' - Inesistenza di un principio fondamentale che riservi tale previsione agli strumenti urbanistici - Decadenza delle licenze rilasciate - Discrezionalita' legislativa nel prevederla - Inesistenza di un principio fondamentale che la vieti.

Urbanistica - Misure di salvaguardia - Decorrenza - Inesistenza di un principio fondamentale che colleghi tale decorrenza alla previa adozione di uno strumento urbanistico.

Urbanistica - Misure di salvaguardia - Licenze edilizie gia' rilasciate - Sopravvenuta inefficacia non limitata ad intervenute contrastanti previsioni urbanistiche - Non costituisce principio fondamentale nella materia. (Art. 117 Cost.).

(……)

Considerato in diritto

1. - Con l'ordinanza in epigrafe il Pretore di Minturno ha impugnato gli artt. 1 lett. a) e b), 2, 3 e 8 della legge della Regione Lazio 2 luglio 1974 n. 30 (l'efficacia di essa e' stata prorogata con la legge reg. 31 dicembre 1974 n. 73), la quale, al fine di salvaguardare l'attuazione di un piano territoriale di coordinamento regionale non ancora approvato, vieta sino alla data di approvazione del piano stesso l'edificazione nei territori costieri di una determinata profondita' (m. 300 per il mare e m. 150 per i laghi) e stabilisce la decadenza delle licenze edilizie rilasciate per quei territori, salvo che i lavori siano stati iniziati e vengano completati entro due anni. Il giudice a quo dubita della legittimita' costituzionale di detta legge regionale, perche' essa, non attenendosi, secondo il suo giudizio, ai principi fondamentali della legislazione statale in subiecta materia, sarebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione. Nella ordinanza di rimessione e' indicata quale norma di riferimento anche l'art. 3 Cost.; si tratta pero' di una generica indicazione non sorretta da alcun rilievo specifico e fatta evidentemente in via conseguenziale alla ritenuta violazione

dell'art. 117, primo comma, della Costituzione; l'esame va pertanto circoscritto a tale ultima norma.

2. - Il primo principio fondamentale violato sarebbe, secondo il giudice a quo, quello per cui le misure di salvaguardia potrebbero essere previste soltanto da strumenti urbanistici, sicche' sarebbe illegittima la previsione effettuata direttamente dalla legge.

L'argomentazione non puo' essere condivisa.

Le misure di salvaguardia sono dirette all'attuazione di uno strumento urbanistico ancor prima dell'approvazione di esso e servono ad evitare che lo stato dei luoghi venga medio tempore pregiudicato con costruzioni incompatibili con quelle che saranno le previsioni urbanistiche e risulti cosi' successivamcnte impossibile ovvero anche difficile la attuazione medesima; si tratta, cioe', di effetti prodromici di uno strumento che sara' successivamente approvato, effetti che la legge consente che si producano, stabilendone i presupposti e le modalita'.

Risulta pertanto evidente come le misure di salvaguardia non possano essere contenute negli strumenti urbanistici a cui si riferiscono, ma debbano precedere detti strumenti, alla cui futura attuazione sono preordinate. Ed appunto l'ordinamento statale conosce alternativamente due modalita', a seconda che la legge provveda direttamente ovvero autorizzi i pubblici poteri a provvedere con atti amministrativi: la prima soluzione e' accolta ad esempio dalla legge statale 4 novembre 1963 n. 1460 per l'incremento dell'edilizia economica e popolare nonche' dall'altra legge statale 20 marzo 1965 n. 217 sui programmi edilizi della GESCAL e degli altri enti, mentre l'altra soluzione e' accolta dalla fondamentale legge 3 novembre 1952 n. 1902, modificata dall'art. 3, ultimo comma, della legge n. 765 del 1967. Risulta evidente quindi come non esista ne' possa logicamente esistere nella legislazione statale il principio supposto nell'ordinanza di rimessione.

3. - Per quanto concerne gli altri principi fondamentali che il giudice a quo ha ritenuto di potere individuare nell'ordinamento statale, va rilevato che il limite dei principi consiste non gia' nel dovere di osservare le singole leggi statali (perche', se cosi' fosse, il potere normativo regionale si ridurrebbe ad una semplice potesta' regolamentare), bensi' nell'obbligo di conformarsi ai criteri generali ai quali si ispira la disciplina statale in una determinata materia e che di questa e dei relativi istituti sono espressione caratteristica (cfr. sent. 14 luglio 1958 n. 49). I principi fondamentali delle leggi dello Stato non possono essere confusi dunque con gli specifici disposti legislativi nella materia di cui trattasi (cfr. sent. 18 gennaio 1977, n. 36), i quali, se non sono espressione di un criterio generale, non rilevano sulla potesta' normativa regionale.

Per contro il giudice a quo, in tutto il suo ragionamento, non ha preso in considerazione i criteri generali della legislazione statale, ma si e' riferito a singole disposizioni di dettaglio senza avvertire che nella stessa legislazione statale vi sono, come subito si accennera', altre norme che contengono disposizioni analoghe a quella regionale impugnata, con l'intuitiva conseguenza che esse non possono servire a integrare il limite dei principi.

Precisamente, secondo il giudice a quo sussisterebbe nella legislazione statale un principio fondamentale per cui, in tema di misure di salvaguardia, sarebbe consentito il divieto di rilascio di nuove licenze, ma non gia' la decadenza di quelle gia' rilasciate.

In contrario e' pero' da rilevare che questa materia e' rimessa al potere discrezionale del legislatore, che puo' provvedere secondo le circostanze e le particolarita' della materia normativamente disciplinata senza che possa ritenersi sussistente una norma-

principio del tipo ipotizzato. Invero la stessa legge 3 novembre 1952 n. 1902, indicata dal giudice a quo come unica legge statale, prevede anche essa la decadenza (rectius: l'inefficacia) delle licenze gia' rilasciate, sia pure a specifiche condizioni e su determinati presupposti; inoltre la l. 6 agosto 1967 n. 765 stabilisce, all'art. 10, 11 comma, la decadenza delle licenze in contrasto con nuove "previsioni" urbanistiche, se i lavori non siano stati gia' iniziati e non vengano completati nel triennio dall'inizio. Ancora, la l. 28 gennaio 1977 n. 10, all'art. 18, prevede la decadenza delle licenze gia' rilasciate, salvo che i lavori siano stati gia' iniziati (s'intende, tempestivamente, ossia entro l'anno dal rilascio, di cui all'art. 10, 10 comma, l. n. 765 del 1967) alla data della sua entrata in vigore e siano completati entro quattro anni dalla stessa data.

L'istituto dell'inefficacia sopravvenuta delle licenze gia' rilasciate ha quindi cittadinanza nella legislazione statale, sebbene sia disciplinato in maniera diversa dalla normativa della Regione Lazio. Pertanto, non ha superato i limiti del suo potere il legislatore regionale che ha utilizzato un istituto conosciuto dalla legislazione statale, sia pure con una disciplina diversa nei dettagli da quella da essa fornita.

4. - Neanche puo' condividersi l'affermazione secondo cui sussisterebbe l'illegittimita' della normativa che fa decorrere gli effetti delle misure di salvaguardia dalla data di entrata in vigore della legge regionale, perche' essa risulterebbe in contrasto con la citata legge n. 1902 del 1952, la quale, invece, prevede che dette misure decorrano dal momento dell'adozione del piano sottoposto ad approvazione.

Anche qui, va osservato che non si puo' parlare di una norma-principio esistente nella legislazione statale, che avrebbe impedito al legislatore regionale, per il limite suindicato, di predisporre una disciplina come quella adottata. Il che risulta evidente ove si rilevi che non manca nella legislazione statale qualche esempio in cui le misure di salvaguardia non sono collegate ad uno strumento urbanistico adottato: precisamente, l'art. 1 del d.l. 17 aprile 1948 n. 740, riprodotto nell'art. 13 l. 27 ottobre 1951 n. 1402, stabilisce che dopo la pubblicazione degli elenchi dei comuni obbligati all'adozione del piano di ricostruzione e fino all'approvazione del piano stesso, il prefetto puo' sospendere i lavori di costruzione, ricostruzione e grande trasformazione degli edifici privati, suscettibili di rendere piu' difficile o piu' onerosa l'attuazione del piano. In base alla predetta normativa e' sufficiente dunque l'inclusione nei predetti elenchi perche' possano essere disposte le misure di salvaguardia, sicche' non puo' all'evidenza ritenersi sussistente un principio fondamentale nel senso voluto dal giudice a quo.

5. - Palesemente infondato e' anche l'assunto della ordinanza di rimessione, secondo cui sussisterebbe nella legislazione statale il principio che le licenze gia' rilasciate possano perdere efficacia soltanto per il sopravvenire di contrastanti previsioni urbanistiche. Dato che, come si e' detto, nella legislazione statale e regionale e' consentito prescindere da un piano gia' adottato, l'argomentazione viene a mancare del suo indispensabile presupposto logico, perche' manca un termine di comparazione, e quindi si rivela del tutto inconsistente.

Il legislatore regionale per vero ben poteva prendere in considerazione l'esigenza di immediata tutela della collettivita' per il godimento e l'utilizzazione dei terreni costieri compresi entro determinate fasce, e, cosi' facendo, non e' andato sicuramente al di la' dei limiti consentiti alla potesta' legislativa regionale ordinaria.

Sotto ogni profilo la proposta questione di costituzionalita' risulta dunque non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 1 lett. a) e b), 2, 3 e 8 della legge della Regione Lazio 2 luglio 1974, n. 30, sollevata dal Pretore di Minturno con l'ordinanza in epigrafe, in riferimento agli artt. 117, 1 comma, e 3 della Costituzione.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 1982.

F.to: LEOPOLDO ELIA - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - GUGLIELMO ROEHRSSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO.

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.

F.to: LEOPOLDO ELIA - MICHELE ROSSANO
ANTONINO DE STEFANO - GUGLIELMO
ROEHRSSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO
BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO
MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO
LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI -
GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA -
GIOVANNI CONSO.
GIOVANNI VITALE - Cancelliere

SENTENZA N. 69
ANNO 1983
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Lazio 2 dicembre 1975, n. 79 (trattamento giuridico ed economico ed inquadramento del personale già dipendente dalle imprese di trasporto private in atto utilizzato ai sensi della legge regionale 22 aprile 1975 n. 33 dalle società "Stefer" e "Romana per le ferrovie nord") promossi con le ordinanze emesse dal Pretore di Roma in data 30 novembre 1977, 6 maggio 1978 (due ordinanze) e 27 novembre 1978, dalla Corte di Cassazione in data 14 marzo 1979 e dal Pretore di Roma in data 7 giugno 1979 (tre ordinanze), 20 ottobre e 19 novembre 1979, 6 aprile e 6 luglio 1981, rispettivamente iscritte al n. 89 del Registro Ordinanze 1978, ai nn. 8, 9, 80, 696, 915, 916, 917 e 1023 del Registro Ordinanze 1979, al n. 57 del Registro Ordinanze 1980, al n. 442 del Registro Ordinanze 1981 e al n. 126 del Registro Ordinanze 1982 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 101 del 1978, nn. 73, 87 e 338 del 1979, nn. 43, 71 e 85 del 1980, n. 290 del 1981 e n. 199 del 1982.

Visti gli atti di costituzione di Picchi Luciano, di Denaro Angelo, di Fiaschetti Aldo e Franco, di D'Annunzio Pietro, di Molle Elios e Italo, di Alfano Domenico ed altri, di Agresti Renato, di Cellitti Fausta, di Cappucci Vincenzo ed altro, delle Società Stefer e Acotral e l'atto di intervento della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 1 dicembre 1982 il Giudice relatore Francesco Saja;

uditi l'Avvocato Vittorio Zammit per Picchi Luciano, Denaro Angelo, Fiaschetti Aldo e Franco, Molle Elios e Italo e Cappucci Vincenzo ed altro, l'Avvocato Nicola Cavasola per le Società Stefer e Acotral e l'Avvocato Mario Nigro per la Regione Lazio.

(.....)

Considerato in diritto:

1. - Le dodici ordinanze in epigrafe sottopongono alla Corte questioni analoghe o connesse, in quanto riferite alla medesima disposizione di legge (art. 1 della l. della Regione Lazio 2 dicembre 1975 n. 79); pertanto i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. - Va preliminarmente dichiarata l'inammissibilità delle questioni sollevate con le ordinanze del pretore di Roma in data 20 ottobre e 19 novembre 1979 (reg. ord. n. 1023 del 1979 e n. 57 del 1980) e in data 6 aprile 1981 (reg. ord. n. 442 del 1981) in quanto queste non contengono alcuna motivazione relativa alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle dedotte questioni. Né a tale carenza può sopperire il mero rinvio ad altre ordinanze di rimessione perché resta pur sempre insoddisfatta la fondamentale esigenza che delle sollevate questioni di legittimità costituzionale vi sia una generale conoscenza, al quale fine appunto è predisposto un apposito e rigoroso regime di pubblicità: regime che con una motivazione per

relationem, come quella adottata dalle ricordate ordinanze, viene sostanzialmente privato della sua effettiva funzione.

Ciò ha ripetutamente rilevato questa Corte (cfr. ord. 25 marzo 1981 n. 61; sent. 29 luglio 1982 n. 158) e tale orientamento va confermato e seguito.

3. - La ricordata legge, di cui è stato impugnato, come si è detto, l'art. 1, è stata emanata nel quadro della normativa regionale conseguente al disposto dell'art. 117 Costituzione, il quale ha attribuito, tra l'altro, alle Regioni la competenza in tema di "tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale".

La disposizione denunciata testualmente stabilisce: "A modifica di quanto disposto dall'art. 5 della legge regionale n. 33 del 22 aprile 1975, il trattamento giuridico ed economico nonché l'inquadramento del personale già dipendente dalle imprese di trasporto private in atto utilizzato ai sensi della suddetta legge dalle Società Stefer e Romana per le Ferrovie del Nord, verranno definiti mediante trattative condotte dalle due citate Società e le organizzazioni sindacali di categoria e regionali confederali, sulla base degli accordi già intercorsi il 26 luglio 1973 e il 27 marzo 1975 e con decorrenza dal 1 novembre 1975.

In relazione alle trattative di cui sopra la Regione adotterà provvedimenti in conformità all'art. 2, terzo comma, della legge regionale 20 marzo 1973 n. 10 e all'art. 6, secondo comma, della legge regionale 22 aprile 1975 n. 33".

Il dubbio di legittimità costituzionale è formulato dalle ordinanze di rimessione con riferimento agli artt. 117, 39 e 76 della Costituzione. Peraltro, l'art. 117 è invocato sotto tre distinti profili e cioè:

a) il primo, indicato soltanto in un'ordinanza del pretore di Roma (emessa nel processo D'Annunzio Pietro contro Stefer, n. 80 del reg. ord. 1979), secondo cui la Regione non avrebbe potuto legiferare in materia perché lo Stato non aveva ancora emanato leggi contenenti i principi fondamentali in tema di trasporti pubblici;

b) il secondo, a cui si riferisce un'altra ordinanza dello stesso pretore di Roma (emessa nel giudizio promosso da Picchi Luciano contro Stefer, n. 89 reg. ord. 1978), la quale ritiene che la Regione non avrebbe potuto emanare la norma impugnata perché l'art. 117 Cost. non accenna al rapporto di lavoro del personale dipendente dalle imprese concessionarie di trasporto, rapporto che quindi deve ritenersi estraneo alla sua previsione;

c) il terzo, comune a quasi tutti i provvedimenti dei giudici a quibus, i quali ritengono che il legislatore regionale, disponendo in tema di rapporto di lavoro, avrebbe legiferato nell'ambito del diritto privato violando così il limite che al riguardo incontra la potestà legislativa regionale.

4. - Procedendo all'esame di detti profili nell'ordine indicato, osserva la Corte che il primo di essi non appare fondato in quanto la mancanza di leggi statali nelle materie devolute alla competenza regionale dall'art. 117 della Costituzione non impedisce alle Regioni di legiferare (come la Corte stessa ha già chiarito fin dalla sent. n. 39 del 1971).

Le c.d. norme-quadro costituiscono infatti un limite alla legislazione regionale, che deve osservare i principi fondamentali in esse contenuti, ma non ne condizionano cronologicamente lo sviluppo e pertanto, anche se tali norme mancano, ben può la Regione esercitare tutti i poteri per le materie attribuite alla sua competenza.

Non è mancata per vero qualche tendenza nel senso indicato nell'ordinanza di rimessione, tendenza che ha trovato accoglimento anche in una disposizione

legislativa (art. 9 l. 10 febbraio 1953 n. 62), la quale stabilì che "il Consiglio regionale non può deliberare leggi sulle materie attribuite alla sua competenza dall'art. 117 della Costituzione se non sono state preventivamente emanate, ai sensi della IX disp. trans. della Costituzione, le leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale". Ma tale norma formò oggetto di vive critiche sia da parte della dottrina sia negli ambienti politici regionalistici perché veniva a costituire, com'è evidente, un grave pericolo per l'autonomia regionale: infatti lo Stato, omettendo di emanare le leggi cornice, avrebbe potuto concretamente bloccare la potestà legislativa della Regione, paralizzando così l'ordinamento decentrato voluto dalla Costituzione repubblicana. Ed è perciò che il legislatore, ancor prima dell'inizio del funzionamento delle regioni ordinarie, si premurò di intervenire, disponendo con l'art. 17 della legge 16 maggio 1970 n. 281 che "l'emanazione di norme legislative da parte delle regioni nelle materie stabilite dall'art. 117 Cost. si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti".

Da tale disposizione chiaramente si evince che le norme - principio, come sopra è stato anticipato, costituiscono soltanto un mero limite per la potestà legislativa regionale, nel senso che tra i principi da essa espressi e le leggi regionali sussiste un rapporto negativo di compatibilità ma non un rapporto positivo di necessaria derivazione.

5. - Neppure fondato è il secondo profilo. Invero non sarebbe stato logicamente possibile, contrariamente a quanto deduce l'ordinanza di rimessione, che l'art. 117 Cost. facesse riferimento al "rapporto di lavoro" del personale dipendente dalle imprese concessionarie dei servizi di trasporto, dato che tale rapporto ha natura privatistica e la Regione, come questa Corte ha costantemente ritenuto, non ha poteri nell'ambito del diritto privato (cfr. le sent. 20 gennaio 1977 n. 38, 7 maggio 1975 n. 108, 27 luglio 1972 n. 154 e 22 maggio 1968 n. 60).

Piuttosto è da osservare come nella materia dei trasporti tramviari e automobilistici, attribuiti alla regione, non è possibile distinguere nettamente il momento organizzativo da quello funzionale, essendo i due momenti collegati da uno stretto nesso strumentale: sicché deve ritenersi che anche la sub-materia relativa al personale suddetto rientra nella previsione del cit. art. 117 Cost. con il limite, ben s'intende, sopra indicato, e quindi soltanto rispetto al profilo pubblicistico.

Conseguentemente deve altresì ritenersi che anche le funzioni amministrative concernenti il personale erano comprese nell'ambito del d.P.R. 14 gennaio 1972 n. 5 relativo al trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale; ciò risulta dall'ampia formula dell'art. 1 cit. d.P.R. e non è contraddetto dalla disposizione dell'art. 3, ove è contenuta una elencazione delle funzioni trasferite, da considerare esemplificativa, come chiaramente risulta dall'espressione "tra l'altro", ivi usata (si veda ora l'art. 84, ultimo comma, d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616).

Del che Stato e Regioni ebbero concorde e immediata consapevolezza: furono perciò queste ultime, com'è noto, ad intervenire negli anni 1973, 1974 e 1975 onde contenere le agitazioni del personale dei trasporti in concessione, assumendo nei loro bilanci oneri non indifferenti, ed evitare così il turbamento che da dette agitazioni derivava al pubblico servizio dei trasporti pubblici locali.

6. - Neppure può condividersi il terzo profilo sotto cui viene dedotta ulteriormente la violazione dell'art. 117 della Costituzione.

In proposito, per stabilire la natura giuridica della norma impugnata, e cioè se essa attenga o no al diritto privato, non è possibile considerarla isolatamente, vale a dire avulsa dall'intera normativa emanata dalla Regione in tema di trasporti pubblici, ma occorre definirne la portata nel quadro complessivo di detta normativa.

Avvenuto nel 1972 il trasferimento alle regioni ordinarie delle funzioni amministrative relative alle "tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale" (le quali comprendevano, come si è detto, anche il personale) e reso così concretamente possibile l'esercizio della correlativa potestà legislativa, la Regione Lazio, dopo un intervento puramente provvisorio (l. reg. 20 marzo 1973 n. 10), emanò la l. 2 aprile 1973 n. 12 intitolata "Legge generale sui trasporti pubblici in concessione". Con essa fu prevista la redazione di un piano generale dei trasporti concernente lo sviluppo equilibrato dei pubblici collegamenti regionali in diretto coordinamento con le linee di sviluppo economico e di assetto territoriale della Regione; conseguentemente fu, tra l'altro, previsto il riordinamento dei servizi dati in concessione e venne espressamente stabilito che tale potere di riordinamento comportava la possibilità di risolvere le concessioni di autolinee in atto (art. 4).

All'art. 6 fu disposto che il personale appartenente alle imprese di trasporto, le quali cessavano le loro attività ai sensi della medesima legge, passava alle dipendenze del concessionario che assumeva la gestione dei servizi, fatte salve le posizioni giuridiche ed economiche legittimamente acquisite.

In attuazione di tale legge, la Regione Lazio emanò altro provvedimento legislativo (l. reg. 22 aprile 1975 n. 33) con cui revocò tutte le precedenti concessioni di autolinee in atto nei bacini del traffico della soc. Stefer e della soc. Romana Nord ed affidò tali servizi, in attesa della concessione definitiva ad un'azienda regionale (l'Acotral), alle due predette società, a capitale esclusivamente pubblico (art. 1).

In conformità all'art. 6, sopra riportato, della legge generale n. 12 del 1973, l'art. 5 della l. n. 33 del 1975 testualmente stabilì: "Il personale dipendente dalle imprese di trasporto private che cessino la loro attività ai sensi della presente legge diritto, a richiesta, ad essere utilizzato dalle soc. Stefer e Romana Ferrovie del Nord, fermo restando il trattamento giuridico ed economico goduto al momento del trasferimento della gestione dei servizi".

Con l'art. 1 della l. 2 dicembre 1975 n. 79, ossia con la disposizione impugnata dai giudici a quibus, si stabilì che i provvedimenti relativi al trattamento giuridico ed economico e all'inquadramento del personale considerato dall'art. 5 della citata legge n. 33 dello stesso anno, sarebbero stati adottati dalla Giunta regionale, previe trattative da condurre dalle due predette società con le organizzazioni sindacali di categoria e regionali confederali.

7. - Così puntualizzato il quadro della normativa regionale, in cui si inserisce la norma impugnata, giova rilevare che al personale dipendente dalle imprese private che cessavano dall'esercizio del servizio pubblico dei trasporti automobilistici non spettava, in base alla legislazione statale, il diritto alla stabilità del rapporto di lavoro.

A1 riguardo non gioverebbe invocare la disciplina speciale per il personale degli autoservizi extraurbani contenuta negli artt. 26 r.d. 8 gennaio 1931 n. 148, 1 l. 24 maggio 1952 n. 628 nonché 5 l. 22 settembre 1960 n. 1054.

Secondo un costante orientamento della Corte di cassazione, per vero, la stabilità del rapporto di lavoro prevista dalla normativa speciale è subordinata alla circostanza

che permangano immutate le condizioni in cui si svolge il servizio gestito dalla impresa che ha cessato la sua attività, sicché il diritto del lavoratore non sussiste nel caso di mutamento di tali condizioni, come si verifica nel caso, più volte ricordato dalla giurisprudenza ordinaria, di intervento della pubblica autorità che provveda - e ciò è avvenuto appunto nella specie - al riordinamento del servizio.

8. - Il diritto alla stabilità del rapporto di lavoro, con il mantenimento delle posizioni giuridiche ed economiche già acquisite, è riconosciuto perciò al personale in esame dalla legislazione regionale e precisamente dai ricordati artt. 6 l. n. 12 del 1973 e 5 della l. n. 33 del 1975.

Da ciò chiaramente discende come non possa accertarsi la prospettazione delle ordinanze di rimessione, le quali, da un lato, riconoscono, sia pure implicitamente, che rientrava nel potere della Regione disporre la stabilità del rapporto di lavoro, non risultante da alcuna legge statale e, dall'altro, negano invece tale potere rispetto alla norma puramente complementare e strumentale relativa alle modalità di concreta attribuzione della posizione giuridica ed economica dei lavoratori nell'ambito delle imprese alle cui dipendenze erano passati.

In realtà le due norme, pur se contenute in due testi legislativi formalmente distinti, costituiscono sostanzialmente un precetto di carattere unitario, il quale in un momento logicamente anteriore attribuisce un diritto, e, quindi, regola il procedimento per la sua attuazione concreta: sicché ad esse per evidenti esigenze logiche non può non riconoscersi la medesima natura giuridica.

9. - I1 conferimento ai lavoratori del diritto alla stabilità ineriva, come non è contestato, al potere di riordinamento degli autoservizi di interesse regionale: e ciò sia per intuitive ragioni di carattere squisitamente sociale (la Corte non è in possesso di una documentazione ufficiale, ma dagli scritti difensivi si evince che trattavasi di circa quindicimila dipendenti), sia, sotto il profilo prettamente tecnico, per evitare che potessero andare disperse l'esperienza e la professionalità dei dipendenti delle imprese già concessionarie.

Se così è, allo stesso potere organizzativo era collegata anche la disposizione impugnata, concernente, come più volte si è detto, le modalità con cui concretamente tale stabilità doveva essere assicurata.

I1 che risulta evidente sol che si rilevi come il nuovo inquadramento nelle due società affidatarie (soc. Stefer e soc. Romana Ferrovie del Nord) non era un fatto che riguardasse il singolo dipendente, ma si estendeva a tutti i lavoratori sia per assicurare un analogo trattamento sia per gli effetti che ne discendevano sull'intero personale ai fini dell'attribuzione delle funzioni, del conferimento delle promozioni e della carriera in genere.

Esso non poteva quindi essere effettuato che mediante criteri generali ed uniformi e dietro comparazione delle posizioni dei lavoratori stessi, comparazione che risultava ovviamente difficile, dato che le imprese private che erano cessate dalla concessione avevano caratteristiche affatto diverse (sia per le dimensioni che per la struttura interna).

Questi ultimi rilievi confermano che anche la norma impugnata concerneva l'organizzazione del pubblico servizio nella fase attuativa, incidendo sulle funzioni amministrative, per cui la Regione poteva legittimamente intervenire.

10. - Con la seconda questione sollevata i giudici a quibus denunciano la indicata disposizione con riferimento all'art. 39 della Costituzione, in quanto essa

affiderebbe alle associazioni sindacali la tutela di interessi individuali sottraendola ai titolari.

Anche tale questione è priva di giuridico fondamento.

L'intervento delle associazioni sindacali, come testualmente e inequivocabilmente dispone la legge impugnata, era diretto soltanto a compiere delle "trattative" con le due società affidatarie. Tale intervento si inseriva perciò in una fase procedimentale necessaria per disciplinare il nuovo inquadramento, con provvedimenti che erano di competenza della Giunta regionale.

Come si è detto, questi provvedimenti dovevano essere emanati con criteri generali ed uniformi nonché con un esame comparativo delle varie posizioni individuali, sicché la partecipazione delle associazioni sindacali alla fase preliminare delle trattative con le due società trovava la sua ragion d'essere nell'apporto che le associazioni medesime avrebbero potuto dare alla Regione per la migliore riuscita della complessa operazione.

Nessun potere dispositivo o deliberativo era riconosciuto in materia alle dette associazioni, la cui partecipazione, ripetesi, si fermava soltanto alla fase delle trattative, mentre il provvedimento conclusivo spettava esclusivamente alla Giunta regionale.

Ed è bene notare come contro il suindicato provvedimento il lavoratore aveva il potere di ricorrere al giudice (ordinario) per la tutela dei suoi diritti eventualmente misconosciuti (e cioè la conservazione delle posizioni giuridiche ed economiche già acquisite), come espressamente è riconosciuto dall'ordinanza della Corte di cassazione (che, appunto perciò, ha ritenuto che non poteva essere invocato quale parametro anche l'art. 24 della Costituzione) e come altresì espressamente è ammesso dalla Regione Lazio nella sua memoria illustrativa.

11. - Infine risulta infondata l'ultima questione dedotta, secondo cui la norma impugnata violerebbe l'art. 76 Costituzione, in quanto conterrebbe una delega legislativa senza la determinazione di principi e criteri direttivi.

Al riguardo, non può anzitutto condividersi il presupposto da cui muovono i giudici a quibus, che ritengono applicabile il cit. art. 76 Cost. alla legislazione regionale: il principio generale della inderogabilità delle competenze costituzionali esclude invece, come già questa Corte ha deciso (sent. 9 giugno 1961 n. 32) e come ritiene la migliore dottrina, la possibilità di estendere alle Regioni le disposizioni degli artt. 76 e 77 della Costituzione: disposizioni che hanno carattere eccezionale e pertanto non possono trovare applicazione al di là dell'ordinamento dello Stato.

Senza dire che, in base a quanto sopra è stato precisato, la disposizione denunciata non conteneva alcuna delega legislativa, ma attribuiva alla Regione il potere di porre in essere gli atti di mera amministrazione per l'inquadramento del personale nell'ambito delle due società a cui, dopo la revoca delle precedenti concessioni, erano stati affidati gli autoservizi di interesse regionale.

In conclusione, deve dirsi che tutte le proposte questioni sono infondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi:

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Lazio 2 dicembre 1975 n. 79, sollevate dal Pretore di Roma con le ordinanze indicate nel relativo registro ai numeri 1023/79, 57/80 e 442/81;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. l sollevate dal pretore di Roma e dalla Corte di cassazione con le altre ordinanze indicate in epigrafe in riferimento agli artt. 39, 76 e 117 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 1983.

F.to: LEOPOLDO ELIA - ANTONINO DE STEFANO - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI – GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA – GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO.
GIOVANNI VITALE – Cancelliere

SENTENZA N. 312
ANNO 1983
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 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.

F.to: LEOPOLDO ELIA - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - GUGLIELMO ROEHRSSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO

MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA -
VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI
- FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO -
ETTORE GALLO.
GIOVANNI VITALE - Cancelliere

SENTENZA N. 340
ANNO 1983
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimita' costituzionale della legge 27 dicembre 1977, n. 984 (Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, e delle grandi colture mediterranee, dei terreni collinari e montani, promossi con ricorsi dei Presidenti della Regione Friuli-Venezia Giulia, e delle Province di Trento e Bolzano, notificati il 4 e 7 febbraio 1978, depositati in cancelleria l'11 e il 15 successivi ed iscritti ai nn. 3, 4 e 5 del registro ricorsi 1978.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 1983 il Giudice relatore Antonio La Pergola;

uditi l'avv. Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia, l'avv. Giuseppe Guarino per le Province di Trento e Bolzano e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - Oggetto del presente giudizio e' la legge 27 dicembre 1977, n. 984 ("Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e dell'utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani"). Qui importa ricordare, prima di tutto, che detta legge individua gli organi competenti a fissare gli indirizzi generali e gli obiettivi concernenti lo sviluppo dell'economia agricola nazionale, nonche' a coordinare gli interventi pubblici nei diversi settori da essa contemplati (art. 1). A questo riguardo, essa istituisce, nell'ambito del C.I.P.E., il Comitato interministeriale per la politica agricola ed alimentare (C.I.P.A.A.), e ne regola la composizione e le attribuzioni (artt. 2 e 3). E' infatti previsto che al C.I.P.A.A. competa:

a) predisporre lo schema di un piano nazionale, che in relazione ai settori anzidetti deve occuparsi delle materie elencate all'art. 3, ed e' assoggettato alla procedura di approvazione, appositamente dettata negli artt. 3 e 4, nella quale sono a vario titolo coinvolte, in una prima fase le singole Regioni (art. 3, secondo comma), e successivamente una commissione composta da un rappresentante di ciascuna Regione e delle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 4, primo comma); dopo l'approvazione del piano nazionale le Regioni vengono dal canto loro chiamate ad approvare propri programmi di settore e a coordinarli con gli altri eventuali programmi generali regionali e di assetto territoriale (art. 5);

b) coordinare gli interventi di competenza nazionale;

c) valutare annualmente lo stato di attuazione del piano nazionale e dei programmi regionali e proporne eventuali variazioni ed aggiornamenti, che richiedono la stessa procedura prescritta, nell'art. 4, per l'approvazione del piano nazionale;

d) presentare annualmente al Parlamento una relazione dettagliata sullo stato di attuazione del piano nazionale e dei programmi regionali (art. 6). Altre disposizioni riguardano le provvidenze finanziarie ed indicano i soggetti che ne possono beneficiare, secondo le priorita' stabilite dagli Statuti e dalle leggi regionali (art. 7); altre ancora specificano, con riguardo a ciascun settore, l'oggetto degli indirizzi generali e degli interventi da attuare in conformita' del piano nazionale. Infine, la legge detta il regime dei finanziamenti, degli stanziamenti e delle autorizzazioni delle relative spese, distintamente previste per l'esercizio 1978 e per ciascuno degli esercizi inclusi in due successivi stadi temporali (1979-1982; 1983-1987); spese suddivise, a norma dell'art. 17, in importi di diverse entita', secondo il settore dell'intervento pubblico.

2.1. - La disciplina teste' richiamata e' impugnata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, nonche' dalle Province autonome di Trento e Bolzano. La Regione Friuli-Venezia Giulia censura l'intera legge in esame come lesiva della sfera di competenza primaria ad essa costituzionalmente garantita dall'art. 4 n. 2 dello Statuto speciale (l.c. 31 gennaio 1963 n. 1) e dalle relative norme di attuazione (d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116).

L'impugnativa e' proposta sull'assunto che lo Stato abbia nella specie inteso esplicare - in materia di agricoltura e foreste e a livello legislativo, secondo la previsione dell'art. 3 della legge n. 382 del 1975 - la funzione di indirizzo e coordinamento delle attivita' amministrative regionali. Tale funzione si concreterebbe, tuttavia, in un limite per la potesta' amministrativa della Regione, correlativo, secondo la giurisprudenza di questa Corte, a quello che, per la potesta' legislativa regionale, discende dai principi stabiliti dalle leggi dello Stato; esso non potrebbe dunque riferirsi che alle attivita' amministrative regionali nelle materie di competenza ripartita e sarebbe stato configurato precisamente in questo senso nell'art. 43 del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902. Posto cio', la ricorrente asserisce di essere secondo Statuto investita di competenza primaria per la materia che lo Stato ha nel presente caso regolato e deduce in conseguenza la incostituzionalita' di tutte le disposizioni della legge in esame sotto un duplice riflesso: per la parte in cui in esse non si attribuisce alla Regione Friuli-Venezia Giulia il ruolo che costituzionalmente le spetta nella determinazione degli indirizzi, degli obiettivi e degli interventi contemplati dalla legge stessa; per la parte in cui la funzione statale d'indirizzo e coordinamento viene con esse implicitamente estesa anche alle attivita' amministrative della Regione in materia di agricoltura e foreste.

Altre censure sono poi mosse, sempre in relazione agli invocati parametri, nei confronti di puntuali statuizioni, le quali offenderebbero in particolare l'autonomia della ricorrente. Tali, si assume, sono le norme che, nell'estendere alla sfera delle ricorrenti la funzione statale di indirizzo e coordinamento, attribuiscono per di piu' questa funzione ad un organo diverso da quello indicato nell'art. 43 del citato d.P.R. 902/1975 (art. 2); non prescrivono l'intesa della Regione Friuli-Venezia Giulia ne' in sede di predisposizione dello schema di piano nazionale, per quanto concerne la ricorrente, ne' in sede di previsione degli interventi di competenza nazionale da attuarsi nel suo territorio (art. 3). L'impugnativa investe ad egual ragione le disposizioni che mancano di subordinare all'intesa "necessaria e differenziata" della Regione: l'adozione del testo definitivo del piano nazionale, da sottoporre al Consiglio dei ministri (art. 4), la valutazione dello stato di attuazione del programma regionale e l'elaborazione delle relative proposte di variazione e di aggiornamento (art. 6), l'operativita' nell'ambito territoriale del Friuli-Venezia Giulia dei previsti indirizzi obiettivi ed interventi (artt. da

8 a 15), la determinazione, per quanto d'interesse della Regione, delle variazioni annuali dei finanziamenti (art. 17). Sono altresi' censurati l'art. 7, nella parte in cui predetermina, in via tassativa, i beneficiari delle provvidenze anche per il Friuli-Venezia Giulia e l'art. 17, gia' impugnato sotto altro riguardo, per l'ulteriore motivo che esso estende alla ricorrente la settorializzazione del sistema dei finanziamenti.

2.2. - Le Province autonome di Trento e Bolzano impugnano esse pure, prima ancora che singole statuizioni, la legge n. 984/77 nella sua interezza, per preteso contrasto con l'art. 8 n. 21 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, e con i relativi decreti di attuazione (d.P.R. nn. 279/74 e 381/74). L'invocata norma statutaria stabilisce la competenza provinciale in tema di "agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, bonifica".

La sfera assegnata alle Province sarebbe stata ampliata e meglio garantita, grazie alla legge costituzionale n. 1/71 e alle norme di attuazione successivamente emanate proprio nella materia di cui si occupa la legge impugnata. A parte la specifica previsione, in Statuto, della competenza, peraltro primaria, che si assume violata, ve ne sarebbero altre, dalle quali risulta che le Province di Trento e Bolzano godono di un grado di autonomia diverso e piu' intenso rispetto a quello delle altre Regioni: cosi', l'art. 78 dello Statuto speciale riserva alle Province una quota parte delle somme stanziate "per interventi generali dello Stato" disposti negli stessi settori di competenza delle province "allo scopo di adeguare le finanze delle Province autonome al raggiungimento delle finalita' e all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge". Questo criterio del collegamento fra competenza e finanziamento, si soggiunge, sta a significare che esclusivamente le Province sono responsabili della gestione delle materie di loro competenza e costituisce un'ulteriore e specifica conseguenza del vincolo che, posto nei confronti della legge statale a tutela delle ricorrenti, non potrebbe, poi, non operare anche per quanto concerne le esigenze del coordinamento. La fonte statutaria e la normativa di attuazione avrebbero infatti soddisfatto queste esigenze, in coerenza con la dedotta guarentigia dell'autonomia provinciale, solo limitatamente a determinate materie e rimettendone in ogni caso la disciplina a dirette intese fra Stato e Regione. Deporrebbero in questo senso l'art. 14, secondo comma, dello Statuto (opere idrauliche), 15 (industria ed edilizia scolastica) e fra le norme di attuazione adottate dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1971, gli artt. 3, 4, 5 e 8 d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (agricolture e foreste), 7-10 (acque pubbliche), 20 e 21 (urbanistica e opere pubbliche di interesse e competenze dello Stato) del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381.

Nessun cenno della funzione di indirizzo e coordinamento, si afferma, figura del resto nello Statuto della Provincia o nella normativa di attuazione, nemmeno nelle specifiche disposizioni attuative che, in materia di agricoltura e foreste, definiscono le residue competenze dello Stato.

Diversa soluzione, si osserva poi, e' accolta negli ordinamenti di altre Regioni a Statuto speciale, nei quali la funzione in discorso e' espressamente assegnata allo Stato (art. 2, secondo comma, d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, norme di attuazione dello Statuto per la Sardegna; 43 d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, norme di attuazione dello Statuto Friuli-Venezia Giulia); e si soggiunge che a tal fine si e' dovuto comunque ricorrere a decreti presidenziali di attuazione dei rispettivi Statuti, adottati con il previo intervento delle apposite commissioni paritetiche. Tutto questo confermerebbe che i poteri di indirizzo e coordinamento non potevano, nei riguardi della ricorrente, essere

istituiti ed esercitati mediante legge ordinaria, com'e' invece accaduto nella specie. La legge impugnata vulnererebbe dunque la sfera dell'autonomia provinciale per aver prodotto la disciplina riservata alla fonte sopraordinata (Statuto o normativa di attuazione).

In via subordinata, le ricorrenti deducono che, se pure la funzione di indirizzo e coordinamento dovesse essere riconosciuta agli organi statali, essa risulterebbe, ai fini del presente giudizio, comunque illegittimamente configurata: sia perche' ne e' attributario un comitato interministeriale, il C.I.P.A.A., in luogo degli organi, Parlamento e Consiglio dei ministri, istituzionalmente preposti a questa funzione nelle massime sedi rappresentative, e perche' questa deroga al normale regime delle competenze avrebbe indebitamente attenuato una garanzia procedimentale gia' assicurata dalla teste' citata previsione della legge n. 382 del 1975 alle Regioni comuni, della quale dovevano a maggior ragione godere le ricorrenti e le Regioni a Statuto speciale; sia per il rilievo che l'indirizzo ed il coordinamento, da attuarsi, com'e' previsto nella legge, soprattutto con il piano nazionale, avrebbe carattere talmente analitico, puntuale e vincolante da non lasciare a Regioni o Province margini di effettiva autonomia.

Con altri motivi del ricorso sono inoltre dedotti specifici profili di incostituzionalita', che investono solo in parte la disciplina contenuta nella legge in questione. Sempre sull'assunto che, riguardo alle Province autonome, difetti il supporto costituzionale della funzione qui esplicata dallo Stato, si censurano, ancora in riferimento alla norma statutaria sopra indicata, le disposizioni concernenti gli obiettivi specifici da perseguire, anche quantitativi, quali sono quelli indicati agli artt. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, che alle ricorrenti sarebbero imposti, in forza del secondo comma dell'art. 4, pur se da esse apertamente contrastati. Gli artt. 11 e 12, relativi al settore delle irrigazioni, sono altresi' impugnati in riferimento agli artt. 9 n. 9 e 14 dello Statuto, quali concretamente attuati dagli artt. da 7 a 10 del d.P.R. n. 381 del 1974. Con cio' si lamenta la violazione delle norme che prevedono la competenza delle Province in ordine all'utilizzazione delle acque pubbliche, il loro parere obbligatorio per le opere idrauliche della prima e seconda categoria, un piano annuale di coordinamento predisposto d'intesa fra Stato e Provincia per le opere idrauliche di rispettiva competenza, ed altro piano generale stabilito d'intesa fra i rappresentanti dello Stato e della Provincia in seno ad un apposito comitato. Le norme impugnate avrebbero pertanto intaccato materie che, oggetto di minuziosa disciplina a livello costituzionale, restano sottratte alla legge ordinaria. Infine, e' impugnato, in relazione all'art. 78 dello Statuto, l'art. 17 della legge, perche' non prevede che l'attribuzione dei fondi alle Province di Trento e Bolzano avvenga in ragione di particolari parametri (popolazione e territorio) indicati dalla norma di raffronto.

3. - I ricorsi in esame sollevano questioni strettamente connesse. I relativi giudizi sono pertanto riuniti e congiuntamente decisi.

4. - Delle impugnative proposte vanno anzitutto considerate quelle che investono la legge n. 984 del 1977 nella sua interezza. Le ricorrenti avanzano a questo riguardo due ordini di rilievi: le Province di Trento e Bolzano deducono che la funzione in discorso non e' nei loro confronti contemplata, ne' dallo Statuto, ne' dalle connesse disposizioni attuative, e lamentano quindi che essa sia stata introdotta nella specie unilateralmente dallo Stato, mediante legge ordinaria, la Regione Friuli-Venezia Giulia contesta, invece, che la funzione di indirizzo e coordinamento, pur prevista dal d.P.R. n. 381/74 in attuazione del suo Statuto, possa essere legittimamente estesa, come qui accade, alla

materia dell'agricoltura e foreste. Si tratta di due autonomi profili della specie. La Corte ritiene di doverli esaminare distintamente.

5. - Il motivo di ricorso dedotto dalle Province di Trento e Bolzano non merita accoglimento. La funzione statale di indirizzo e coordinamento va, come la Corte ha precisato in piu' pronunzie, ordinata ed esplicata in armonia con il sistema del decentramento. Se cosi' e', essa costituisce attuazione e sviluppo di un nucleo di fondamentali principi dell'ordinamento costituzionale, che valgono indistintamente per tutta la cerchia degli enti autonomi. Appunto per questo, l'indirizzo e il coordinamento possono essere previsti, anche nei confronti delle Regioni a statuto differenziato e delle Province di Trento e Bolzano, dalla legge ordinaria dello Stato, oltre che dagli Statuti speciali e dalle connesse disposizioni attuative.

6. - L'assunto della Regione Friuli-Venezia Giulia e', per quel che ora importa precisare, il seguente: l'indirizzo ed il coordinamento esercitato dagli organi centrali grava l'attivita' amministrativa regionale di un limite che, secondo la giurisprudenza della Corte, deve corrispondere a quello stabilito, per la sfera dell'autonomia legislativa, dalla legislazione statale di principio. Questo limite, si soggiunge, vale pero' solo nei confronti della competenza ripartita, laddove la legge impugnata concerne materia di competenza primaria della Regione. L'Avvocatura dello Stato replica che la previsione dell'indirizzo e del coordinamento trova piena e puntuale giustificazione nell'interesse nazionale, sottostante alla normativa censurata e al suo carattere di legge-programma; cio', precisamente, in quanto il limite dell'interesse nazionale e' consacrato in Statuto fra quelli che circondano la stessa competenza primaria delle ricorrenti (cfr. art. 4 dello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia e art. 4 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige).

Il titolo della contestata ingerenza dello Stato - di fronte alla sfera garantita alle ricorrenti - risiede, allora, nella funzione di indirizzo e coordinamento. In effetti, tutto il corpo della normativa, che la legge impugnata contiene, e' preordinato all'esercizio di detta funzione: la definizione analitica degli indirizzi che individuano gli obiettivi di ciascun settore, la previsione dei criteri di massima per le esigenze da soddisfare, il conseguente sistema dei finanziamenti sono strumentalmente connessi con il coordinamento degli interventi pubblici, effettuato in sede di programmazione con le procedure e dagli organi appositamente previsti. Non e' poi controverso che la varia materia di cui si occupa la legge ricada nell'ambito della competenza primaria delle ricorrenti, cosi' come risulta configurata, in relazione all'agricoltura e foreste, sia nelle previsioni statutarie, sia nelle norme di attuazione invocate in giudizio.

6.1. - Poste queste premesse, va subito aggiunta un'avvertenza: la funzione di indirizzo e coordinamento, qual e' contemplata nelle norme di attuazione dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia (art. 43 d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902), non puo' essere intesa, come detta Regione ha sostenuto nel presente giudizio, nel senso che essa si riferisce necessariamente solo alle materie di competenza ripartita.

Alla stregua delle precedenti pronunzie di questo Collegio, si deve escludere che la funzione in discorso serva ad introdurre nuovi limiti rispetto a quelli gia' stabiliti, nel vigente sistema costituzionale, in ordine alla sfera dell'autonomia regionale. Resta fermo, pero', che l'indirizzo e coordinamento posti in essere dallo Stato abbracciano tutto l'ambito dei poteri costituzionalmente garantiti alle Regioni e alle Province di Trento e Bolzano. Il corretto esercizio di questa funzione implica, infatti, che le attivita' regionali restino assoggettate al vincolo scaturente dalla legge o dal provvedimento degli organi centrali. Tale vincolo (cfr. sentenza n. 150/1982) e', poi, pienamente

giustificato dalla necessita' di soddisfare le istanze unitarie: esso deve quindi poter operare, come esige la giurisprudenza della Corte, senza che rilevi la distinzione fra Statuto speciale e Statuto ordinario, o tra tipi e gradi di competenza degli enti autonomi.

6.2. - Quanto si e' sopra detto non toglie, bensi' presuppone, che nella specie vadano soddisfatte le condizioni perche' il vincolo costituito dall'indirizzo e coordinamento dispieghi effetti pur nei confronti della competenza primaria delle ricorrenti, e anche se questa competenza discende da uno Statuto di autonomia differenziata. E' qui, anzi, il punto sul quale va fermata l'attenzione.

Il richiamo dell'interesse nazionale che ha ispirato il legislatore statale nel regolare il coordinamento e la stessa programmazione degli interventi pubblici nel settore in considerazione non vale, come vorrebbe l'Avvocatura, a fugare il dubbio di un'indebita compressione della speciale autonomia garantita alle ricorrenti. Il perseguimento delle esigenze unitarie, e cosi' degli interessi che trascendono l'ambito dell'ente autonomo, resta certo il necessario presupposto giustificativo della funzione di indirizzo e coordinamento. Ma si tratta pur sempre di una funzione istituzionalmente destinata a comporre le esigenze unitarie e le istanze dell'autonomia in conformita' dei fondamentali criteri che presiedono alla distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. Dove opera la guarentigia dello Statuto speciale, le esigenze unitarie legittimano, si', l'esercizio dell'indirizzo e del coordinamento, ma in presenza di un interesse, che deve nettamente configurarsi come insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale. Gli organi centrali possono in proposito intervenire fin dove l'interesse da soddisfare sfugge necessariamente, per natura o dimensione, all'apprezzamento dei legislatori e delle amministrazioni locali. Altrimenti, va fatta salva la competenza dell'ente autonomo: il quale gode in questo caso, proprio in considerazione delle forme e condizioni particolari del suo status, di maggiori possibilita' di valutazione e di scelta, rispetto alla Regione di diritto comune.

Nella presente controversia, ci troviamo di fronte a un diffuso e dettagliato complesso di prescrizioni, che investono la materia dell'agricoltura e foreste sotto i molteplici aspetti sopra richiamati (v. n. 1). Si e' cosi' delineata una capillare e penetrante interferenza della normazione statale nella sfera che si assume lesa. Ora, la legge in esame ha come suo titolo giustificativo esclusivamente quello di organizzare l'indirizzo ed il coordinamento delle attivita' regionali nei settori ivi previsti. Essa eccede, tuttavia, dai confini entro cui l'accentramento e l'uniformita' della disciplina consentiti dall'interesse nazionale sarebbero risultati compatibili con il rispetto dell'invocato Statuto speciale. L'assetto normativo sottoposto al sindacato della Corte potrebbe, quindi, uscire indenne da censura solo se le esigenze unitarie, che qui si connettono con l'indirizzo ed il coordinamento, fossero perseguite anche in forza, e con il supporto, di un qualche altro limite dei poteri di autonomia: limite, s'intende, sempre sancito in una fonte di rango costituzionale. Cosi' non e', pero', nel caso attuale; e d'altra parte non e' nemmeno dedotto dall'Avvocatura che la legge dello Stato abbia per via delle sue previsioni programmatorie posto principi dell'ordinamento giuridico, o prodotto norme fondamentali delle riforme economico-sociali, o comunque configurato altre idonee limitazioni delle competenze delle Regioni o delle Province, ai sensi dei rispettivi Statuti speciali. Difettano insomma i requisiti sopra enucleati, indispensabili perche' la previsione dell'indirizzo e del coordinamento, com'e' congegnata nella specie, possa operare nei confronti delle ricorrenti: e dunque sussiste la dedotta violazione della competenza loro costituzionalmente garantita in materia di agricoltura

e foreste. Questa conclusione vale evidentemente allo stesso titolo per la Regione Friuli-Venezia Giulia e per le Province di Trento e Bolzano.

7. - Un'ultima precisazione va fatta a proposito del risultato cui la Corte giunge con l'attuale decisione. L'illegittimita' costituzionale della legge n. 984 del 1977 viene dichiarata per la parte in cui le disposizioni in essa contenute si riferiscono alle Regioni e alle Province ricorrenti: invero, per le ragioni gia' spiegate, manca il titolo che avrebbe giustificato l'estensione nei loro confronti dell'intera legge censurata. Con cio', resta pero' escluso l'accoglimento dell'altra istanza della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale, com'e' sopra riferito, chiede alla Corte una distinta declaratoria di incostituzionalita' per la parte in cui la legge, oggetto del presente giudizio, non riconosce "il ruolo" che ad essa ricorrente costituzionalmente spetterebbe nella "determinazione degli indirizzi obiettivi ed interventi ivi previsti". L'autonomia differenziata della Regione e' vulnerata dall'intero corpo delle disposizioni che il legislatore statale ha dettato per il regolamento della specie. Dopo la presente pronunzia, non residua, quindi, alcuna previsione della normativa caducata, la quale possa concernere il ruolo che si assume competere alla Regione Friuli-Venezia Giulia; ma e' appena il caso di aggiungere che il legislatore statale puo' sempre ridisciplinare la materia, nei limiti e secondo i criteri sopra indicati. I rilievi svolti assorbono, va infine detto, ogni ulteriore profilo della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimita' costituzionale della legge n. 984 del 27 dicembre 1977 ("Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, e delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e dell'utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani") per la parte in cui la disciplina in essa prevista concerne la Regione Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 1983.

F.to: LEOPOLDO ELIA - ANTONINO DE STEFANO - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

SENTENZA N. 219
ANNO 1984
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale della legge 29 marzo 1983, n. 93 (Legge quadro sul pubblico impiego) promossi con ricorsi dei Presidenti delle regioni Trentino-Alto Adige, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Valle d'Aosta, dei Presidenti delle provincie autonome di Bolzano e di Trento e del Presidente della Regione Liguria, notificati il 5 e 6 maggio 1983, depositati in cancelleria rispettivamente nei giorni 11, 12, 13 e 16 maggio 1983, ed iscritti ai nn. 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del registro ricorsi 1983.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 1983 il Giudice relatore Oronzo Reale;

uditi gli avv.ti Umberto Pototsching e Valerio Onida per le Regioni Trentino-Alto Adige e Lombardia, l'avv. Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia, gli avv.ti Guido Viola e Leonello D'Aloja per la Regione Veneto, l'avv. Enrico Romanelli per la Regione Valle d'Aosta, l'avv. Giuseppe Guarino per le Province autonome di Bolzano e di Trento, l'avv. Enrico Romanelli e Lorenzo Acquarone per la Regione Liguria, e l'avv. dello Stato Paolo Vittoria per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - Gli otto ricorsi delle regioni autonome Trentino-Alto

Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, delle province autonome di Bolzano e di Trento, delle regioni Lombardia, Veneto e Liguria, indicati in epigrafe, sottopongono alla Corte questioni tutte attinenti alla legge 29 marzo 1983, n. 93 nel suo complesso o in sue singole disposizioni. Tali questioni sono in parte eguali o diseguali solo nei parametri invocati, in parte connesse. I ricorsi possono dunque essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. - Le regioni a statuto speciale Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e le province autonome di Bolzano e Trento con i loro ricorsi, il cui contenuto e' largamente esposto in narrativa, denunciano in primo luogo come costituzionalmente illegittimi, ciascuna in riferimento alle disposizioni del rispettivo statuto speciale di autonomia, l'art. 1 della legge 29 marzo 1983, n. 93 in quanto esso afferma che "i principi desumibili dalla presente legge costituiscono... per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica", capaci quindi, a tenore dei loro rispettivi statuti, di costituire un limite alla loro autonomia legislativa e amministrativa.

Innanzi tutto viene negato che la natura di legge di riforma economico-sociale possa desumersi dalla semplice affermazione del legislatore anziche' dall'effettivo contenuto della legge, del quale si esclude il carattere innovatore sostanziale (e non meramente procedimentale) proprio di ogni normativa che voglia assurgere a "riforma economico-sociale".

La Corte non ritiene che tale censura (la quale dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e' riferita al combinato disposto degli artt. 1 e 3, n. 1, della legge n. 93; dalla Provincia autonoma di Bolzano alla legge nel suo complesso, dalla Provincia autonoma di Trento all'art. 3 ed alla legge nel suo complesso) sia fondata.

3. - E' evidente che la natura di riforma economico-sociale di una normativa non puo' essere determinata dalla sola apodittica affermazione del legislatore e che essa 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.

Ora la considerazione di tutti questi elementi consente di attribuire alla legge n. 93 la portata di riforma economico-sociale.

La legge costituisce, come e' noto, il punto di approdo di un dibattito politico, sociale e dottrinale ultra decennale. A partire dalle note denunce della "giungla delle retribuzioni", attraverso la istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta (la Commissione Coppo) le cui conclusioni ufficializzarono sperequazioni e rincorsa di retribuzioni, difetto di informazione del Parlamento e del Governo, mancanza di ogni indirizzo e controllo della dinamica delle posizioni giuridiche ed economiche dei pubblici dipendenti, e la conseguente necessita' di una omogeneizzazione dei trattamenti in ambito nazionale si giunse nel novembre 1978 all'approvazione unanime, da parte del Senato, di una mozione nella quale il Governo veniva impegnato a "proporre al Parlamento una legge - quadro per tutto il settore del pubblico impiego nella quale si definiscano i soggetti ad ogni livello della pubblica amministrazione, titolari della contrattazione sindacale, in particolare autorita' governativa dotata di poteri di negoziazione con i sindacati dei lavoratori dello Stato e degli enti pubblici e di poteri di indirizzo e coordinamento della politica retributiva di regioni, province, comuni e aziende collegate; si prevedano procedure per la formazione e l'applicazione degli accordi sindacali in detto settore, che dovranno avvenire nel quadro delle direttive fissate dal Parlamento anche in relazione alla spesa pubblica; siano contenute nuove norme per alcuni aspetti comuni del rapporto di impiego, come la selezione, l'assunzione, l'addestramento; e siano previsti ordinamenti unificanti, per grandi branche della pubblica amministrazione, dei principali istituti normativi, come l'orario di lavoro, le ferie, le aspettative, i congedi, i permessi, i trasferimenti, nonche' disposizioni tendenti ad adeguare, per quanto possibile, i diritti sindacali dei pubblici dipendenti a quelli dei dipendenti privati".

La stessa Corte costituzionale, del resto, non aveva mancato l'occasione di sottolineare la necessita' di una "disciplina generale che presuppone evidentemente la possibilita' di definire una corrispondenza abbastanza precisa tra qualifiche, mansioni e trattamenti economici", aggiungendo che in tal modo si sarebbe realizzato "nel rispetto delle autonomie regionali e provinciali, quel contenuto essenziale di eguaglianza (in relazione agli artt. 3 e 36 della Costituzione) che e' richiesto dall'assetto unitario della Repubblica e dal principio del buon andamento della pubblica amministrazione" (sent. n. 21/1978).

In quale misura le finalita' della legge n. 93, corrispondenti all'auspicio della Corte costituzionale e alle conclusioni del prolungato dibattito politico-sociale, verranno realizzate, non puo' essere ancora verificato, a poco piu' di un anno dall'emanazione della legge stessa. Certo e', pero', il proposito del legislatore e finalizzati al suo raggiungimento sono gli strumenti che egli ha scelto e che realizzano sicuramente un novum nel rapporto di pubblico impiego.

Negare che la legge realizzi una grande riforma economico-sociale non si puo' senza dimenticare i principi da essa desumibili, quali sono certamente quello della "disciplina in base ad accordi" sia nella sede nazionale che in quella delle regioni e province a statuto speciale (art. 3), con la definizione della materia riservata a "disciplina di legge" (art. 2); il "principio di omogeneizzazione" delle posizioni e trattamenti (art. 4), quello della "mobilita'" (art. 19), quelli in tema di responsabilita' (art. 22, secondo comma).

4. - Le difese delle ricorrenti regioni e province a statuto speciale negano la "novita'" di tali principi (e quindi la loro attitudine a sostanziare una "riforma"); ma la Corte ritiene che anticipazioni parziali che possono essersi verificate costituiscono punti di partenza o intermedi di un percorso, il cui punto di arrivo nella generalizzazione e sistemazione della legge n. 93 consente di attribuirle senz'altro il valore di riforma economico-sociale.

Nella relazione al disegno di legge poi approvato veniva evidenziata la "svolta di rilievo storico nell'ambito del pubblico impiego, in quanto (la legge) sanziona il definitivo abbandono di un sistema che fino a pochi anni fa era tutto incentrato sul momento autoritativo in favore di un altro sistema che al contrario fa perno sul consenso dei soggetti interessati".

E, quanto al valore di principio di riforma economico-sociale che deve essere riconosciuto alla omogeneizzazione dei trattamenti prevista dalla legge, si deve sottolineare che gia' la Corte costituzionale nella sentenza n. 45 del 1978, e proprio nei confronti di regioni e province a statuto speciale, aveva affermato che "il principio... per cui il trattamento di contingenza dev'essere in linea di massima comune per tutti i lavoratori interessati e comunque contenuto entro certi limiti" (principio ricavato dal d.l. n. 13 del 1977 convertito nella legge n. 91 del 1977) "potrebbe venire classificato tra le " norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica "".

5. - Le difese delle ricorrenti affermano che di riforma economico-sociale non si puo' parlare a proposito di una riforma meramente procedimentale, quale sarebbe appunto quella della legge n. 93. Senonche' i principi di questa legge non sono soltanto quelli relativi ai "procedimenti" ed agli "accordi contemplati nella presente legge", ma sono tutti quelli sostanziali, che dalla legge si desumono. E inoltre, anche una riforma di contenuto cosiddetto procedimentale (si pensi, fra l'altro, alla procedura della programmazione) ben potrebbe assurgere a riforma economico-sociale.

Le difese delle ricorrenti osservano ancora che i "principi" dovrebbero essere espressi, non "desumibili dalla disciplina", come dispone il secondo comma dell'art. 1 della legge. Ma si tratta di un falso problema, una volta che si riconosca che nella legge i principi ci sono, ne' costituisce obiezione di pregio il fatto che, come tante altre norme generali o particolari, essi debbano essere individuati e qualificati in via interpretativa.

Le difese delle ricorrenti affermano infine che primo e secondo comma dell'art. 1 finiscono col dare diversa definizione ("principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione"; "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica") alla stessa materia normativa, col conseguente rischio di vincolare ai principi fondamentali di cui all'art. 117 anche le regioni e province a statuto speciale. Sostanzialmente analoga e' la censura svolta dalla Regione Valle d'Aosta con riferimento all'art. 2 dello statuto e all'art. 117 della Costituzione. Ma anche questa affermazione va respinta.

Quale che sia il grado di perfezione tecnica che si voglia riconoscere alla formulazione dell'art. 1 della legge, la confusione non e' possibile quando - come si deve - tutta la legge, e non solo un articolo, venga presa in considerazione.

Tanto meno e' possibile supporre che anche le regioni e province a statuto speciale siano soggette all'applicazione degli accordi sindacali raggiunti in sede nazionale. Su questa ipotesi, prospettata dalle regioni ricorrenti e contestata dall'Avvocatura dello Stato, hanno insistito le parti anche nella discussione all'udienza. Ma l'ipotesi e' inconsistente, dipendendo da una errata lettura dell'art. 10 della legge n. 93, il quale - benche' nell'epigrafe parli di "accordi sindacali per i dipendenti delle regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti" - nel testo regola solo gli accordi "riguardanti il personale delle regioni a statuto ordinario nonche' degli enti pubblici non economici da esse dipendenti", escludendo quindi dal procedimento le regioni a statuto speciale.

Cio', del resto, e' confermato anche dalla circostanza che nel disegno di legge n. 678 il testo dell'art. 9 (poi diventato art. 10 della legge n. 93) prevedeva la partecipazione alla delegazione regionale di "sette membri in rappresentanza delle regioni anche a statuto speciale" e che, invece, il testo approvato non menziona in alcun modo le regioni stesse.

7. - La difesa della Regione Trentino-Alto Adige afferma inoltre che in ogni caso l'accordo non costituirebbe solo un vincolo all'autonomia regionale, ma di fatto si sostituirebbe alla legge delle regioni, la quale dovrebbe limitarsi ad "approvare" la disciplina contenuta nell'accordo. E cio' perche' se "anche l'art. 10 della legge fosse ritenuto non applicabile direttamente alle regioni a statuto speciale, si deve presumere che esso esprima un "principio" desumibile dalla legge e che come tale esso vincoli anche il Trentino-Alto Adige".

Ma questa "presunzione" non e' fondata per le ragioni sopra esposte: l'art. 10 si riferisce letteralmente alle sole regioni a statuto ordinario, e non e' possibile desumerne un principio da applicare anche alle regioni e province a statuto speciale. Che se poi la difesa della regione intendesse riferirsi non gia' agli accordi sindacali nazionali, ma a quelli regionali, per sostenere che anche il cosiddetto loro "recepimento" nella legge regionale costituirebbe violazione della potesta' legislativa della regione, la quale verrebbe vincolata dagli accordi medesimi, basterebbe per dimostrare l'inconsistenza della doglianza, il rilievo che in tale ipotesi le regioni finirebbero con l'approvare per legge il contenuto di accordi da esse medesime liberamente contratti.

Ma ad escludere, in ogni caso, che la legge regionale debba puramente, semplicemente e addirittura formalmente accogliere il contenuto degli accordi sindacali, come la ricorrente asserisce al fine di dimostrare lo svuotamento della sua potesta' legislativa, stanno (a fortiori per le regioni e le province a statuto speciale) le conclusioni cui la Corte, come piu' oltre si esporra' perviene circa la illegittimita' del terzo comma dell'art. 10 della legge n. 93, che le regioni a statuto ordinario hanno indicato come fonte del loro obbligo di mero "recepimento" dell'accordo sindacale nelle leggi regionali.

8. - Sempre a sostegno della presunta illegittimita' costituzionale dell'art. 1 della legge n. 93 (questa volta con riferimento all'art. 3 della Costituzione) la Provincia autonoma di Bolzano afferma che, non sussistendo nella legge alcuna distinzione tra "principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione" e "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica", si pretenderebbe di attribuire contemporaneamente ad una stessa realta' normativa due distinte qualificazioni

giuridiche, con la conseguenza di un trattamento eguale per le regioni e province a statuto speciale e per le regioni a statuto ordinario. Ma l'affermazione non ha fondamento: dalle considerazioni che precedono e da quelle che seguiranno appare ben distinto l'impatto della legge quadro con le leggi delle regioni e province a statuto speciale e con quelle delle regioni a statuto ordinario.

Lo stesso e' a dirsi per la denunzia di incostituzionalita' che la Provincia di Trento riferisce al complesso della legge ed agli artt. 1, secondo comma, e 2 (in relazione al 3) della legge stessa, in quanto prescrivono cio' che dev'essere disciplinato con legge e cio' che deve formare oggetto di accordo sindacale. Come si e' gia' piu' sopra osservato, questa distinzione tra materia riservata alla legge e materia che presuppone l'accordo sindacale costituisce un principio fondamentale della riforma, mentre la fonte normativa ultima e' sempre la legge, non l'accordo sindacale, che, quando cio' e' prescritto, ne costituisce il presupposto necessario.

9. - A questo punto la Corte ritiene di poter concludere che, una volta interpretati correttamente i primi due commi dell'art. 10 della legge n. 93, e quindi esclusa l'applicazione alle regioni e province autonome a statuto speciale del procedimento in essi previsto, le doglianze delle dette regioni e province fin qui esaminate, cioe' relative al sistema della legge, sono infondate.

10. - La Regione Trentino-Alto Adige denuncia di incostituzionalita' l'art. 8 della legge n. 93, relativo agli accordi sindacali per "i dipendenti dei comuni, delle province, delle comunita' montane e dei loro consorzi e associazioni". L'ultimo comma del detto articolo stabilisce che "gli enti locali emanano gli atti amministrativi conseguenti alla disciplina fissata nel decreto del Presidente della Repubblica di cui al precedente articolo 6, ultimo comma". La regione rileva che questo procedimento, in sede nazionale, essendo eguale a quello che l'art. 6 stabilisce per i dipendenti dello Stato (con in piu' la partecipazione agli accordi di cinque membri dell'ANCI, di quattro dell'UPI e di due rappresentanti dell'UNCEM, senza rappresentanti regionali) e concludendosi con un decreto presidenziale seguito dagli atti amministrativi degli enti locali, estromette totalmente la legge regionale dalla disciplina della materia, con violazione degli artt. 5, n. 1 e 65 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

La censura e' fondata. L'art. 5, n. 1, infatti, attribuisce alle province della regione la "potesta' di emanare norme legislative" in materia di "ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto", e l'art. 65 stabilisce che "l'ordinamento del personale dei comuni e' regolato dai comuni stessi, salva l'osservanza dei principi generali che potranno essere stabiliti con legge regionale".

Trattasi di una competenza legislativa tipica, che lo statuto attribuisce alla regione. La Corte, giudicando in sede di conflitto di attribuzione (sent. n. 100 del l980), ha gia' dichiarato 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' quindi evidente che l'art. 8 della legge n. 93, nella parte in cui dispone per i dipendenti delle amministrazioni dei comuni e delle province senza far salve le competenze regionali indicate nello statuto, e' costituzionalmente illegittimo e tale deve essere dichiarato.

11. - La Regione Trentino-Alto Adige con riferimento all'art. 4, n. 7, dello statuto, che attribuisce alle regioni potesta' legislativa in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri, denuncia come incostituzionale l'art. 9 della legge n. 93 il quale dispone che per gli accordi sindacali dei dipendenti delle Unita' Sanitarie Locali (USL)

si applicano "le norme e i procedimenti della stessa legge" e che "e' abrogata ogni contraria disposizione".

La stessa censura e' rivolta all'art. 9 della legge n. 93 dalla Provincia autonoma di Bolzano con riferimento all'art. 9, n. 10, dello statuto e anche in relazione alle peculiari esigenze derivanti nella provincia dalla proporzionale etnica e dalla parificazione delle lingue italiana e tedesca.

Infine anche la Regione Lombardia con riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 97 della Costituzione, imputa all'art. 9 della legge n. 93 la violazione della competenza regionale in materia sanitaria, aggiungendo che le regioni risulterebbero escluse dalla delegazione della pubblica amministrazione e quindi da ogni partecipazione all'accordo sindacale.

La questione cosi' variamente sollevata puo' essere unitariamente esaminata.

L'Avvocatura dello Stato, per negare la denunciata illegittimita' della norma, afferma che, essendo le Unita' Sanitarie Locali gestite dalle regioni per disposizione del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 e dell'art. 47 della legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, il procedimento da applicare per gli accordi sindacali per i dipendenti delle USL sia, per le regioni a statuto ordinario, quello previsto dall'art. 10 della legge n. 93.

Senonche' il testo del denunciato art. 9 non consente questa interpretazione.

I dipendenti delle USL non sono dipendenti delle regioni: l'art. 9, infatti, parla di "dipendenti delle Unita' Sanitarie Locali", mentre l'art. 10 si riferisce al "personale delle regioni a statuto ordinario". Ne', d'altra parte, le USL possono venire assimilate a quegli enti "dipendenti dalle regioni, dei quali si tratta nello stesso art. 10 (trattandosi invece, di "una struttura operativa dei comuni, singoli o associati, e delle Comunita' montane", ai sensi dell'art. 15, primo comma, della legge n. 833 del 1978). Pertanto il procedimento richiamato dall'art. 9 risulta non quello dell'art. 10, ma quello centralizzato che l'art. 8 prescrive per i dipendenti dei comuni e delle province e che si conclude col decreto presidenziale di cui all'ultimo comma dell'art. 6 della legge n. 93.

Il procedimento esclude, quindi, le regioni e viola lo spazio di competenza che la Costituzione riserva loro nella materia. Spazio che la Corte (sent. n. 307 del 1983), affermando che "l'ente deputato alla supervisione delle esigenze rappresentate dalle Unita' Sanitarie Locali per l'assunzione di personale in deroga al blocco vigente per l'anno 1983, ed alla conseguente emanazione, ricorrendone i presupposti, di puntuali provvedimenti autorizzativi, non puo' essere altri che la regione territorialmente competente", ha riconosciuto alle regioni in virtu' della loro autonomia, dichiarando in conseguenza la illegittimita' costituzionale dell'art. 9, quarto comma, della legge 26 aprile 1983, n. 130, "nella parte in cui non prevede che siano le regioni - anziche' il Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro del Tesoro - a determinare, valutate le eventuali necessita', i singoli casi in cui sia indispensabile procedere ad assunzione di personale nelle Unita' Sanitarie Locali esistenti nell'ambito territoriale di rispettiva competenza, ferme restando le funzioni di indirizzo e coordinamento previste dall'art. 5 della legge 23 dicembre 1978, n. 833".

Nella lettura che il suo testo impone l'art. 9 della legge e' costituzionalmente illegittimo, conclusione che vale sia per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario, che, a fortiori, per quanto riguarda le regioni e province a statuto speciale.

12. - La Regione Trentino-Alto Adige denuncia come illegittimo l'art. 26, primo comma, della legge n. 93, in quanto dispone che "la presente legge si applica anche ai dipendenti... delle Camere di Commercio". La Regione afferma che questa disposizione si pone in contrasto con l'art. 4, n. 8, dello statuto speciale, che le attribuisce, per

quanto attiene al personale delle Camere di Commercio, competenza legislativa primaria, concretamente esercitata con la legge regionale 9 agosto 1982, n. 7.

Ma tale contrasto non sussiste sulla base di una corretta interpretazione della norma impugnata e del suo ambito territoriale di operativita'.

In effetti la Corte costituzionale, con la sentenza n. 65 del 1982, ha dichiarato la competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia, in materia di trattamento del personale camerale, pure in assenza, nello statuto, di una norma espressa come quella dello statuto Trentino-Alto Adige. E che la competenza della Regione Trentino-Alto Adige debba ritenersi salva anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 93, risulta dal fatto che nessuno dei procedimenti specificamente previsti dalla legge stessa e' suscettibile di applicazione diretta ai dipendenti delle Camere di Commercio site in quella regione.

Cio' non esclude, tuttavia, che in applicazione del principio generale della disciplina in base ad accordi che vale anche, come si e' visto, per le regioni e province a statuto speciale, queste debbano legiferare anche in materia di personale delle Camere di Commercio col presupposto dell'accordo sindacale in sede regionale.

13. - La Regione Trentino-Alto Adige e la Provincia autonoma di Bolzano impugnano l'art. 27, quarto comma, della legge n. 93, il quale prevede la nomina di cinque ispettori alla dipendenza della Presidenza del Consiglio col "compito di verificare la corretta applicazione degli accordi collettivi stipulati... presso le regioni, le province, i comuni e gli altri enti pubblici di cui alla presente legge. Gli ispettori, nell'esercizio delle loro funzioni, hanno piena autonomia funzionale ed hanno l'obbligo di denunciare alla Procura Generale della Corte dei conti le irregolarita' riscontrate". Questa forma di controllo - assumono le ricorrenti - non e' prevista dallo statuto speciale e percio' e' in contrasto con l'autonomia delle regioni e delle province.

La stessa impugnazione viene proposta dalla Regione Lombardia con riferimento agli artt. 118, 124 e 125 della Costituzione; dalla Regione Veneto con riferimento agli artt. 117, 124 e 125 della Costituzione; dalla Regione Liguria con riferimento agli artt. 124, 125 e 127 della Costituzione. Quello disposto dall'art. 27, quarto comma, della legge n. 93, sarebbe infatti un controllo anomalo, lesivo dell'autonomia regionale legislativa e amministrativa perche' diverso dal controllo che si esprime nel visto del Commissario di Governo per le leggi e dal controllo di legittimita' di cui all'art. 125 della Costituzione.

La censura di illegittimita' non ha fondamento.

L'art. 27, comma quarto, della legge n. 93, infatti, attribuisce agli ispettori solo lo svolgimento di una attivita' conoscitiva, di verificazione, che puo' essere utilizzata dal Dipartimento della funzione pubblica sia ai fini del coordinamento e della programmazione, sia ai fini della predisposizione della relazione al Parlamento di cui all'art. 16 della legge n. 93; ed e' a questa attivita' conoscitiva che inerisce l'obbligo di denunciare alla Procura Generale della Corte dei conti le eventuali irregolarita' amministrative riscontrate.

Questa attivita' conoscitiva attribuita agli ispettori e' cosa ben diversa dal controllo sulle leggi regionali, ai fini del visto, disposto dall'art. 127 della Costituzione e dal controllo di legittimita' sugli atti amministrativi di cui all'art. 125 della Costituzione, e non puo' ritenersi che essa violi l'autonomia delle regioni.

13. - La Provincia autonoma di Bolzano impugna come incostituzionali, per contrasto con l'art. 89 dello statuto speciale della regione, gli artt. 5, secondo comma, 6, quarto comma, 8, 9, 12, terzo comma, 14, 25 e 30, terzo comma, della legge n. 93

"nella misura in cui (tale disciplina) pretenda di essere vincolante anche nei confronti della Provincia di Bolzano".

La incostituzionalita' delle disposizioni impugnate deriverebbe dal fatto che esse "attribuiscono il potere di far parte delle delegazioni ed organismi sindacali in questione ai soli rappresentanti delle organizzazioni nazionali di categoria maggiormente rappresentative, ovvero alle confederazioni maggiormente rappresentative su base nazionale", senza tenere conto dei "principi rivolti in particolare alla tutela delle minoranze tedesca e ladina", dai quali discende, come specificato nell'art. 9 delle Norme di attuazione dello statuto che, in ordine all'esercizio di qualsiasi attivita' sindacale, alle associazioni sindacali costituite esclusivamente tra lavoratori delle minoranze linguistiche tedesca e ladina "debbano essere garantiti tutti i diritti riconosciuti alle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale".

La Corte ritiene che le norme di legge impugnate non violino quelle di valore costituzionale richiamate come parametro, solo che si affermi come si deve, che tali norme di legge debbono essere applicate per la Provincia autonoma di Bolzano solo compatibilmente con la tutela delle minoranze disposta con gli artt. 89 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige e 9 delle relative Norme di attuazione.

14. - La Provincia autonoma di Bolzano denuncia come incostituzionale l'art. 14 della legge n. 93 concernente gli "accordi decentrati per singole branche della pubblica amministrazione e per singoli enti, anche per aree territorialmente delimitate negli accordi di comparto", accordi che la detta norma consente al fine di determinare "i criteri per l'organizzazione del lavoro di cui all'art. 3, n. 2, la disciplina dei carichi di lavoro, la formulazione di proposte per l'attuazione degli istituti concernenti la formazione professionale e l'addestramento nonche' tutte le altre misure volte ad assicurare la efficienza degli uffici".

Poiche' il citato art. 14 stabilisce nel secondo comma che tali accordi sono stipulati fra la delegazione sindacale, da un lato, e, "qualora l'accordo riguardi una pluralita' di uffici locali dello Stato", da una delegazione statale presieduta "dal Commissario del Governo o dal corrispondente organo nelle regioni a statuto speciale" la Provincia di Bolzano assume la illegittimita' di "tale disciplina, nella misura in cui debba intendersi riferita anche agli Uffici statali della Provincia di Bolzano", per contrasto con i peculiari principi che regolano l'organizzazione dei pubblici uffici anche statali della Provincia di Bolzano stabiliti nell'art. 89 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige e nelle relative Norme di attuazione (art. 5 del d.P.R. n. 752 del 1976, nel testo modificato dall'art. 31 del d.P.R. n. 571 del 1978, art. 13 del d.P.R. n. 752 del 1976), e in virtu' dei quali, in ispecie a garanzia della proporzionale etnica e del bilinguismo nel pubblico impiego, e' richiesta un'intesa fra il Commissario del Governo e la Provincia di Bolzano per cio' che concerne i criteri per la valutazione della conoscenza delle due lingue onde assicurare il buon andamento del servizio, la istituzione dei corsi di addestramento linguistico, la determinazione dei posti da mettere a concorso e dei tempi di questo.

La Corte ritiene che la denunciata (o meglio ipotizzata) incostituzionalita' non esista perche' la disciplina dell'art. 14 della legge non e' applicabile alla Provincia di Bolzano: cio' che non solo deriva dalla specificita' delle disposizioni del suo statuto e delle relative norme di attuazione, ma si puo' desumere anche dal testo stesso dell'art. 14, secondo comma, il quale, nel regolare le delegazioni per gli accordi relativi ad una pluralita' di uffici locali dello Stato aventi sede nella medesima regione, stabilisce che

essa sia presieduta "dal Commissario del Governo e dal corrispondente organo nelle regioni a statuto speciale", senza menzionare le provincie autonome.

15. - Passando a trattare delle censure contenute nei ricorsi delle regioni Lombardia, Veneto e Liguria non ancora esaminate unitamente a quelle delle regioni e province a statuto speciale, occorre innanzitutto darsi carico di una questione proposta dalla Regione Liguria.

La legge n. 93, prevedendo all'art. 3 una disciplina in base ad accordi sindacali e prevedendo che la delegazione sindacale e' composta dai rappresentanti delle categorie maggiormente rappresentative per ogni singolo comparto e dalle confederazioni maggiormente rappresentative su base nazionale, violerebbe l'art. 39, quarto comma, della Costituzione, relativo alla facolta' dei sindacati registrati aventi personalita' giuridica di stipulare, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria.

La questione e' inammissibile. Nel ricorso della Regione Liguria manca, infatti, ogni motivazione non solo in ordine alla supposta identificazione della "disciplina in base ad accordi" di cui all'art. 3 della legge n. 93, con la contrattazione collettiva, direttamente operante, di cui all'art. 39 della Costituzione; ma anche in merito alla attinenza del parametro invocato alla lamentata lesione dell'autonomia regionale (che costituisce l'oggetto e il limite della impugnazione diretta della regione).

Del pari inammissibili, perche' non sorrette da alcun riferimento specifico alle norme censurate, sono le questioni relative agli artt. 12, 23, secondo comma, 24 e 25 della legge n. 93, globalmente impugnati in relazione all'art. 117 della Costituzione.

16. - La Regione Lombardia impugnando l'intero titolo I della legge n. 93 con riferimento agli artt. 97, 117 e 5 della Costituzione, la Regione Veneto impugnando gli artt. 10 e 12 della legge medesima con riferimento all'art. 113 della Costituzione, la Regione Liguria impugnando gli artt. 3, 5, 6 e 10 della legge con riferimento agli artt. 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, denunciano che, come risulta dall'ultimo comma dell'art. 10 della legge confrontato con l'ultimo comma dell'art. 6, il "recepimento" degli accordi sindacali nella legge regionale non sarebbe altro che un atto di formale recezione escludente ogni ambito di autonomia legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici e di conseguente determinazione della spesa.

La Regione Liguria parla addirittura di "accordo nazionale e d.P.R. che lo sanziona", e cio' con evidente errore, giacche' il d.P.R. e' previsto dalla legge n. 93 (art. 6, ultimo comma) solo per gli "accordi sindacali per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo".

In effetti, tuttavia, l'ultimo comma dell'art. 10 della legge n. 93, il quale stabilisce che "al fine del rispetto dei principi della presente legge, la disciplina contenuta nell'accordo e' approvata con provvedimento regionale in conformita' ai singoli ordinamenti", non lascia spazio alcuno alla autonomia regionale. Cio', se non addirittura una negazione, costituisce una non necessaria e inammissibile forzatura del sistema di disciplina "in base" ad accordi regolata nell'art. 3 della legge. E a quanto risulta, nella prassi applicativa della legge n. 93, si pretende una perfetta corrispondenza delle leggi regionali (naturalmente delle regioni a statuto ordinario) al contenuto dell'accordo. Il che non puo' essere considerato conforme all'art. 117 della Costituzione, il quale attribuisce alle regioni la potesta' di emanare nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato norme legislative relative agli ordinamenti degli uffici.

Ora il principio della disciplina in base ad accordi desunto dall'art. 3 della legge n. 93 non puo' essere identificato senza tener conto che, nel regolare la disciplina in base ad accordi, l'art. 3 richiama la necessaria "osservanza dei principi di cui all'art. 97 della Costituzione e di quanto previsto dal precedente art. 2". E cio' significa che, nella sua operativita', il principio della disciplina in base ad accordi va conciliato col principio enunciato nell'art. 2 della stessa legge n. 93, secondo il quale, nelle regioni, deve essere regolato con legge, l'ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto, quanto agli ambiti indicati nel medesimo articolo.

Ne consegue che spetta alle leggi regionali non la pura e semplice riproduzione dell'accordo sindacale in sede nazionale, ma il suo adeguamento, quando sia necessario, alle peculiarita' dell'ordinamento degli uffici ed alle disponibilita' del bilancio regionale.

Conclusione questa che rende superflua la considerazione della generica doglianza, pure sollevata dalla Regione Liguria, di "confliggenza della norma appena citata (art. 3 della legge n. 93) con il costituzionale principio di ragionevolezza".

Nella sua formulazione, il terzo comma dell'art. 10 della legge n. 93 esclude ogni flessibilita', ogni possibilita' di adattamento dell'accordo sindacale nazionale alle peculiarita' regionali. Per questo ed in questi limiti esso deve reputarsi in contrasto con l'art. 117 nonche' con l'art. 97 della Costituzione.

Questa conclusione dispensa la Corte dall'esaminare la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 10 della legge n. 93 che la Regione Lombardia solleva nel suo ricorso anche con riferimento all'art. 81 della Costituzione.

17. - E' invece non fondata la specifica censura della Regione Liguria all'art. 11, comma secondo, della legge n. 93, che fa divieto (anche alle regioni) di concedere ai dipendenti trattamenti integrativi e comunque importanti oneri aggiuntivi. Questo divieto costituisce non una proposizione eventuale degli accordi sindacali di cui parla l'art. 10, ma un principio stabilito dalla legge n. 93 e come tale operante prima in sede di accordo, poi in sede di legislazione regionale. Escluderne, dunque, la illegittimita' costituzionale non e' in contrasto con le conclusioni cui la Corte e' pervenuta a proposito del terzo comma dell'art. 10 della legge n. 93.

18. - A questo punto, raccogliendo le cose fin qui dette con lo scarso ordine sistematico consentito dal numero, dalla sovrapposizione e dall'intreccio delle questioni sottopostele, la Corte puo' concludere che l'accoglimento di alcune censure, il rigetto di altre nei sensi di cui in motivazione, la dichiarata inammissibilita' di alcune questioni, l'infondatezza di tutte le altre, cioe' il risultato complessivo dell'esame della Corte, quale e' registrato nel dispositivo della presente sentenza, consentono di esprimere l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai piu' che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1. - dichiara inammissibili la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 3, 6 e 10 della legge 29 marzo 1983, n. 93, sollevata dalla Regione Liguria col ricorso n. 20 del reg. ric. 1983 di cui in epigrafe, in riferimento all'art. 39, comma quarto, della Costituzione, e le questioni sollevate dalla stessa regione, degli artt. 12, 23, secondo comma, 24 e 25 della legge n. 93 in riferimento all'art. 117 della Costituzione;

2. - dichiara la illegittimita' costituzionale dell'art. 8 della legge 29 marzo 1983, n. 93, nella parte in cui non fa salva la competenza della Regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento del personale dei comuni prevista dall'art. 65 dello statuto speciale della regione;

3. - dichiara la illegittimita' costituzionale dell'art. 9 della legge 29 marzo 1983, n. 93;

4. - dichiara la illegittimita' costituzionale dell'art. 10, terzo comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93 nella parte in cui non prevede che la legge regionale approvativa dell'accordo possa apportare gli adeguamenti resi necessari dalla "disciplina di legge" in materia di ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto, prevista dal precedente art. 2 e quelli richiesti dalle altre peculiarita' del rispettivo ordinamento, nonche' dalle disponibilita' del bilancio regionale;

5. - dichiara non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 5, secondo comma, 6, quarto comma, 8, 9, 12, terzo comma, 14, 25 e 30, terzo comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93, sollevata in riferimento all'art. 89 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige dalla Provincia autonoma di Bolzano col ricorso n. 18 del reg. ric. 1983 di cui in epigrafe;

6. - dichiara non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 14 della legge 29 marzo 1983, n. 93, sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso n. 18 del reg. ric. 1983 di cui in epigrafe, in riferimento all'art. 89 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige;

7. - dichiara non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 26, primo comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93, sollevata dalla Regione Trentino-Alto Adige con il ricorso n. 12 del reg. ric. 1983 di cui in epigrafe, in riferimento all'art. 4, n. 8, dello statuto regionale;

8. - dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 1 della legge 29 marzo 1983, n. 93, sollevata dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle province autonome di Bolzano e di Trento con i ricorsi nn. 12, 18 e 19 del reg. ric. 1983 di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 4 e 5 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige;

9. - dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 1, comma secondo, della legge 29 marzo 1983, n. 93, sollevata dalle regioni Trentino - Alto Adige, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e dalle province autonome di Bolzano e di Trento, con i ricorsi nn. 12, 17, 15, 18 e 19 del reg. ric. 1983, di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 4 e 5 dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta e 4, n. 1, dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia;

10. - dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 1 della legge 29 marzo 1983, n. 93, sollevata dalla Regione Liguria con il ricorso n. 20 del reg ric. 1983 di cui in epigrafe, in riferimento all'art. 117 della Costituzione;

11. - dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 3, 5, 6, 10, 11 e 15 della legge 29 marzo 1983, n. 93, sollevate dalla Regione Liguria con il ricorso n. 20 del reg. ric. 1983 di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 117, 118, 119, 3 e 97 della Costituzione;

12. - dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale del titolo I della legge 29 marzo 1983, n. 93, sollevata dalla Regione Lombardia con il ricorso n. 13 del reg. ric. 1983 di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 117, 118, 119, 120 e 121 della Costituzione;

13. - dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 27, quarto comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93, sollevata dalle regioni Trentino - Alto Adige, Lombardia e Liguria nonche' dalla Provincia autonoma di Bolzano con i ricorsi nn. 12, 13, 20 e 18 del reg. ric. 1983 di cui in epigrafe, in riferimento allo statuto della Regione Trentino-Alto Adige ed agli artt. 118, 124, 125 e 127 della Costituzione.

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

F.to: LEOPOLDO ELIA - ANTONINO DE
STEFANO - GUGLIELMO ROEHRSSEN -
ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI
DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO
PALADIN - ARNALDO MACCARONE -
VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI
- FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO -
ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI.
GIOVANNI VITALE - Cancelliere

SENTENZA N. 151
ANNO 1986
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante "disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale", convertito nella legge 8 agosto 1985, n. 431, promossi con ricorsi delle Regioni Veneto, Valle d'Aosta, delle Province autonome di Bolzano, di Trento e della Regione Friuli-Venezia Giulia, notificati rispettivamente il 26 luglio, 19, 21 e 20 settembre 1985, depositati in Cancelleria il 2 agosto, il 25, 26 e 27 settembre 1985 ed iscritti ai nn. 34, 36, 37, 38 e 40 del registro ricorsi 1985.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 marzo 1986 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

uditi gli avv.ti Gustavo Romanelli per la Valle d'Aosta, Giuseppe Guarino per la Provincia di Bolzano, Umberto Pototschnig per la Provincia di Trento, Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - I giudizi introdotti con i ricorsi di cui in epigrafe si prestano ad essere esaminati congiuntamente e definiti con unica decisione. Infatti il ricorso proposto dalla Regione Veneto ha per oggetto l'impugnazione diretta del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale) mentre i ricorsi proposti rispettivamente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione Val d'Aosta, dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento hanno per oggetto l'impugnazione diretta della legge 8 agosto 1985, n. 431, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge sopra indicato.

2. - E' noto che, annullato con sentenza del TAR del Lazio 31 maggio 1985, n. 1548, l'art. 1 del decreto del Ministero dei beni ambientali e culturali 21 settembre 1984 (c.d. decreto Galasso) - con cui era stato imposto vincolo paesistico su una serie di zone e di localita' individuate ed elencate per categorie - l'imposizione e' stata sostanzialmente recepita nel decreto-legge n. 312 del 1985, ora impugnato dalla Regione Veneto.

Poiche' l'art. 1 del decreto in cui e' racchiusa la detta imposizione, oggetto precipuo delle censure della Regione, e' stato sostituito in sede di conversione, le censure vengono ad appuntarsi contro la norma contenuta nella disposizione sostitutiva - art. 1 della legge n. 431 del 1985 - con la quale sono riprodotte l'imposizione stessa e l'elencazione, pur ampliata, delle zone e localita' protette; norma, questa, che ha, come gia' nel decreto-legge, carattere centrale e qualificante nella legge di conversione, e che costituisce la chiave di volta dell'intera nuova normativa.

3. - Deduce appunto la Regione Veneto che la sottoposizione a vincolo paesistico - con atto avente forza formale di legge, ma sostanza di provvedimento plurimo - di beni e luoghi, costituenti anche notevoli porzioni del territorio nazionale, individuati per categorie, e quindi indipendentemente da una valutazione specifica del loro pregio

estetico, da un lato viola il principio del giusto procedimento, dall'altro costituisce un intervento statale non solo in materia paesaggistica, ma anche in materie diverse, di competenza propria della Regione. Tale intervento, per la penetrazione e l'ampiezza, importerebbe la compressione delle dette competenze regionali e comunque lo sconvolgimento dell'assetto del riparto delle competenze fra Stato e Regione, anche per le inevitabili interferenze reciproche. Lo sconfinamento dello Stato riguarderebbe la materia urbanistica, nonche' - per la connessione di tale materia, siccome inerente al governo globale del territorio, con altre interessanti quest'ultimo - le materie della protezione ambientale, dei parchi, dell'agricoltura e foreste, degli usi civici: materie tutte attribuite alla competenza amministrativa della Regione dalla legislazione di trasferimento (d.P.R. n. 616 del 1977, artt. 80, 83, 66, in relazione alla legge delega 22 luglio 1975, n. 382, e ancor prima d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8). Trattandosi di legislazione di attuazione degli artt. 117 e 118 Cost., l'intervento normativo denunciato - sempre secondo la ricorrente - si risolverebbe nella violazione di queste ultime norme costituzionali ed altresi' dell'art. 97 Cost..

Specificamente la Regione sembra sostenere che quando sia intervenuto un trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni e cosi' un assetto normativo dell'ordine delle competenze dei due enti, tanto piu' se rispondente (come quello disposto con la legge n. 382 e con il decreto n. 616) a dichiarate esigenze di completamento, e percio' stesso di tendenziale definitivita' o almeno stabilita', e' configurabile una violazione degli artt. 117 e 118 Cost. se intervenga un "improvviso" mutamento, non rispettoso almeno del nucleo di quello preesistente (nella specie, il criterio della preordinazione di un esercizio organico delle funzioni trasferite).

L'introdotta modificazione si sarebbe anzi risolta - con ancor piu' evidente violazione degli indicati precetti costituzionali - in un sostanziale riassorbimento da parte dello Stato delle competenze regionali trasferite nella materia urbanistica e nelle altre connesse come sopra menzionate, nelle quali si concreta la protezione ambientale.

E, sotto altro aspetto, la denunciata violazione sarebbe perpetrata, o resa piu' manifesta, dalla arbitrarieta' della modificazione riappropriativa da parte dello Stato, modificazione non giustificata da criteri razionalmente correlati alla natura obbiettiva dei beni protetti, ma riferibile al tentativo dello Stato di ritagliare (a proprio favore) un'autonoma materia ambientale da quelle - in cui la prima, invece, sempre secondo la ricorrente, necessariamente si risolve - dell'urbanistica e delle altre connesse.

I vizi sarebbero infine aggravati dalla mancata previsione di strumenti procedimentali di coordinamento, idonei a prevenire o a comporre le interferenze fra le competenze statali e quelle regionali, interferenze rese inevitabili dall'estensione delle prime.

4. - Va premesso che il richiamo all'art. 97 Cost. non e' idoneo a sostanziare un'autonoma censura quando, come nel caso, si tratti di impugnazione diretta di una legge dello Stato da parte della Regione ai sensi dell'art. 2, l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1. Tale impugnazione, infatti, e' istituzionalmente destinata a far valere non gia' la violazione di qualsiasi precetto costituzionale (e neppure di quelli che attengono all'organizzazione amministrativa in se' considerata) ma soltanto di quelli che individuano la sfera delle competenze regionali costituzionalmente garantite.

Va premesso altresi' che e' analogamente fuori luogo il ripetuto richiamo alla violazione del principio del giusto procedimento. Il principio, infatti, a parte la questione se esso abbia natura costituzionale, e' strettamente collegato con la tutela delle situazioni dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri (in tal senso, con

riferimento all'art. 42 Cost., la sentenza di questa Corte n. 13 del 1962 lo ha definito un principio generale dell'ordinamento giuridico dello Stato), ma non concerne la tutela di competenze regionali costituzionalmente garantite, che e' oggetto del giudizio di impugnazione diretta.

Cio' detto, per dare adeguata soluzione alle questioni pertinentemente poste in riferimento alla violazione degli artt. 117 e 118 Cost., e' necessario considerare che la norma impugnata si discosta nettamente dalla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella legislazione precostituzionale di settore (legge 29 giugno 1939, n. 1497). Infatti quella disciplina prevede una tutela diretta alla preservazione di cose e di localita' di particolare pregio estetico isolatamente considerate. La normativa impugnata, invece, proprio per l'estensione e la correlativa intensita' dell'intervento protettivo - imposizione del vincolo paesistico (e quindi preclusione di sostanziali alterazioni della forma del territorio) in ordine a vaste porzioni e a numerosi elementi del territorio stesso individuati secondo tipologie paesistiche ubicazionali o morfologiche rispondenti a criteri largamente diffusi e consolidati nel lungo tempo - introduce una tutela del paesaggio improntata a integralita' e globalita', vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale.

Una tutela cosi' concepita e' aderente al precetto dell'art. 9 Cost., il quale, secondo una scelta operata al piu' alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore come primario (cfr. sentenze di questa Corte n. 94 del 1985 e n. 359 del 1985), cioe' come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro.

Essa non esclude ne' assorbe la configurazione dell'urbanistica quale funzione ordinatrice, ai fini della reciproca compatibilita', degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti: funzione attribuita, con l'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, in attuazione degli artt. 117 e 118 Cost., alla Regione (cfr. sentenze di questa Corte n. 239 del 1982 e n. 359 del 1985).

Peraltro, i problemi concernenti il rapporto fra competenze statali e competenze regionali che una siffatta tutela paesaggistica pone all'interno di se' medesima e nei confronti dell'urbanistica, e, tramite questa, di altre discipline, non sono ignorati dalla nuova normativa, la quale, come si vedra' meglio in prosieguo, accoglie in proposito soluzioni correttamente atteggiate, nella direttrice della primarieta' del valore estetico-culturale e della esigenza di una piena e pronta realizzazione di esso, secondo un modello inspirato al principio di leale cooperazione (cfr. sentenza di questa Corte n.359 del 1985): principio che, quando si tratti di attuare un valore primario, puo' acquistare, in ordine al raccordo suindicato, piu' ampie possibilita' di applicazione.

5. - Cio' posto, e' agevole scendere alla confutazione particolareggiata delle censure dedotte col ricorso, censure che traggono origine da altrettante problematiche poste dalla dottrina regionalistica.

Anche ad ipotizzare - come sostanzialmente fa la ricorrente - una sorta di tutela dell'affidamento della Regione ordinaria nella stabilita' almeno relativa dell'assetto delle sue competenze derivante da operazioni devolutive compiute dichiaratamente in attuazione degli artt. 117 e 118 Cost. e secondo criteri di completezza e di organicita', non puo' ovviamente escludersi la legittimita' (quanto all'an) dell'adozione di un nuovo assetto che risponda ad adeguata concezione o a piu' pronta ed efficace realizzazione di un valore costituzionale primario.

Rispetto al contestato riassorbimento delle competenze regionali in materia urbanistica ed in altre contermini, e all'asserita intrinseca arbitrarieta' (quanto al

quomodo) del denunciato nuovo assetto, e' sufficiente osservare che il modo stesso in cui le censure sono prospettate dimostra che esse muovono da un presupposto erroneo. E cioe' dalla negazione - in contrasto con quanto ritenuto dalle precedenti sentenze di questa Corte dianzi richiamate - della configurabilita' di un'autonoma disciplina dell'intero territorio dall'angolo visuale e per l'attuazione del valore estetico culturale come valore primario, e della sua compatibilita' con la nozione lata di urbanistica ai sensi dell'art. 80 d.P.R. n. 616 del 1977.

Quanto all'esigenza di raccordare competenze regionali e competenze statali, la nuova normativa, mentre ridisciplina le prime e incrementa le altre in vista dell'allargamento e potenziamento della tutela paesistica, vi provvede istituendo fra esse un rapporto di concorrenza, strutturato in modo che quelle statali sono esercitate (solo) in caso di mancato esercizio di quelle regionali e (solo) in quanto cio' sia necessario per il raggiungimento dei fini essenziali della tutela.

In particolare, da un canto l'esercizio delle competenze regionali in tema di autorizzazioni alle modificazioni del territorio e' assoggettato all'osservanza dei termini (comma nono aggiunto all'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 dall'art. 1 del decreto-legge, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985). Dall'altro la partecipazione dello Stato, dalla mera vigilanza sull'osservanza del vincolo (gia' prevista dal comma quarto del testo originario dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 e ribadita dal comma tredicesimo aggiunto a questo nel modo sopra indicato), e' estesa al momento autorizzatorio (comma nono citato). Ma l'intervento statale soccorre in caso di inerzia della Regione, ovvero (salva l'ipotesi di difforme valutazione di interessi legati all'esecuzione di opere statali) ad estrema difesa del vincolo (comma nono citato).

E' inoltre regolato (art.1-bis aggiunto al decreto legge dalla legge di conversione) l'esercizio qualificato, e teleologicamente orientato in senso estetico-culturale, di competenze regionali in tema di urbanistica (formazione entro un dato termine, in ordine al territorio inerente alle zone protette, di piani territoriali paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali). Momento, questo - di proiezione della tutela del paesaggio sul piano dell'urbanistica - di grande rilevanza, perche', pur non obliterando la distinzione fra le due materie e le relative discipline (l'urbanistica viene soltanto limitata dal rispetto del valore estetico-culturale e piegata a realizzarlo), fa emergere della tutela del paesaggio il carattere non piu' conservativo e statico, ma gestionale e dinamico (l'intervento umano e' valutato positivamente se controllato e mirato). E correlativamente sono previsti anche in ordine a tale momento interventi statali. Ma anche questi interventi soccorrono in caso di mancato esercizio delle competenze regionali.

Certo, nel quadro cosi' tracciato, il rapporto fra competenze statali e competenze regionali non puo' essere valutato alla stregua di moduli di netta separazione, le cui disfunzioni si tratti di prevenire o di comporre mediante rigidi correttivi procedimentali. Il detto rapporto va invece ricostruito alla luce del principio cooperativo, cui si adegua appunto lo strumento della concorrenza di poteri ordinata nel modo suindicato.

Le questioni sollevate dalla Regione Veneto sono dunque non fondate.

6. - Sulla premessa che, con l'art. 2 aggiunto al decreto legge dalla legge di conversione della quale si tratta, le disposizioni di cui all'art. 1 come sopra sostituito, atteggiate come altrettanti commi aggiunti all'art. 82 d.P.R. n. 616 del 1977, sono dichiarate costitutive di norme fondamentali di riforma economico-sociale della

Repubblica e cosi' di limiti operanti nei confronti della stessa autonomia speciale, hanno impugnato la legge in argomento (e particolarmente il detto art. 2): la Regione Friuli-Venezia Giulia, la Regione Valle d'Aosta, la Provincia autonoma di Bolzano, la Provincia autonoma di Trento.

L'assunto di fondo, comune a tutte le ricorrenti, e' che le disposizioni suindicate - le quali racchiudono: l'elenco dei beni vincolati (comma quinto aggiunto); l'indicazione di limiti oggettivi del vincolo (esclusione delle zone comprese negli abitati o di prevista espansione dei medesimi: comma sesto aggiunto) e di eccezioni a tali limiti (comma settimo aggiunto); l'indicazione di limiti del vincolo in relazione alla natura degli interventi modificativi o del loro oggetto (commi ottavo e dodicesimo aggiunti); la previsione di poteri regionali e statali concorrenti nella gestione del vincolo quanto alle autorizzazioni relative ad interventi modificativi (commi nono, decimo e undicesimo aggiunti) e quanto alla vigilanza sull'osservanza di esso (comma tredicesimo aggiunto) - non costituiscono norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, malgrado la definizione della legge, la quale non sarebbe vincolante in proposito (sent. di questa Corte n. 219 del 1984).

Con una tesi piu' avanzata (Provincia autonoma di Bolzano) - rilevato il contrasto fra la contestata qualificazione legislativa e l'atteggiamento assunto dal Governo in relazione al contenuto del d.m. 21 settembre 1984 anche in occasione di un conflitto davanti a questa Corte, nonche' in relazione al contenuto del decreto-legge n. 312 del 1985 con la riconosciuta salvezza delle autonomie speciali - si sostiene che non sarebbe ravvisabile nelle (o a base delle) disposizioni in parola neppure una riforma, non trattandosi di una innovazione sostanziale rispetto alla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella legge n. 1497 del 1939. A questa tesi puo' essere accostata quella, secondo la quale l'esclusione del carattere di grande riforma deriverebbe dalla previgenza di normative regionali nella stessa materia piu' organiche ed avanzate (ricorso stessa Provincia).

La natura di grande riforma economico-sociale della normativa in esame sarebbe peraltro obbiettivamente esclusa: da cio', che essa si presenta come un'integrazione dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, e cioe' di una disciplina istituzionalmente destinata a regolare una competenza delegata delle Regioni ordinarie (ricorsi Regione Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento); da cio', che la normativa ha carattere provvisorio, temporaneo e d'urgenza, come sarebbe dimostrato dagli artt. 1-ter e 1-quinquies aggiunti al decreto legge dalla legge di conversione (ricorso Regione Valle d'Aosta); da cio', che la normativa stessa e' costituita non solo da nuovi principi, ma anche da una serie di norme applicative concernenti la competenza e il procedimento (ricorsi Province autonome di Bolzano e di Trento); da cio', che la legge impugnata costituisce violazione sostanziale del principio del giusto procedimento (ricorso Regione Friuli-Venezia Giulia).

Secondo alcune tesi piu' caute, espresse in via subordinata, dovrebbe negarsi natura di norme fondamentali di grande riforma economico-sociale almeno: alle disposizioni di dettaglio; a quelle concernenti le competenze e il procedimento (ricorsi Regione Val d'Aosta e Provincia autonoma di Bolzano); a quelle dirette a delimitare l'ambito della riforma, precludendo cosi' una disciplina piu' rigorosa da parte degli enti dotati di autonomia speciale, o ad escludere la partecipazione della medesima alla gestione del vincolo, particolarmente per quanto concerne le attivita' di ricerca ed estrattive (ricorso Provincia autonoma di Trento).

In ogni caso, si dovrebbero ritenere assolutamente inconciliabili con l'autonomia speciale, e quindi non estensibili validamente ad essa neppure sotto il titolo di norme di grande riforma, le limitazioni derivanti dalla previsione da parte della legge, peraltro senza specifica predisposizione di strumenti di coordinamento fra discipline statali e discipline regionali e di collaborazione fra Stato e Regione, di ulteriori interventi del Ministero dei beni culturali e ambientali, e addirittura di poteri sostitutivi dello stesso, poteri questi ultimi finora configurati anche rispetto alle Regioni ordinarie con riferimento a competenze soltanto delegate e con la garanzia formale dell'intervento del Consiglio dei ministri.

Le norme impugnate - secondo le Regioni e le Province ricorrenti - violerebbero dunque le discipline statutarie ad esse rispettivamente attributive di competenze legislative primarie e, nei congrui casi, di competenze amministrative esclusive in materia di tutela del paesaggio e in altre, attinenti al territorio (artt. 2, 3 e 4 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4, recante lo Statuto speciale della Valle d'Aosta; art. 3, comma terzo, art. 8, nn. 3, 5, 6, 7, 16, 21 e 24, e art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, con relative norme di attuazione; art. 4, n. 12, della legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1, recante lo Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, e relative norme di attuazione.

7. - In ordine al ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia va rilevato che lo Statuto speciale (legge costituzionale n. 1 del 1963) le conferisce competenza soltanto integrativa e di attuazione in materia paesaggistica (art. 6, n. 3) e competenza primaria limitatamente all'urbanistica (art. 4, n. 12). Cio' concorre, in una con la valutazione della distinzione fra tutela del paesaggio e urbanistica e dei reciproci rapporti nella nuova normativa - quale operata con la presente sentenza, in riferimento gli artt. 117 e 118 Cost., relativamente al ricorso della Regione Veneto, ma che non vi e' ragione di mutare in riferimento al detto Statuto speciale - a far ritenere che le censure prospettate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, nella massima parte coincidenti con quelle sollevate dalla Regione Veneto, rimangono confutate dalle considerazioni svolte dalla presente sentenza a proposito delle medesime.

Conviene aggiungere che vanamente la Regione Friuli-Venezia Giulia prospetta in particolare:

a) che la normativa impugnata e' ad essa inapplicabile in conseguenza dell'inutilizzabilita' dei criteri previsti dal d.m. 2 aprile 1968 - e assunti dall'art. 1 del decreto legge, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985 (nel punto in cui aggiunge un comma sesto all'art. 82 d.P.R. n. 616 del 1977), per l'individuazione di zone eccettuate dal vincolo, e quindi per la limitazione della propria operativita' - essendo i detti criteri sostituiti, per essa Regione, secondo la legge regionale 22 dicembre 1969, n. 42, da quelli indicati nel piano urbanistico regionale;

b) che essa Regione ha gia' posto in essere una legislazione ed una pianificazione urbanistica con valenze di tutela paesistica, e che la normativa impugnata: modifica i poteri regionali cosi' esercitati; compromette, turba le scelte che di tale esercizio sono il risultato, o ne impone la rivisitazione; crea seri ostacoli alle iniziative edilizie pubbliche e private; altera (moltiplicando gli interventi ministeriali concorrenti e congegnandoli a guisa di controlli di merito sui medesimi oggetti) l'ordine dei controlli stabilito dall'art. 58 dello Statuto.

Al riguardo e' sufficiente osservare:

che l'inutilizzabilita' dei criteri dettati dal d.m. 2 aprile 1968 non esclude l'applicabilita' alla Regione Friuli-Venezia Giulia della normativa impugnata, se il ruolo

svolto ai fini di questa dal decreto puo' essere assolto, per la detta Regione, da una fonte sostitutiva di esso;

che gli aspetti della normativa denunciata riflettono il fine, proprio della legge, di influire sulle scelte, da adottare anche in sede regionale, sia urbanistiche che economiche (edilizie, industriali, agricole ecc.) in funzione della primarieta' del valore estetico - culturale;

che l'eventuale conformita' e compatibilita' con il fine suindicato di scelte gia' adottate preserva le scelte adottate dalle temute conseguenze tanto perturbatrici quanto caducatorie;

che la visuale della concorrenza di poteri fra Stato e Regione secondo un modello inspirato al principio di cooperazione rende non utile, neppure in riferimento alla norma statutaria invocata, il richiamo alla tematica dei controlli.

Anche le questioni sollevate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia sono dunque non fondate.

8. - Passando alla questione di fondo come sopra individuata, con riferimento alle censure sollevate dalla Regione Val d'Aosta e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano (munite di competenza legislativa primaria ed amministrativa esclusiva in tema di tutela del paesaggio), va preliminarmente rilevato che la natura di grande riforma economico-sociale di una normativa non dipende dalla qualificazione che ne dia qualsiasi autorita' (l'atteggiamento dell'autorita' statale, se di negazione di fronte a un'impugnativa regionale in sede di conflitto di attribuzione, puo' solo far venire meno l'interesse a coltivare il rimedio, come nel caso deciso da questa Corte con la sentenza n. 358 del 1985) ne' dalla stessa qualificazione che la normativa dia a se medesima, ma dalla sua obbiettiva natura, accertabile da questa Corte (sentenza n. 219 del 1984).

Cio' posto, e' sufficiente osservare che il carattere di grande riforma economico-sociale e' del tutto evidente nella nuova concezione della tutela paesaggistica che sta a base del decreto legge n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 del 1985.

Con le considerazioni gia' svolte nella presente sentenza, a proposito del ricorso della Regione Veneto, e' stato chiarito come tale concezione si discosti nettamente dalla concezione della tutela delle bellezze naturali assunta dalla legislazione precostituzionale di settore, implicando una tutela paesaggistica che si sostanzia di una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce della primarieta' del valore estetico-culturale.

Per altro verso, e' proprio tale primarieta' - la quale impedisce di subordinare l'interesse estetico-culturale a qualsiasi altro, ivi compresi quelli economici, nelle valutazioni concernenti i reciproci rapporti - a costituire la scelta di fondo della normativa e a manifestarne la rilevanza economico-sociale. Va a quest'ultimo proposito ricordato come, secondo quanto si e' gia' cennato, e secondo quanto si deve ribadire anche in riferimento a considerazioni espresse nei lavori preparatori a proposito di inversioni di tendenza manifestatesi nella coscienza sociale circa i rapporti fra interesse alla qualita' della vita e ad altri interessi, la legge appare diretta e idonea a influire profondamente su scelte d'ordine economico- soclale.

Quanto detto appare incontrovertibile per la norma contenuta nel primo comma dell'art. 1 del decreto-legge, come sostituito dall'art. 1, comma primo, della legge di conversione, aggiuntivo di un quinto comma all'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, recante l'imposizione del vincolo e l'elencazione dei beni protetti, norma la quale costituisce immediata espressione della nuova concezione della tutela paesaggistica e

prima attuazione della tutela stessa come innovativamente concepita, e per quelle (contenute nei successivi commi sesto, settimo, ottavo e dodicesimo del detto art. 82) recanti varie limitazioni all'intervento normativo considerato, norme le quali delineano la fisionomia della innovazione.

A cio' non osta che tutte le relative disposizioni (quelle appunto dichiarate norme fondamentali di grande riforma economico-sociale dall'art. 2 della stessa legge di conversione) siano atteggiate come commi aggiunti all'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, riguardante le Regioni ordinarie, trattandosi di una collocazione formale non incompatibile ne' con la volonta' (come sopra espressa) del legislatore di considerarle norme di grande riforma economico-sociale, ne' con la loro obbiettiva natura di norme del genere ora indicato.

Ne' vi osta, per quanto concerne l'elencazione dei beni protetti, il fatto che questa possa apparire una norma di dettaglio, una volta tenuto conto che essa incarna ed attua immediatamente il principio basilare della riforma.

E neppure vi osta l'asserito carattere di non definitivita' della normativa, che (peraltro con riferimento espresso a disposizioni non comprese nel suindicato art. 1 ed implicito a definizioni di "normativa ponte" o di "normativa di salvaguardia" enunciate nei lavori preparatori) alcune delle ricorrenti oppongono. Una normativa che, come quella di cui si tratta, apra una svolta di cosi' grande momento e si proietti naturalmente nell'avvenire, non perde il carattere di grande riforma economico-sociale per il solo fatto di non essere conclusiva (dato, questo, significante - cfr. sent. di questa Corte n. 219 del 1984 - e tuttavia non necessario), purche' sia risolutamente e univocamente introduttiva di una linea di tendenza dell'ordinamento, soprattutto quando questa sia, come nel caso e', attuativa (o piu' energicamente attuativa) di un precetto costituzionale, oltreche' profondamente avvertita nella coscienza sociale.

Non vi osta, infine, la previgenza di normative dell'autonomia speciale in materia piu' organiche o avanzate (ricorso Provincia di Bolzano) o la esigenza di interventi della detta autonomia anche piu' incisivi a tutela dell'interesse paesaggistico (ricorso Provincia di Trento), essendo evidente che la protezione fornita o preordinata con la normativa in argomento e' pur sempre minimale, e non esclude ne' preclude normative regionali di maggiore o di pari efficienza (salva, come e' ovvio, la verifica in concreto della effettiva compatibilita' di esse con gli scopi e con le caratteristiche di fondo della riforma).

Le considerazioni svolte valgono, ad avviso della Corte, anche per le norme di competenza e procedimentali racchiuse nelle residue disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge, come sostituito dall'art. 1 dalla legge n. 431 (commi nono, decimo, undicesimo e tredicesimo, aggiunti all'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977).

Premesso che norme del genere non sono insuscettive di essere riguardate come norme fondamentali di grande riforma economico-sociale in relazione al loro contenuto, quante volte esse siano essenziali a una siffatta riforma (cfr., per le norme procedimentali, la stessa sentenza n. 219 del 1984), la Corte ritiene che tale ipotesi ricorra nel caso concreto.

Cio' viene qui affermato per le norme sulla competenza, in quanto sanciscono la partecipazione cosi' dello Stato come della Regione (o della Provincia autonoma) in ogni momento della gestione del vincolo: quello assiduo e generico della vigilanza e quello eventuale e specifico dell'autorizzazione alle modificazioni del territorio protetto (e' infondata la preoccupazione della Provincia di Trento che tale partecipazione sia esclusa per le attivita' di ricerca o estrattive, giacche' il comma

undicesimo aggiunto all'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 con l'art. 1 del decreto-legge, come sopra sostituito dalla legge di conversione, si limita a prescrivere che l'autorizzazione del Ministero dei beni culturali e ambientali sia rilasciata, quando si tratti delle dette attivita', sentito il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato).

E viene affermato per le norme sul procedimento, in quanto prescrivono che la suddetta partecipazione si atteggi in forma di concorrenza di poteri, peraltro secondo un modello inspirato al principio di leale cooperazione (cfr. sentenza di questa Corte n. 359 del 1985 e considerazioni svolte nella presente sentenza).

Infondatamente pertanto, a giudizio della Corte, le Regioni ricorrenti si dolgono della previsione normativa di poteri statali concorrenti (da intendere quelli previsti dall' art. 1 del decreto-legge, come sopra sostituito dalla legge di conversione, ai quali soltanto si riferisce, qualificando le relative disposizioni come norme fondamentali di riforma economico-sociale, l' art. 2 aggiunto dalla legge, impugnata in relazione a tale qualificazione) la' dove lamentano una irrilevante inosservanza dell'ambito sostanziale e dei requisiti di competenza e formali prescritti in via generale per la diversa ipotesi dei poteri sostitutivi statali rispetto alle competenze delegate alle Regioni ordinarie.

Anche le questioni sollevate dalla Regione Valle d'Aosta, dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento sono, dunque, non fondate.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, come sostituito dall' art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, aggiuntivo di un comma quinto all' art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sollevata dalla Regione Veneto (R.r. n. 34/1985), in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost.; all' art. 1, ultimo comma, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8; agli artt. 80, 81, 82, 83, nonche' 66 e seguenti, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; l'art. 1, comma primo, lett. a) e c), e comma terzo, nn. 1, 2 e 3, della legge 22 luglio 1975, n. 382, in relazione alla legge 29 giugno 1939, n. 1497;

dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale della legge 8 agosto 1985, n. 431, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, nel suo complesso ed in particolare nell'art. 2, comma primo, aggiunto in sede di conversione, sollevata dalla Regione Valle d'Aosta (R.r. n. 36/1985) in riferimento agli artt. 2, 3 e 4 legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale della Valle d'Aosta); dalla Provincia autonoma di Bolzano (R.r. n. 37/1985), in riferimento agli artt. 3, comma terzo; 8, nn. 3, 5, 6, 7, 16, 21 e 24; 16, comma primo, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e relative norme di attuazione adottate con d.P.R. 17 luglio 1952, n. 1064; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 48; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; dalla Provincia autonoma di Trento (R.r. n. 38/1985), in riferimento agli artt. 3, 8, nn. 3, 5, 6, 7, 16, 21 e 24; 16 del suindicato d.P.R. n. 670 del 1972; dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (R.r. n. 40/1985), in riferimento all'art. 4, n. 12, della legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale per il Friuli - Venezia Giulia), in relazione all'art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; all'art. 22 del d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116; all'art. 27 del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, in relazione all'art. 1 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8; all'art. 58 della suindicata legge cost. n. 1 del 1963.

Cosi' deciso a Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 1986.

Fto: LIVIO PALADIN - VIRGILIO
ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI -
FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO -
ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI -
GIUSEPPE BORSELLINO - FRANCESCO GRECO
- RENATO DELL'ANDRO - GABRIELE
PESCATORE - UGO SPAGNOLI - FRANCESCO
PAOLO CASAVOLA.
GIOVANNI VITALE - Cancelliere.

SENTENZA N. 177
ANNO 1986
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale dell'art. 11, comma decimo, del d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito in legge 11 novembre 1983, n. 638 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica - Disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), promossi con ricorsi dei Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano notificati il 10 dicembre 1983, depositati in Cancelleria il 16 dicembre 1983 ed iscritti ai nn. 40 e 41 del registro ricorsi 1983.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 1986 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

udito l'avvocato dello Stato Ignazio Francesco Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - Con i ricorsi in epigrafe le Province autonome di Trento e di Bolzano impugnano in via diretta, contestandone la legittimita' costituzionale - la prima in riferimento agli artt. 5,9, n. 10, 16 e 54, n. 5, dello Statuto speciale della Regione Trentino - Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 "e relative norme di attuazione") e l'altra in riferimento agli stessi parametri e per le medesime ragioni, ed inoltre in riferimento all'art. 54, n. 5, sotto il particolare profilo della violazione del princi'pio della tutela delle minoranze linguistiche - la stessa norma. Si tratta dell'art. 11, comma decimo, del d.l. 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica): decreto convertito in legge, con modificazioni non rilevanti ai fini del presente giudizio, con la legge 11 novembre 1983, n. 638. Pertanto i ricorsi vanno esaminati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

2. - Vanno disattese le eccezioni di tardivita' sollevate dalla intervenuta Presidenza del Consiglio per essere stati i ricorsi proposti entro il termine rispetto alla legge di conversione e non anche rispetto al decreto - legge, non modificato sostanzialmente dalla prima in parte qua. La giurisprudenza di questa Corte ha affermato (sentenze n. 113 del 1967 e n. 192 del 1970) che non e' tardivo il ricorso proposto contro la legge di conversione, la quale, riproducendo sostanzialmente la disciplina del decreto - legge, la consolidi e ne consolidi insieme gli eventuali vizi di costituzionalita'. D'altra parte proprio la sostanziale identita' del risultato normativo rende indifferente l'osservanza dell'uno o dell'altro termine.

3. - La disposizione in oggetto (art. 11, comma decimo, del d.l. n. 463 del 1983 come sopra convertito) aggiunge due commi, dopo il terzo, all'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 1982), con il quale si pone fra l'altro alle Regioni il dovere di vigilare sull'andamento delle attivita' assistenziali e della gestione dei fondi assegnati a ciascuna unita' sanitaria locale, invitando, ove maturi un disavanzo di

gestione, gli enti locali interessati (comuni singoli o associati, comunita' montane) ad assumere i provvedimenti necessari, e in caso di mancata ottemperanza a tale invito, il dovere di assumere esse medesime i provvedimenti ora indicati. Dei detti due commi aggiunti, il primo, divenuto quarto comma dell'art. 13 della legge n. 181 del 1982, in riferimento ad adempimenti prescritti - medio tempore con gli artt. 1, comma secondo, 3, 5, comma secondo e 7, della legge 7 agosto 1982, n. 526 (Provvedimenti urgenti per lo sviluppo dell'economia) e contestualmente con lo stesso d.l. n. 463 del 1983 (art. 11, commi ottavo e nono) - alle unita' sanitarie locali in tema di verifiche della regolarita' di erogazione della spesa sanitaria, o di comportamenti o misure necessari per contenere la spesa stessa, fa carico, per il caso di inerzia o ingiustificato ritardo delle unita' sanitarie locali, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adottare esse medesime, previa diffida, i provvedimenti omessi o necessari, anche mediante l'invio di appositi commissari. Altrettanto dispone per il caso di ingiustificata inosservanza, da parte delle unita' sanitarie locali, di obblighi imposti da atti normativi e da disposizioni regionali derivanti da atti statali di indirizzo o di coordinamento ex art. 5, legge 23 dicembre 1978, n. 833 sul servizio sanitario.

Per entrambe le ipotesi il secondo dei due commi aggiunti, divenuto quinto comma dell'art. 13 della legge n. 181 del 1982, attribuisce lo stesso potere, con le stesse modalita', al Ministro per la sanita', su segnalazione del Commissario di Governo, "quando la Regione o Provincia autonoma non vi provveda".

Ed e' quest'ultima statuizione, cioe' l'attribuzione allo Stato del potere surrogatorio con essa previsto, che le Province autonome di Bolzano e di Trento impugnano in via diretta come lesiva della loro autonomia speciale (e' irrilevante, dunque, la circostanza, sottolineata dall'intervenuta Presidenza del Consiglio, che le ricorrenti non abbiano impugnato le norme impositrici degli adempimenti o dei compiti suindicati alle unita' sanitarie, o, a seconda del caso, alle Regioni e alle Province autonome).

4. - Sostengono in particolare le ricorrenti che la norma impugnata, in quanto attribuisce al Ministero della sanita' un potere di controllo sostitutivo nei confronti di esse, e, in definitiva, delle unita' sanitarie locali, contrasta con la norma statutaria che riserva ad esse Province ogni forma di controllo, anche quello sostitutivo, sugli enti ed istituti locali: art. 54, n. 5, dello Statuto speciale, d'altronde richiamato, con espresso riferimento alle dette unita' sanitarie, dall'art. 49 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, sull'istituzione del servizio sanitario E cio' tanto piu' trattandosi di controllo in materia sanitaria, materia devoluta dall'art. 9, n. 10, del detto Statuto alla competenza legislativa concorrente e dall'art. 16, comma primo, dello Statuto stesso alla competenza amministrativa di esse Province. In relazione alla competenza amministrativa ora indicata, la norma impugnata si porrebbe anzi in conflitto anche con il princi'pio costituzionale (affermato dalla sentenza di questa Corte n. 142 del 1972) secondo il quale non e' consentito allo Stato controllo sostitutivo sulle Regioni ordinarie relativamente all'esercizio di competenze amministrative proprie, e ancor meno, quindi, sulle Regioni differenziate o sulle Province autonome relativamente all'esercizio di competenze amministrative ad esse statutariamente attribuite.

Ribadite le proprie competenza legislativa concorrente e competenza amministrativa in materia sanitaria e sottolineati i limiti propri di esse quali derivano dagli artt. 4 e 5 dello Statuto speciale, sostengono ancora le ricorrenti che non e' configurabile nei loro confronti alcun potere di indirizzo e di coordinamento, non essendo previsto dallo Statuto speciale un siffatto potere rispetto alle loro funzioni amministrative. La disposizione impugnata, avente carattere eccezionale, dettata dall'esigenza - rilevante,

ma contingente - di contenimento della spesa pubblica, non assurgerebbe d'altra parte al rango delle disposizioni di princi'pio, che, ai sensi dell'art. 9 e dell'art. 5 dello Statuto possono validamente limitare l'autonomia speciale.

5. - La norma impugnata concerne, come si desume dal contenuto e dalla finalita' di essa e da quelli degli interventi normativi nei quali essa si inserisce, la funzione statale di coordinamento in materia di spesa sanitaria.

Collegata con l'art. 119 Cost. per quel che concerne il coordinamento finanziario sul versante della spesa, tale funzione trae il suo titolo specifico dall'art. 5, comma primo, della legge n. 833 del 1978, istitutiva del servizio nazionale sanitario, disposizione che la definisce per un verso come attinente ad esigenze di carattere unitario (anche in riferimento agli obbiettivi della programmazione economica nazionale) e per altro verso come attinente ad esigenze di rigore e di efficacia della spesa sanitaria, cosi' finalizzando la funzione ad assicurare la normalita' o a procurare la normalizzazione della spesa pubblica nel settore.

E non vi e' ragione di ritenere che all'operativita' della funzione siano sottratti i soggetti di autonomia speciale, anche se le rispettive norme statutarie non dispongono al riguardo. Cio' tanto piu' ove si tenga conto dell'espresso coinvolgimento delle Province autonome di Trento e di Bolzano nella disciplina del servizio sanitario nazionale (cfr. fra l'altro gli artt. 8, comma quarto, lett. b, 49, comma terzo, e 80, della detta legge, non ostandovi il particolare trattamento fatto da queste due ultime disposizioni in materia di forme dei controlli sulle U.S.L. e di finanziamento nel settore sanitario in ragione dell'autonomia speciale).

D'altra parte, in riferimento alla funzione di indirizzo e di coordinamento delle attivita' regionali in generale, questa Corte, con la sentenza n. 150 del 1982, ha affermato che essa, sebbene configurata espressamente dalla legge statale ordinaria - le prime volte in relazione ad operazioni normative di trasferimento di competenze alle Regioni comuni - "ha sicuro fondamento in Costituzione". E ha ravvisato tale fondamento nella necessita' di tutelare, in relazione all'assetto delle competenze regionali, esigenze di carattere unitario, e di comporre in equilibrio le esigenze stesse con le istanze dell'autonomia (salvo a richiedere, per quanto riguarda le condizioni e le modalita' di esercizio, uno specifico supporto legislativo, in applicazione del princi'pio di legalita').

Ed ancora, con la sentenza n. 340 del 1983, la Corte ha ritenuto che alla detta funzione sono soggette anche le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e cio' non solo relativamente alle materie di competenza ripartita, ma in tutto "l'ambito dei poteri ad esse costituzionalmente garantiti", giacche' di fronte "alla necessita' di soddisfare esigenze unitarie" non rileva "la distinzione fra Statuto speciale e Statuto ordinario o fra tipi e gradi di competenze degli enti autonomi".

6. - La disciplina di ogni coordinamento che si riferisca alle Regioni sia ordinarie che differenziate e alle Province autonome, e quindi anche del coordinamento di cui si tratta, incontra peraltro dei limiti posti in relazione alla sua incidenza sull'autonomia.

Poiche' ripete la sua ragion d'essere da esigenze unitarie, il coordinamento puo' estendersi o intensificarsi la' dove siano configurabili interessi - cui si correlino le dette esigenze unitarie come individuate dal legislatore statale - insuscettivi o scarsamente suscettivi di frazionamento o localizzazione. Deve, invece, ritrarsi o attenuarsi la' dove siano configurabili interessi provvisti di un minor grado di infrazionabilita' e non localizzabilita'. In tal caso, infatti, l'ingerenza statale in una sfera riservata all'autonomia non e' senz'altro giustificata dall'essere prevista per ragioni di

coordinamento, tanto meno se sia puntuale e penetrante. Cio' trova sostegno nell'indirizzo desumibile dalle sentenze dianzi richiamate, e particolarmente da quella n. 340 del 1983, nonche', proprio a proposito del coordinamento in materia di spesa sanitaria, dalla sentenza n. 307 del 1983, non contraddetto in parte qua dalla successiva n. 245 del 1984.

I limiti ora indicati possono essere valutati con minor rigore solo se il coordinamento sia direttamente e strettamente collegato alla realizzazione di un valore costituzionale (cfr. la sentenza n. 340 del 1983), tanto piu' se articolata secondo una programmazione. E cio' a prescindere dal problema se, specie quando si tratti di un valore costituzionale primario, non ci si debba porre in una prospettiva che va oltre quella del coordinamento e dei suoi limiti.

7. - Non vi e' dubbio che, nel caso di cui si tratta, la funzione di coordinamento statale, in quanto si riferisce ad una attivita' delle Province autonome di controllo sulla regolarita' di erogazione della spesa sanitaria per il contenimento di questa, investa una sfera di autonomia speciale costituzionalmente garantita, quale e' quella ad esse assicurata, in tema di controllo sugli enti locali, dall'art. 54, n. 5 dello Statuto speciale del Trentino - Alto Adige, e ribadita, per quel che concerne le unita' sanitarie locali, dall'art. 49 della legge n. 833 del 1978.

Ne' rileva in contrario che le Province autonome, per effetto delle disposizioni costituenti il quadro normativo nel quale si inserisce la disposizione impugnata, entrino a far parte esse stesse (al pari delle Regioni sia ordinarie che differenziate) del sistema di coordinamento della spesa sanitaria come attributarie di attivita' anche surrogatoria rispetto ad adempimenti prescritti alle unita' sanitarie locali per garantire la stessa regolarita' di erogazione della spesa o per contenere quest'ultima. Infatti, se e' vero che l'attivita' in parola e' demandata alle Province autonome (cosi' come alle Regioni) in considerazione del ruolo ad esse assegnato dalla legge n. 833 del 1978 sull'organizzazione del servizio sanitario nazionale, e' vero altresi' che il ruolo e l'attivita' sono pur sempre attribuiti (se non addirittura in relazione alla) nel rispetto della loro autonomia, particolarmente se speciale (cfr. art. 49 della legge).

Occorre dunque esplorare, considerando il tipo di atti o comportamenti omessi fatti oggetto del contestato potere surrogatorio statale, il grado di infrazionabilita' o non localizzabilita' degli interessi cui si correlano le esigenze unitarie implicitamente assunte dalla norma impugnata nel prevedere la cennata forma di coordinamento.

Orbene tale grado e' massimo la' dove siano omessi, da parte delle unita' sanitarie locali, e quindi delle Regioni e delle Province autonome, meri accertamenti e mere verifiche sulla regolarita' di erogazione della spesa sanitaria o meri puntuali adempimenti (art. 1, comma secondo, legge n. 526 del 1982: controlli sistematici sulle prescrizioni sanitarie; art. 3, comma primo, stessa legge: controlli sistematici sulle prescrizioni di prestazioni medico - specialistiche; art. 7, stessa legge: aggiornamento degli elenchi degli assistibili; art. 11, comma ottavo, d.l. n. 463 del 1983, convertito come sopra: verifica di una percentuale delle autocertificazioni prodotte a fini di esenzione della partecipazione alla spesa sanitaria; art. 11, comma nono, stesso d.l.: verifica a campione con frequenza annuale sulle prescrizioni rilasciate dai medici convenzionati e sulle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio presso ambulatori e strutture private convenzionate; art. 11, comma decimo, stesso d.l.: ingiustificata inottemperanza di obblighi imposti da atti normativi e disposizioni regionali derivanti da atti statali di coordinamento ex art. 5 della legge n. 833 del 1978). e infatti evidente che la' dove si tratti di meri accertamenti o di comportamenti

adempitivi di determinazioni gia' adottate in esecuzione di atti di coordinamento, si configurano interessi non localizzabili, ma indiscriminatamente riferibili all'intero territorio nazionale - e quindi interessi elettivamente valutabili in sede centrale - relativamente al metodo di acquisizione di dati in vista della loro elaborazione e relativamente al raggiungimento di specifici risultati previsti.

Segue che, in casi come quelli ora indicati, il previsto potere surrogatorio statale pur costituendo una puntuale e penetrante ingerenza nella sfera di autonomia speciale come sopra riservata, non supera, tenuto conto della natura e dei fini del coordinamento di cui si tratta (in relazione ai quali le esigenze unitarie assumono particolare rilievo) i limiti posti al coordinamento stesso a tutela della sfera anzidetta.

Altrettanto non puo' dirsi quando siano omessi dalle unita' sanitarie locali comportamenti o misure, e quindi dalle Regioni o dalle Province autonome provvedimenti surrogatori attinenti all'organizzazione del lavoro nelle unita' sanitarie locali o al ridimensionamento dei servizi sanitari in eccesso (art. 3, comma secondo, legge n. 526 del 1982: riorganizzazione del lavoro nei laboratori di analisi delle unita' sanitarie locali anche attraverso l'introduzione di turni lavorativi: art. 5, comma secondo, stessa legge: emanazione di direttive vincolanti per la soppressione, trasformazione e concentrazione di servizi eccedenti o non essenziali rispetto ai requisiti minimi previsti dal Piano sanitario nazionale). E' infatti evidente che la' dove si tratti di comportamenti, misure, provvedimenti del genere, sia che attengano all'organizzazione del lavoro (cfr. sul punto la sentenza di questa Corte n. 307 del 1983), sia che attengano a prestazioni eccedenti gli standards minimi stabiliti dal Piano sanitario a favore di tutti i cittadini (art. 3, comma secondo, legge n. 833 del 1978), si configurano interessi legati alle situazioni locali (cui vanno commisurati appunto contenuto e modalita' delle scelte) - e quindi interessi elettivamente valutabili da parte dell'ente autonomo - in ordine all'individuazione e all'apprezzamento delle dette situazioni.

Segue che, in casi come quelli per ultimi indicati, il previsto potere surrogatorio statale, in quanto costituisce una puntuale, penetrante ingerenza nella sfera di autonomia speciale come sopra riservata, supera, pur tenuto conto della natura e dei fini del coordinamento di cui si tratta, i limiti posti al coordinamento stesso a tutela della sfera anzidetta.

Non ricorre d'altra parte alcuna delle condizioni perche' i detti limiti siano valutati con minor rigore. La funzione di coordinamento qui non e' connessa direttamente alla tutela del valore costituzionale della salute, cioe' agli scopi essenziali della legge sul servizio sanitario n. 833 del 1978 e della programmazione sanitaria ivi prevista: in particolare a quello di garantire dati livelli (minimi) di prestazioni sanitarie - da fissare appunto in sede di approvazione del Piano sanitario - a tutti i cittadini. Sono previsti, invece, interventi direttamente volti ad assicurare la maggiore economicita' di gestione delle singole strutture mediante la piu' adeguata organizzazione del lavoro, ovvero anche mediante la riduzione di servizi, e quindi di prestazioni, ma sempre che siano non compresi negli scopi essenziali suddetti. Si tratta, in una parola, di evitare sprechi e distorsioni che, incrementando la spesa pubblica di settore e quindi quella globale, possano compromettere, in prospettiva, il perseguimento di altri obbiettivi sociali ed anche, ma solo in sede di ulteriore mediazione fra tutti gli obbiettivi da perseguire, di quello del servizio sanitario.

Ne' puo' indurre a diverse conclusioni la valutazione del collegamento della norma impugnata con l'art. 119 Cost.. A parte il problema se tale precetto enunci un valore

costituzionale la cui realizzazione sia per se' idonea, attraverso l'estensione e l'esaltazione del potere statale di coordinamento, a giustificare ulteriori compressioni dell'autonomia, non e' dato ritenere, neppure in riferimento a una finanza derivata, che all'attuazione di esso sia necessario il sacrificio di qualsiasi aspetto dell'autonomia, e tanto meno di quelli che si esprimono nell'adeguamento delle strutture e nel proporzionamento dei servizi sociali (espungendone o assorbendone il superfluo) alle esigenze, pur ineludibili, della normalizzazione della spesa sanitaria. Al riguardo e' utile richiamare ancora, per quel che concerne l'ingiustificatezza, alla stregua del coordinamento della spesa sanitaria, dell'attribuzione allo Stato del potere di surrogarsi alle stesse Regioni ordinarie in provvedimenti organizzatori del personale quali le assunzioni in deroga al blocco, la sentenza n. 307 del 1983 (cfr., del resto, sui limiti del coordinamento, che si radichi nell'art. 119 Cost., anche la sent. n. 357 del 1985).

8. - Tutto cio' posto, non possono trovare accoglimento le censure dirette a far dichiarare la norma impugnata illegittima nella sua interezza per asserita inesistenza di un potere di coordinamento statale in materia di spesa sanitaria, e comunque per asserita violazione ad opera della norma impugnata, in ogni sua parte, dei limiti posti al detto potere a garanzia dell'autonomia speciale.

E va parimenti disattesa la censura, sollevata dalla sola Provincia di Bolzano in riferimento all'art. 54, n. 5, dello Statuto speciale del Trentino - Alto Adige, giacche' la norma impugnata non esonera lo Stato dall'osservanza, nell'ipotesi di nomina di commissari nella Provincia di Bolzano, dell'obbligo previsto dalla detta norma statutaria.

La norma impugnata, e cioe' quella contenuta nel comma quinto dell'art. 13 della legge n. 181 del 1982, aggiunto dall'art. 11, comma decimo, d.l. n. 463 del 1983 come sopra convertito, va invece, per le considerazioni che precedono, dichiarata illegittima, relativamente alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nella parte in cui, attribuendo al Ministero della sanita' il potere di adottare, in caso di inerzia o di ingiustificato ritardo delle unita' sanitarie locali negli adempimenti previsti dal comma precedente, e cioe' dal comma quarto dello stesso art. 13 come sopra aggiunto, qualora non vi provvedano le dette Province, gli atti omessi e comunque necessari, comprende l'ipotesi degli adempimenti e provvedimenti di cui agli artt. 3, comma secondo, e 5, comma secondo, della legge n. 526 del 1982, richiamati dal detto comma quarto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i ricorsi di cui in epigrafe;

dichiara costituzionalmente illegittimo nei confronti delle Province di Trento e di Bolzano il comma quinto aggiunto, all'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181, dall'art. 11, comma decimo, del decreto - legge 12 settembre 1983, n. 463 (decreto convertito in legge con modificazioni con la legge 11 novembre 1983, n. 638) nella parte in cui, nel richiamare il comma precedente, comma quarto aggiunto all'art. 13 della legge n. 181 del 1982 dall'art. 11, comma decimo, del decreto - legge n. 463 del 1983 (come sopra convertito), comprende il riferimento fatto dal detto comma precedente agli artt. 3, comma secondo, e 5, comma secondo, della legge 7 agosto 1982, n. 526;

dichiara non fondate sotto ogni altro aspetto le questioni di legittimita' del comma quinto aggiunto all'art. 13 della legge n. 181 del 1982 dall'art. 11, comma decimo, del decreto - legge n. 463 del 1983 (come sopra convertito), sollevate, in riferimento agli artt. 5, 9, n. 1O, 16 e 54, n. 5, dello Statuto speciale del Trentino - Alto Adige

approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i rispettivi ricorsi.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 giugno 1986.

F.to: LIVIO PALADIN - ANTONIO LA
PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI -
GIUSEPPE FERRARI - GIOVANNI CONSO -
ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI -
GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO
- GABRIELE PESCATORE - UGO SPAGNOLI -
FRANCESCO PAOLO CASAVOLA.
GIOVANNI VITALE - Cancelliere

SENTENZA N. 195
ANNO 1986
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale della legge 17 maggio 1983, n. 217 recante: "Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica", promossi con ricorsi delle Province autonome di Trento e Bolzano e delle Regioni Sardegna, Emilia - Romagna e Friuli - Venezia Giulia, notificati rispettivamente il 24 e il 22 giugno 1983, depositati in cancelleria il 30 giugno e il 2 luglio 1983 ed iscritti ai nn. 28,29,30,31 e 32 del registro ricorsi 1983.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 aprile 1986 i1 giudice relatore Antonio La Pergola;

uditi l'avv. Sergio Panunzio per le Province di Trento e Bolzano e per la Regione Sardegna, l'avv. Valerio Onida per la Regione Emilia - Romagna, l'avv. 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. - La legge 17 maggio 1983, n. 217 ("Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica"), disciplina il turismo e l'offerta alberghiera sotto vario riguardo. Tale normativa viene in rilievo ai fini dell'attuale decisione sostanzialmente nella sua interezza. Giova tuttavia all'indagine rimessa alla Corte distinguere due serie di disposizioni e prenderle partitamente in considerazione nel tracciare il quadro delle impugnative.

I ricorsi sono stati esperiti dalle Regioni Friuli - Venezia Giulia e Sardegna, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dalla Regione Emilia - Romagna e prospettano questioni identiche o connesse. I giudizi promossi davanti alla Corte possono quindi essere riuniti e congiuntamente decisi.

2.1. - Alcune delle norme censurate (artt. 1, 2, 3) definiscono in via generale gli scopi perseguiti dal legislatore e organizzano l'esercizio dell'indirizzo e coordinamento del Governo anche in relazione al regime previsto per la ripartizione fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome dei fondi stanziati con la stessa legge n. 217, nonche' per le modalita' e i controlli della relativa utilizzazione (artt. 13 - 15). Precisamente, e' stabilito nell'art. 1, che la legge n. 217, emanata in attuazione dell'art. 117 Cost., pone "i principi fondamentali della materia", in modo da garantire l'equilibrato sviluppo delle attivita' turistiche e di quelle connesse, in considerazione della loro rilevanza economica e sociale. Son fatte salve le previsioni del d.P.R. n. 616 del 1977 (cfr., per il settore in discorso, gli artt. 56 - 60) e le attribuzioni che, sempre con riguardo al turismo e all'attivita' alberghiera, spettano, secondo gli statuti speciali e le corrispondenti norme di attuazione, alle Regioni a regime differenziato e alle Province autonome (art. 1). E altresi' previsto che il Governo eserciti la funzione di indirizzo e coordinamento per perseguire gli obiettivi della programmazione nazionale e settoriale, avvalendosi di due organismi: il comitato di coordinamento, nominato dal Presidente

della Repubblica e composto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro da lui delegato, che lo presiede, dai Presidenti delle Giunte regionali e delle Giunte provinciali di Trento e Bolzano, ovvero dai componenti delle Giunte a tal fine delegati (art. 2); il comitato consultivo nazionale, nominato con decreto del Ministro del Turismo e dello Spettacolo, che lo presiede, e composto dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali ed associazioni ivi indicate e da esperti del settore (art. 3). Compete al comitato di coordinamento indicare le finalita' prioritarie, in relazione alle quali le Regioni stabiliscono criteri e modalita' di utilizzazione dei finanziamenti previsti, nel titolo secondo, dagli artt. 13 - 15 della stessa legge. Tali ultime disposizioni contemplano, dal canto loro, l'intervento finanziario aggiuntivo dello Stato, destinato da un lato allo sviluppo e al riequilibrio territoriale delle attivita' di interesse turistico, con specifico riferimento alle aree del Mezzogiorno e delle zone interne e montane, dall'altro all'ammodernamento e alla riqualificazione delle strutture ricettive esistenti, dei servizi turistici e dei centri di vacanza (art. 13). Apposite norme sono dirette a coordinare piani e programmi di sviluppo, adottati ai sensi del d.P.R. n. 616/ 77, con il perseguimento degli scopi indicati nell'art. 13 (art. 14).fondi stanziati ammontano complessivamente a Lit. 300 miliardi e sono annualmente distribuiti tra le Regioni e Province autonome, sentito l'anzidetto comitato di coordinamento, secondo i seguenti criteri: il 70% delle risorse va ripartito, un terzo in base alla popolazione residente, un terzo in base alla superficie del territorio, un terzo in base agli indici di utilizzazione del patrimonio ricettivo regionale; il rimanente 30% e' ripartito con gli stessi criteri fra le Regioni che comprendono nel proprio territorio le aree del Mezzogiorno, quali definite dall'art. 1 del d.P.R. n. 218/78 (art. 14). Restano ferme le procedure previste dall'art. 78 dello statuto del Trentino - Alto Adige per l'erogazione di fondi a favore delle Province di Trento e Bolzano. Le Regioni possono stabilire i criteri e le modalita' di accesso ai finanziamenti, nel rispetto delle destinazioni indicate nell'art. 13, e prevederne altresi' la gestione unitaria ed integrata. Le somme comunque non utilizzate dalle Regioni e dalle Province di Trento e Bolzano entro l'esercizio successivo a quello per il quale lo stanziamento e' destinato sono nuovamente ripartite fra tutte (art. 15). A tal fine, Regioni e Province autonome devono entro il termine all'uopo prescritto produrre il rendiconto annuale, debitamente documentato, di tutte le iniziative, pubbliche o private, che risultino finanziate con i contributi erogati a norma dell'art. 13 (art. 15, ultimo comma).

2.2. - La normativa fin qui descritta e' impugnata, com'e' precisato in narrativa, sotto molteplici profili. Le Regioni Friuli - Venezia Giulia e Sardegna e le Province di Trento e Bolzano deducono, in primo luogo, che l'esercizio dell'indirizzo e coordinamento e' stato illegittimamente previsto nei loro confronti, ricadendo la specie sotto la competenza primaria delle ricorrenti, che concerne cosi' il turismo, come l'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione o Provincia.

In via subordinata, e percio' nell'ipotesi che la Corte ritenga legittima la previsione dell'indirizzo e coordinamento statale anche nei riguardi delle Regioni a statuto speciale e delle Province promotrici della presente controversia, le anzidette ricorrenti deducono che la disciplina di tale funzione, com'e' qui configurata, vulneri il principio di legalita' (cfr. sent. n. 150/ 82): il legislatore non avrebbe individuato le esigenze unitarie che giustificano l'esercizio dell'indirizzo e coordinamento, ne' stabilito i criteri secondo i quali esso puo' essere attuato dagli organi governativi. La Regione Emilia - Romagna, per parte sua, censura l'art. 1, primo comma, dove e' detto che la legge in esame "definisce i principi fondamentali in materia di turismo e industria alberghiera".

Tale dichiarazione sarebbe corretta solo in astratto, ma nella specie si risolverebbe in una illegittima compressione dell'autonomia regionale, elevando a rango di principi inderogabili anche i dettagliati precetti delle altre norme impugnate.

La Regione Friuli - Venezia Giulia censura la disciplina dell'indirizzo e coordinamento sotto l'ulteriore profilo, che il comitato di coordinamento, al quale spetta di indicare le finalita' prioritarie per l'utilizzazione dei finanziamenti, risulta composto, su base paritaria, oltre che dal Presidente del Consiglio o dal Ministro da lui delegato, dalle Province autonome e da tutte le Regioni. Quest'organismo sarebbe configurato in modo che le Regioni a statuto ordinario costituiscono la maggioranza del collegio, mentre, rispetto ad esse, quelle a statuto speciale verrebbero, in materie pur riservate alla loro competenza primaria, a versare in "una sottordinazione istituzionale, funzionale ed operativa".

2.3. - Altre questioni investono le disposizioni concernenti il regime dei finanziamenti aggiuntivi, disposto nel titolo secondo della legge, ed impugnato come lesivo dell'autonomia, finanziaria e di spesa, delle ricorrenti.

Gli artt. 13, 14 e 15 della legge sono censurati, com'e' descritto in narrativa, oltre che dalla Regione Sardegna e dalle Province di Trento e Bolzano, dalla Regione Emilia - Romagna.

La normativa impugnata avrebbe ingiustificatamente creato un ennesimo fondo di settore, rigidamente vincolato nella sua destinazione, e gestito con modalita' anche speciali e derogatorie rispetto al comune regime della contabilita' statale e regionale. L'impugnativa coinvolge l'art. 15, censurato anche dalla Regione Emilia - Romagna. La disposizione in parola e' quella che prevede che le somme comunque non utilizzate nel termine all'uopo prescritto siano nuovamente ripartite fra tutte le Regioni (e Province).principi dell'autonomia esigerebbero che i fondi stanziati con la legge in esame restino nella piena ed autonoma disponibilita' delle ricorrenti. Di qui, appunto, si fa discendere l'illegittimita' del vincolo che circonda i tempi della spesa. Analogo ordine di considerazioni dovrebbe altresi' valere per la destinazione dei finanziamenti, fissata dalla legge in conformita' degli scopi perseguiti dall'art. 13, che si assume incompatibile con il margine di apprezzamento garantito all'ente autonomo.

Le Province di Trento e Bolzano lamentano, in particolare, la violazione degli appositi criteri fissati nell'art. 78 dello statuto speciale del Trentino - Alto Adige, sia in quanto l'art. 14 avrebbe ad essi indebitamente sovrapposto l'ulteriore parametro, che ha riguardo agli indici del patrimonio ricettivo regionale, sia perche' la quota spettante all'una e all'altra ricorrente va calcolata in riferimento soltanto al 70% del finanziamento complessivo, invece che all'intero ammontare dello stanziamento previsto dalla legge, comprensivo della quota del 30% contemplata nel secondo comma dell'art. 14.

La Provincia autonoma di Bolzano deduce, altresi', la lesione dell'art. 79 dello statuto. La norma di raffronto sarebbe appositamente dettata per equiparare Province autonome e Regioni, per quanto riguarda l'assegnazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 119 Cost., dei contributi diretti a valorizzare Mezzogiorno e Isole. Altra istanza e' formulata in subordine, per l'ipotesi che l'esclusione della Provincia ricorrente dall'erogazione dei contributi in questione derivi dal disposto dell'art. 1 del d.P.R. n. 218/78, richiamato dalla norma censurata, il quale non include le Province di Trento e Bolzano nella sfera di applicazione delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno. In tal caso, anche quest'ultima previsione normativa andrebbe ritenuta incostituzionale: si

chiede pertanto che la Corte sollevi dinanzi a se stessa, in riferimento all'art. 79 dello statuto, la relativa questione di legittimita'.

2.4. - I rimanenti motivi di ricorso investono, secondo i casi, come, anche qui, si precisa in narrativa, singoli aspetti o disposti della legge n. 217. Le censure concernono, infatti, la disciplina prevista per l'organizzazione turistica regionale, le strutture ricettive e la relativa classificazione, anche in relazione alle norme transitorie dell'art. 12, il vincolo di destinazione, le agenzie di viaggio e turismo, le associazioni senza scopo di lucro, le attivita' professionali. Tutto il contestato assetto della materia risulterebbe aver violato le norme costituzionali, quelle di attuazione o di trasferimento delle attribuzioni invocate dalle ricorrenti, nel settore del turismo e dell'industria alberghiera o in altri di loro competenza, ora primaria, ora concorrente. La legge in esame non porrebbe principi, ne' configurerebbe altre idonee limitazioni dei poteri di autonomia, scadendo al piano di una normazione di dettaglio, lesiva dei criteri che governano la ripartizione delle competenze fra Stato, Regioni e Province autonome.

Le Province di Trento e Bolzano, come le altre ricorrenti a statuto speciale, adducono, inoltre, in relazione a quasi tutte le ipotesi in cui e' intervenuta la legge statale, di avere, nell'esercizio della propria autonomia, gia' prodotto una disciplina del settore, che sarebbe illegittimamente intaccata dalla normativa in esame. Questa seconda serie di censure va, dunque, considerata tenendo conto di ogni singolo disposto, su cui grava l'impugnativa nell'ordine in cui le previsioni dedotte in giudizio si trovano contenute nella legge.

3. - Venendo ora all'esame delle impugnative sopra richiamate, s'impone subito qualche precisazione.

La Regione Emilia - Romagna, censura, di questo primo gruppo di disposizioni, oltre a quelle in materia di spesa, che saranno esaminate piu' avanti, l'art. 1, in quanto e' ivi detto che la legge in esame pone i "principi generali della materia", mentre tali non sarebbero, per avere dettato una disciplina di dettaglio, le altre previsioni impugnate. Cosi' formulato, il motivo di ricorso non puo' essere, tuttavia, preso in autonoma considerazione. L'esame demandato alla Corte va invece condotto, nel debito luogo, sulle disposizioni che avrebbero ecceduto i legittimi confini della legislazione di principio.

Quanto ai ricorsi prodotti dalle Regioni Friuli - Venezia Giulia e Sardegna, e dalle Province di Trento e Bolzano, le previsioni ora considerate - e cosi' le norme concernenti l'esercizio dell'indirizzo e del coordinamento statale - sono ivi censurate sull'assunto che esse ledono la sfera delle ricorrenti, in quanto si riferiscono alle Regioni a regime differenziato e alle Province autonome, pur dove difetti un'espressa statuizione del legislatore in tal senso. L'assunto e' peraltro condiviso dalla difesa dello Stato nel dedurre l'infondatezza dei ricorsi. Cosi' prospettandosi la controversia, occorre ricordare la ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale la funzione di indirizzo e coordinamento trova il supporto dei principi costituzionali e puo' essere prevista dalla legge ordinaria dello Stato nei confronti di tutte le Regioni, indipendentemente dal grado o tipo di autonomia a queste riconosciuto. Nessun fondamento ha quindi la pretesa, avanzata in via preliminare dalle ricorrenti, di sentir dichiarare la illegittimita' costituzionale delle disposizioni che consentono l'esercizio di detta funzione nei loro riguardi. Sempre alla stregua della pregressa giurisprudenza, la disciplina posta dal legislatore deve tuttavia soddisfare i requisiti indispensabili perche' l'indirizzo e coordinamento costituisca un legittimo titolo di ingerenza degli organi centrali nella sfera garantita all'autonomia speciale, e alla conseguente competenza

primaria, di cui e' nel presente caso dedotta la violazione. Ma la normativa censurata non travalica dalla corretta configurazione del fenomeno sotto alcuno dei profili censurati. Depongono per tale conclusione i rilievi di seguito svolti.

3.1. - Va avvertito, in primo luogo, che, diversamente da come assumono le ricorrenti, non risulta violato il principio di legalita', qual e' definito nella sentenza n. 150/82. L'indirizzo e il coordinamento sono, infatti, demandati al Governo sulla base dei criteri che il legislatore, considerata l'indubbia incidenza degli interessi nazionali sulla materia in esame, ha appositamente prestabilito. L'anzidetta funzione e' esercitata mediante atto governativo nella sfera della programmazione economica nazionale e settoriale. E' qui che il Governo deve avvalersi dei due appositi organismi, il comitato di coordinamento per la programmazione turistica ed il comitato consultivo, composti come si e' sopra visto: il primo dei quali ha la specifica competenza di indicare le finalita' prioritarie che si perseguono con i finanziamenti previsti nel titolo secondo della legge. Basta, dunque, riflettere sulle disposizioni dedicate all'intervento finanziario dello Stato, per fugare il sospetto che il principio di legalita' non sia stato osservato. Il legislatore e' intervenuto, come doveva, con il supporto delle esigenze unitarie, giustificative della funzione di indirizzo e coordinamento, configurando l'attivita' programmatoria che e' svolta in quella sede, alla quale si riconnettono programmi e piani regionali di sviluppo, ai sensi del secondo e terzo comma dell'art. 13. L'art. 13 traccia, dal canto suo, gli scopi che il sostegno dell'attivita' turistica serve a realizzare. Cosi' e' delimitato l'a'mbito delle scelte consentite al competente comitato nell'indicare quali finalita' prioritarie vincolano l'utilizzazione degli stanziamenti. Il riparto dei fondi e' poi operato secondo i criteri e gli indici puntualmente predisposti dalla stessa legge.

Detto cio', la novita' istituzionale introdotta nel caso in esame - quella di deferire l'esercizio dell'indirizzo e coordinamento, non ai soli organi centrali, ma al comitato composto dai presidenti o dai delegati delle giunte regionali o provinciali - esce indenne dalle censure formulate dalla Regione Friuli - Venezia Giulia. L'aver configurato un organismo composto su base paritaria dagli organi dello Stato e da tutte indistintamente le Regioni e Province non integra offese all'autonomia di alcun rango, e percio' nemmeno allo statuto speciale di cui gode la ricorrente. La soluzione sancita nella legge n. 217 e', al contrario, diretta a coinvolgere Regioni e Province nell'esercizio di un potere che - beninteso nei limiti in cui l'indirizzo e coordinamento statale si concilia con il rispetto delle competenze loro garantite - spetterebbe, secondo le norme poste in via generale per regolare l'esercizio di questa funzione, alla esclusiva ed unilaterale determinazione degli organi centrali. Va, piuttosto, precisato che il criterio oggetto di censura trae giustificazione dall'avere la legge in esame collegato, anzi circoscritto, l'indirizzo ed il coordinamento al perseguimento degli obiettivi della programmazione nazionale e settoriale. In questa prospettiva, la complessa materia del turismo e dell'industria alberghiera s'inquadra nella funzione programmatoria, della quale e' investito il comitato previsto dall'art. 2. Quest'organismo si atteggia, allora, come uno strumento istituzionale idoneo a comporre le istanze unitarie con quelle dell'autonomia, anche differenziata, sia in attuazione dei principi che presiedono alla corretta strutturazione dell'indirizzo e coordinamento, sia in conformita' del generale precetto dell'art. 11 del d.P.R. n. 616/77, secondo cui lo Stato determina gli obiettivi della programmazione "con il concorso" delle Regioni.

3.2. - Le ragioni da ultimo dette soccorrono, altresi', per ritenere l'infondatezza delle questioni che vertono sulla ripartizione ed utilizzazione dei fondi (artt. 14 e 15).vincoli

di destinazione della spesa e l'onere di utilizzare le somme entro il termine prescritto, con il conseguente obbligo di rendiconto delle iniziative finanziate a norma dell'art. 13, si giustificano, essi pure, perche', nella specie, si tratta di previsioni strumentalmente connesse con il tipo, e l'attivita' collegiale dell'organismo, al quale la legge riserva l'indicazione prioritaria delle spese. La disciplina ora considerata vuol garantire l'osservanza, da parte di ogni singola Regione o Provincia, degli adempimenti derivanti dalla disciplina procedurale, grazie alla quale la programmazione si concreta nell'indirizzo e coordinamento dello Stato. La strutturazione collegiale e paritaria del comitato di coordinamento, di cui fanno parte le Regioni e le Province, costituisce in questo senso il razionale e legittimo presupposto del regime dell'impiego dei fondi e del relativo controllo: in particolare della norma, in forza della quale le somme non utilizzate, entro l'esercizio successivo a quello per il quale lo stanziamento e' destinato, sono nuovamente ripartite fra tutti gli enti autonomi rappresentati nell'organismo anzidetto. D'altra parte, l'intervento finanziario aggiuntivo dello Stato, del genere qui considerato, trova uno specifico addentellato nelle previsioni dell'art. 119 Cost. (cfr. sent. n. 357/85). Le teste' richiamate disposizioni del testo fondamentale demandano, per vero, alla legge di coordinare l'autonomia finanziaria delle Regioni e Province con la finanza dello Stato. La fonte legislativa statale e' per questa via abilitata a produrre la disciplina occorrente all'utilizzazione dei fondi, che si aggiungono, come nel presente caso, al gettito erariale riservato alla Regione. La conclusione ora enunciata vale dunque, nella specie, anche con riguardo all'aliquota dello stanziamento che interessa l'intera cerchia degli enti autonomi e non le sole aree del Mezzogiorno, come definite dal d.P.R. n. 218 del 1978. Nella pronunzia teste' ricordata si e' detto, e' vero, e va ora ribadito, che il regime dei finanziamenti, pur dove esso e' disposto dallo Stato sulla base dell'art. 119 Cost., deve comunque risultare compatibile con le esigenze dell'autonomia, e qui, peraltro, con il suo rango speciale. Ma nel presente giudizio non si ravvisa alcuna indebita compressione delle attribuzioni garantite alle ricorrenti anche sul versante della spesa. Il vincolo di destinazione del fondo erogato e' posto, nell'art. 13, in relazione agli scopi che la legge persegue nel suo complesso, lasciando al comitato di coordinamento di individuare gli obiettivi prioritari, nell'a'mbito delle prescritte finalita'. Quest'organismo e' stato, del resto, opportunamente introdotto per adattare la funzione programmatoria alle esigenze del decentramento. Cosi', anche il residuo regime, che concerne modalita', procedure e controlli dell'utilizzazione dei fondi, non eccede la sfera risenata alla legge statale nel sistema dell'art. 119 Cost..

3.3. - Il risultato al quale la Corte e' pervenuta esige un cenno di sviluppo, in ordine alle questioni sollevate dalle Province di Trento e Bolzano per dedurre l'inossenanza degli artt. 78 e 79 dello statuto del Trentino - Alto Adige.

Va, infatti, aggiunto che i criteri stabiliti nell'art. 14 della legge n. 217 in ordine alla ripartizione dei fondi non ledono, per alcun verso, nemmeno le invocate disposizioni statutarie. Quanto all'art. 78 dello statuto, la Corte ha in altre pronunzie precisato (cfr. sentenze 356 - 357/85) che esso concerne soltanto la determinazione della quota del gettito erariale riservato alle Province di Trento e Bolzano, limitatamente ai tributi in detta norma indicati. Le modalita' procedurali ed i criteri contemplati nell'art. 78 possono quindi essere invocati dalla Provincia, non di fronte ad una singola legge di stanziamento, come accade nell'attuale giudizio, bensi' in rapporto all'arco di tempo e al relativo flusso delle spese, ai quali va necessariamente riferito l'accordo tra il Governo e il Presidente della Giunta provinciale, che definisce annualmente l'ammontare del gettito erariale spettante, in quella sede, all'una e all'altra ricorrente.

Dopo di che, la disposizione del quarto comma dell'art. 14, secondo la quale "restano ferme le procedure previste dall'art. 78 dello Statuto speciale per l'erogazione di fondi a favore delle Province autonome di Trento e Bolzano", deve essere cosi' intesa: lo stanziamento previsto nella legge con riguardo a tutte le Regioni e Province, ammontante al 70 % delle risorse complessive, quali risultano dall'art. 13, integra gli estremi di un intervento generale dello Stato, "disposto", com'e' detto nell'art. 78 dello statuto, "nella restante parte del territorio nazionale, e negli stessi settori di competenza delle Province": e percio' di una spesa che, ai sensi della norma statutaria, rientra fra quelle di cui si deve tener conto nell'anzidetto accordo annuale tra Governo e Presidente della Giunta provinciale. La guarentigia dell'autonomia provinciale, che la legge n. 217 fa salva, potra' dunque operare nei termini teste' precisati.

Va disatteso, infine, l'assunto della Provincia di Bolzano, secondo cui le previsioni dell'art. 14 vulnerano l'art. 79 dello statuto speciale, in quanto escludono la ricorrente dalla ripartizione di quella quota del fondo, pari al 30% del complessivo conferimento di 300 miliardi, che e' riservata alle Regioni comprendenti nel proprio territorio le aree del Mezzogiorno, come indicate nell'art. 1 del d.P.R. n. 218 del 1978. L'invocata norma di raffronto stabilisce infatti che l'art. 119, terzo comma, della Costituzione, si applica anche nelle Province autonome di Trento e Bolzano: e questo soltanto. Lo Stato puo' dunque assegnare mediante legge e a singole Regioni, contributi speciali, "per provvedere a scopi determinati e particolarmente per valorizzare Mezzogiorno e Isole". Il che, pero', non significa che ciascun contributo speciale di cui fruiscono il Mezzogiorno, e le Isole, o alcun'altra Regione, debba, come vorrebbe la ricorrente, essere, secondo Costituzione, necessariamente assegnato anche alle due Province del Trentino - Alto Adige. Se cosi' e', i criteri di ripartizione del fondo, sanciti nell'art. 14, rispondono agli scopi dell'intervento finanziario aggiuntivo, fra i quali figura, in primo luogo, lo sviluppo e riequilibrio di attivita' di interesse turistico, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno. Quel che piu' importa, poi, e' che la norma impugnata si conforma al regime dei contributi speciali delineato nel terzo comma dell'art. 119 Cost.. Cio' conferma che l'art. 79 dello statuto speciale non e' correttamente invocato nella specie. Di conseguenza, e' manifestamente infondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 1 del d.P.R. n. 218/78, sollevata dalla Provincia di Bolzano in via - subordinata, sempre in riferimento all'anzidetto parametro statutario.

3.4. - Le residue censure investono disposizioni di vario contenuto e vanno puntualmente esaminate, come si e' premesso.

3.4.1. - L'art. 4, concernente l'organizzazione turistica regionale, e' impugnato da tutte le ricorrenti a statuto speciale come incompatibile con la competenza primaria loro riconosciuta, nella sfera su cui incide la legge statale. La norma prevede, al primo comma, un tipo uniforme di strutture: le aziende di promozione turistica (A.P.T.), "quali organizzazioni tecnico - operative e di gestione", che provvedono, previo nullaosta della Regione ad istituire uffici di informazione e di accoglienza, denominati IAT. Questa, e le altre disposizioni del medesimo articolo, avrebbero invaso l'autonomia spettante alle Regioni differenziate e alle Province autonome in materie di loro attribuzione, quali il turismo e l'ordinamento degli uffici. Il legislatore statale avrebbe ingiustificatamente interferito nei due settori anche con il disporre che, una volta sciolti gli enti provinciali del turismo e delle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo, il relativo personale confluisce nel ruolo unico regionale.

Il primo punto da chiarire, di fronte al problema cosi' prospettato, e' che la disciplina dedotta in controversia va ricondotta allo schema della normativa di indirizzo e coordinamento. Resta da vedere se essa ubbidisca ai criteri che valgono per il legittimo esercizio di tale funzione, quando si versi, come nella specie, in materie coperte dalla guarantigia dell'autonomia speciale. Con le precisazioni che seguono, la questione non e' fondata.

La disciplina censurata non scade certo al piano di capillari o penetranti interferenze nei settori di competenza delle ricorrenti. Essa lascia alla legge regionale, o a quella provinciale, un congruo margine, compatibile anche con il rango dell'autonomia speciale, dal momento che l'assetto dell'organizzazione turistica e' rimesso a tali fonti sotto vari profili: l'individuazione degli a'mbiti territoriali in cui opera il nuovo organismo, gli strumenti e le modalita' per attuare il loro collegamento funzionale con gli enti locali territoriali, la disciplina di compiti, funzioni e forme di coordinamento delle aziende. La struttura dell'A.P.T. e' allora tratteggiata con una norma, per cosi' dire, di base, il cui titolo giustificativo risiede, come esige la funzione di indirizzo e di coordinamento, nella sottostante rilevanza della materia, che non si lascia ridurre alla dimensione territoriale, e al conseguente apprezzamento, dell'ente autonomo. Cio' non significa, va tuttavia avvertito, che, se le ricorrenti hanno gia' regolato la materia, ed adottato un tipo di organizzazione turistica divergente dallo schema dell'art. 4, le norme da esse poste debbano ora intendersi caducate. La pregressa disciplina regionale e provinciale del settore va invece adeguata, fin dove occorre, all'uniforme schema strutturale disegnato dal legislatore statale. Lo Stato potra' del resto giovarsi dei suoi poteri di indirizzo e coordinamento per regolare tale adempimento nel rispetto dell'autonomia speciale.

Altro rilievo esige la censura che ha per oggetto il penultimo comma dell'art. 4. La norma in questione dispone il passaggio del personale degli enti del turismo e delle aziende di cura al ruolo unico regionale. Trattandosi di una disposizione di indirizzo e coordinamento, essa opera nell'implicito presupposto che le Regioni a statuto differenziato, e le due Province di Trento e Bolzano, adottino lo schema delle aziende di promozione turistica senza ulteriori qualificazioni, rispetto a quella dell'organismo tecnico - operativo ed autonomo, qual e' indicato nella legge statale. In questo caso, infatti, il passaggio nel ruolo unico regionale costituisce una soluzione obbligata, prevista nel contesto dell'art. 4, con una formula, deve ritenersi, ricognitiva della competenza regionale o provinciale.

Ma alle ricorrenti non e' precluso - in ragione delle attribuzioni loro riservate dallo statuto speciale e dalle connesse norme attuative - di strutturare le aziende di promozione turistica, arricchendo lo schema di base dell'art. 4 con attributi che giustifichino altra forma di inquadramento del relativo personale da parte della Regione, rispetto a quella del ruolo unico. In questo senso, l'autonomia delle ricorrenti non e' lesa.

3.4.2. - La questione che concerne l'art. 5 e' sollevata, dalle Regioni Sardegna ed Emilia - Romagna, per impugnare il regime afferente all'iscrizione obbligatoria dei titolari o gestori delle imprese turistiche, quali risultano dalla definizione che di esse e' data nel primo comma dello stesso articolo, in una sezione speciale del registro delle imprese, istituito ai sensi della legge 11 giugno 1971, n. 426. Il nucleo della censura sta in cio', che, mentre le previsioni dell'iscrizione in apposito registro dei titolari o gestori delle imprese in parola e' principio o criterio normativo che non offende, in quanto tale, l'autonomia delle ricorrenti, sarebbe invece incostituzionale l'avere assimilato il

trattamento di tali soggetti a quello dei titolari o gestori delle altre imprese, tenuti all'iscrizione nel registro. Questo, si dice, con la conseguenza che la materia e' necessariamente attratta nella competenza dello Stato, sebbene essa spetti, in quanto si tratta di turismo, alla Regione. Cosi' sarebbe stato implicitamente disposto che compete allo Stato regolare le modalita' dell'esame di idoneita' all'esercizio dell'attivita' di impresa (previsto al punto d) del quinto comma dell'art. 5 fra i requisiti che il richiedente deve aver soddisfatto per ottenere l'iscrizione nell'apposita sezione del registro), ivi inclusa la composizione della relativa commissione giudicatrice. Altra illegittima conseguenza della disciplina contestata sarebbe quella di affidare alle Camere di commercio, e percio' di sottrarre alla Regione, la tenuta del registro, anche per quanto riguardo la sezione riservata ai titolari o gestori di imprese turistiche.

Ma non e' nei termini ora descritti che va intesa la normativa in esame. Essa non contiene alcuna disposizione che impedisca alla legge regionale di dare attuazione ai criteri posti dall'art. 5, secondo Costituzione, sul piano dei principi o dell'indirizzo e coordinamento. La competenza dello Stato a regolare gli esami di idoneita' potra' essere, allora, esplicata in quanto, e fino a quando, non sia intervenuta la disciplina prodotta al riguardo dalla Regione nell'esercizio della sua autonomia legislativa. Analoga conclusione vale in ordine alla tenuta del registro da parte delle Camere di commercio, per quanto concerne l'iscrizione dei titolari o gestori delle imprese qui considerate. La competenza della Regione a quest'ultimo proposito discende, peraltro, dal disposto del terzo comma dell'art. 64 del d.P.R. n. 616/77, le cui previsioni, occorre ricordare, sono espressamente lasciate ferme dall'art.della legge 217.

Va infine avvertito che la censura mossa all'ultimo comma dell'art. 5 non puo' essere condivisa. La disposizione in esame deroga al criterio dell'esame di idoneita' solo a favore di chi, all'entrata in vigore della legge 217, risulti esercitare le attivita' di gestione di strutture ricettive e di annessi servizi turistici. Questa disposizione tien conto delle aspettative degli esercenti del settore e dell'esperienza da loro gia' acquisita. Se il legislatore statale ha ritenuto di dover esonerare tali soggetti dall'esame di idoneita', esso non ha per questo vulnerato la sfera dell'autonomia regionale.

3.4.3. - Vanno ora esaminate le censure mosse dalla Provincia di Bolzano all'art. 6 e le altre, di questa ricorrente e della Regione Sardegna, che concernono l'art. 7. La tipologia delle strutture ricettive, e la relativa classificazione, sono, vien dedotto, incompatibili, per il grado di concretezza al quale sarebbe scesa la legge statale, con l'invocata sfera dell'autonomia speciale. L'assunto non merita accoglimento. Siamo, anche qui, di fronte a norme di indirizzo e coordinamento, sorrette dall'esigenza di un assetto e classificazione uniforme delle strutture, sulle quali si fa affidamento per salvaguardare, e promuovere, il flusso delle attivita' turistiche. Non vi e' dubbio che, pure sotto quest'aspetto della materia, vengano in giuoco interessi ultra regionali (cfr. sent. 70/81). A cio' si aggiunge che la legge statale, dove si occupa delle strutture ricettive e ne configura i tipi, non trascura di adottare un criterio di salvaguardia dell'autonomia regionale. Recita infatti l'ultimo comma dell'art. 6: "In rapporto alle specifiche caratteristiche ed esigenze locali le Regioni possono individuare e disciplinare altre strutture destinate alla ricettivita' turistica". Le norme statali di indirizzo e coordinamento vengono nel presente caso a predisporre una disciplina che si applica, immediatamente e per intero, in assenza di disposizioni del legislatore regionale. Le norme prodotte dalla Regione o dalla Provincia, non importa se prima dell'entrata in vigore della legge n. 217 o successivamente, non devono, d'altra parte, essere necessariamente ritenute illegittime. Esse non lo sono, infatti, sia quando

prevedono altre strutture ricettive, in aggiunta a quelle tipizzate dall'art. 6, come e' del resto testualmente stabilito, sia quando adattano le previsioni dell'art. 6 alle peculiari esigenze del turismo nell'a'mbito dell'ente autonomo, secondo le scelte di quest'ultimo, che la legge statale, in definitiva, presuppone. Il regime dettato negli artt. 6 e 7 va invece, in forza del sottostante, ed assorbente, interesse ultraregionale, considerato come inderogabile dalle Regioni e Province autonome in quei casi, in cui sono fissati requisiti minimi, ai fini della classificazione demandata alla legge regionale. In difetto di tali requisiti, l'indirizzo legislativo impresso al settore dall'intervento dello Stato sarebbe, per vero, compromesso. Allo stesso titolo, sono inderogabili le norme concernenti la distinzione degli alberghi, e delle altre strutture ricettive, in diverse categorie, graduate, anche agli effetti della normativa tributaria (cfr. art. 12), con un numero di stelle decrescenti, secondo gli standards prescritti come uniformi. Rivestono, precisamente, il carattere ora delineato le previsioni del nono comma dell'art. 6 e quelle dell'art. 7, queste ultime insieme con le disposizioni transitorie dell'art. 12. La precisazione andava fatta per stabilire in qual senso la questione ora considerata e' priva di fondamento.

3.4.4. - Ancora secondo la Regione Sardegna, e la Provincia di Bolzano, l'autonomia speciale sarebbe lesa dal vincolo di destinazione posto nell'art. 8. Cosi' non e', tuttavia. Il primo comma della disposizione impugnata stabilisce che le Regioni, con specifiche leggi, sottopongono a vincolo di destinazione le strutture ricettive indicate dall'art. 6. Il vincolo e' instaurato ai fini della conservazione del patrimonio che si vuol tutelare, ma solo in quanto "rispondente alle finalita' di pubblico interesse e dell'utilita' sociale". Per questa via e' fatto salvo il discrezionale apprezzamento del legislatore regionale: il quale, se decide di porre sotto vincolo le strutture ricettive, dovra' soltanto adeguarsi alle prescrizioni del quinto comma in tema di rimozione del vincolo stesso, neppur esse in alcun senso lesive delle competenze garantite alle ricorrenti, fermo restando il non contestato divieto di sottoporre al regime vincolistico gli alloggi rurali, quelli gestiti da affittacamere e le case gli appartamenti per le vacanze (cfr. il primo comma dell'art. 8). Va altresi' escluso, per le ragioni ora dette, che le attribuzioni delle ricorrenti in materia urbanistica siano intaccate dalle previsioni del secondo, terzo e quarto comma. Queste ultime disposizioni impongono ai Comuni gli adempimenti necessari per adeguare i propri strumenti urbanistici all'avvenuta instaurazione del vincolo da parte della Regione, o della Provincia, percio' sempre sulla base e nel rispetto delle autonome determinazioni di queste ultime.

3.4.5. - Le censure mosse dalla Provincia di Bolzano e dalla Regione Sardegna all'art. 9, che riguarda le agenzie di viaggio, vanno respinte per un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo, le previsioni in esame non sconfinano dal legittimo esercizio dell'indirizzo e coordinamento in via legislativa, come risulta, a tacer d'altro, dalle attribuzioni demandate alle Regioni nel secondo comma. A parte cio', la definizione delle agenzie di viaggio e turismo e' data nel primo comma in conformita' di un accordo internazionale - la convenzione sul contratto di viaggio - reso esecutivo in Italia con la legge 27 dicembre t977, n. 1084. Ecco un ulteriore ed idoneo supporto per l'intervento del legislatore statale, nei limiti in cui esso ha provveduto a disciplinare la materia, che le due ricorrenti assumono riservata alle rispettive sfere di attribuzioni.

3.4.6. - Altra questione, questa volta promossa dalla Provincia di Bolzano, dalla Regione Sardegna, e dalla Regione Emilia - Romagna, grava sull'art. 10. La disposizione censurata si occupa delle associazioni senza scopo di lucro operanti a livello nazionale per finalita' ricreative, culturali, religiose e sociali e le autorizza,

soltanto per i propri associati, ad esercitare attivita' turistiche e ricettive. E altresi' stabilito che la legge regionale fissi i requisiti minimi omogenei e le modalita' di esercizio delle attivita' sopra menzionate. Spetta all'organo legislativo della Regione assicurare che le attivita' medesime siano esercitate nei rispettivi a'mbiti associativi. Conviene aggiungere che, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 11, la fonte legislativa regionale e' competente anche per la disciplina dell'attivita' non professionale di quanti operano nel settore del turismo e del tempo libero a favore dei soci ed assistiti dalle associazioni contemplate nell'art. 10.

Ora, le ricorrenti si dolgono del fatto che le attribuzioni legislative loro riconosciute, dove le associazioni senza scopo di lucro siano di livello nazionale, non vengano previste anche con riguardo alle omologhe associazioni infra - regionali. Senonche', cosi' ragionando, si trascura che la norma di favore, grazie alla quale le associazioni in parola sono autorizzate direttamente dalla legge a svolgere attivita' turistiche e ricettive, ben poteva essere posta dalla legge statale, perche' si tocca la sfera, ad essa riservata, di un diritto individuale consacrato in Costituzione; e non e' un corretto motivo di censura che il legislatore statale abbia contemplato il solo caso in cui il fenomeno associativo assurge a quella dimensione nazionale, da cui dipende il rilievo ad esso qui attribuito. Del resto, la stessa norma impugnata investe le leggi regionali, sotto i vari profili sopra richiamati, della normativa di attuazione e svolgimento dei precetti in essa contenuti. Lungi dall'invadere la sfera della Regione, essa lascia all'autonomia delle ricorrenti cosi' larghe possibilita' di intervento, nel settore delle associazioni operanti a livello nazionale, che, se mai, risulta suscettibile di sviluppo, mediante altra e piu' concreta disciplina di indirizzo e coordinamento, da emanarsi per legge, o nelle altre vie in cui questa funzione e' esercitata dallo Stato. In quella sede potra' essere risolto il problema se, e a quali condizioni, i poteri conferiti in questa materia a Regioni e Province comprendono quello di regolare l'attivita' delle associazioni limitate al territorio dell'ente autonomo. La questione, com'e' posta alla Corte, non e' quindi fondata.

3.4.7. - Va da ultimo considerata la questione che riguarda l'art. 11, prospettata dalla Provincia di Bolzano e dalla Regione Sardegna e, limitatamente a talune previsioni del terz'ultimo comma, anche dalla Regione Emilia - Romagna, come si e' a suo tempo precisato. Detto articolo contiene definizioni e tipologia delle attivita' professionali. Ad acclararne l'infondatezza valgono le considerazioni svolte sopra, in merito alle analoghe disposizioni degli artt. 6 e 7. Non e' fondata, va avvertito, neanche la specifica censura avanzata dalla Regione Emilia - Romagna, la quale lamenta che le capacita' professionali dei maestri di sci e gli altri esercenti le attivita' professionali ivi indicate debbano essere accertate dalla Regione esclusivamente alla stregua - cosi' asserisce la ricorrente - di criteri didattici elaborati da mal definiti enti ed associazioni nazionali. In effetti, il censurato comma, nell'investire la Regione degli accertamenti in discorso, altro non stabilisce, se non un'indicazione delle categorie di enti ed associazioni, da cui vanno predisposti i criteri didattici per la formazione professionale dei maestri, delle guide e degli istruttori in detta disposizione contemplati. Ma con cio' resta fermo che spetta alla Regione sia individuare gli enti e le associazioni competenti per l'elaborazione dei criteri didattici, sia valutare la congruita' dei criteri cosi' elaborati rispetto all'accertamento, ad essa rimesso, per i vari gradi di professionalita', delle adeguate capacita' dei soggetti interessati. Va quindi esclusa la dedotta violazione dei poteri di autonomia.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimita' costituzionale:

a) degli artt. 4, 6,7,11 e 12 della legge 17 maggio 1983, n. 217 ("Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica"), sollevate, in riferimento agli artt. 3, terzo comma; 8 nn. 5,19 e 20; 9, n. 7; e 16 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, dalle Province autonome di Trento e Bolzano con i ricorsi in epigrafe;

b) degli artt. 4,5,11 e 12 della legge 17 maggio 1983, n. 217, sollevate, in riferimento agli artt. 3, lett. a) e p); 4, lett. a); 6 e 56 dello statuto speciale per la Sardegna, dalla Regione Sardegna con il ricorso in epigrafe;

c) dell'art. 4 della legge 17 maggio 1983, n. 217, sollevata in riferimento all'art. 4, nn. 1 e 10 dello statuto speciale per il Friuli - Venezia Giulia, dalla Regione Friuli - Venezia Giulia con il ricorso in epigrafe;

d) degli artt. 5 e 11 della legge 17 maggio 1983, n. 217, sollevate, in riferimento agli artt. 5, 117 e 118 Cost., dalla Regione Emilia - Romagna con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale:

a) degli artt. 1, 8,9,10,13,14 e 15 della legge 17 maggio 1983, n. 217, sollevate, in riferimento agli artt. 3, terzo comma; 8, nn. 5,19 e 20; 9, n. 7; 16,78 e 79 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, dalle Province autonome di Trento e Bolzano con i ricorsi in epigrafe;

b) degli artt. 1, 2,3,8,10 e 15 della legge 17 maggio 1983, n. 217, sollevate, in riferimento agli artt. 3, lett. a), f) e p); e 6 dello statuto speciale per la Sardegna, dalla Regione Sardegna con il ricorso in epigrafe;

c) degli artt. 1 e 2 della legge 17 maggio 1983, n. 217, sollevate, in riferimento all'art. 4, n. 10 dello statuto speciale per il Friuli - Venezia Giulia, dalla Regione Friuli - Venezia Giulia con il ricorso in epigrafe;

d) degli artt. 1, 10, 13, 14 e 15 della legge 17 maggio 1983, n. 217, sollevate, in riferimento agli artt. 5, 117, 118 e 119 Cost., dalla Regione Emilia - Romagna con il ricorso in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1 luglio 1986.

F.to: LIVIO PALADIN - ANTONIO LA
PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI -
GIUSEPPE FERRARI - GIUSEPPE SAJA -
GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO
CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO -
FRANCESCO GRECO - GABRIELE PESCATORE
- UGO SPAGNOLI - FRANCESCO PAOLO
CASAVOLA.
GIOVANNI VITALE - Cancelliere

SENTENZA N. 294
ANNO 1986
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale della legge 23 ottobre 1985, n. 595 (Norme per la programmazione sanitaria e per il piano sanitario triennale 1986-88) promossi con i ricorsi proposti dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dalla Regione Lombardia, notificati il 5 dicembre 1985, depositati in Cancelleria il 12 e il 16 dicembre 1985, rispettivamente iscritti ai nn. 46, 47 e 48 del registro ricorsi 1985 e pubblicati i primi due nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 302 bis del 1985 e il terzo in quella n. 1, 1 serie speciale del 1986.

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

Udito nell'udienza pubblica del 14 ottobre 1986 il giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi gli avvocati Sergio Panunzio per le Province autonome di Trento e di Bolzano, Valerio Onida per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - I ricorsi proposti rispettivamente dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e il ricorso proposto dalla Regione Lombardia, per la connessione dell'oggetto - impugnazione diretta di statuizioni contenute in disposizioni della legge 23 ottobre 1985, n. 595, recante "Norme per la programmazione sanitaria e per il piano triennale 1986-1988" - si prestano ad essere esaminati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

2. - Un primo ordine di censure e' diretto dalla Provincia di Trento contro le norme racchiuse negli artt. 3, comma quinto, e 5, commi secondo, terzo e quarto, della legge n. 595 sopra indicata e dalla Provincia di Bolzano contro quella contenuta nell'art. 5 (commi ora indicati ed inoltre comma quinto e successivi con esso connessi) della legge medesima. Un secondo ordine di censure e' diretto dalle Province autonome di Trento e di Bolzano contro le norme contenute negli artt. 10 (particolarmente comma primo, lett. b), e 13, commi secondo e terzo, della legge n. 595 del 1985.

3. - L'art. 3 della legge, in materia di prestazioni sanitarie da erogare in forma indiretta nel caso di impossibilita' da parte delle strutture pubbliche o convenzionate di erogarle in forma diretta tempestivamente, stabilisce con il comma quinto:

a) la previsione mediante decreto del Ministro della sanita' (sentito il Consiglio sanitario nazionale, previo parere del Consiglio superiore di sanita') dei criteri di fruizione in forma indiretta (da parte di cittadini italiani residenti in Italia) presso centri di altissima specializzazione all'estero, di prestazioni che non siano ottenibili nel nostro Paese tempestivamente o in forma adeguata alla particolarita' del caso clinico;

b) la determinazione mediante lo stesso decreto dei limiti e delle modalita' per il concorso nella spesa relativa a carico dei bilanci delle singole unita' sanitarie locali. L'art. 5, dopo avere definito (comma primo) di alta specialita' date prestazioni sanitarie (quelle di diagnosi, cura e riabilitazione che richiedono particolare impegno di

qualificazione, mezzi, attrezzature e personale specificamente formato), dispone con i commi secondo, terzo e quarto:

a) la formazione dell'elenco delle prestazioni di alta specialita' in rapporto a bacini di utenza di larghe dimensioni mediante decreto del Ministro della sanita' (da emanare con le modalita' procedimentali suindicate), decreto che fissa altresi' taluni requisiti minimi e caratteristiche necessarie delle strutture predisposte per l'esercizio delle attivita' relative (personale, attrezzature, posti letto, collegamenti con le attivita' specialistiche affini o complementari che devono esistere nella medesima struttura o nel presidio in cui si trova inserita l'alta specialita'; professionalita' del personale);

b) la fissazione mediante il piano sanitario del numero dei bacini di utenza, e, sempre mediante il detto piano, la definizione dei medesimi e l'attribuzione alle Regioni di strutture specialistiche e di apparecchiature di avanzata tecnologia. Il comma primo dell'art. 10 della legge, dopo avere previsto che i piani sanitari delle Regioni e delle Province autonome, nel definire le misure di cui al precedente art. 9, lett. f) (distribuzione nel territorio dei presidi fissi o da istituire), devono contenere indicazioni vincolanti finalizzate alla utilizzazione ottimale dei servizi o dei posti letto in conformita' a dati parametri tendenziali, stabilisce fra questi, con lett. b), il tasso medio di spedalizzazione del 160 per mille. I commi secondo e terzo dell'art. 13 stabiliscono rispettivamente fra l'altro: a) che la definizione delle piante organiche provvisorie e' pregiudiziale all'approvazione del piano sanitario della Regione o della Provincia autonoma; b) che nella prima applicazione della legge il personale di ruolo delle unita' sanitarie locali, che non trovi collocazione nelle piante organiche delle unita' sanitarie della Regione o della Provincia, e' provvisoriamente utilizzato in soprannumero riassorbibile nell'ambito dell'unita' sanitaria locale di appartenenza. 4. - Entrambe le Province autonome ricorrenti lamentano la lesione della competenza legislativa concorrente e della competenza amministrativa ad esse rispettivamente attribuite, in materia di "igiene e sanita', ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera", dall'art. 9, n. 10, e dall'art. 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670): competenze nella piena disponibilita' di esse Province anche a seguito dell'emanazione delle Norme di attuazione dello Statuto in materia di igiene e di sanita' (d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197) e riaffermate dalla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 80). In particolare, secondo la Provincia di Trento, la normativa concernente le prestazioni indirette da erogare presso centri esteri di altissima specializzazione (art. 3, comma quinto, legge n. 595 del 1985) violerebbe le indicate competenze provinciali sia introducendo direttamente una disciplina dettagliata della materia per quel che concerne i presupposti della fruizione ed il concorso nelle relative spese da parte delle unita' sanitarie locali, sia demandando ad un atto statale, per di piu' meramente amministrativo (decreto del Ministro della sanita') l'ulteriore disciplina della materia stessa. E la violazione sarebbe tanto piu' grave trattandosi di competenza gia' esercitata dalla Provincia di Trento, avendo questa, con l'art. 7 della legge provinciale 3 maggio 1975, n. 20, regolato la materia con il prevedere, per il concorso nelle spese relative a prestazioni da erogare all'estero, la deliberazione di interventi da parte della Giunta provinciale. Analogamente la normativa concernente le prestazioni sanitarie di alta specialita' e le relative strutture (art. 5, commi secondo, terzo e quarto, ed ancora quinto e seguenti con esso connessi, legge n. 595 del 1985), secondo entrambe le Province ricorrenti, violerebbe le indicate competenze provinciali sia ponendo una disciplina dettagliata della materia, sia riservandone l'ulteriore

regolamentazione ad atti dello Stato - quali il piano sanitario nazionale e un decreto del Ministro della sanita' - sia, infine, condizionando incisivamente il contenuto degli stessi piani sanitari provinciali. Secondo la Provincia di Bolzano, poi, la normativa da essa impugnata sarebbe in contrasto altresi' con il princi'pio della parita' linguistica sancito negli artt. 2 e 100 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. Princi'pio che, sempre secondo la Provincia di Bolzano, sarebbe stato ribadito dall'art. 7 del d.P.R. n. 197 del 1980 (Norme di attuazione dello Statuto in materia di igiene e sanita', integrative di quelle dettate con il d.P.R. n. 474 del 1975). E cio' in quanto tale art. 7 prevede, al comma primo, l'individuazione da parte del piano sanitario provinciale di servizi sanitari espletabili (in quanto non assicurati dalle strutture locali), in base ad apposite convenzioni della Provincia con i competenti organi austriaci, da cliniche universitarie ed ospedali pubblici austriaci in ragione delle loro specifiche finalita' e delle caratteristiche tecniche e specialistiche; e stabilisce, al comma secondo, la determinazione, con la legge provinciale di cui all'art. 25 della legge n. 833 del 1978 (disposizione attuata dalla Provincia di Bolzano con l'art. 5 della legge provinciale 5 gennaio 1984, n. 1, concernente il piano sanitario regionale), dei casi nei quali e' ammessa l'assistenza ora indicata. Secondo le ricorrenti, la normativa concernente la organizzazione degli ospedali (art. 10 della legge) violerebbe le indicate competenze con l'introdurre una disciplina di dettaglio nei confronti della programmazione sanitaria provinciale, cosi' vincolando i contenuti del piano sanitario e degli altri strumenti della programmazione sanitaria provinciale. Particolarmente cio' avverrebbe mediante l'imposizione del tasso di spedalizzazione, operata senza tener conto della piu' elevata incidenza della popolazione anziana e della correlativa esigenza di un tasso di spedalizzazione differenziato per alcuni territori, specie per quello di esse ricorrenti, e della conseguente necessita' di non vincolare sul punto il piano sanitario provinciale. Sempre secondo le ricorrenti, la normativa concernente le piante organiche del personale (art. 13 della legge) anche essa violerebbe le indicate competenze - che qui vengono fatte valere anche in relazione all'ordinamento del personale delle unita' sanitarie locali (art. 2 d.P.R. n. 474 del 1975 e legge provinciale n. 7 del 1981) con l'introduzione di una disciplina puntuale e vincolante circa la definizione delle piante organiche del personale delle unita' sanitarie locali, nonche' circa l'utilizzazione e l'inquadramento (tempi e modi) del personale stesso, e addirittura con la previsione del condizionamento reciproco fra approvazione di piante organiche e approvazione del piano sanitario provinciale. 5. - Le questioni di legittimita' costituzionale come sopra poste in riferimento agli artt. 9, n. 10, e 16 dello Statuto Trentino-Alto Adige non sono fondate. Quando si tratti di organizzare un servizio a carattere nazionale, o di regolare una programmazione, o di dettare norme sostitutive e anticipatrici della medesima - ipotesi che concorrono relativamente alle norme in esame - le regole del riparto fra Stato e soggetto di autonomia in tema di legislazione concorrente non possono essere interpretate in modo cosi' rigido da impedire alla legislazione statale di porre in essere strumenti normativi ed organizzatori diretti al perseguimento dei fini generali del servizio o della programmazione, trattandosi in definitiva di norme di coordinamento o sul coordinamento. Tanto deve ritenersi anche se la legislazione concorrente sia attribuita nel quadro di un'autonomia speciale, per definizione particolarmente garantita, e cio' almeno quando, come nel caso, il servizio (si tratta di servizio sociale) e la programmazione rientrino nell'attuazione di un valore assistito da specifica protezione costituzionale. Alla luce di siffatti princi'pi, i quali emergono da pregressa giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 340 del 1983 e n. 177 del 1986), appaiono

giustificate le norme oggetto d'impugnazione. In particolare appare giustificata la norma (art. 3, comma quinto, legge n. 595 del 1985) che, peraltro nel quadro di una disciplina di fondo non accentratrice a favore dello Stato (i commi secondo e terzo dell'articolo lasciano alle lggi provinciali l'individuazione delle prestazioni da erogare in forma indiretta per ravvisata inadeguatezza delle strutture locali) e con carattere di almeno relativa generalita' quanto all'oggetto, demanda a un decreto del Ministro per la sanita' (non senza garanzie procedimentali) la fissazione di criteri per la fruizione di alcune delle prestazioni indirette: quelle da erogare presso centri di alta specializzazione all'estero. Si tratta, all'evidenza, di una norma sul coordinamento del servizio sanitario diretta ad assicurare l'uguale fruizione di date prestazioni indirette (quelle ora indicate) da parte di tutti i cittadini: specificazione, questa, di un fine, che, relativamente alle prestazioni sanitarie in generale, e' proprio dell'istituzione del servizio sanitario nazionale (art. 1, comma terzo, della legge n. 833 del 1978), e di un obbiettivo che, sempre relativamente alle prestazioni sanitarie in generale, e' proprio della programmazione sanitaria nazionale (art. 3, comma secondo, della stessa legge). Ne' e' dato desumere argomento contrario dalla sentenza di questa Corte n. 177 del 1986, la quale ha dichiarato illegittima la previsione, ad opera dell'art. 13 della legge n. 181 del 1982, come modificato dall'art. 11, comma decimo, del decreto-legge n. 463 del 1983, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 638 del 1983, di interventi sostitutivi in materia di prestazioni eccedenti gli standards minimi previsti dalla programmazione sanitaria nazionale, perche', nella legge n. 595 del 1985 e nel sistema in cui essa si inquadra (quello introdotto con la legge n. 833 del 1978), le prestazioni di alta specializzazione sono considerate comprese in quelle da assicurare a tutti i cittadini, secondo i detti standards minimi, previsti dal piano sanitario nazionale, anche se esigono elevata specializzazione non riscontrabile nel nostro Paese in misura adeguata alla particolarita' del caso clinico (art. 3, comma quinto, legge impugnata). Laddove le "prestazioni aggiuntive" (cioe' quelle eccedenti gli standards minimi) sono rimesse all'autonomia regionale (art. 3, comma settimo, stessa legge impugnata). Analogamente deve ritenersi per la norma, che demanda allo stesso decreto la prefissione di limiti al concorso della spesa relativa alle suindicate prestazioni da parte delle unita' sanitarie locali (stesso art. 3). Si tratta, parimenti all'evidenza, di una norma sul coordinamento della spesa sanitaria: coordinamento che, collegandosi con l'art. 119, cpv. Cost., trova il suo titolo specifico nell'art. 5, comma primo, della legge n. 833 del 1978. Altrettali conclusioni possono essere pianamente formulate in ordine alle norme racchiuse nei commi secondo, terzo e quarto dell'art. 5 della legge n. 595 del 1985. Anche qui, per quel che concerne l'attribuzione allo Stato del potere di fissare con decreto del Ministro della sanita' i requisiti minimali e le caratteristiche necessarie delle strutture destinate a rendere prestazioni di alta specialita', si e' in presenza di una norma sul coordinamento dei servizi sanitari diretta ad assicurare l'eguale fruizione di date prestazioni sanitarie (quelle appunto di alta specialita') da parte di tutti i cittadini. Per analoghe ragioni deve ritenersi compito proprio del piano sanitario nazionale la definizione del numero e delle dimensioni dei bacini d'utenza delle alte specialita'. Sempre per analoghe ragioni e' giustificata la previsione di un intervento del Ministro della sanita' per la formazione dell'elenco delle alte specialita', elenco che va stabilito in relazione a bacini di utenza di larghe dimensioni. La legge, peraltro, al comma quinto dell'art. 5, per l'ipotesi di popolazione di Regioni o Province che non raggiunga la dimensione di un bacino d'utenza, demanda al piano sanitario regionale o provinciale - che non per questo viene condizionato nei suoi contenuti di valutazione degli interessi

localizzabili e di programmazione del loro soddisfacimento - l'individuazione di sedi per il rendimento di prestazioni di alta specialita' o ad esse strumentali in altre Regioni o Province. Senza dire che la portata accentratrice del previsto intervento statale (pur giustificata) e' attenuata da cio' che, a norma del comma ottavo dell'art. 5, l'elenco delle prestazioni di alta specialita' formato dal Ministro per la sanita' puo' essere aggiornato o variato su richiesta delle singole Regioni o delle Province autonome. Anche la prefissione ai piani sanitari delle Regioni o delle Province autonome di contenuti minimi (art. 10 della legge impugnata) e' giustificata in quanto misura normativa sul coordinamento ai fini suindicati, e cio' tanto piu' per le indicazioni vincolanti finalizzate alla utilizzazione ottimale dei servizi e dei posti letto alla stregua di dati parametri come quello stabilito, peraltro come tendenziale, dal comma primo, lett. b), specificamente impugnato (quelle prescritte con le altre parti dell'art. 10 sono solo genericamente contestate). Quanto alle norme in tema di piante organiche del personale, entrambe dettate in via transitoria, e' da osservare:

a) la disposta subordinazione dell'approvazione del piano sanitario della Regione o della Provincia autonoma alla definizione di piante organiche provvisorie (art. 13, comma secondo) e' da ritenere uno strumento normativo di organizzazione della programmazione ragionevolmente adottato con riferimento alla fase di avvio (non potendo logicamente darsi compiuta programmazione sanitaria regionale o provinciale, se non sulla base della previsione almeno provvisoria di compiti assegnati al personale da impiegare); b) l'imposizione, in sede di prima applicazione della legge, della provvisoria utilizzazione in soprannumero riassorbibile del personale esuberante nell'ambito della unita' sanitaria locale di appartenenza, e' giustificata in quanto predispone uno strumento organizzatorio necessario in pari tempo all'ordinato perseguimento dei fini del servizio sanitario ed alla regolamentazione - quanto piu' possibile uniforme secondo la linea normativa tracciata con la legge n. 833 del 1978, art. 47 - e quanto piu' possibile volto ad evitare problemi di occupazione. Ne' puo' trarsi argomento contrario dalla sentenza n. 177 del 1986 la quale si riferisce ai ridimensionamenti dei servizi eccedenti e all'organizzazione interna del lavoro delle unita' sanitarie locali in relazione a loro peculiari esigenze. 6. - Egualmente non fondata appare la questione di legittimita' costituzionale sollevata dalla Provincia di Bolzano nei confronti del comma quinto, e successivi, in quanto connessi, dell'art. 5 della legge n. 595 del 1985 in riferimento agli artt. 2 e 100 dello Statuto del Trentino-Alto Adige (tutela delle minoranze linguistiche). Al riguardo e' sufficiente osservare che la rimessione in via generale al piano sanitario della Regione o della Provincia autonoma delle determinazioni circa la dislocazione territoriale delle strutture di alta specialita' o delle apparecchiature di alta tecnologia, ovvero circa l'individuazione di sedi di altra Regione o Provincia nel caso di popolazione che non raggiunga le dimensioni di un bacino d'utenza, non e' incompatibile con l'individuazione da parte della Provincia di Bolzano, mediante il piano sanitario provinciale, di servizi sanitari espletabili da cliniche universitarie e ospedali pubblici austriaci in ragione delle loro specifiche finalita' e caratteristiche tecniche e specialistiche, come previsto dall'art. 7 del d.P.R. n. 197 del 1980. 7. - Un terzo ordine di censure e' diretto dalla Provincia autonoma di Trento contro l'art. 6, commi primo, secondo e terzo, della legge n. 595 del 1985, in riferimento agli artt. 9, n. 10, 16, 54, n. 5, e 78 dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige; dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli stessi parametri, nonche' a quelli di cui agli artt. 4, 33 e 49 dello stesso Statuto; e dalla Regione Lombardia contro l'art. 6, comma secondo, della stessa legge, in riferimento

agli artt. 117, 118 e 125 Cost., nonche' agli artt. 2, legge n. 382 del 1975, 4, comma terzo, d.P.R. n. 616 del 1977, 5 e 11, legge n. 833 del 1978. Il comma primo dell'art. 6 commina la sospensione, a decorrere dal centoventesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge, della erogazione alle Regioni e alle Province autonome di parte del finanziamento sanitario, fino all'approvazione da parte di detti enti dei rispettivi piani sanitari. Il comma secondo dell'art. 6 prevede il potere del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della sanita', di sostituirsi agli organi regionali, in caso di persistente inattivita' di questi, nel compimento degli atti omessi, che costituiscano adempimenti da svolgersi entro termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi da realizzare. Il comma terzo dell'art. 6 consente, per il caso di omissiome da parte delle unita' sanitarie locali di adempimenti amministrativi concernenti la pianificazione regionale da eseguire entro termini tassativi, l'applicazione delle misure sostitutive stabilite dall'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181, come modificato dall'art. 11, comma decimo, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638 (l'art. 13 della legge n. 181 del 1982, come sopra modificato, al cui contenuto fa materiale rinvio l'art. 6, comma terzo, riguarda il potere del Ministro per la sanita' nel caso di omissione da parte di unita' sanitarie di adempimenti connessi alla verifica della regolarita' di erogazione della spesa sanitaria e piu' in genere al contenimento della spesa stessa prescritti da leggi statali o da leggi regionali di attuazione di coordinamento statale ex art. 5 legge n. 833 del 1978), qualora la Regione o la Provincia autonoma non provvedano, in via sostitutiva anche mediante l'invio di appositi commissari, di provvedere esso stesso. 8. - Secondo le Province autonome ricorrenti, l'impugnato primo comma dell'art. 6 violerebbe la loro autonomia finanziaria (art. 78 dello Statuto speciale) ed altresi' le loro competenze legislative e amministrative in materia sanitaria (artt. 9, n. 10, e 16 dello Statuto speciale), condizionando in modo indebito le prime (adozione del piano sanitario) ed impedendo in modo altrettanto indebito l'esercizio della seconda. Sempre secondo le Province ricorrenti, la previsione del potere sostitutivo dello Stato, di cui all'art. 6, comma secondo, in relazione all'esercizio di funzioni proprie, quali sono quelle attribuite in materia sanitaria, importerebbe deroga al princi'pio che ammette la sostituzione soltanto nell'esercizio di funzioni delegate - princi'pio enunciato in via generale dagli artt. 2 legge-delega n. 382 del 1975 e 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, e confermato, in relazione alla materia sanitaria, dall'art. 5, comma quarto, della legge n. 833 del 1978, ma desumibile, per esse Province, dalla tassativita' delle disposizioni dello Statuto Trentino-Alto Adige concernenti ipotesi di poteri sostitutivi statali (artt. 33 e 49, comma primo) - con conseguente violazione della loro autonomia, tanto piu' grave in relazione al carattere speciale dell'autonomia stessa. Analoghe considerazioni svolge la Regione Lombardia, la quale sottolinea negativamente la genericita' e latitudine della previsione, suscettiva di coprire un arco indefinito di atti e di adempimenti anche di diversa natura senza alcun criterio discriminativo, e non comprensiva, invece, di garanzie procedimentali come la diffida o la audizione della Regione interessata, o il parere di organi parlamentari. Le ragioni indicate a proposito del comma secondo concorrerebbero, in una col carattere dettagliato della disciplina (per se' incompatibile con la legislazione concorrente delle Province autonome in materia di sanita'), a far ritenere costituzionalmente illegittima la previsione del potere sostitutivo di cui all'art. 6, comma terzo, il quale peraltro sarebbe specificamente in contrasto con l'art. 54, n. 5, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, attributivo in via riservata alla Giunta provinciale del controllo sostitutivo sulle

amministrazioni locali e quindi sulle unita' sanitarie locali (disposizione statutaria attuata, per le dette unita', dall'art. 15 della legge regionale 30 aprile 1980, n. 6). La Provincia di Bolzano sostiene che il comma terzo viola anche il princi'pio di tutela delle minoranze linguistiche, di cui all'art. 4 dello Statuto speciale Trentino-Alto Adige, in quanto non prevede, come invece stabilito dall'art. 54, n. 5, dello stesso Statuto, che, nella Provincia di Bolzano, i commissari di cui all'art. 13 della legge n. 181 del 1982 siano scelti nel gruppo linguistico che ha la maggioranza degli amministratori in seno all'organo piu' rappresentativo dell'ente. 9. - Della questione sollevata circa la legittimita' del primo comma dell'art. 6 va dichiarata l'inammissibilita' sopravvenuta in relazione alla disciplina introdotta col decreto-legge 18 giugno 1986, n. 282, art. 20, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1986, n. 461, disciplina che innovativamente ha collegato la sanzione prevista per l'omessa approvazione del piano sanitario della Regione o della Provincia autonoma a un termine decorrente dal compimento di ulteriori attivita' normative statuali. 10. - Quanto alle questioni di legittimita' costituzionale concernenti i commi secondo e terzo dell'art. 6, va riconosciuto che la sostituzione dello Stato ad un soggetto di autonomia in caso di omissioni nelle quali esso incorra nell'esercizio di funzioni proprie - quali sono le funzioni di amministrazione attiva e lo stesso controllo sostitutivo rispetto ad altri enti in materia sanitaria va giustificata, giacche', per sua natura, essa importa ingerenza nella sfera di autonomia, piu' grave quando si tratti di autonomia speciale. Ma la sostituzione puo' certamente ritenersi consentita in relazione ad una programmazione, in quanto la misura sostitutiva sia ragionevolmente prevista quale mezzo indispensabile per la predisposizione od organizzazione della programmazione, nonche' per il perseguimento dei suoi scopi essenziali. Cio' anche in presenza di autonomie speciali, se la programmazione sia volta all'attuazione di un valore costituzionale primario o fondamentale (e qui si tratta di programmazione volta all'attuazione del valore di cui all'art. 32 Cost.). Si intende come, cosi' concepita e limitata, la sostituzione non possa legittimamente estendersi ad atti che, lungi dall'essere specificazioni del quadro programmatorio generale, anche integrato dalla programmazione regionale (cfr. comma terzo dell'art. 6), costituiscano essi stessi valutazioni o scelte aggiuntive od organizzative del servizio di interesse meramente locale: in tal caso e' esclusa per definizione l'incidenza sul detto quadro programmatorio o sugli scopi essenziali di esso. Ed e' inutile dire che e' riservato a questa Corte, in sede di conflitto di attribuzione, il sindacato sul rispetto dei limiti cosi' disegnati, ivi compreso quello costituito dalla ragionevolezza della valutazione circa la necessita' delle misure rispetto agli scopi essenziali della programmazione. Del resto analoga e, in un certo senso, convergente limitazione discende dalla doverosa osservanza del princi'pio di leale cooperazione, princi'pio - assistito da particolare operativita' in caso di valore costituzionale alla cui realizzazione siano chiamati Stato e soggetti di autonomia - il quale impone di non procedere alla sostituzione stessa, se non previa adozione di quelle misure (informazioni attive e passive, sollecitazioni ed altre) che per i momenti, i livelli, le modalita', siano idonee a qualificare l'intervento sostitutivo come necessitato dall'inerzia del soggetto di autonomia e in pari tempo come riferibile all'applicazione del detto princi'pio e non ad emulativita' o a prevaricazione. Ed anche per tale aspetto, come e' ovvio, puo' aprirsi il sindacato della Corte in sede di conflitto di attribuzione. Con le rese precisazioni interpretative - le quali si pongono sulla linea di precedenti sentenze di questa Corte: cfr. nn. 340 del 1983, 356 e 357 del 1985, 153, 177 e 195 del 1986 - le questioni di legittimita' suindicate sono da dichiarare non fondate. Va

egualmente disattesa la censura rivolta dalla sola Provincia di Bolzano al suindicato art. 6, comma terzo, in riferimento agli artt. 4 e 54, n. 5, dello Statuto speciale, poiche' l'art. 13 della legge n. 181 del 1982, come richiamato dalla norma impugnata, non esonera lo Stato, nell'ipotesi di nomina di commissari, dall'osservanza dell'obbligo posto con la predetta norma statutaria (cfr. sent. n. 177 del 1986).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i ricorsi di cui in epigrafe:

Dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 3, comma quinto, e 5, commi secondo, terzo e quarto della legge 23 ottobre 1985, n. 595 (Norme per la programmazione sanitaria e per il piano sanitario triennale 1986-1988) sollevate dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 9, n. 10, e 16 dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), nonche' le questioni di legittimita' costituzionale dell'art. 5, commi suindicati ed ancora comma quinto e successivi con esso connessi, sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli stessi parametri ed altresi' agli artt. 2 e 100 del detto Statuto speciale;

Dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 10 e 13, commi secondo e terzo, della legge n. 595 del 1985 ora indicata, sollevate dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 9, n. 10, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige;

Dichiara inammissibile la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 6, comma primo, della legge n. 595 del 1985 suindicata, sollevata dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 9, n. 10, 16 e 78 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige;

Dichiara non fondate nei sensi di cui in motivazione le questioni di legittimita' costituzionale dell'art. 6, commi secondo e terzo della legge n. 595 del 1985 suindicata, sollevate dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 9, n. 10, 16 e 54, n. 5, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli articoli 4, 9, n. 10, 16, 33, 49 e 54, n. 5, dello Statuto speciale suddetto; e dalla Regione Lombardia in riferimento agli articoli 117, 118, 125 Cost., ed altresi' all'art. 2 della legge 22 luglio 1985, n. 382, all'art. 4, comma terzo, del d.P.R. 27 luglio 1977, n. 616, e agli artt. 5 e 11 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 dicembre 1986.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il redattore: CORASANITI

Depositata in cancelleria il 31 dicembre 1986.

Il direttore della cancelleria: VITALE

SENTENZA N. 49
ANNO 1987
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 5-quinquies d.l. 7 febbraio 1985 n. 12, convertito con modifiche in legge 5 aprile 1985 n. 118, avente per oggetto "Misure finanziarie in favore dei Comuni ad alta tensione abitativa" e nei giudizi promossi con ricorsi delle Province autonome di Trento e Bolzano, per conflitti di attribuzioni sorti a seguito della ripartizione dei fondi destinati ai programmi di edilizia abitativa, notificati, i giudizi di legittimita', l'11 marzo e il 9 maggio 1985, i conflitti di attribuzioni l'11 marzo 1983, il 21 e 28 settembre 1984, il 1ø e 6 agosto e il 5 ottobre 1985, rispettivamente depositati il 19 marzo, il 13 maggio 1985, il 17 marzo 1983, il 28 settembre e 4 ottobre 1984, il 7 agosto e l'11 ottobre 1985 ed iscritti ai nn. 15 e 22 del registro ricorsi 1985, nn. 10 e 11 del registro ricorsi 1983, nn. 37 e 39 del registro ricorsi 1984 e nn. 37, 38, e 41 del registro ricorsi 1985;

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1986 il giudice relatore Francesco Saja;

Udito l'avvocato Sergio Panunzio per le Province autonome di Trento e Bolzano e l'avvocato dello Stato Paolo Vittoria per il Presidente del Consiglio dei ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - Le questioni, che formano oggetto dei ricorsi in epigrafe, sono tra loro connesse e le relative soluzioni dipendono da una comune premessa, relativa alla competenza (primaria) delle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di edilizia sovvenzionata (art. 8 n. 10 d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). Pertanto tutti i giudizi vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Le due Province sono insorte con quattro ricorsi per conflitto di attribuzioni avverso altrettanti provvedimenti governativi, adottati sulla base del d.l. 23 gennaio 1982 n. 9 convertito con modificazioni nella l. 25 marzo 1982 n. 94; successivamente, con un altro gruppo di ricorsi le stesse Province: a) hanno impugnato in via principale la disciplina statale, avente ispirazione analoga a quella sopra indicata e contenuta nel d.l. 7 febbraio 1985 n. 12 convertito con modificazioni nella l. 5 aprile 1985 n. 118; b) hanno proposto altri tre ricorsi per conflitto di attribuzioni contro i conseguenti provvedimenti amministrativi adottati dal Governo sulla base di tale ultima disciplina e ritenuti anch'essi invasivi della competenza provinciale.

Gli anzidetti atti normativi concernono la grave situazione in cui si erano venute a trovare in comuni ad alta tensione abitativa i locatari di immobili ad uso di abitazione, nei confronti dei quali era stato giudizialmente disposto il rilascio degli immobili stessi: di conseguenza prevedono eccezionali misure di varia natura, tra cui finanziamenti straordinari, per il reperimento (costruzione, acquisto, ecc.) di abitazioni da assegnare ai conduttori suindicati, che non erano in condizioni economiche di provvedervi autonomamente, ma avevano bisogno di particolari agevolazioni.

3. - Le due Province con i ricorsi introduttivi e, in modo ancor piu' preciso, con le memorie depositate nell'imminenza della pubblica udienza, hanno circoscritto la portata delle loro censure. Esse, pur energicamente affermando la propria competenza primaria in subiecta materia ed invocando al riguardo anche gli artt. 16 e 78 del richiamato statuto speciale, non contestano la legittimita' degli interventi statali a favore delle persone che erano sul punto di rimanere prive di abitazione e non erano in condizione di procurarsene un'altra; si dolgono soltanto di essere state estromesse dall'iter procedimentale relativo all'attuazione delle suddette misure agevolative.

Al riguardo e' pero' preliminare il rilievo che, nonostante la rilevata comune finalita', i due testi normativi (del 1982 e del 1985) non hanno il medesimo contenuto, giacche' in quello successivo esiste una disposizione (art. 5-quinquies cit. l. n. 118/1985) che, come si vedra' in seguito, impone una diversa soluzione.

I due gruppi di impugnative vanno quindi considerati separatamente.

4. - Iniziando l'esame dei quattro ricorsi per conflitti di attribuzioni collegati alle norme del 1982, rileva la Corte che la Presidenza del Consiglio dei ministri ha preliminarmente eccepito la loro inammissibilita', in quanto le due Province non hanno impugnato la precedente legge 15 dicembre 1979 n. 629, avente - a dire della stessa Presidenza - contenuto precettivo identico a quella del 1982, sicche' le attuali impugnazioni sarebbero precluse per acquiescenza.

L'eccezione non puo' essere accolta.

Rileva la Corte in via generale che non e' consentita la trasposizione nel giudizio di costituzionalita', avente la precipua ed essenziale finalita' di assicurare l'osservanza dei precetti della Carta fondamentale, di istituti propri del processo ordinario. In particolare, avendo ogni atto normativo una propria autonomia nell'ambito dell'ordinamento, non puo' ritenersi precluso il ricorso a questa Corte per effetto dell'omessa impugnazione, da parte degli interessati, di un atto precedente avente contenuto eguale o analogo, sicche' non e' configurabile una situazione di acquiescenza conseguente a tale omissione (cfr. sentt. n. 44 del 1957, 3 del 1964, 171 del 1971).

Nella fattispecie, poi, l'oggetto del giudizio e' dato da quattro conflitti di attribuzioni e non da un'impugnazione principale della legge, sicche' quest'ultima opera come mero presupposto dei provvedimenti governativi censurati, ai quali in nessun caso la pretesa acquiescenza potrebbe essere riferita. Senza dire, infine, che l'assiomatica affermazione della Presidenza del Consiglio circa l'identico contenuto dei due provvedimenti legislativi appare arbitraria, risultando per contro di tutta evidenza, come osservano giustamente le due Province, la diversita' della disciplina in essi contenuta.

5. - Nel merito pero' la doglianza delle ricorrenti non e' fondata.

L'esigenza di fronteggiare efficacemente e compiutamente le gravi e preoccupanti conseguenze dei ricordati provvedimenti di rilascio si ricollega invero alle fondamentali regole della civile convivenza, essendo indubbiamente doveroso da parte della collettivita' intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione. Da tale esigenza, che rifiuta qualsiasi frazionamento territoriale, discende la legittimita' dell'intervento statale, chiaramente riconducibile all'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento. Questa pero' non e' senza limiti, ma consente la sostituzione degli organi statali alle regioni (o province) solo nei limiti imposti dall'interesse nazionale: e' compito quindi della Corte di verificare se tale interesse sussista effettivamente o non si tratti invece di un pretesto per comprimere illegittimamente l'autonomia regionale (o provinciale); nonche' di accertare se, anche in presenza del richiamato interesse, l'intervento statale risulti contenuto nei limiti

segnati da una reale esigenza. Al di la' di tali limiti non puo' ritenersi consentita la sostituzione dello Stato agli enti predetti (cfr. particolarmente le sentt. n. 340 del 1983 e 357 del 1985).

Le due Province deducono appunto, come gia' si e' accennato, che tali limiti sarebbero stati superati in quanto, avendo esse in precedenza emanato delle norme specificamente concernenti la materia oggetto dell'intervento statale, la loro estromissione dall'attuazione delle provvidenze disposte con tale intervento non era affatto giustificata: sussistevano, per contro, esigenze di razionale coordinamento e di efficienza dell'azione amministrativa, tali da imporre la loro partecipazione alle due fasi sopra indicate (individuazione delle aree ad alta tensione abitativa e ripartizione dei fondi in comuni compresi nel relativo territorio).

La deduzione e' pero' puntuale soltanto in parte, dato che le leggi provinciali, a cui sembrano riferirsi in particolare i due enti autonomi (l. prov. Trento 6 giugno 1983 n.16; ll. prov. Bolzano 19 aprile 1982 n.16, 21 novembre 1983 n. 45, 31 agosto 1984 n. 11) sono anteriori alla disciplina del 1985 ma seguono il primo degli interventi legislativi statali in questione. Conseguentemente, il fondamentale argomento su cui si fonda la censura delle Province non e' riferibile ai provvedimenti emessi in attuazione della normativa del 1982; di talche' deve ritenersi che lo Stato, per la notevolissima rilevanza sociale dello scopo perseguito e per l'estrema urgenza con cui le misure predisposte dovevano essere attuate, legittimamente ha riservato a se stesso ogni attivita' preordinata al raggiungimento di detta finalita', utilizzando peraltro la collaborazione di organi di enti locali.

Le doglianze mosse con i quattro ricorsi esaminati risultano quindi prive di fondamento.

6. - La questione presenta un diverso aspetto con riguardo alla normativa del 1985, la quale, a differenza di quella ora esaminata, contiene una disposizione (art. 5-quinquies della legge n. 118 del 1985 di conversione del d.l. n. 12 del 1985) la quale recita: "Le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono nell'ambito delle proprie competenze alle finalita' previste nel presente decreto secondo le modalita' stabilite dai rispettivi ordinamenti". Dal tenore univoco della riportata disposizione, chiaramente collegata alla sopravvenuta legislazione provinciale invocata dagli enti ricorrenti, discende (e su cio' la difesa delle Province e l'Avvocatura dello Stato hanno concordato nella discussione orale) che spetta alle Province quanto da esse reclamato, vale a dire tanto l'individuazione dei comuni a piu' alta tensione abitativa quanto la ripartizione tra i medesimi dei fondi (straordinari) occorrenti per l'attuazione di tale programma e messi a disposizione dallo Stato. Ne' all'indicata interpretazione osta la circostanza che nella seconda parte dello stesso art. 5-quinquies si fa riferimento a "fondi ordinari", dato che tale indicazione, pur nella sua non perspicua formulazione, mira soltanto a non ingenerare equivoci sul perdurante obbligo dello Stato di corrispondere i fondi ordinari, previsti dalla l. 5 agosto 1978 n. 457 per le normali attivita' di competenza provinciale, cosi' come stabilito dallo statuto speciale; dovendosi per contro escludere, per evidenti ragioni logiche, che l'indicata disposizione possa essere intesa nel senso che le due Province, pur onerate dall'attivita' straordinaria prevista dalla legge suddetta, fossero poi escluse dai fondi, parimenti straordinari, che ovviamente erano indispensabili per il raggiungimento delle finalita' fissate dalla legge stessa.

Consegue che la legge impugnata, rettamente interpretata, non priva le Province dei poteri da loro rivendicati: pertanto va dichiarata non fondata la questione di legittimita' costituzionale sollevata in via principale.

Discende peraltro da cio', quanto ai tre conflitti di attribuzioni collegati alla disciplina normativa ora esaminata, che, essendo legislativamente escluso il potere di sostituzione da parte dello Stato, gli impugnati provvedimenti governativi risultano invasivi delle attribuzioni delle due Province autonome, di cui va dichiarata la competenza in subiecta materia, con l'annullamento dei provvedimenti medesimi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

I) dichiara che spetta allo Stato:

a) di provvedere in ordine alla destinazione della quota di finanziamento di cui all'art. 2 d.l. 23 gennaio 1982 n. 9 conv. in l. 25 marzo 1982 n. 94, come disposto nel decreto del Ministro dei lavori pubblici in data 3 gennaio 1983 (prot.n. 12) e nella nota dello stesso Ministro in data 5 gennaio 1983 (prot. n. 85/c), relativamente al territorio della Provincia di Trento;

b) di provvedere con gli stessi criteri e come disposto nei provvedimenti suddetti, relativamente al territorio della Provincia di Bolzano;

c) di provvedere in ordine alla destinazione della quota di finanziamento di cui all'art. 3 d.l. cit., come disposto dal decreto del detto Ministro in data 4 luglio 1984 (prot. n. 2180/AG) relativamente al territorio della Provincia di Trento;

d) di provvedere con gli stessi criteri e come disposto dal decreto dello stesso Ministro in data 5 luglio 1984 (prot. n. 2181/AG) relativamente al territorio della Provincia di Bolzano;

II) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 5-quinquies d.l. 7 febbraio 1985 n. 12 come conv. in l. 5 aprile 1985 n. 118, in riferimento agli artt. 3, terzo co., 8 n. 10, 16 e 78 dello Statuto Trentino-Alto Adige (T.U. approvato con d.P.R. 21 agosto 1972 n. 670);

III) dichiara che spetta alle Province di Trento e di Bolzano, nell'ambito del rispettivo territorio:

a) di individuare i Comuni ad alta tensione abitativa ai sensi dell'art. 5 d.l. n. 12 del 1985 cit.; conseguentemente annulla la delibera CIPE in data 30 maggio 1985, in Gazzetta Ufficiale n. 143 del 19 giugno 1985, nella parte concernente il territorio delle due Province;

b) di disporre in ordine ai fondi assegnati dallo Stato ai sensi dell'art. 4 d.l. n. 12 del 1985 cit. con decreto del detto Ministro in data 26 luglio 1985 (prot. n. 3143/AG) e di conseguenza annulla il decreto medesimo.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: SAJA

Depositata in cancelleria il 17 febbraio 1987.

Il direttore della cancelleria: VITALE

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. 183
ANNO 1987
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, comma secondo, del d.P.R. 23 agosto 1982, n. 691, concernente "Attuazione della direttiva CEE n. 75/439 relativa alla eliminazione degli oli usati", promosso con ricorso della regione Lombardia contro il Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 30 ottobre 1982, depositato in cancelleria il 9 ottobre successivo ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 1982.

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

Udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 1987 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'avvocato Valerio Onida per la regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - La regione Lombardia ha impugnato nella sua interezza - ad eccezione degli artt. 1 e 11 - il d.P.R. 23 agosto 1982, n. 691, emanato in base alla delega contenuta nella legge 9 febbraio 1982, n. 42 e concernente "Attuazione della direttiva CEE n. 75/439 relativa all'eliminazione degli oli usati", in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 76 Cost. ed a varie norme interposte.

Il d.P.R. n. 691/1982 dispone che alle attivita' di raccolta, di cessione per la rigenerazione o la riutilizzazione, nonche' di eliminazione degli oli usati (che l'art. 1 definisce come "ogni prodotto usato, fluido o liquido, composto interamente o parzialmente di olio minerale o sintetico") provvede, per tutto il territorio nazionale, un Consorzio obbligatorio (istituito fra tutte le imprese che producono oli base rigenerati o che immettono al consumo oli lubrificanti di base o finiti), costituito, disciplinato e vigilato da parte dello Stato (Ministro dell'industria, di concerto con altri Ministri).

In ordine a tale disciplina la ricorrente deduce:

a) la lesione della competenza regionale legislativa e amministrativa in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, derivante dagli artt. 117 e 118 Cost. in riferimento all'art. 101 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616: cio' in quanto gli oli usati rappresentano dei "rifiuti" inquinanti, sicche' le attivita' di raccolta, rigenerazione, riutilizzazione ed eliminazione di detti oli attengono alle competenze trasferite alle Regioni in tema di igiene del suolo, di inquinamento atmosferico ed idrico e di smaltimento dei rifiuti;

b) sempre sul presupposto dell'attinenza del d.P.R. n. 691/1982 alla suindicata materia, la lesione degli artt. 117 e 118 Cost., in riferimento all'art. 6, comma primo, del d.P.R. n. 616/1977, per essere state sottratte alle regioni le funzioni amministrative relative all'attuazione della direttiva;

c) la violazione dell'art. 119 Cost., in quanto il finanziamento del consorzio sottrae alle Regioni risorse in materia di loro competenza;

d) la lesione dell'art. 76 Cost., per aver il d.P.R. n. 691/1982 disatteso alcuni criteri fissati dalla legge di delega n. 42/1982 a garanzia delle competenze regionali, e

precisamente: a) la clausola di rispetto delle competenze regionali previste dall'art. 6 d.P.R. n. 616/1977 (art. 3, comma secondo, legge n. 42); b) il limite alla creazione di nuove strutture amministrative (art. 3, comma primo, legge n. 42); c) la fissazione del princi'pio "chi inquina paga" (art. 14 della direttiva, in relazione all'art. 1, comma secondo, della legge delega); d) la destinazione alle Regioni delle risorse destinate al finanziamento delle attivita' conseguenti all'attuazione delle direttive (art. 4 legge n. 42);

2. - Relativamente alla questione sub a), osserva questa Corte che non puo' negarsi alla Regione una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale, il cui contenuto puo' essere individuato, in relazione all'assetto del territorio e dello sviluppo sociale e civile di esso, per un verso nel rispetto e nella valorizzazione delle peculiarita' naturali del territorio stesso, per altro verso, nella preservazione della salubrita' delle condizioni oggettive del suolo, dell'aria e dell'acqua a fronte dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico.

Cio' si desume dall'interpretazione teleologica della elencazione delle materie contenuta nell'art. 117, e richiamata dall'art. 118 Cost., atteso il collegamento funzionale intercorrente fra la materia ora indicata con quelle che riguardano comunque il territorio (sent. n. 225 del 1983), ma particolarmente con quella dell'urbanistica (funzione ordinatrice, ai fini della reciproca compatibilita', degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti: cfr. sent. n. 151 del 1986) e con quella del paesaggio (tutela del valore estetico-culturale: cfr. ivi) ed altresi' con la materia dell'assistenza sanitaria (complesso degli interventi positivi per la tutela e promozione della salute umana). Dalle quali, peraltro, la materia della protezione ambientale si distingue per la specificita' dell'interesse perseguito. Ma soprattutto cio' si ricava dalle norme interposte rispetto a quelle costituzionali suddette, di cui agli artt. 80, 83 e 101 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Ritiene peraltro questa Corte che la disciplina contenuta nel d.P.R. n. 691/1982 non sia invasiva della competenza regionale in materia di protezione ambientale, in quanto, in attuazione della direttiva CEE, la disciplina stessa concerne la materia della politica energetica.

Nella direttiva CEE n. 75/439 e' infatti stabilito sia che "la riutilizzazione degli oli usati puo' contribuire ad una politica di approvvigionamento di combustibili", sia che "l'eliminazione degli oli usati deve avere fra i suoi obbiettivi principali la protezione dell'ambiente contro gli effetti nocivi dello scarico, del deposito e del trattamento di detti oli". E il legislatore statale ha tenuto conto di entrambi gli obbiettivi, perseguendo prioritariamente quello del risparmio energetico, mediante la formulazione di una specifica disciplina, incentrata sulla costituzione del Consorzio obbligatorio, e solo marginalmente l'obbiettivo della protezione ambientale, mediante il sostanziale rinvio alla normativa in tema di tutela contro l'inquinamento, con salvezza, su questo secondo punto, delle competenze regionali.

In base a tale disegno, al Consorzio obbligatorio sono state assegnate le attivita' di raccolta degli oli usati e quelle di cessione dei detti oli per la loro rigenerazione o per altre forme di riutilizzazione, anche, in ultima istanza, come combustibile (art. 6, nn. 1, 2 e 3 del d.P.R. n. 691/1982). Orbene, non puo' dubitarsi che si tratti di attivita' connesse alla politica energetica, cioe' a una materia, almeno per quanto ha tratto al reperimento, all'approvvigionamento e alla gestione delle risorse energetiche che ne e' l'oggetto proprio, non devoluta alla Regione (questa ha competenza delegata, ai sensi della legge 29 maggio 1982, n. 308, nel ristretto settore del contenimento dei consumi

energetici, limitatamente all'erogazione di contributi destinati a incentivare il detto contenimento e la ricerca di fonti alternative, e ripete altresi' un compito affatto marginale dall'art. 6, comma secondo, del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, quale quello di promuovere iniziative dirette a favorire il "riciclo" dei rifiuti e l'utilizzazione degli stessi e/o l'estrazione di materie utilizzabili e di energia).

Per quanto concerne, invece, i riflessi della gestione degli oli usati sul piano ambientale, il legislatore statale non ha adottato disposizioni innovative, ne' alterato il preesistente assetto di competenze.

Il d.P.R. n. 691/1982 stabilisce, infatti, che le attivita' di detenzione, raccolta, riutilizzazione ed eliminazione degli oli usati (che uniscono alla potenzialita' di sfruttamento economico una indubbia attitudine inquinante) sono soggette alle vigenti norme in materia di tutela delle acque, dell'aria, del suolo e del sottosuolo dall'inquinamento (art. 2, primo e secondo comma; art. 3, terzo comma), alle quali viene affiancato un generale divieto di immissione degli oli nelle acque interne, nel mare, nel suolo e nel sottosuolo, che ha tuttavia portata meramente integrativa delle norme suindicate per quanto esse non prevedono. La normativa (statale o regionale: cfr. art. 11, secondo comma) contro l'inquinamento risulta quindi pienamente rispettata.

Inoltre, con particolare riferimento alla "eliminazione" degli oli usati non rigenerabili ne' riutilizzabili in altro modo, l'art. 6, n. 4, sottopone tale attivita' del consorzio (per giunta marginale e residuale nel quadro delle attivita' dell'ente inerenti alla politica energetica) al "rispetto delle norme contro l'inquinamento".

Tale disposizione appare particolarmente significativa al fine di escludere l'invasivita' della normativa impugnata. Invero, il legislatore statale, che pure aveva, in via generale, stabilito il limite dell'osservanza della legislazione contro l'inquinamento per le attivita' considerate (art. 2, comma secondo), ha voluto ribadire tale concetto con speciale riferimento all'attivita' del consorzio, in modo da porre in evidenza che tale organismo deve, si', operare nel settore della politica energetica, ma subendo i condizionamenti della tutela ambientale.

Ne deriva che l'azione del consorzio, nel momento in cui viene ad interferire nel settore della protezione ambientale (quando, cioe', gli oli hanno perduto ogni attitudine allo sfruttamento e sono ormai soltanto "rifiuti" da eliminare), risulta subordinata non soltanto al rispetto della legislazione preesistente (anche regionale: art. 11, comma secondo) contro l'inquinamento, ma altresi' al rispetto delle competenze regionali sia per quanto concerne la regolamentazione delle procedure e delle prescrizioni, sia per quanto riguarda gli stessi interventi concreti in tema di inquinamento (cfr. art. 101 del d.P.R. n. 616/1977).

Conclusivamente, le Regioni ben potranno legiferare ed amministrare in relazione alla eliminazione degli oli usati, con la conseguenza che l'attivita' del consorzio, in tale fase finale, potra' essere regolata dalle stesse Regioni.

La questione sub a) va pertanto dichiarata non fondata nei sensi di cui in motivazione.

3. - Ad eguali conclusioni deve pervenirsi in relazione alla questione sub b), in quanto essa muove dal presupposto, del quale e' stata dimostrata l'inesattezza, dell'attinenza del d.P.R. n. 691/1982 alla protezione dell'ambiente.

Poiche' il suindicato d.P.R. si occupa della suddetta materia solo per regolare, facendo salve le norme ad essa relative, la materia energetica nel settore degli oli usati, che e' pertanto l'oggetto della normativa impugnata, e poiche' quest'ultima materia non rientra fra quelle devolute alla Regione ne' dagli artt. 117 e 118 Cost., ne' dal d.P.R. n.

616 del 1977, infondatamente la ricorrente lamenta la lesione delle sue competenze relative all'attuazione delle direttive comunitarie, competenze che ad essa sono attribuite dall'art. 6 del detto decreto n. 616/1977 e dall'art. 1, n.5, della legge n. 382 del 1975, in ordine alle materie "definite" dal decreto stesso.

Per converso, in riferimento alla protezione ambientale non sussistono ragioni di doglianza, atteso che le competenze regionali, come sopra rilevato, sono state fatte salve.

4. - Del pari non fondata nei sensi di cui in motivazione e' la censura concernente la violazione dell'autonomia finanziaria della Regione (art. 119 Cost.), per la quale il finanziamento del consorzio si risolverebbe in una sottrazione di risorse in materia di sua competenza. Invero, come sopra diffusamente chiarito, l'attivita' del consorzio non si esplica nell'ambito della competenza regionale in tema di protezione ambientale.

5. - Sulle censure espresse sub d), concernenti la lesione dell'art. 76 Cost., per violazione dei princi'pi e dei criteri stabiliti nella legge delega n. 42/1982 nonche' dei criteri enunciati nelle attuande direttive comunitarie, da essa espressamente richiamati, va anzitutto notato che in astratto simili censure da parte delle Regioni in sede di impugnazione diretta sono ammissibili, sempre che si tratti di princi'pi o criteri volti a salvaguardare le competenze regionali.

Passando a esaminarle distintamente, va rilevato, quanto a quelle di cui alle lettere b) e c), che non ricorre la condizione suindicata. Il limite alla creazione di nuove strutture amministrative (art. 3, comma primo, legge n. 42/1982) riguarda infatti l'organizzazione amministrativa dello Stato, mentre la fissazione del princi'pio "chi inquina paga" (art. 1, comma secondo, legge citata, in riferimento all'art. 14 della direttiva) e' estranea all'assetto delle competenze. Le censure vanno quindi dichiarate non fondate.

Quanto alla censure di cui alle lettere a) e d), va puntualizzato che la clausola di salvezza delle competenze regionali ex art. 6 del d.P.R. n. 616/1977 (art. 3, comma secondo, legge n. 42/1982), e l'assegnazione alle Regioni delle risorse per l'attuazione dei decreti (art. 4, comma terzo, legge citata), vanamente sono invocate, poiche', come gia' accennato, il d.P.R. n. 691/1982, attenendo alla politica energetica, non ha inciso su competenze regionali richiamate nell'art. 6 del d.P.R. n. 616/1977, ne' ha implicato oneri di attuazione da parte delle Regioni. Le censure vanno pertanto dichiarate non fondate nei sensi di cui in motivazione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 4, 5, 6, 7 ed 8 del d.P.R. 23 agosto 1982, n. 691 ("Attuazione della direttiva CEE n. 75/439 relativa alla eliminazione degli oli usati"), per quanto concerne l'istituzione ed il finanziamento del consorzio obbligatorio degli oli usati, sollevate dalla regione Lombardia, in riferimento all'art. 76 Cost. ed agli artt. 3, comma primo (divieto di nuove strutture amministrative), ed 1, comma secondo, (quest'ultimo in relazione all'art. 14 della direttiva comunitaria: princi'pio "chi inquina paga"), della legge-delega 9 febbraio 1982, n. 42, con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondate nei sensi di cui in motivazione le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 4, 5, 6, 7 ed 8, per quanto concerne ogni altra previsione, nonche' degli artt. 2, 3, 9 e 10, comma secondo, del medesimo d.P.R. n. 691 del 1982, sollevate dalla stessa Regione, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 76 Cost.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: CORASANITI

Depositata in cancelleria il 22 maggio 1987.

Il direttore della cancelleria: VITALE

SENTENZA N. 289
ANNO 1987
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della legge approvata il 4 dicembre 1979 dal Consiglio Regionale del Trentino Alto-Adige recante "Nuovo ordinamento del Mediocredito Trentino-Alto Adige" promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri notificato il 20 dicembre 1979, depositato in cancelleria il 29 successivo ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 1979;

Visto l'atto di costituzione della Regione Trentino Alto-Adige;

Udito nell'udienza pubblica del 5 maggio 1987 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il ricorrente, e l'avv. Sergio Panunzio per la Regione;

(……)

Considerato in diritto

1. - Con il ricorso governativo di cui in epigrafe e' sottoposta al giudizio di questa Corte la questione se l'art. 6 della legge dal titolo "Nuovo Ordinamento del Mediocredito Trentino-Alto Adige", riapprovata dal Consiglio Regionale il 4 dicembre 1979, nel prevedere la c.d. proporzionale etnica - comportante l'adeguamento nel predetto ente della composizione del Consiglio di Amministrazione, e del personale dipendente, nonche' dei Comitati Provinciali di Amministrazione delle Sezioni autonome della Provincia di Bolzano rispetto alla consistenza dei gruppi linguistici risultante dall'ultimo censimento generale -, violi gli artt. 61, comma 1 e 89, comma 3 St. T.A.A. (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), oltreche' gli artt. 3, 4, 41 e 97 (recte: 51) della Costituzione.

Con riguardo alla pretesa violazione delle anzidette disposizioni contenute in Costituzione e' stata pregiudizialmente sollevata, da parte della difesa della Regione Trentino-Alto Adige, peraltro soltanto in udinza, un'eccezione di inammissibilita', basata sul rilievo che nell'atto di rinvio della legge impugnata non vi sarebbe alcuna traccia dei profili d'illegittimita' costituzionale relativi agli artt. 3, 4, 41 e 97 (recte: 51) della Costituzione.

2. - L'eccezione di inammissibilita' e' infondata.

Anche se e' vero che nell'atto di rinvio sono espressamente menzionati soltanto gli artt. 61 e 89 St. T.A.A., i quali prevedono la c.d. proporzionale etnica in relazione alla composizione degli organi amministrativi degli enti pubblici locali, e degli uffici statali nella provincia di Bolzano, si deve tuttavia precisare che il rinvio stesso e' tutto incentrato sul significato e sulla portata da attribuire alla "proporzionale" medesima. E, poiche' da parte del ricorrente se ne assume un'interpretazione comportante l'espressa menzione dei campi di applicazione della "proporzionale", in quanto questa viene concepita come norma in deroga ai principi fondamentali della Costituzione, si puo' logicamente supporre che il riferimento agli articoli della Costituzione espressivi di tali principii sia implicito o direttamente conseguenziale a quella prospettazione. E' infatti impensabile che la Regione destinataria del rinvio non potesse supporre che i principi

che nel caso si assumevano come derogati dalla c.d. proporzionale etnica potessero essere altri che il principio di eguaglianza (art. 3) e di parita' di chances nell'accesso dei pubblici uffici (art. 51) e quello della liberta' di professione (artt. 4 e 41). Si puo' pertanto concludere che, se pure in forma estremamente sintetica, i motivi di incostituzionalita' prospettati dal ricorso siano presenti anche nell'atto di rinvio e che, in armonia con la giurisprudenza di questa Corte, (cfr., da ultimo, sent. n. 217 del 1987) debba ritenersi salvo il principio della corrispondenza sostanziale tra motivi del rinvio e motivi del ricorso.

3. - Nel merito, tuttavia, le questioni sollevate dal ricorso governativo sono infondate.

3.1. - Come questa Corte ha avuto modo di sottolineare in una precedente pronunzia (sent. n. 312 del 1983), le norme dello Statuto del Trentino Alto-Adige sulla tutela delle minoranze linguistiche hanno subi'to una profonda modificazione del loro significato a seguito delle revisioni statutarie apportate dalla l. cost. 10 novembre 1971, n. 1. Con tali innovazioni la tutela delle minoranze linguistiche e' stata riqualificata come "interesse nazionale" (art. 4 St. T.A.A.), di modo che, per riprendere le parole della sentenza appena citata, essa "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".

In questo rinnovato quadro normativo, il quale e' indubbiamente piu' in armonia con l'art. 6 Cost., che colloca la tutela delle minoranze linguistiche tra i "principi fondamentali" della Costituzione, lo stesso significato degli artt. 61 e 89 St. T.A.A. non puo' non essere profondamente diverso da quel che era anteriormente alle revisioni statutarie. Se prima poteva avere una qualche giustificazione l'interpretazione dei predetti articoli come norme derogatorie rispetto ai principi fondamentali della Costituzione, ora e' venuta del tutto meno qualsiasi base normativa per questa ricostruzione. Gli artt. 61 e 89 St. T.A.A. contengono, infatti, norme costituzionali direttamente espressive del principio generale della tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.). Come tali, essi derivano da quell'insieme di principi dell'ordinamento giuridico che, oltre a vincolare la legislazione regionale e provinciale ancorche' esclusiva, pongono ad essa un indirizzo generale che la abilita a stabilire norme di tutela delle minoranze linguistiche anche al di la' degli specifici casi espressamente indicati dallo Statuto regionale.

Su questa base, l'interpretazione degli artt. 61 e 89 St. T.A.A. come norme derogatrici di principi fondamentali della Costituzione, il cui campo di applicazione dovrebbe esigere pertanto una specifica indicazione statutaria, non puo' (piu') essere accolta. Di conseguenza, la prospettazione dell'incostituzionalita' della legge impugnata che il ricorso governativo ha fondato sulla pretesa mancanza di disposizioni statutarie dirette a giustificare l'applicazione della c.d. proporzionale etnica alla composizione degli organi di amministrazione e del personale di enti pubblici come il "Mediocredito Trentino-Alto Adige" va, sotto questo profilo, respinta.

Cio' posto, e' preclusa la possibilita' stessa di qualsivoglia conflitto, in termini di illegittimita' costituzionale, dell'art. 6 della legge impugnata con gli artt. 3, 4, 41 e 97 (recte: 51) della Costituzione.

3.2. - Del resto, la conclusione non sarebbe diversa anche se si considerasse il dubbio prospettato dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale l'art. 6 della legge impugnata rappresenta un'illegittima applicazione dell'art. 61, alinea, St. T.A.A., in

quanto quest'ultimo, nel riferirsi agli "enti pubblici locali" per l'applicazione della c.d. proporzionale etnica, richiamerebbe la nozione di "enti locali" che gli artt. 118 e 130 Cost. affiancano a quella dei Comuni e delle Province. Questa interpretazione, sempre secondo l'Avvocatura dello Stato, risulterebbe confermata dall'art. 8 del d.P.R. 31 luglio 1978, n. 571 (Norme di attuazione dello Stat. T.A.A. in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego) che esclude dall'applicazione del titolo primo del d.P.R. 26 luglio 1976, n. 752 (recante lo stesso titolo del decreto precedentemente citato), "gli enti pubblici economici che operano in regime di libera concorrenza".

Pur a non voler sottolineare che l'art. 8 del d.P.R. n. 571 del 1978 fa espressamente riferimento soltanto al titolo primo del d.P.R. n. 752 del 1976, il quale ha ad oggetto la conoscenza delle lingue italiana e tedesca in relazione alle assunzioni negli uffici e negli enti pubblici statali della provincia di Bolzano, e non gia' al titolo secondo del medesimo decreto, che riguarda invece la c.d. proporzionale etnica, sta di fatto che la nozione di "enti pubblici locali", di cui all'art. 61 St. T.A.A., e' stata oggetto di una norma interpretativa, contenuta nell'art. 23 del d.P.R. 1ø febbraio 1973, n. 49 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige: organi della Regione e delle Province di Trento e Bolzano e funzioni regionali). Secondo quest'ultima disposizione, "la norma dell'art. 61, primo comma, dello statuto e' applicabile soltanto agli enti pubblici la cui attivita' si svolge nella Provincia di Bolzano o in entrambe le province della Regione".

Appare chiaro, dunque, che ai fini dell'applicazione della c.d. proporzionale etnica, di cui all'art. 61, alinea, St. T.A.A., la nozione di "ente pubblico locale" equivale a quella di ente pubblico operante nella Regione o in una delle due province che la compongono (sentenza n. 155 del 1975). Per risolvere la questione di costituzionalita' sotto tale profilo e' sufficiente, pertanto, verificare se la legge impugnata disciplini il "Mediocredito Trentino Alto-Adige" come ente pubblico che svolge la sua attivita' nell'ambito del territorio regionale o in quello di una delle due Province autonome di Trento o di Bolzano.

Per tale aspetto la legge impugnata non puo' dar adito a dubbi, poiche' non soltanto disciplina il "Mediocredito Trentino-Alto Adige" come ente pubblico regionale, ma ne circoscrive anche l'ambito di operativita' al territorio della Regione stessa. Essa, infatti, dispone che lo statuto dell'ente sia approvato dalla giunta regionale (art. 6), al pari dell'eventuale liquidazione dell'istituto e delle relative modalita' (art. 8). Stabilisce, inoltre, che i fondi di dotazione siano in maggioranza regionali (art. 3) e che gli organi di amministrazione siano composti da un numero maggioritario di rappresentanti regionali e provinciali (art. 7). Ma soprattutto dispone, accanto al divieto di apertura di sportelli bancari o di qualsiasi altra forma di raccolta del risparmio fra il pubblico (art. 5), che il Mediocredito ha lo scopo istituzionale di "promuovere lo sviluppo delle attivita' produttive nel territorio della Regione Trentino Alto-Adige" a favore delle piccole e medie imprese.

In breve, non vi puo' essere dubbio che il "Mediocredito Trentino Alto-Adige" rientri tra gli "enti pubblici locali" di cui all'art. 61, alinea, St. T.A.A., cosi' come interpretato dall'art. 23 del d.P.R. n. 49 del 1973.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Trentino-Alto Adige riapprovata il 4 dicembre 1979 ("Nuovo

ordinamento del Mediocredito Trentino-Alto Adige"), sollevata, con il ricorso indicato in epigrafe, per contrasto con gli articoli 61 e 89 dello Statuto della Regione T.A.A. (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e con gli artt. 3, 4, 41 e 97 (recte: 51) della Costituzione.

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

Il Presidente: ANDRIOLI

Il Redattore: BALDASSARRE

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1987.

Il cancelliere: MINELLI

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. 102
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 431, terzo e quarto comma, e 423, quarto comma, del codice di procedura civile, come modificati dall'art. 1 della legge 11 agosto 1973, n. 533 (Nuovo processo del lavoro), promosso con ordinanza emessa il 9 giugno 1983 dal Tribunale di Bari, iscritta al n. 780 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 60 dell'anno 1984;

Visto l'atto di costituzione di Spinelli Michele nonche' l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 14 ottobre il Giudice relatore Francesco Greco;

Ritenuto che il Tribunale di Bari con ordinanza in data 9 giugno 1983 ha sollevato la questione di legittimita' costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 431, terzo e quarto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non consente alla parte condannata, con ordinanza ex art. 423 cod. proc. civ., al pagamento di somme di denaro di adire il giudice di appello per ottenerne un'ordinanza non impugnabile di sospensione dell'esecuzione del provvedimento suddetto, quando da questa possa derivarle gravissimo danno; ovvero, dell'art. 423, quarto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non consente l'immediata impugnazione dei provvedimenti ivi previsti davanti al giudice di secondo grado;

che la parte privata costituita ha rappresentato che la controversia - nel cui ambito si era inserita, in pendenza di decisione su regolamento di competenza, la fase di gravame dalla quale proviene l'esposta questione - e' stata transatta davanti al giudice di primo grado cui sono stati restituiti gli atti dopo la decisione sul regolamento stesso;

che conseguentemente e' venuta meno ogni possibilita' che un'eventuale pronunzia di merito resa da questa Corte esplichi i propri effetti tipici nel giudizio a quo e che pertanto la questione diviene manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza;

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 431, terzo e quarto comma, e 423, quarto comma, cod. proc. civ., sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dal Tribunale di Bari con l'ordinanza in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella camera di consiglio, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 1988.

Il Presidente: SAJA
Il redattore: GRECO
Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 26 gennaio 1988.
Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 107
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 62 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 (T.U. delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento, la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni); dell'art. 14 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1036 (Norme per la riorganizzazione delle amministrazioni e degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica) e degli artt. 22 e 23 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), promosso con ordinanza emessa il 27 febbraio 1987 dal Pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra Salvatori Marcello e I.A.C.P. ed altro, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19 dell'anno 1987.

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

Udito nella camera di consiglio dell'11 novembre 1987 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Ritenuto che il Pretore di Roma, nel procedimento civile instaurato da Salvatori Marcello, assegnatario, quale dipendente del Ministero della pubblica istruzione, di alloggio gia' dell'I.N.C.I.S. ed ora dell'I.A.C.P., per sentir dichiarare illegittima la ritenuta sul suo stipendio, operata dal predetto Ministero per conto dell'I.A.C.P., in misura corrispondente all'equo canone, ha sollevato, con ordinanza emessa il 27 febbraio 1987 (R.O. n. 149/87), questione di legittimita' costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., e gradatamente:

a) dell'art. 62 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 (T.U. delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento, la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni), il quale prevede il potere di determinate pubbliche amministrazioni di effettuare o di far effettuare ritenute sulla retribuzione dei conduttori di immobili delle stesse che siano pubblici dipendenti;

b) dell'art. 14 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1036 (Norme per la riorganizzazione delle amministrazioni e degli enti pubblici operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica), in quanto, secondo l'interpretazione giurisprudenziale corrente, consente all'I.A.C.P., subentrato all'I.N.C.I.S., di avvalersi del potere di ritenuta sopra menzionato;

c) degli artt. 22 e 23 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), interpretati nel senso che la trasformazione delle assegnazioni di alloggi I.A.C.P. in locazioni, soggette alla disciplina delle locazioni di immobili urbani (vale a dire alla normativa sull'equo canone di cui alla legge 27 luglio 1978, n. 392, allora in via di predisposizione, anziche' alla normativa sul "canone sociale") qualora il reddito dell'assegnatario ecceda determinati livelli, non esclude la persistente operativita' del potere di effettuare le ritenute di cui alla lettera a) nei confronti dei conduttori che siano pubblici dipendenti;

che e' intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri sollecitando la declaratoria di infondatezza delle questioni;

Considerato che, effettivamente, l'art. 22 della legge n. 513 del 1977 ha previsto, nei confronti degli assegnatari titolari di redditi eccedenti determinati livelli, la possibilita' che il rapporto prosegua e sia disciplinato dalle norme sulle locazioni di immobili urbani (legge n. 392 del 1978, sull'equo canone, allora in via di predisposizione);

che, peraltro, ai sensi di successiva disposizione (art. 22, comma secondo, decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629, convertito, con modificazioni, nella legge 15 febbraio 1980, n. 25), l'I.A.C.P. deve disporre nuovamente l'applicazione del "canone sociale" a favore dell'assegnatario, gia' assoggettato al regime dell'equo canone, il cui reddito sia rientrato nei limiti di legge;

che, pertanto, si tratta non gia' di definitiva novazione del rapporto di assegnazione, vale a dire di sostituzione di esso con un nuovo rapporto di locazione, bensi' di alterne vicende di un peculiare rapporto, nel quale coesistono, anche nella fase della sua soggezione alla normativa sull'equo canone, aspetti pubblicistici ed aspetti privatistici;

che la persistenza, nella detta fase, dell'elemento pubblicistico - attinente al titolo dell'assegnazione ed alla sempre aperta possibilita' che sia ripristinato il canone sociale - da' ragione della perdurante applicabilita' dell'istituto delle ritenute su stipendi, salari e pensioni degli inquilini pubblici dipendenti;

che, nei riguardi di questi ultimi, il potere di ritenuta dell'ente proprietario dell'immobile costituisce soltanto una speciale modalita' di riscossione dell'equo canone, che da un canto appare giustificata, in relazione alla comune natura pubblica dell'ente datore di lavoro e dell'I.A.C.P. (che agevola la praticabilita' di tale modo di riscossione), e, dall'altro, non e' per se' vessatoria, poiche' l'ordinamento positivo consente di configurare rimedi giurisdizionali quanto alla determinazione del canone dovuto e alla conseguente legittimita' e ulteriore eseguibilita' della ritenuta (contestazione dell'ammontare davanti al giudice dell'equo canone ex art. 43 della legge n. 392 del 1978; contestazione della legittimita' della ritenuta davanti al giudice amministrativo; istanza di provvedimenti di urgenza all'uno o all'altro giudice), la scelta fra i quali importa, semmai, soltanto la soluzione di questioni di giurisdizione, non proponibili davanti a questa Corte;

che, pertanto, le questioni vanno dichiarate manifestamente infondate;

Visti gli artt. 26, comma secondo, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma secondo, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimita' costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., dell'art. 62 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, dell'art. 14 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1036 e degli artt. 22 e 23 della legge 8 agosto 1977, n. 513, sollevate dal Pretore di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, in camera di consiglio, nella Sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 177
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimita' costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge 22 dicembre 1984 n. 892 recante: "Norme concernenti la gestione in via provvisoria di farmacie rurali e modificazioni delle leggi 2 aprile 1968, n. 475 e 28 febbraio 1981, n. 34", promossi con ricorsi dei Presidenti delle Giunte Provinciali di Bolzano e Trento e delle Giunte Regionali della Toscana e della Lombardia, notificati rispettivamente il 26, 25 e 28 gennaio 1985, e depositati in cancelleria il 31 gennaio, 4 e 5 febbraio 1985 ed iscritti ai nn. 8, 9, 10 e 13 del registro ricorsi 1985;

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 di Bolzano e Trento, l'Avv. Alberto Predieri per la Regione Toscana, l'Avv. Valerio Onida per la Regione Lombardia e l'Avv. dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - Oggetto dei presenti giudizi e' la legge 22 dicembre 1984, n. 892, contenente norme sulla gestione in via provvisoria delle farmacie rurali nonche' alcune modificazioni delle precedenti leggi regolanti il servizio farmaceutico. I ricorsi sono stati promossi dalla Provincia di Bolzano, che ha impugnato gli articoli da 1 a 6; dalla Regione Toscana, che ha contestato gli artt. 3 e 5; e, infine, dalla Regione Lombardia e dalla Provincia di Trento, che hanno prospettato dubbi di costituzionalita' sul solo art. 5. Per la parziale identita' del loro oggetto, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. - Una prima serie di censure e' rivolta dalla Provincia di Bolzano nei confronti degli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 della legge n. 892 del 1984 e, limitatamente all'art. 3 della stessa legge, dalla Regione Toscana. Il motivo comune posto a base di ambedue le impugnazioni e' che negli articoli anzidetti si rinvengono disposizioni in materia di sanita' o, piu' precisamente, in materia di servizi farmaceutici, che, a giudizio delle ricorrenti, rivelano un carattere specifico e di dettaglio, tale da escludere che si sia in presenza di norme di principio o di indirizzo. Su tale base, e nei limiti delle rispettive impugnazioni, tanto la Provincia di Bolzano quanto la Regione Toscana ne chiedono la dichiarazione d'illegittimita' costituzionale per violazione della autonomia legislativa (concorrente) e amministrativa costituzionalmente garantita, alla prima, dagli artt. 9, n. 10, e 16, primo comma, St. T.A.A. e, alla seconda, dagli artt. 117 e 118 della Costituzione.

2.1. - A dire il vero, l'insieme delle disposizioni oggetto della presente impugnazione presenta profili di costituzionalita' che sono nettamente distinguibili secondo una duplice articolazione. Mentre un primo gruppo di disposizioni, costituito dai primi tre articoli della legge impugnata, contiene un complesso omogeneo di norme, relativo al conferimento della titolarita' di farmacie rurali o di farmacie ubicate in comuni

dichiarati disastrati o terremotati a favore di chi ne avesse una gestione provvisoria da almeno tre anni, un secondo gruppo di disposizioni invece - e precisamente quello costituito dagli artt. 4 e 6 della legge impugnata - pone norme modificative della precedente disciplina generale sulle farmacie, prevedendo in particolare alcuni criteri innovativi, tanto sulla localizzazione delle sedi farmaceutiche, quanto sull'acquisto delle stesse, in mancanza di concorso, per determinati soggetti (persone dichiarate idonee in concorsi per il conferimento della titolarita' di farmacie, persone con pratica professionale di almeno un biennio).

Poiche' nell'uno e nell'altro caso si pongono differenti problemi di costituzionalita', e' opportuno tenerne distinta la trattazione.

2.2. - Pochi dubbi possono sussistere sul fatto che gli artt. 1 e 3 della legge n. 892 del 1984 contengano disposizioni specifiche, puntuali e di immediata applicazione. Ai farmacisti che da almeno un triennio alla data di entrata in vigore della legge gestiscono in via provvisoria una farmacia rurale viene riconosciuto, all'art.1, il diritto a conseguire, per una sola volta, la titolarita' della farmacia, sempreche' questa, al momento della domanda, non sia stata gia' assegnata o non sia in corso di assegnazione a seguito di un concorso gia' espletato. Nei commi seguenti dello stesso articolo si stabiliscono le regole per il computo del triennio di gestione provvisoria, nonche' l'esclusione dal beneficio di chi abbia gia' trasferito la titolarita' di altra farmacia, ai sensi dell'art. 12, quarto comma, della legge n. 475 del 1968. Con l'art. 2, poi, il beneficio ora menzionato viene esteso al di la' dell'ambito delle farmacie rurali, per collegarlo alla gestione provvisoria triennale di farmacie ubicate in comuni dichiarati disastrati (ai sensi del D.P.C.M. 30 aprile 1981) e alle sedi farmaceutiche divenute vacanti in conseguenza del verificarsi delle condizioni di cui all'art. 1, u.c., della legge n. 12 del 1982 (chiusura a seguito del sisma occorso in Basilicata e in Campania nel 1980 e nel 1981). Infine, con l'art. 3 si dispone che le domande degli interessati dirette a ottenere i predetti benefici debbano pervenire, debitamente documentate, all'autorita' sanitaria competente per territorio nel termine perentorio di 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge impugnata. Lo stesso art. 3 stabilisce in chiusura che l'accertamento dei requisiti richiesti per ottenere i benefici di cui alla legge in questione debba essere effettuato entro un mese dalla presentazione delle domande.

Come appare evidente, qui si e' in presenza di un insieme di disposizioni contenente una disciplina in se' compiuta e autoapplicativa, che, come tale, non lascia il minimo spazio non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione.

2.3. - Sotto questo profilo va, dunque, respinta la prospettazione avanzata dall'Avvocatura dello Stato che, in diametrale contrapposizione con l'opinione delle ricorrenti, riscontra nelle disposizioni appena menzionate il carattere di norme di principio relativamente alla materia farmaceutica ovvero quello di norme dirette a stabilire standards minimi e uniformi per l'efficienza del servizio farmaceutico, secondo uno dei paradigmi della funzione di indirizzo e coordinamento spettante allo Stato nelle materie attribuite alla competenza legislativa (che, nel caso, e' di tipo concorrente) e amministrativa delle Regioni e delle Province autonome.

2.3.1. - Dei principi della materia mancano alle disposizioni impugnate sia i caratteri sostanziali sia quelli strutturali che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, dovrebbero essere loro propri.

Non si puo' certo rinvenire nelle disposizioni oggetto della presente questione la natura di norme espressive di scelte politico-legislative fondamentali o, quantomeno, di

criteri o di modalita' generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale. Al contrario, qui si e' in presenza di una disciplina che ha il carattere della temporaneita' e una natura sostanzialmente provvedimentale, in quanto appare diretta a sanare una situazione particolarissima che il legislatore nazionale, nel suo discrezionale apprezzamento, ha considerato di dover risolvere.

Neppure sotto il profilo strutturale puo' riconoscersi alle disposizioni impugnate la natura di norme di principio, poiche' in ipotesi si tratta di statuizioni al piu' basso grado di astrattezza, che, per il loro carattere di estremo dettaglio, non solo sono insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedono, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attivita' di materiale esecuzione.

Sotto i profili esaminati, in nessuna delle disposizioni contenute negli artt. 1 e 3 della legge n. 892 del 1984 possono dunque rinvenirsi i caratteri essenziali che la giurisprudenza di questa Corte ha scorto nei principi delle materie (sentt. nn. 153 del 1985 e 83 del 1982).

2.3.2. - Analogamente non puo' neppure affermarsi, come sembra dire l'Avvocatura dello Stato, che nelle disposizioni impugnate possano riscontrarsi quantomeno le caratteristiche proprie della funzione di indirizzo e di coordinamento. Anche di questa funzione mancano alle norme in esame tanto i caratteri strutturali quanto le rationes che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato come tratti essenziali della medesima.

Dalla sentenza n. 39 del 1971 fino alle piu' recenti pronunzie (come le nn. 150 del 1982, 340 del 1983, 195 del 1986, 64 del 1987), la funzione di indirizzo e coordinamento, ancorche' non espressamente classificata e definita da norme costituzionali, e' stata configurata da questa Corte, non gia' come manifestazione di un limite "ulteriore", ma piuttosto come pura espressione dei limiti costituzionalmente prefissati alla potesta' legislativa e amministrativa delle regioni (e delle province autonome): i principi fondamentali della materia (per la competenza legislativa ripartita) o quelli generali dell'ordinamento giuridico (per le autonomie speciali, per le quali e' stata significativamente richiesta la concorrenza dell'attuazione di un valore di rango costituzionale), gli obblighi internazionali, le norme comunitarie, le riforme economico-sociali e la programmazione, gli interessi nazionali. Sulla base di questo legame di essenziale strumentalita' con la varieta' dei predetti limiti - peraltro giustificato, all'indomani delle leggi del 1970, dalla necessita' di render piu' salda, nel piu' complesso processo di coordinamento delle autonomie regionali allora avviato, la loro comune radice nelle imprescindibili esigenze unitarie (art. 5 Cost.) -, gli atti di indirizzo e di coordinamento sono stati configurati da questa Corte in base a due distinte funzioni:

a) quella di porsi - quando e' prevalso il collegamento con i limiti dei principi, degli obblighi internazionali, delle norme comunitarie, delle leggi di riforma e, in particolare della programmazione - come momento di mediazione e di armonizzazione, nell'ambito di una catena di atti normativi di attuazione di disposizioni generali, diretto a segnare il passaggio graduale e circostanziato da una disciplina piu' generale e astratta ad una piu' particolare e concreta;

b) quella di fissare - quand'e' prevalso il collegamento con l'interesse nazionale - i criteri minimali di uniformita', i requisiti o contenuti minimi, che, pur se dotati di un ridotto grado di generalita' o pur se addirittura di carattere specifico, siano diretti a

costituire il nucleo normativo unitario intorno al quale le regioni (o le province autonome) possano aggregare una disciplina integrativa o di ulteriore sviluppo.

Ambedue i paradigmi sono abbondantemente presenti nella giurisprudenza di questa Corte, ora separatamente ora congiuntamente. Tuttavia, nelle disposizioni impugnate non e' possibile riscontrare ne' i tratti dell'uno, ne' quelli dell'altro. In esse, infatti, non si puo' rinvenire la minima traccia di norme di indirizzo o di criteri direttivi, di obiettivi da perseguire o di prescrizioni di massima valevoli per un'ulteriore e piu' particolare attivita' normativa; ne', per il vero, si da' la possibilita' di riscontrarvi una benche' minima finalita' vo'lta ad ordinare l'eventuale espressione delle autonomie regionali in un disegno armonico e unitario. Tantomeno, poi, puo' scorgersi nelle stesse disposizioni quel nucleo normativo di base vo'lto a fissare gli standards minimali di unitarieta' e di uniformita', intorno al quale talora il legislatore nazionale intende organizzare in modo armonico e coerente l'ulteriore normazione regionale. La disciplina che si ha di fronte e' un'insieme conchiuso di disposizioni di dettaglio che attende soltanto di essere attuato nei concreti rapporti della vita reale.

Questo carattere, del resto, preclude ogni ulteriore possibile giustificazione alla prospettazione dell'Avvocatura erariale ora discussa. Secondo il costante e consolidato insegnamento di questa Corte, e' proprio della funzione di indirizzo e coordinamento, in ragione del suo stesso concetto prima che di qualsivoglia sua definizione giuridica, l'essere aliena da forme espressive cosi' analitiche e dettagliate da non lasciare alle regioni (e province autonome) un necessario spazio di autonomia entro il quale poter legittimamente svolgere la propria competenza legislativa e/o la propria azione amministrativa (v. ad es. sentt. nn. 307 e 340 del 1983; 245 del 1984; 356 del 1985; 195 del 1986; 64, 304 e 433 del 1987). Il totale assorbimento, da parte della disciplina impugnata, di ogni possibile spazio per l'ulteriore normazione puo' dunque esser considerato come un altro indizio, in assenza di un manifesto e obiettivo intento contrario, della volonta' del legislatore di escludere che nel caso si tratti di disposizioni dirette ad assolvere a una funzione di indirizzo e di coordinamento.

2.4. - D'altra parte, non puo' essere accolta neppure la contrapposta prospettazione delle ricorrenti, secondo la quale l'autonomia legislativa e amministrativa costituzionalmente garantita alle regioni (o alle province autonome) dovrebbe ritenersi violata per il solo fatto che nelle materie attribuite alla competenza di queste ultime sia intervenuta una legge statale contenente disposizioni di dettaglio (e prive di qualsivoglia funzione di coordinamento). Nei termini appena detti tale consequenzialita' non puo' ammettersi, poiche' non si puo' affatto escludere che, in considerazione della rilevanza che in alcuni casi puo' assumere l'interesse nazionale, lo Stato possa legittimamente adottare una disciplina legislativa di dettaglio pur nell'ambito di materie attribuite in via generale alla competenza regionale (o provinciale). A ben vedere, anzi, proprio la ricorrenza di questo motivo induce, nel caso di specie, a rigettare i dubbi di costituzionalita' sollevati nei confronti degli artt. 1-3 della legge n. 892 del 1984.

2.4.1. - A differenza di tutti gli altri limiti costituzionalmente posti all'autonomia legislativa delle regioni (o province autonome), l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile ne' sotto il profilo sostanziale ne' sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si puo' racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale puo'

giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto. La ragione di cio' sta nel fatto che, per raggiungere lo scopo che si prefiggono, le leggi deputate a soddisfare l'interesse nazionale nelle sue mutevoli valenze non possono non seguirne sino in fondo i molteplici e vari percorsi, i quali, in taluni casi, pongono in evidenza problemi la cui risoluzione puo' avvenire soltanto mediante una disciplina dettagliata e puntuale.

Proprio in considerazione di questa sua particolare natura, l'interesse nazionale, se non puo' essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco, deve esser sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalita', a un controllo particolarmente severo. Se cosi' non fosse, la variabilita', se non la vaghezza, del suo contenuto semantico potrebbe tradursi, nei casi in cui il legislatore statale ne abusasse, in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilita' dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali (o provinciali). E, allo stesso modo, la sua potenziale pervasivita', fin troppo evidente nel caso di legislazione di dettaglio, potrebbe causare, in mancanza di un'approfondita verifica dei presupposti di costituzionalita' relativi alla sua effettiva sussistenza, una sostanziale corrosione e un'illegittima compressione, se pure circoscritta alle fattispecie disciplinate, dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni (e alle province autonome). Per queste ragioni, l'orientamento consolidato di questa Corte (v. sentt. nn. 340 del 1983, 165 del 1986, 49 del 1987) e' quello di procedere, di fronte all'eccezionale intervento statale nelle materie di competenza regionale (o provinciale) effettuato in nome dell'interesse nazionale, a un controllo di costituzionalita' particolarmente penetrante del relativo apprezzamento discrezionale compiuto dal legislatore.

Nel corso della sua giurisprudenza questa Corte ha elaborato, con riguardo all'interesse nazionale, determinati criteri di giudizio, sulla base dei quali occorre sottoporre le disposizioni impugnate alle seguenti verifiche:

a) che il discrezionale apprezzamento del legislatore statale circa la ricorrenza e la rilevanza dell'interesse nazionale non sia irragionevole, arbitrario o pretestuoso, tale da comportare un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale (v. spec. sent. n. 49 del 1987);

b) che la natura dell'interesse posto a base della disciplina impugnata sia, per dimensione o per complessita', tale che una sua adeguata soddisfazione, tenuto conto dei valori costituzionali da rispettare o da garantire, non possa avvenire senza disciplinare profili o aspetti che esorbitano dalle competenze regionali (o provinciali) e tuttavia sono necessariamente connessi con il tema oggetto della normativa in questione (c.d. infrazionabilita' dell'interesse: v. sentt. nn. 340 del 1983, 177, 195 e 294 del 1986, 49 e 304 del 1987);

ovvero che, anche se non necessariamente infrazionabile, l'interesse invocato appaia, a una valutazione ragionevole, cosi' imperativo o stringente oppure esiga una soddisfazione cosi' urgente da non poter esser adeguatamente perseguito, avendo sempre presenti i valori costituzionali da garantire, dall'intervento normativo di singole regioni (o province autonome) (sentt. nn. 49 e 304 del 1987);

c) che, in qualsiasi caso, l'intervento legislativo dello Stato, considerato nella sua concreta articolazione, risulti in ogni sua parte giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare l'interesse nazionale posto a proprio fondamento (sent. n. 49 del 1987).

Poiche', nel caso di specie, oggetto dell'impugnazione e' la disciplina d'un fenomeno, diffuso in tutto il territorio nazionale, che riguarda un aspetto, quello della copertura delle sedi vacanti di farmacie rurali, sostanzialmente collaterale rispetto alla materia di competenza regionale qui in contestazione, vale a dire la sanita', e' sufficiente verificare, al fine di definire il giudizio di costituzionalita', che l'interesse posto a base della disciplina impugnata, oltreche' infrazionabile, sia frutto di una scelta legislativa non irragionevole e sia perseguito con mezzi normativi non incongrui.

2.4.2. - Sottoposta alla prova di un siffatto scrutinio, la disciplina contenuta negli artt. 1 e 3 della legge n. 892 del 1984 appare del tutto rispondente ai requisiti indicati e, come tale, giustificata sotto il profilo della legittimita' costituzionale, in ragione dell'interesse nazionale che la sorregge.

Non v'e' dubbio, innanzitutto, che l'apprezzamento operato dal legislatore statale dell'interesse posto a base della disciplina normativa oggetto della presente impugnazione appaia tutt'altro che irragionevole o pretestuoso. E', infatti, indiscutibile la notevole rilevanza sociale di un fenomeno, diffuso in tutto il territorio nazionale, che il legislatore ha non arbitrariamente considerato come fonte di profondo disagio sociale, di ingiusta precarieta' e di trattamento deteriore a danno di un consistente gruppo di persone, rimaste escluse dalla titolarita' di farmacie (rurali) per la riconosciuta cattiva utilizzazione in sede locale dei normali meccanismi concorsuali o per cause legate a calamita' naturali. A testimonianza di siffatta valutazione si puo' anche ricordare l'elevato numero di proposte di legge depositate alle Camere per dare risoluzione al problema poi affrontato con la legge impugnata e la notevole ampiezza dei consensi da questa riscossi tanto in sede di deliberazione parlamentare quanto nei commenti successivi. In secondo luogo, una volta riconosciuta come una delle cause del fenomeno regolato dalle disposizioni in contestazione il cattivo o l'impossibile funzionamento degli ordinari meccanismi di copertura delle sedi e una volta prescelta la via della sanatoria come soluzione piu' opportuna per far fronte alle conseguenze negative che ne erano derivate, appare evidente la necessaria connessione della disciplina impugnata con profili normativi esorbitanti dalle competenze regionali (o provinciali): trattandosi, infatti, di un'eccezionale e provvisoria deroga al principio generale dell'assegnazione della titolarita' di farmacie in base a un concorso e non rientrando nelle ipotesi derogatorie gia' previste dalla legislazione nazionale, la disciplina impugnata incide direttamente e necessariamente su interessi di cui soltanto il legislatore statale puo' disporre (cosi' come, del resto, aveva gia' fatto con la legge n. 34 del 1981, senza subire contestazione alcuna). Inoltre, tenendo ancora presente la causa principale del fenomeno regolato dalle disposizioni impugnate, non v'e' dubbio che lo strumento della sanatoria si configura quale mezzo indispensabile per l'adeguata soddisfazione dell'interesse sottostante alle norme sospettate d'incostituzionalita'. E, a dire il vero, se si hanno presenti le condizioni e i termini previsti, i quali sono chiaramente diretti a prevenire i pericoli di ingiustificate estensioni dei benefici concessi, non si puo' nemmeno dubitare che la disciplina dettata dal legislatore statale oltrepassi i rigorosi limiti richiesti dall'effettiva esigenza di soddisfare l'interesse nazionale.

3. - Del pari infondate sono le questioni di costituzionalita' sollevate dalla Provincia di Bolzano contro gli artt. 4 e 6 della legge n. 892 del 1984 in relazione agli artt. 9, n. 10, e 16, primo comma, St. T.A.A.

L'art. 4, in modifica dell'art. 104 T.U. delle leggi sanitarie, conferisce alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano la facolta' di spostare da 500 a 1000

metri la distanza minima tra farmacie, nel caso di utilizzazione del criterio sussidiario della distanza per l'istituzione di nuove sedi farmaceutiche, quando, come precisa la stessa disposizione impugnata, lo richiedano "particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica locale, in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilita'". I dubbi di costituzionalita' nei confronti della suddetta disposizione vanno respinti per due distinti motivi: innanzitutto, perche' anche il riconoscimento alle regioni e alle province autonome della mera facolta' di stabilire una diversa distanza minima tra farmacie, ove lo consiglino le particolari condizioni locali, comportando l'eventualita' che ne risulti conseguenzialmente modificato un indirizzo generale dettato dalla legge nazionale per una piu' uniforme e piu' efficiente organizzazione del servizio farmaceutico, non puo' esser disposto che dal legislatore statale; in secondo luogo, per la ragione che la previsione di una facolta' che le regioni (o le province autonome) possono utilizzare, o meno, in considerazione delle specifiche condizioni locali, lascia del tutto integro il potere degli enti decentrati di disporre in materia.

L'art. 6, modificando l'art. 12, settimo comma, della legge n. 475 del 1968, oltre a estendere da uno a due anni il termine consentito una tantum a chi ha trasferito una farmacia per poterne acquistare un'altra senza concorso, aggiunge fra i requisiti previsti per l'acquisto per tal via di una farmacia, accanto a quello del conseguimento dell'idoneita' (reso spesso irrealizzabile dal mancato espletamento dei concorsi), il requisito della pratica professionale biennale, purche' certificata dall'autorita' sanitaria competente. Anche in tal caso i dubbi di costituzionalita' prospettati dalla Provincia di Bolzano appaiono infondati, poiche' le disposizioni anzidette, stabilendo o modificando i requisiti necessari per assumere la titolarita' di farmacie senza concorso, fissano norme che sono parte integrante di un principio, al cui rispetto sono tenute sia le regioni sia le province autonome nell'esercizio delle loro competenze legislative di tipo concorrente.

4. - Gli artt. 1, 2, 3 e 6 sono sospettati di incostituzionalita' dalla sola Provincia di Bolzano anche sotto altri profili. A giudizio della ricorrente, essi violerebbero l'art. 100 St. T.A.A. in quanto non prevedono tra i requisiti per l'acquisto o il conseguimento della titolarita' di una farmacia l'obbligo della conoscenza delle due lingue, l'italiana e la tedesca. Mentre gli artt. 3 e 6, nell'attribuire "all'autorita' sanitaria competente per territorio" alcuni poteri che, secondo la legislazione provinciale, spettano alla Giunta, si porrebbero in contrasto con l'ordine delle competenze legittimamente stabilito dalla provincia autonoma, dal momento che, a giudizio della ricorrente, si deve supporre che gli articoli impugnati intendano riferirsi alle Unita' Sanitarie Locali.

Ambedue le censure prospettate vanno rigettate poiche' si fondano su un'erronea interpretazione delle disposizioni che ne sono oggetto. Per quanto riguarda la prima, va detto che nessuna delle norme contestate si riferisce al principio del bilinguismo per il semplice fatto che questo esula dai limiti, invero ristretti, della materia disciplinata. Cio' non esclude, ovviamente, che tale principio possa trovare applicazione in relazione alla titolarita' e alla gestione delle farmacie nella provincia di Bolzano, non essendo certo incompatibile con le disposizioni impugnate. Per quanto riguarda l'altra censura, va precisato che, quando gli artt. 3 e 6 menzionano "l'autorita' sanitaria competente per territorio", non intendono usare una perifrasi per riferirsi in ogni caso alle UU.SS.LL., ma, piu' semplicemente, rinviano alle varie leggi che quella competenza stabiliscono, vale a dire, per quel che riguarda la ricorrente, proprio alla legge prov. 2 gennaio 1981 n. 1 (art. 6, n. 3), rispetto alla quale si assume invece, erroneamente, il contrasto delle disposizioni impugnate.

5. - Un'ultima censura, prospettata tanto dalle Province di Trento e di Bolzano quanto dalle Regioni Lombardia e Toscana, si appunta contro l'art. 5 della legge n. 892 del 1984. Questo articolo dispone che, ove le regioni e le province autonome non provvedano a bandire il concorso per l'assegnazione delle farmacie vacanti o di nuova istituzione entro il termine previsto dall'art. 3 della legge n. 475 del 1968, il Commissario del governo, previa diffida, provvede entro 30 giorni dal predetto termine a nominare un commissario ad acta, responsabile verso di lui, il quale e' incaricato dell'indizione del bando di concorso e del relativo espletamento fino all'assegnazione delle farmacie ai vincitori.

I profili in relazione ai quali le ricorrenti dubitano della legittimita' costituzionale del predetto art. 5 sono molteplici. Per le Province di Trento e di Bolzano le disposizioni citate contrastano con l'art. 87, n. 2 St. T.A.A., in base al quale i poteri del Commissario del governo sono circoscritti alla vigilanza sull'esercizio delle sole funzioni delegate dallo Stato alle province e alla comunicazione di eventuali rilievi al Presidente della Giunta provinciale. Per la Regione Toscana l'art. 5 contrasta con gli artt. 117, 118, 124 e 125 Cost., sia perche' attribuisce illegittimamente allo Stato funzioni amministrative spettanti alle regioni, sia perche' conferisce indebitamente un potere di controllo sostitutivo nei confronti di atti amministrativi della regione che, oltre a spettare ex art. 125 Cost. ad organi diversi, non rientra comunque nel quadro delle competenze riconosciute dalla Costituzione al Commissario del governo. Infine, per la Regione Lombardia l'art. 5 contrasta con gli artt. 124 e 125 Cost. in quanto il potere ivi disciplinato non puo' iscriversi tra le ipotesi di controllo sostitutivo costituzionalmente previste con riguardo alle relazioni fra l'amministrazione statale e quella regionale, trattandosi di un potere che inerisce a rapporti di gerarchia o di tutela e che, comunque, quando e' previsto fra Stato e regioni, dev'essere assistito da particolari garanzie sostanziali (come il collegamento con funzioni di indirizzo e coordinamento, rapporti di "leale cooperazione", etc.) o formali (come l'imputazione al governo nazionale, il parere di una commissione parlamentare, etc.), che nel caso sono assenti. Quest'ultima regione, poi, in memoria prospetta anche il dubbio che il predetto art. 5 sia stato medio tempore abrogato dall'art. 6, cpv., della legge 23 ottobre 1985, n. 595, il quale, a suo dire, prevede un generale potere di sostituzione in materia sanitaria imputato al Consiglio dei Ministri.

5.1. - Pregiudiziale all'esame del merito e' la verifica dell'eventuale abrogazione dell'art. 5, che comporterebbe la cessazione della materia del contendere nel relativo giudizio. I dubbi prospettati dalla Regione Lombardia vanno comunque respinti.

L'art. 6, secondo comma, della legge n. 595 del 1985 non prevede affatto, come potrebbe far supporre la sua formulazione se isolatamente considerata, un potere sostitutivo di applicazione generale nella materia sanitaria, compresa l'organizzazione del servizio farmaceutico. Interpretando tale articolo nel contesto generale della legge in cui e' inserito, appare evidente, come ha gia' chiaramente affermato questa Corte nel giudizio di costituzionalita' avente ad oggetto quella stessa disposizione (sent. n. 294 del 1986), che esso e' strettamente collegato alle esigenze della programmazione sanitaria e al perseguimento degli obiettivi ivi previsti. Per tali motivi, l'art. 6, cpv., della legge n. 595 del 1985 non puo' estendersi all'organizzazione del settore farmaceutico e, in particolare, all'assegnazione mediante concorso delle farmacie vacanti o di nuova istituzione, in quanto si tratta di materie non comprese fra gli oggetti delle disposizioni relative alla programmazione sanitaria di cui alla predetta legge n. 595 del 1985.

5.2. - Nel merito, tuttavia, le censure prospettate contro l'art. 5 della legge n. 892 del 1984 si rivelano fondate.

E' ben vero, come afferma una delle ricorrenti, che il controllo sostitutivo e' un istituto presente in svariati settori del diritto pubblico, consistente in un potere eccezionale, particolarmente penetrante, in virtu' del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore oppure uno investito di una funzione di indirizzo o di vigilanza nei confronti di altri soggetti, provvede, in casi di persistente inattivita' di questi ultimi, a compiere in loro vece atti rientranti nelle competenze degli stessi. Tuttavia, quando e' previsto nei rapporti tra Stato e regioni in relazione alle materie proprie di queste, il controllo sostitutivo, pur conservando i suoi caratteri essenziali, assume connotazioni particolari, legate al fatto che, nel caso, tale potere ha di fronte a se' un'autonomia politica e amministrativa costituzionalmente definita e garantita.

Innanzitutto, si tratta di un potere collegato a posizioni di controllo o di vigilanza, ovviamente esulanti da relazioni di tipo gerarchico, che puo' esser esercitato dallo Stato soltanto in relazione ad attivita' regionali sostanzialmente prive di discrezionalita' nell' an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo), ora perche' sottoposte per legge (o norme equiparate) a termini perentori, ora per la natura degli atti da compiere, nel senso che la loro omissione risulterebbe tale da mettere in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali ovvero il perseguimento di interessi essenziali che sono affidati alla responsabilita' finale dello Stato.

In secondo luogo, il controllo sostitutivo nei confronti di attivita' proprie delle regioni puo' esser legislativamente previsto a favore dello Stato soltanto come potere strumentale rispetto all'esecuzione o all'adempimento di obblighi ovvero rispetto all'attuazione di indirizzi o di criteri operativi, i quali siano basati su interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale (v. sentt. nn. 177 e 294 del 1986, 64 e 304 del 1987). Solo in tali ipotesi, infatti, possono riscontrarsi interessi in grado di permettere allo Stato, quando ricorrano le necessarie condizioni di forma e di sostanza per un intervento sostitutivo, di superare eccezionalmente la separazione di competenza tra lo Stato stesso e le regioni stabilita dalla Costituzione (o dagli Statuti speciali) nelle materie attribuite all'autonomia regionale (o provinciale).

In terzo luogo, il potere sostitutivo puo' esser esercitato nei confronti delle regioni (o delle province autonome) soltanto da un'autorita' di governo, nello specifico senso di cui all'art. 92 Cost., dal momento che questo e' il piano costituzionalmente individuato per l'adozione di indirizzi o di direttive verso l'amministrazione regionale e per la vigilanza e il controllo nei confronti dell'attuazione regionale dei principi o dei vincoli legittimamente disposti a livello nazionale (ovvero sovranazionale o internazionale).

Infine, l'esercizio del controllo sostitutivo nei rapporti tra Stato e regioni (o province autonome) dev'esser assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, al principio della "leale cooperazione", che viene in particolare evidenza in ogni ipotesi, come la presente, nelle quali non sia (eccezionalmente) applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione (v. sentt. nn. 153 e 294 del 1986). E fra queste garanzie deve considerarsi inclusa l'esigenza del rispetto di una regola di proporzionalita' tra i presupposti che, nello specifico caso in considerazione, legittimano l'intervento sostitutivo e il contenuto e l'estensione del relativo potere, in mancanza della quale quest'ultimo potrebbe ridondare in un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale (v. sentt. nn. 177 e 294 del 1986).

Esaminato sulla base di tali criteri valutativi, l'art. 5 della legge n. 892 del 1984 appare viziato di illegittimita' costituzionale, in quanto e' diretto a istituire una forma di controllo sostitutivo che, per lo meno, risulta attribuita a un organo, il Commissario del governo, inidoneo ad esser titolare del relativo potere. L'inidoneita' deriva dal fatto che tale organo e', per un verso, costituzionalmente sprovvisto dei poteri che rappresentano la necessaria premessa per la titolarita' di una qualche specie di controllo sostitutivo verso le regioni e, per altro verso, non si identifica in nessuno degli organi che l'art. 92 Cost. comprende nel concetto di governo.

Sotto il primo profilo, va sottolineato che la figura del controllo sostitutivo non puo' venir collegata a nessuno dei poteri che la Costituzione attribuisce positivamente al Commissario del governo nei confronti delle attivita' amministrative proprie delle regioni. Secondo l'art. 124 Cost., il Commissario e' un organo decentrato dello Stato, operante in ciascuna regione, che sovraintende soltanto alle funzioni amministrative statali per coordinarle, su una base paritaria, con quelle regionali. Inoltre, al Commissario, come tale, non spetta neppure il controllo sugli atti amministrativi delle Regioni, che, sulla base dell'art. 125 Cost., e' stato attribuito dalla legge a un organo collegiale decentrato, la Commissione di controllo, di cui e' presidente il Commissario medesimo. Infine, anche in relazione alle ipotesi di scioglimento dei Consigli regionali ex art. 126 Cost., al Commissario del governo possono riconoscersi poteri di informazione e di controllo, che tuttavia non sono in grado di giustificare eventuali interventi sostitutivi. E, poiche' i controlli nei confronti di un'autonomia costituzionalmente definita e garantita sono da considerarsi di stretta interpretazione, si deve escludere che una legge ordinaria dello Stato possa introdurne di nuovi in mancanza di una precisa base costituzionale.

D'altra parte, e' difficilmente contestabile che forme di controllo sostitutivo verso le regioni sono imputabili dalla legge soltanto ad organi che, per poter legittimamente adottare indirizzi ed esercitare controlli nei confronti dell'amministrazione regionale e della relativa istanza di vertice (la Giunta), non possono esser che organi di governo (art. 92 Cost.). E' solo su questo piano, infatti, che operano organi in grado di vigilare sull'unitarieta' e sul buon andamento della complessiva amministrazione pubblica e che possono intervenire nei confronti di autonomie costituzionalmente tutelate con poteri cosi' penetranti come quelli sostitutivi nel rispetto delle garanzie fondamentali proprie del nostro sistema costituzionale, prima fra tutte quella di doverne rispondere al Parlamento nazionale.

L'illegittimita' costituzionale dell'art. 5 della legge n. 892 del 1984 appare ancor piu' evidente in relazione alle censure mossegli dalle Province di Trento e di Bolzano. La particolare configurazione del Commissario del governo nelle due province, come delineata dall'art. 87 St. T.A.A., restringe il potere di vigilanza di tale organo nei confronti delle attivita' amministrative esercitate dalle province stesse (oltreche' dagli altri enti pubblici locali) soltanto alle funzioni ad esse delegate dallo Stato. Sotto tale profilo, la carenza di una base costituzionale diretta a legittimare un potere sostitutivo del Commissario del governo verso attivita' amministrative proprie delle due province autonome e' cosi' netta ed evidente da non meritare ulteriori motivazioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi di cui in epigrafe:

dichiara la illegittimita' costituzionale dell'art. 5 della legge 22 dicembre 1984, n. 892 (Norme concernenti la gestione in via provvisoria di farmacie rurali e modificazioni delle leggi 2 aprile 1968, n. 475 e 28 febbraio 1981, n. 34);

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 6 della predetta legge n. 892 del 1984, sollevata, in riferimento all'art. 100 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino Alto-Adige) dalla Provincia autonoma di Bolzano;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimita' costituzionale degli artt. 3 e 6 della predetta legge n. 892 del 1984, sollevata, in riferimento agli artt. 9, n. 10, e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Bolzano;

dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 della predetta legge, sollevate, in riferimeno agli artt. 9, n. 10, e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972 dalla Provincia autonoma di Bolzano e dell'art. 3 della stessa legge, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Toscana.

Cosi' deciso in Roma, in Camera di Consiglio, nella sede della Corte Costituzionale, palazzo della Consulta il 10 febbraio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 18 febbraio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 218
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della Regione Veneto, notificati il 17 e il 29 ottobre 1986, depositati in Cancelleria il 24 ottobre e il 10 novembre successivi ed iscritti ai nn. 44 e 45 del Registro ricorsi 1986, per conflitti di attribuzione sorti a seguito:

1) dei provvedimenti del Distretto minerario di Padova emessi il 6 agosto 1986 e 9 agosto 1986 riguardanti la sospensione dei lavori relativi alla cava di marmo "Saline di Malagon I" sita in Asiago e di ogni altro atto, annesso, connesso o presupposto (44/86);

2) a) dell'ordine di servizio dell'Ingegnere Capo del Distretto minerario di Padova del 24 gennaio 1986;

b) del verbale di accertamento di infrazione all'ordine di servizio di cui al sub a), in data 4 luglio 1986;

c) delle note n. 1635 del 7 luglio 1986, 1694 del 14 luglio 1986 e 2044 del 5 settembre 1986 dell'Ingegnere Capo del Distretto minerario di Padova in ordine a controlli in materia di esplosivo;

d) di ogni altro atto annesso, connesso o presupposto.

Udito nell'udienza pubblica del 15 dicembre 1987 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Udito l'Avvocato Feliciano Benvenuti per la Regione Veneto

(……)

Considerato in diritto

1. - Nei conflitti elevati con i ricorsi di cui in narrativa si controverte sulle seguenti questioni:

a) se le competenze esercitate con i provvedimenti impugnati, a norma degli artt. 112 e 675 del d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128 (Norme di polizia delle miniere e delle cave), spettino allo Stato, e per esso all'ingegnere capo del distretto minerario, in quanto funzioni attinenti alla pubblica sicurezza e, pertanto, riservate allo Stato in base all'art. 4, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ovvero siano di spettanza delle regioni, quali attribuzioni trasferite alle stesse dall'art. 62, terzo comma, dello stesso d.P.R. n. 616 del 1977, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost.;

b) se le funzioni attinenti alle prescrizioni sull'impiego degli esplosivi nelle cave, esercitate con gli atti impugnati a norma degli artt. 124 e segg. e 296 e segg. del d.P.R. n. 128 del 1959, siano di competenza dello Stato, in quanto rientranti nelle funzioni di pubblica sicurezza di cui al citato art. 4, d.P.R. n. 616 del 1977, ovvero siano di competenza regionale, a seguito del loro trasferimento a norma del ricordato art. 62, terzo comma, del medesimo decreto legislativo n. 616 del 1977.

Dal momento che ambedue i conflitti involgono, per la loro risoluzione, la medesima problematica giuridica, la loro trattazione viene unita e decisa con un'unica sentenza.

2. - Come questa Corte ha chiarito in una recente decisione (sent. n. 77 del 1987), la ripartizione delle attribuzioni fra lo Stato e le Regioni compiuta dal d.P.R. n. 616 del 1977 in relazione alle funzioni di polizia e' fondata sulla distinzione tra le competenze

attinenti alla pubblica sicurezza, le quali sono riservate in via esclusiva allo Stato ex art. 4 del medesimo d.P.R. n. 616 del 1977, e le altre competenze enucleate dall'ampia categoria della polizia amministrativa e trasferite alle regioni come funzioni accessorie ai settori materiali loro attribuiti. Mentre le prime, come ha precisato questa Corte nella sentenza appena citata, riguardano le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e, pertanto, si riferiscono alle attivita' tradizionalmente ricomprese nei concetti di polizia giudiziaria e di quella di pubblica sicurezza (in senso stretto), le altre invece concernono le attivita' di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento di attivita' ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali (sanita', turismo, cave e torbiere, etc.), senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico.

In altri termini, al fine di decidere se un determinato potere rientri nelle competenze di polizia amministrativa che sono state trasferite o delegate alle regioni, occorre applicare un duplice criterio:

a) verificare se le funzioni di polizia in contestazione accedano ad una delle materie trasferite o delegate alle regioni;

b) accertare che gli interessi o i beni che si intende tutelare con le funzioni di cui si tratta non rientrino in quelli compresi nel concetto di ordine pubblico.

3. - Sotto il primo dei profili ora indicati la verifica da compiere e' di natura oggettiva, nel senso che si tratta di esaminare se i poteri della cui attribuzione si controverte rientrino materialmente in uno dei settori trasferiti o delegati alle regioni. In proposito non vi puo' esser dubbio che tanto i poteri previsti negli artt. 675 e 112 del d.P.R. n. 128 del 1959, quanto quelli di cui agli artt. 124 e segg. e 296 e segg. dello stesso decreto legislativo attengono alla materia "cave e torbiere", attribuita alle competenze legislative e amministrative delle regioni a statuto ordinario dagli artt. 117 e 118 Cost., come precisati dall'art. 62, d.P.R. n. 616 del 1977.

Piu' in particolare, i poteri di sospensione dei lavori di escavazione, sia nelle ipotesi di imminente pericolo alle persone o alle cose (art. 675), sia nelle ipotesi in cui siano effettuati, senza la dovuta autorizzazione, scavi a cielo aperto a breve distanza da strade di uso pubblico (art. 112), sono poteri strettamenti strumentali allo svolgimento dei lavori di coltivazione delle cave. Allo stesso scopo sono dirette le norme sull'impiego degli esplosivi (artt. 124 e segg., 296 e segg.), come specificate o adattate alle particolari circostanze del caso dalle prescrizioni e dagli ordini di servizio delle autorita' pubbliche preposte alla polizia delle cave, tanto che si limitano a stabilire alcune cautele nell'uso del materiale esplodente (tipo di esplosivi permessi, caratteristiche del circuito di brillamento, orario e modalita' di sparo, responsabilita' della distribuzione e del trasporto degli esplosivi, idoneita' degli attrezzi utilizzabili, etc.), vo'lte a far si' che la coltivazione delle cave si svolga in modo sicuro e senza pericoli o fastidi per i terzi. Nell'uno e nell'altro caso, dunque, si tratta di poteri che accedono oggettivamente ad attivita' materiali, come la coltivazione delle cave, attribuite alle competenze regionali.

4. - Stabilita l'inerenza dei poteri in contestazione a materie attribuite alle competenze regionali, occorre procedere all'ulteriore verifica relativa al fatto se gli interessi o i beni pubblici che si mira a tutelare con l'esercizio dei predetti poteri siano del tutto interni alla disciplina amministrativa della materia in questione ovvero

rivestano una rilevanza specifica in relazione alle esigenze di preservazione dell'ordine pubblico.

Il contenuto di quest'ultimo concetto, com'e' noto, e' dato da quei beni giuridici fondamentali o da quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzionale e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunita' nazionale. La tutela di questi interessi - fra i quali rientrano l'integrita' fisica e psichica delle persone, la sicurezza dei possessi e il rispetto o la garanzia di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l'esistenza e lo svolgimento dell'ordinamento - rappresenta il nucleo delle funzioni di polizia di pubblica sicurezza, che l'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, come ha riconosciuto questa Corte (sent. n. 77 del 1987), attribuisce in via esclusiva allo Stato. Si tratta, pertanto, di funzioni che quest'ultimo e' abilitato a svolgere e a regolare, anche attraverso una disciplina di dettaglio, pur se esse comportano un'interferenza o un'incidenza diretta su attivita' affidate, in via generale, alle competenze legislative e amministrative delle regioni.

Sulla base di tali principi, ai fini della decisione del presente conflitto non e' dunque sufficiente allegare la dimostrata pertinenza dei poteri di polizia di cui si tratta a una materia, come quella delle "cave e torbiere", sicuramente attribuita alle regioni, ma occorre valutare, in pari tempo, la specifica rilevanza degli interessi curati dai predetti poteri rispetto a quelli inerenti al concetto di ordine pubblico. E, anzi, poiche' tale valutazione e' gia' stata compiuta, sul piano delle scelte politiche, dal legislatore ordinario - che ha riferito, con il d.P.R. n. 128 del 1959, i poteri in contestazione alla polizia (amministrativa) delle cave - il compito di questa Corte e' in ipotesi quello di verificare se l'anzidetta valutazione non sia stata compiuta in modo irragionevole o arbitrario, tenuto conto dei principi costituzionali vigenti in materia.

5. - Tanto i poteri di sospensione dei lavori di escavazione (artt. 575 e 112, d.P.R. n. 128 del 1959), quanto quelli diretti a porre indirizzi sull'impiego degli esplosivi e a irrogare le relative sanzioni (artt. 124 e segg., 296 e segg., del medesimo decreto lgislativo), sono chiaramente rivolti a prevenire i danni che l'attivita' di coltivazione delle cave, ove svolta in spregio a regole tecniche o di prudenza o in mancanza delle dovute ponderazioni degli interessi pubblici coinvolti, puo' arrecare alla sicurezza e alla salute dei lavoratori, ai diritti dei terzi, al razionale sfruttamento del territorio, nonche' ad altre attivita' di preminente interesse generale (viabilita', trasporti pubblici, etc.). Si tratta, insomma, di poteri di polizia la cui rilevanza si esaurisce all'interno delle attribuzioni regionali dirette a disciplinare la materia delle "cave e torbiere", senza toccare quegli interessi di fondamentale importanza per l'ordinamento complessivo, che e' compito dello Stato curare attraverso la preservazione dell'ordine pubblico. Poiche', dunque, l'interesse primario che tali poteri mirano a tutelare e' quello al regolare e sicuro svolgimento della coltivazione delle cave e poiche' nella loro disciplina positiva non rilevano finalita' ulteriori in qualche modo connesse al mantenimento dell'ordine pubblico, non e' irragionevole che il legislatore li abbia classificati all'interno delle funzioni di polizia amministrativa trasferite alle regioni, anziche' tra quelle inerenti alla polizia di sicurezza pubblica spettanti in via esclusiva allo Stato.

Se tale conclusione appare intuitiva relativamente ai poteri di sospensione dei lavori di fronte a pericoli attuali o presumibili derivanti ai singoli o alla collettivita' dalle attivita' di escavazione, non e' meno vero per i poteri riguardanti l'impiego di esplosivi nelle cave. In quest'ultimo caso, anzi, la loro finalizzazione alle esigenze di polizia (amministrativa) delle cave appare particolarmente evidente se si pongono a confronto le disposizioni sulle quali si fondano i poteri di cui ora si controverte (artt. 124 e segg.,

296 e segg., d.P.R. n. 128 del 1959) con quelle contenute nel t.u. delle leggi di pubblica sicurezza (artt. 46 e segg., artt. 81 e segg., r.d. 18 giugno 1931, n. 773 e relativo regolamento), laddove le armi e gli esplosivi sono disciplinati in relazione alla loro rilevanza nei confronti della tutela dell'ordine pubblico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Accoglie i ricorsi, e pertanto:

a) dichiara che spettano alle regioni le competenze di cui agli artt. 112, 124 e segg., 296 e segg., 675 del d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128, oggetto dei ricorsi di cui in epigrafe;

b) annulla, di conseguenza, i provvedimenti adottati dai funzionari del Corpo delle miniere e dall'ingegnere capo del distretto minerario di Padova, impugnati con i ricorsi di cui in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 25 febbraio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 274
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della legge 15 gennaio 1986, n. 4 ("Disposizioni transitorie nell'attesa della riforma istituzionale delle Unita' sanitarie locali"), promosso con ricorso del Presidente della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige, notificato il 19 febbraio 1986, depositato in cancelleria il 26 febbraio successivo ed iscritto al n. 4 del registro ricorsi 1986;

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1987 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'avv. Umberto Pototschnig per la Regione Trentino-Alto Adige e l'avv. dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 19 febbraio 1986, depositato il 26 successivo ed iscritto al n. 4 del Registro ricorsi 1986, la Regione Trentino- Alto Adige ha promosso questione di legittimita' costituzionale della legge 15 gennaio 1986, n. 4, pubblicata il 20 gennaio 1986, recante "Disposizioni transitorie nell'attesa della riforma istituzionale delle Unita' sanitarie locali" per contrasto con l'art. 4, n. 7, del proprio Statuto.

Ad avviso della ricorrente, l'articolo unico della l. n. 4/1986, che "sostituisce" gli organi delle Unita' sanitarie locali previsti dall'art. 15, comma secondo, della legge n. 833 del 1978, disporrebbe in materia di "ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri" di cui all'art. 4, n. 7, dello Statuto regionale, invadendo cosi' la sfera di competenza della Regione. In particolare, il comma secondo, nel prevedere che le norme "incompatibili" con la nuova legge "sono abrogate", nonche' l'obbligo per la Regione di adeguare la propria legislazione ai principi della nuova legge entro quarantacinque giorni dalla sua entrata in vigore, e di riformare nei successivi quarantacinque giorni gli organi di gestione delle Unita' sanitarie locali "in conformita' ai principi contenuti" nella legge medesima, configurerebbe un tipo di disciplina modellata sui rapporti tra legge statale e legge regionale nei riguardi delle Regioni a Statuto ordinario, ma che non potrebbe applicarsi nei confronti di una competenza legislativa primaria. A questo ultimo riguardo si soggiunge che la legge, visto il suo contenuto, non potrebbe considerarsi determinativa ne' di nuovi principi dell'ordinamento giuridico, ne' di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Viene ulteriormente argomentato che l'applicazione rigida nella Regione della norma che impone la soppressione dell'assemblea delle Unita' sanitarie locali e demanda le relative competenze al consiglio comunale, all'assemblea generale delle comunita' montane o all'assemblea dell'associazione intercomunale costituita secondo la procedura prevista dall'art. 25 del d.P.R. n. 616/1977, comma primo, lett. a), da un lato impedirebbe lo svolgimento di quelle competenze ad opera dell'"ente di diritto pubblico di cui all'art. 7 del d.P.R. 22 marzo 1974 n. 279" tutte le volte in cui detto ente non sia una comunita' montana (artt. 1 e 4 l. regionale n. 6 del 1980), dall'altro

imporrebbe alle Province di Trento e Bolzano di istituire necessariamente le comunita' montane o l'ente di diritto pubblico di cui al citato art. 7 d.P.R. n. 279 del 1974, o - in alternativa alla Regione di prevedere forme associative comunali richieste da una norma (l'art. 25 d.P.R. n. 616 del 1977) che non la riguarderebbe.

Inoltre, le norme impugnate, sottraendo all'Assemblea dell'Unita' sanitaria locale, o all'organo chiamato a sostituirla, attribuzioni quali l'adozione di atti regolamentari o le convenzioni per l'erogazione di prestazioni sanitarie, e devolvendole a un ente (Comuni, associazioni di Comuni, ente di diritto pubblico di cui all'art. 7) su cui la Regione non ha potesta' legislativa primaria, eroderebbero ancor piu' la competenza regionale, violando ancora una volta l'art. 4, n. 7, dello Statuto.

Si argomenta da ultimo che la legge n. 4 del 1986, con l'introdurre un limite tassativo nel numero dei componenti l'assemblea delle associazioni comunali - stabilendo che esso non puo' superare quello dei componenti assegnati al Consiglio del Comune che abbia un numero di abitanti pari a quello dei Comuni associati - configurerebbe un "tetto" talmente rigido (diversamente da quanto disposto dall'art. 19 della legge regionale n. 6 del 1980, che stabilisce all'uopo un numero piu' elevato di componenti) da impedire che nella Regione Trentino-Alto Adige ciascun Comune possa esservi rappresentato proporzionalmente alla sua popolazione. Tale conseguenza, si soggiunge, si evidenzierebbe ancor piu' nella Provincia di Bolzano, tenuto conto della salvaguardia dei principi della proporzionale etnico-linguistica e del principio del bilinguismo, garantito, nella specie, dai criteri di cui all'art. 23, comma secondo, d.P.R. 1ø febbraio 1973, n. 49.

2. - Con atto di costituzione depositato il 10 marzo 1986, il Presidente del Consiglio dei ministri ha prodotto le sue controdeduzioni. L'Avvoca tura eccepisce in primo luogo l'inammissibilita' della questione. Viene osservato che la Regione Trentino-Alto Adige ha dato piena e completa attuazione, con la legge regionale n. 6 del 1980, ai principi stabiliti dagli artt. 10 e 15 della legge n. 833 del 1978 ed ha previsto essa stessa (artt. 17 e 21) la costituzione di associazioni tra i comuni della Regione per la gestione delle "funzioni dirette alla tutela della salute", tenendo conto che l'art. 25 d.P.R. n. 616 del 1977 non e' ad essa applicabile e la legge n. 4 del 1986 non tratterebbe temi o materie che gia' non siano stati disciplinati dalla legge n. 833 del 1978.

Il ricorso - cosi' si argomenta ulteriormente - dovrebbe peraltro considerarsi infondato poiche' la legge impugnata modifica, pur se transitoriamente, l'ordinamento delle Unita' sanitarie locali istituito su tutto il territorio nazionale con la legge n. 833 del 1978 le cui norme sono state qualificate norme fondamentali delle riforme economico-sociali dalla sentenza n. 245 del 1984 della Corte costituzionale. Sicche' dovrebbe escludersi la violazione dell'art. 4, n. 7, dello Statuto regionale, avendo del resto la Corte affermato che il limite del rispetto dei principi delle riforme economico-sociali della Repubblica non opera solo in senso negativo ma anche come presupposto positivo di competenza legislativa statale (sent. n. 37 del 1966).

L'Avvocatura esclude altresi' che la natura giuridica delle Unita' sanitarie locali corrisponda a quella degli "enti sanitari ed ospedalieri" di cui all'art. 4, n. 7, del d.P.R. n. 670 del 1982. Diversamente dagli enti previsti dalla legge n. 132 del 1968, cui lo Statuto speciale si riferisce implicitamente, le Unita' sanitarie locali, come "strutture operative dei Comuni", ex artt.10 e 5 l. n. 833 del 1978, farebbero parte delle strutture di detti enti, il cui ordinamento e' oggetto di competenza regionale concorrente ex art. 5, n. 1, dello Statuto stesso. Ne' le Unita' sanitarie locali potrebbero annoverarsi fra gli enti dipendenti dalle Regioni - ed essere, come tali, oggetto di potesta' legislativa

primaria -, giacche' l'esigenza di tutelare l'autonomia comunale, particolarmente garantita dagli artt. 128 e 130 Cost., varrebbe anche nei confronti di esse. E si richiama da ultimo la necessita' di assicurare con legge dello Stato l'esigenza di perseguire l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio sanitario sull'intero territorio nazionale.

considerato in diritto

1. - La Regione Trentino-Alto Adige ha sollevato in via principale questione di legittimita' costituzionale dell'art. unico della legge 15 gennaio 1986, n. 4 (Disposizioni transitorie nell'attesa della riforma istituzionale delle Unita' sanitarie locali), in riferimento all'art. 4, n. 7, dello Statuto speciale per la detta Regione.

2. - La legge impugnata, in attesa della riforma istituzionale delle Unita' sanitarie locali, ha nuovamente disciplinato gli organi delle medesime, quali erano previsti dal secondo comma dell'art. 15 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, stabilendo fra l'altro:

1) che e' soppressa l'assemblea generale e che le relative competenze sono svolte dal consiglio comunale o dall'assemblea generale della comunita' montana, o dall'assemblea generale dell'associazione intercomunale costituita secondo le procedure previste dall'art. 25 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (vi e', cioe', sostituzione degli organi delle Unita' sanitarie locali con quelli di uno degli enti suindicati, l'ultimo dei quali associazione intercomunale - nasce, su promozione della regione, per raggruppamento fra comuni secondo ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sanitari e sociali);

2) che il numero dei componenti dell'assemblea e' determinato dalla regione, ma non puo' superare quello dei componenti assegnati al consiglio di un comune, che abbia un numero di abitanti pari a quello dei comuni associati;

3) che l'organo assembleare, su proposta del comitato di gestione (composto da cinque o da sette membri eletti dall'organo assembleare fra cittadini aventi esperienza di direzione e amministrazione) delibera, entro un termine, in tema di: bilancio preventivo, suo assestamento e conto consuntivo; spese che vincolano il bilancio oltre l'anno; adozione complessiva delle piante organiche; convenzioni di cui all'art. 44 della legge n. 833 del 1978 (convenzioni con istituzioni sanitarie private e con aziende termali).

3. - La ricorrente formula in via principale l'ipotesi che la disciplina cosi' introdotta non sia applicabile alle regioni ad autonomia speciale.

Per l'ipotesi di ravvisata applicabilita', afferma che la disciplina e' lesiva della potesta' legislativa primaria attribuita ad essa Regione in tema di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri.

In particolare osserva:

che la soppressione dell'assemblea delle Unita' sanitarie locali e la sua sostituzione con gli organi assembleari degli enti come indicati dalla legge, oltre ad incidere in materia di sua competenza primaria, non comprende, e quindi esclude, la possibilita' che le funzioni assembleari siano esercitate dagli organi di un ente istituito in luogo delle comunita' montane ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (come avvenuto ad opera della Provincia di Trento, che ha istituito i comprensori) e comunque obbliga le Province a istituire le Comunita' montane o in luogo di esse altro ente ai sensi dell'art. 7 ora citato, oppure obbliga la Regione a procedere a una riorganizzazione dell'assetto locale prevedendo forme associative comunali previste da una disposizione (l'art. 25 del d.P.R. n. 616 del 1977) che, essendo dettata per le regioni ordinarie, non riguarda essa ricorrente;

che la limitazione della competenza dell'organo assembleare a specifici oggetti e la prefissione di un termine per deliberare contrasta con la disciplina regionale, in quanto da un lato sbilancia i rapporti fra tale organo e il comitato di gestione, dall'altro sposta le attribuzioni gia' dell'organo assembleare delle Unita' sanitarie locali, cioe' di un ente sanitario od ospedaliero sul cui ordinamento la Regione ha competenza primaria, all'organo assembleare di un ente sul cui ordinamento la Regione non ha competenza primaria, con la conseguenza di una ulteriore erosione della competenza regionale;

che la limitazione del numero dei componenti l'organo assembleare rende impossibile assicurare una rappresentanza di ciascun Comune proporzionale alla sua popolazione con la garanzia di almeno un rappresentante per Comune, e rende altresi' impossibile osservare i princi'pi, statutariamente stabiliti, della proporzionale etnica e del bilinguismo (art. 19, legge Regione Trentino-Alto Adige n. 6 del 1980).

4. - L'ipotesi che la legge impugnata non si estenda alle Regioni a statuto speciale e' contraddetta dal n. 2 dell'articolo unico impugnato, la' dove si precisa da un lato che sono abrogate immediatamente le norme incompatibili, cosi' facendosi implicito riferimento alla normativa statale, e dall'altro si fa obbligo alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano di adeguare la propria legislazione ai princi'pi recati da essa legge, cosi' facendosi espresso riferimento alle normative regionali senza distinzione fra autonomia ordinaria ed autonomia speciale.

Cio' posto, deve ritenersi che la questione non e' fondata.

I princi'pi della legge impugnata (tenuto conto anche dei lavori parlamentari, nella IX legislatura, sull'originario disegno di legge presentato dal Ministro della sanita' il 24 novembre 1984 e sullo stralcio deliberato dalla Camera dei deputati) sono individuabili nel piu' stretto collegamento del governo delle Unita' sanitarie locali ai Comuni o ad enti associativi a base comunale, con la connessa responsabilizzazione dei relativi organi politici in ordine al detto governo, nel piu' accentuato proporzionamento fra ambiti territoriali e gestione dei servizi sanitari, nello snellimento degli organi e nell'accelerazione dei processi decisionali, anche mediante l'articolazione fra proposta del comitato di gestione e deliberazione assembleare. Si tratta di princi'pi che toccano aspetti essenziali e qualificanti della riforma del servizio sanitario introdotta con la legge n. 833 del 1978, come sono la democraticita' e l'efficienza del governo del servizio sanitario, contemperandone le rispettive esigenze. Pertanto tali princi'pi costituiscono norme fondamentali di grande riforma economico-sociale (cfr., per la qualificazione in tal senso di una analoga norma modificativa della riforma sanitaria, la recente sentenza n. 107 del 1987). Ne' vi osta che si tratti di un assetto considerato dalla stessa legge come non definitivo ("in attesa della riforma istituzionale delle Unita' sanitarie locali"), poiche' cio' non toglie che esso sia stato adottato ai fini della realizzazione della riforma sanitaria: le grandi riforme economico-sociali non sempre si realizzano attraverso un solo atto, ma sovente attraverso piu' interventi del legislatore, tutti necessari alla riforma perseguita.

Rimane cosi' privo di rilievo - poiche' al limite del rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica soggiacciono anche le competenze esclusive della regione Trentino-Alto Adige - il problema se sia pertinente la invocazione, da parte della Regione, della propria competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri, o se invece debba farsi riferimento ad altra competenza regionale concorrente, tenuto conto anche della definizione dell'Unita' sanitaria locale quale struttura operativa dei Comuni, singoli o associati, e delle Comunita' montane, data dall'art. 15, comma primo, della legge n. 833 del 1978.

Va soggiunto che alcune delle compressioni specificamente segnalate non sono neppure ipotizzabili. Non sorgono, ad esempio, vincoli alle Regioni nel senso della istituzione delle Comunita' montane (cui devono peraltro ritenersi parificati, ai fini dei quali si tratta, gli enti istituiti in luogo di esse ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 279 del 1974, recante norme di attuazione dello Statuto Alto Adige), sufficiente essendo il rispetto del princi'pio dell'adeguamento fra ambiti territoriali e gestione del servizio sanitario. Quanto all'impossibilita', per effetto della imposizione di un limite massimo al numero dei componenti l'organo assembleare, di assicurare una rappresentanza di ciascun Comune proporzionale alla sua popolazione, con la garanzia di almeno un rappresentante per ciascun Comune, e' da osservare che tale garanzia non e' richiesta da alcuna norma statutaria ne' costituzionale. Mentre, quanto ai princi'pi, certo statutariamente garantiti, della proporzionale etnica e del bilinguismo, non si vede come essi possano esser lesi dalla imposizione di un limite massimo purchessia al numero dei componenti gli organi assembleari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'articolo unico della legge 15 gennaio 1986, n. 4 (Disposizioni transitorie nell'attesa della riforma istituzionale delle Unita' sanitarie locali), sollevata, in riferimento all'art. 4, n. 7, dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, dalla detta Regione con il ricorso in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella Sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 10 marzo 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 291
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, lett. a, b e c, 2 e 4 secondo, terzo, quarto e quinto comma, del d.l. 7 settembre 1987, n. 371 ("Interventi urgenti di adeguamento strutturale e funzionale di immobili destinati a musei, archivi e biblioteche e provvedimenti urgenti a sostegno di attivita' culturali"), nel testo di cui alla legge di conversione 29 ottobre 1987, n. 449, promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 3 dicembre 1987, depositato in cancelleria il 12 dicembre successivo ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 1987.

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 1988 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi l'avv. Valerio Onida per la Regione Lombardia e l'avv. dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1.- Si e' gia' narrato che il d.l. 7 settembre 1987, n. 371 ("Interventi urgenti di adeguamento strutturale e funzionale di immobili destinati ai musei, archivi e biblioteche e provvedimenti urgenti a sostegno delle attivita' culturali"), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma primo, l. 29 ottobre 1987, n. 449 autorizza la spesa di lire 620 miliardi nell'anno 1987 per la realizzazione di un programma di interventi urgenti vo'lto a garantire: a) l'adeguamento strutturale e funzionale degli immobili statali e di enti pubblici destinati a musei, archivi e biblioteche, delle aree archelogiche e delle altre sedi del Ministero per i beni culturali e ambientali; b) il restauro conservativo e il consolidamento degli edifici in particolari condizioni di precarieta' statica e funzionale di interesse artistico e storico dello Stato e di enti pubblici, nonche' il restauro dei beni mobili connessi e del patrimonio archivistico e librario; c) il restauro conservativo e il consolidamento di edifici in particolari condizioni di precarieta' statica e funzionale e il restauro dei beni mobili connessi, di interesse artistico e storico, di proprieta' di privati, fondazioni ed associazioni legalmente riconosciute; d) l'acquisto di beni mobili ed immobili di interesse artistico e storico, anche mediante l'esproprio e l'esercizio del diritto di prelazione (art. 1).

Tale programma e' finalizzato ad una migliore fruizione pubblica del patrimonio culturale ed e' predisposto dal Ministro per i beni culturali, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali (art. 2, n. 1).

Il Ministro, sulla base delle richieste degli enti pubblici e dei privati interessati, determina gli interventi diretti dello Stato e i contributi relativi ad immobili di proprieta' non statale, tenuto conto delle esigenze di tutela e di valorizzazione, della distribuzione territoriale, della consistenza e della rilevanza del patrimonio culturale interessato e dei tempi di realizzazione (art. 2, n. 2).

Ai fini della predisposizione del programma, gli interventi sui beni dello Stato nonche' le richieste di interventi e di contributi, debbono essere corredati dal relativo

progetto di massima, con l'indicazione dei tempi di esecuzione delle opere. Quando trattasi di immobili di interesse artistico e storico, l'intervento diretto dello Stato puo' riguardare l'intera opera (art. 2, n. 4).

1.1. - E' da osservare preliminarmente che in sede di conversione nella l. n. 449 del d.l. n. 371 del 1987 sono state soppresse, nell'art. 1, comma primo, lett. a), le parole "dello Stato" (che nel testo originario dello stesso decreto- legge, in conformita' delle previsioni della l. 27 giugno 1985, n. 332, relativa ad "interventi per la ristrutturazione e l'adeguamento degli edifici adibiti a musei, gallerie, archivi e biblioteche dello Stato", si riferivano ai musei, agli archivi e alle biblioteche statali).

Lamenta il ricorso che l'art. 1, lett. a), del d.l. n. 371 cit., col riferirsi anche ai musei e alle biblioteche di carattere locale, violerebbe gli artt. 117, 118, 119 e 97 Cost., in relazione agli artt. 7 e 9 d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3 e agli artt. 47, 49 e 126 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

2. - Rileva la Corte che la materia dei "musei e biblioteche di enti locali" ha avuto nella Costituzione (art. 117) e nella legislazione successiva una diretta ed esclusiva inerenza regionale.

La l. 10 febbraio 1953, n. 62 (c.d. legge Scelba), nel regolare (art. 9 del testo originario) le condizioni per l'esercizio della potesta' legislativa nelle materie attribuite alla Regione dall'art. 117 Cost., rinviava tale esercizio (con precetto poi abrogato dall'ultimo comma dell'art. 17 l. 16 maggio 1970, n. 281) alla preventiva emanazione delle leggi della Repubblica contenenti, per le singole materie, "i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale". Esentava dal rinvio, con conseguente, immediata legittimazione regionale all'esercizio della potesta' normativa, limitate materie, tra cui quella relativa ai "musei e biblioteche di enti locali". Questa attribuzione, devoluta immediatamente all'esercizio regionale, veniva ribadita dal d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3. Tale decreto, nel titolo II (art. 7 e segg.), trasferiva, tra l'altro, alle Regioni le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato, concernenti musei e biblioteche di enti locali, sia per quanto afferiva all'istituzione, all'ordinamento e al funzionamento di quelle strutture, sia per la manutenzione, la integrita', la sicurezza e la fruizione delle relative raccolte. Erano previste inoltre attribuzioni regionali circa la spesa per la funzionalita' e il miglioramento delle strutture stesse, nonche' per il coordinamento delle relative attivita' (art. 7).

Tale ampia sfera di attribuzioni nella materia veniva integralmente confermata nella sintesi normativa operata dall'art. 47 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

E' da sottolineare, inoltre, che la Regione Lombardia, soprattutto con le leggi regionali 12 luglio 1974, n. 39 e 14 dicembre 1985, n. 81 emanava un'organica disciplina relativa, tra l'altro, ai musei e alle biblioteche di enti locali o di interesse locale. In tale disciplina appare significativa la riproduzione del criterio - gia' contenuto nel d.P.R. n. 3 del 1972 - che fa leva, nel delimitare l'oggetto della competenza regionale, soprattutto sul tipo d'interesse che il bene stesso e' idoneo ad esprimere.

La costanza dell'attribuzione e l'ampia dimensione che la sequenza normativa ha attribuito all'espressione "musei e biblioteche di enti locali" contenuta nell'art. 117 Cost. (relativa non soltanto ai musei e alle biblioteche dei comuni, delle province e delle regioni, ma anche a quelli di enti pubblici non territoriali e di privati) individua nella Regione il soggetto titolare, oltre che di potesta' normativa, anche di attribuzioni amministrative, concernenti la gestione e il finanziamento di tali beni.

L'art. 47 cit. del d.P.R. n. 616 del 1977 riassume la evoluzione normativa, svincolando la competenza regionale dalla territorialita' dell'ente e collegandola alla localita' dell'interesse. Tale interesse non si identifica soltanto con la struttura immobiliare (e con le cose da questa custodite), ma e' caratterizzato da profili dinamici, in quanto comprende, oltre la conservazione e il funzionamento, l'uso pubblico e l'incremento dei beni e delle attivita' attraverso essi realizzate.

Da qui il pieno fondamento della censura di violazione di tale competenza (artt. 117 e 118 Cost.), operata dall'art. 1, lett. a) del d.l. n. 371 del 1987, nella parte in cui inserisce nel programma degli interventi da essa previsti i "musei e biblioteche di enti locali".

3. - La violazione degli artt. 117, 118, 119 e 97 Cost. e' dedotta anche con riferimento alla normativa del d.l. n. 371 del 1987 e della relativa legge di conversione concernente i "beni culturali", individuati nelle cose d'interesse artistico e storico, ai sensi della l. 1 giugno 1939, n. 1089, come si desume dalla disciplina del d.l. n. 371 del 1987 cit. (cfr., in particolare, gli artt. 1, lett. a, b, c, e d e 2, nonche' 4, n. 5).

Su questa linea l'Avvocatura generale dello Stato, anche riguardo alle finalita' perseguite, ha ricondotto il nucleo della normativa del d.l. impugnato al regime di "conservazione, integrita' e sicurezza", di cui al capo II della l. n. 1089 del 1939 cit. (spec. artt. 14 e segg.).

Alle misure dirette di tutela dei beni culturali di proprieta' pubblica e privata si accompagnano, nel d.l. n. 371 interventi strumentali intesi a renderne piu' efficace la conservazione e l'uso (adeguamento strutturale e funzionale degli immobili e delle altre sedi del Ministero dei beni culturali e ambientali, modernizzazione delle strutture e dei servizi degli organi centrali, degli istituti centrali e degli uffici centrali e periferici di questo Ministero: artt. 1, lett. a) e lett. e); art. 4, n. 5, prima parte, d.l. n. 371 cit.).

Il ricorso lamenta la mancanza in tale disciplina di criteri di scelta e di priorita', realizzando essa interventi finanziari "a pioggia" che, proprio per tale loro caratteristica, inciderebbero sulla competenza legislativa (e amministrativa) della Regione Lombardia, gia' esplicatasi con organiche misure normative. La mancanza di criteri sarebbe aggravata, poi, dal procedimento di determinazione del programma (art. 2), affidato integralmente al Ministero per i beni culturali, con indicazioni generiche e poco selettive, formulate con l'ausilio consultivo di un organo (Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali) che non esprime adeguatamente valori regionali.

3.1. - E' da premettere, nella valutazione dei detti profili di illegittimita', che l'avvio e l'evoluzione normativa della materia dei beni culturali sono caratterizzati dal costante riferimento allo Stato delle relative competenze. Nella visione del legislatore, la posizione della Regione si e' venuta profilando come quella di un soggetto titolare di un'aspettativa di investitura normativa, che non ha ricevuto concreta ed efficace attuazione.

Tale situazione si comincia a delineare gia' in sede di redazione del testo dell'art. 9 della Costituzione.

L'iniziale formulazione di tale articolo era la seguente: "il patrimonio artistico e storico della Nazione e' sotto la tutela dello Stato". La norma era, cosi', intesa ad escludere in materia attribuzioni regionali e di altri enti locali territoriali.

Su proposta dell'on. Lussu, il termine "Stato" fu sostituito con l'altro "Repubblica", "per lasciare impregiudicata la questione della autonomia regionale" (Atti Assemblea costituente, Discussioni, pag. 3422).

Tale modifica e' stata esattamente interpretata come diretta a sostituire allo Stato-persona lo Stato- ordinamento, con conseguente possibilita' di aperture legislative, intese a svolgere il principio risultante dalla modifica, chiamando all'azione per la tutela e l'incremento dei "valori culturali" tutti i soggetti, provvisti di autonomia (dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni, alle Universita' ecc.).

La formulazione attuale dell'art. 9 Cost. traduce tale finalita': "la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica"; "tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". La enunciazione, cosi' risultante, che a torto fu ritenuta di scarso rilievo e di non incisiva operativita', traduce una visione chiara, intesa a sollecitare il concorso di tutte le istituzioni, la cui sfera di attivita' possa toccare i detti valori.

Le regioni a statuto ordinario, non escluse, per quanto si e' detto, dalla previsione costituzionale, non ritrovano, peraltro, nei loro Statuti specificazioni concrete di competenza nella materia. Enuncia, ad esempio, l'art. 3, terzo comma, dello Statuto della Regione Lombardia, approvato con l. 22 maggio 1971, n. 339, che "la Regione tutela i valori del paesaggio e del patrimonio naturale, storico, artistico e culturale; promuove il progresso della cultura in ogni sua libera manifestazione". La norma e' sostanzialmente conforme a quelle di altri statuti regionali ordinari.

3.2. - L'evoluzione normativa non ha reso, dunque, operante l'apertura contenuta nell'art. 9 della Costituzione: come si e' detto, gran parte degli statuti regionali ordinari e la legislazione di trasferimento e di delega (oltre quella primaria in senso stretto) non hanno introdotto norme sostanziali, attribuitive di competenza alle regioni e ad altri enti locali. Fatta eccezione per qualche regione a statuto speciale (cfr. art. 33, secondo comma, dello Statuto della Regione Sicilia), ne risulta la titolarita' dello Stato delle attribuzioni in materia di beni culturali, comprensive delle attivita' di carattere storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo- etnologico ed etno- antopologico, poiche' e' stato delegato alle regioni, con specifiche norme, il solo esercizio di talune funzioni amministrative di accertamento e di vigilanza, nonche' di proposta nei confronti delle autorita' statali competenti (cfr., ad es., artt. 8 e 35 d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805).

Il d.P.R. n. 616 del '77 non ha modificato la competenza statale del settore, ma ha semplicemente rinviato alla "legge sulla tutela dei beni culturali" (che doveva essere emanata nel termine ordinatorio del 31 dicembre 1979) la determinazione dei compiti da conferire alle regioni ed agli enti locali (art. 48).

In conclusione, la situazione attuale delle competenze in materia puo' essere riassunta nella enunciazione contenuta nel d.l. 14 dicembre 1974, n. 657 (istitutivo del Ministero per i beni culturali e ambientali), come modificato dalla legge di conversione 29 gennaio 1975, n. 5 e dal d.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805. Gli artt. 1 e 2 di quest'ultimo decreto stabiliscono: "Il Ministero per i beni culturali e ambientali provvede alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali, archeologici, storici, artistici, archivistici e librari secondo la legislazione vigente.

Tutela ogni altro bene del patrimonio culturale nazionale che non rientri nella competenza di altre amministrazioni statali o che gli sia attribuito da leggi successive" (art. 1).

"I beni culturali sono patrimonio nazionale. Le regioni, oltre ad esercitare le competenze stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 3 e quelle eventualmente da trasferire o delegare ai sensi dei decreti da emanarsi per l'attuazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, collaborano con l'amministrazione

statale, nell'attivita' di tutela secondo modi e forme che potranno essere stabiliti di comune accordo.

Le regioni concorrono all'attivita' di valorizzazione secondo programmi concordati con lo Stato" (art. 2).

In attesa della preannunciata normativa di trasferimento o di delega, nella quale dovrebbero essere definite le diverse competenze e il loro congiunto operare per la tutela e l'incremento dei valori culturali, la situazione normativa e' caratterizzata dall'attribuzione allo Stato dei poteri inerenti alla protezione del patrimonio storico ed artistico della Nazione. La "collaborazione" con le regioni costituisce, peraltro, un'affermazione anch'essa legislativamente sancita in un precetto (art. 2 d.P.R. n. 805 del 1975 cit.) che rende operante in materia il principio che questa Corte ha costantemente affermato, rispetto ad analoghe situazioni inerenti ai rapporti tra Stato e Regioni: quello di "leale cooperazione"; "collaborazione"; "concerto delle azioni", ecc.. Dovendosi affermare, in conclusione, che la normativa attuale attribuisce alle regioni compiti di tutela e di valorizzazione, da esplicarsi, rispettivamente, "secondo modi e forme che potranno essere stabiliti di comune accordo con l'amministrazione statale" ovvero "secondo programmi concordati con lo Stato" (art. 2 d.P.R. n. 805 del 1975 cit.), ne deriva che la legislazione vigente non soltanto non vi'ola, quanto a tutela e gestione dei beni culturali, gli artt. 117, 118 e 119 Cost., ma si inspira a principi funzionali costituzionalmente corretti. E poiche' in siffatto contesto deve operare il d.l. n. 371 del 1987, appare chiaro che le censure che hanno ad oggetto tale disciplina si rivelano, sotto i profili gia' indicati, infondate; esse, se mai, vanno riferite ai modi di attuazione concreta della normativa.

4. - L'ultima parte del ricorso, ampiamente ripreso nella memoria della Regione, concerne la disciplina posta dall'art. 4 del d.l. n. 371 del 1987, nel testo di cui alla legge di conversione, in materia di promozione di attivita' culturali, che si concretano in celebrazioni, manifestazioni artistiche, congressuali, scientifiche ecc.. Si lamenta la violazione della sfera regionale nella gestione di alcune espressioni culturali, che non sono riconducibili al concetto di bene in senso proprio o rispetto alle quali il bene si colloca in posizione meramente strumentale.

Pare opportuno, anche qui, il riferimento all'art. 9 Cost.. Per le considerazioni gia' svolte, questa norma non postula una riserva statale, ma e' intesa a promuovere il concorso o la collaborazione, nella sfera di rispettiva competenza, delle strutture centrali e locali per il migliore perseguimento di un grande obbiettivo di civilta'.

Secondo questa premessa va inquadrato il primo comma dell'articolo 49 del d.P. n. 616 del 1977, il quale dispone: "le regioni, con riferimento ai propri statuti ed alle proprie attribuzioni, svolgono attivita' di promozione educativa e culturale attinenti precipuamente alla comunita' regionale, o direttamente o contribuendo al sostegno di enti, istituzioni, fondazioni, societa' regionali o a prevalente partecipazione di enti locali e di associazioni a larga base rappresentativa, nonche' contribuendo ad iniziative di enti locali o di consorzi di enti locali".

Questa norma conferisce alle regioni, nell'ambito statutario e normativo vigente, attribuzioni dirette alla promozione culturale, riferite all'ambito proprio, col perseguimento di obiettivi diretti a valorizzare particolari testimonianze della cultura regionale, sorreggendo con prevalenza l'azione delle strutture istituzionali e associative locali.

4.1. - L'art. 4 del d.l. n. 371 del 1987 prevede in particolare l'erogazione di contributi a sostegno ad attivita' ed iniziative che riguardano il restauro di beni culturali pubblici e

privati e la realizzazione di manifestazioni culturali, artistiche, congressuali e scientifiche, a carattere anche internazionale (n. 5). La norma individua specificamente le attivita' inerenti a questo settore: celebrazioni di anniversari di eventi culturali per le quali, alla data del 30 ottobre 1987, risulti istituito con decreto del Presidente della Repubblica apposito comitato nazionale (n. 2); a questo vengono devoluti i contributi destinati alla manifestazione (n. 3).

Per il sostegno di attivita' ed iniziative di particolare prestigio culturale promosse da amministrazioni comunali e provinciali ovvero da enti o fondazioni, con il patrocinio del Presidente della Repubblica e con il contributo finanziario delle regioni, il Ministro per i beni culturali e ambientali assegna tali contributi agli enti promotori (n. 4).

Osserva la Regione ricorrente che quest'ultima ipotesi e' di per se' esemplare per indurne la violazione delle competenze ad essa spettanti, dato che la presenza di un interesse regionale viene assunta a presupposto dell'intervento di sostegno finanziario: tali "attivita' ed iniziative di particolare prestigio culturale, provviste del patrocinio del Presidente della Repubblica, sono condizionate dal sostegno del contributo finanziario delle regioni".

E' da avvertire al riguardo che il patrocinio del Presidente della Repubblica conferisce alle dette attivita' ed iniziative rilevanza nazionale, rilevanza che non e' esclusa dalla coesistenza di un contributo regionale, dato che tali attivita' ed iniziative, pur essendo promosse dalla Regione e avendo presumibilmente con questo ente un particolare nesso territoriale, ben possono assumere rilevanza nazionale. Questa piu' ampia sfera di incidenza non fa peraltro venir meno l'origine e il ruolo promozionale della Regione (anche per la contribuzione da essa erogata), ma gli conferisce un piu' alto ed ampio rilievo, che non risulta incompatibile con la provenienza locale della scelta.

Quanto agli altri interventi previsti nel n. 2 dell'art. 4, ritiene la Corte che non ricorra del pari violazione delle competenze regionali. La presenza di un comitato nazionale istituito con decreto del Presidente della Repubblica segnala il riflesso ultraregionale delle attivita' e delle iniziative, le quali, riferendosi a celebrazioni di anniversari di eventi culturali, per i quali e' prevista la istituzione di un apposito organo a livello nazionale, qualificano l'avvenimento, di cui il comitato nazionale esprime l'inerenza allo Stato. Nel complesso, la normativa ora esaminata realizza una delle forme di collaborazione tra amministrazione statale e regionale, prevista dall'art. 2 del d.P.R. n. 805 del 1975 (cfr. n. 3.2) e non e' lesiva dell'autonomia regionale. Si tratta di interventi reciprocamente integrativi e la pluralita' delle partecipazioni si riannoda efficamente proprio al precetto dell'art. 9 Cost., non escludendo la concorde azione dei diversi enti.

Puo' concludersi, relativamente alle censure mosse all'art. 4 del d.l. n. 371, che la norma non incorre in dedotti vizi di illegittimita'. E' da soggiungere che, per quanto concerne le attivita' e le iniziative che riguardano il restauro di beni culturali pubblici e privati (n. 5), esse si riferiscono a beni, la cui rilevanza nazionale e' stata gia' posta in luce (cfr. n. 3.1 e 3.2).

5. - Il motivo del ricorso, che concerne la violazione dell'autonomia finanziaria della Regione (art. 119 Cost.), contiene uno specifico riferimento all'art. 126 d.p. n. 616 del 1977 che vieta allo Stato di "conservare o istituire nel bilancio capitoli con le stesse denominazioni e finalita' di quelli soppressi e comunque relativi a spese concernenti le funzioni trasferite".

La censura non e' fondata, dato che, per quanto concerne i musei e le biblioteche di enti locali - materia di pertinenza regionale - l'eventuale fabbisogno per essi previsto e'

inglobato nell'onere complessivamente fissato in 620 miliardi (art. 5 d.l. n. 371 cit.), si' che, esclusa la devoluzione ai musei e alle biblioteche anzidetti, tale stanziamento puo' provvedere piu' adeguatamente ad altri settori, ai quali legittimamente attiene.

Il sistema normativo, che si e' delineato, non appare caratterizzato da inefficienza e mancata trasparenza dell'attivita' amministrativa nonche' sovrapposizione di finanziamenti, essendo le diverse azioni destinate a operare o a cooperare in settori a ciascuna propri. Ne' sussiste un automatico concorso di attribuzioni tra loro contrastanti, con conseguente inefficienza amministrativa; si e' visto che il concorso puo' ben realizzare processi integrativi, connessi al razionale impiego delle attivita' e delle risorse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 1, lett. a) del d.l. 7 settembre 1987, n. 371 ("Interventi urgenti di adeguamento strutturale e funzionale di immobili destinati a musei, archivi e biblioteche e provvedimenti urgenti a sostegno di attivita' culturali"), convertito con modificazioni dall'art. 1 comma primo, della l. 29 ottobre 1987, n. 449, nella parte in cui si riferisce ai "musei e biblioteche di enti locali";

Dichiara non fondate le questioni di legittimita' costituzionale degli artt. 1, lett. b) e c), 2 e 4 commi secondo, terzo, quarto e quinto del suddetto d.l. 7 settembre 1987, n. 371, come convertito, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., sollevate con il ricorso della Regione Lombardia 2 dicembre 1987 (R. ric. n. 24 del 1987).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 1988

Il Presidente: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 734
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 4, sesto comma, 5, quinto comma, 22, penultimo comma e 29, ultimo comma, della legge 12 agosto 1977, n. 675, contenente: "Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore", promosso con ricorso della Provincia di Bolzano, notificato il 6 ottobre 1977, depositato in cancelleria il 14 ottobre successivo ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 1977.

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

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avv. Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano e l'avv. dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - La Provincia Autonoma di Bolzano, con il ricorso di cui e' causa, impugna la legge 12 agosto 1977 n. 675, recante "Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore", con riferimento a quattro norme particolari e cioe':

a) all'art. 4, sesto comma, per violazione dell'art. 15 dello Statuto speciale, dal momento che il semplice "invito" del Presidente della Provincia di Bolzano alle riunioni del comitato consultivo previsto dalla norma impugnata sarebbe in contrasto con l'"intesa" tra Stato e Provincia prevista dalla norma statutaria ai fini dell'utilizzazione delle somme assegnate dallo Stato per l'incremento delle attivita' industriali;

b) all'art. 5, quinto comma, per violazione degli art. 8 n. 9 e 16 dello Statuto speciale, dal momento che la procedura prevista dalla norma impugnata per la concessione dei contributi sugli interessi per finanziamenti a medio termine sarebbe tale da violare la competenza, legislativa e amministrativa, della Provincia;

c) all'art. 22, penultimo comma, per violazione degli artt. 8 e 9 dello Statuto, dal momento che la norma in contestazione, facendo richiamo all'art. 16, terzo comma, dello stesso Statuto, verrebbe impropriamente a configurare come delegate materie spettanti in proprio alla competenza della Provincia;

d) all'art. 29, ultimo comma, per violazione dell'art. 15 dello Statuto, dal momento che la stessa norma, per il fatto di non aver attribuito alle Province - insieme con una quota del "Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale" - anche una quota dal "Fondo speciale per la ricerca applicata", avrebbe indebitamente sottratto alla sfera provinciale la gestione di risorse incluse dallo Statuto tra gli "interventi finanziari per l'incremento della attivita' industriale" di competenza provinciale.

2. - Il ricorso e' infondato.

La legge 12 agosto 1977 n. 675 ha posto, in tema di coordinamento della politica industriale, norme e princi'pi innovativi, caratterizzati da particolare rilevanza pratica: istituendo, in seno al CIPE, un Comitato interministeriale (CIPI) dotato di ampi poteri

d'indirizzo dell'intero comparto della politica industriale (art. 1); prevedendo particolari procedure di programmazione del settore coordinate con i programmi dei settori economici affini (art. 2); costituendo, presso il Ministero dell'Industria, un "Fondo per la ristrutturazione e la riconversione industriale" (art. 3), affiancato ad altri Fondi ("per la ricerca applicata"; "centrale di garanzia per i finanziamenti a medio termine"; "per la mobilita' della manodopera") gia' esistenti o istituiti dalla stessa legge; stabilendo una serie di agevolazioni finanziarie per le imprese impegnate in progetti di ristrutturazione e di riconversione (artt. 3 e seg.); prevedendo, infine, una serie di misure destinate a favorire la mobilita' della manodopera ed il contenimento della disoccupazione.

Considerata l'ampiezza ed il rilievo, economico e sociale, delle finalita' perseguite attraverso la legge n. 675 del 1977, appare pienamente giustificato l'inquadramento della disciplina posta in tale legge, considerata nel suo complesso, nell'ambito di quelle "norme generali sulla programmazione economica" cui l'art. 15 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige riferisce la possibilita' di derogare rispetto alla procedura ordinaria di utilizzazione dei fondi stanziati in leggi statali "che prevedono interventi finanziari per l'incremento delle attivita' industriali". In questa ottica - ispirata al perseguimento di un indirizzo di politica nazionale orientato verso un processo di modernizzazione del comparto industriale - si puo' anche agevolmente spiegare come la deroga al procedimento ordinario (assegnazione di quote di stanziamenti iscritti nel bilancio statale e utilizzazione delle somme assegnate previa "intesa" tra Stato e Provincia) disposta dall'art. 4, sesto comma, della legge 675 del 1977 si colleghi all'esigenza di imputare al CIPI ed al Comitato tecnico presieduto dal Ministro per l'industria (e di cui e' chiamato a far parte anche il Segretario generale della programmazione economica) la valutazione della corrispondenza dei progetti delle aziende agli "indirizzi generali" della politica industriale, nonche' ai programmi finalizzati, alle direttive ed ai criteri di priorita' preventivamente fissati dallo stesso CIPI (cfr. art. 4, quarto comma, della stessa legge).

Sulla scorta di tali considerazioni la norma formulata nell'art. 4, sesto comma, della legge n. 675 non merita, dunque, la censura prospettata dalla Provincia di Bolzano, tanto piu' ove si consideri che la norma in contestazione garantisce pur sempre la rappresentanza degli interessi provinciali attraverso la partecipazione necessaria alle riunioni del Comitato tecnico dei Presidenti delle Province di Trento e Bolzano "quando vengono trattati progetti che interessano i rispettivi enti".

3. - Del pari infondata si presenta la censura riferita all'art. 5, quinto comma, della stessa legge. Anche in questo caso il carattere di "norme generali sulla programmazione economica" riferibile alle disposizioni di cui e' causa e' tale da giustificare, con riferimento ad un settore quale quello relativo al credito artigiano, l'intervento autorizzatorio di un organo statale come il Comitato tecnico di cui all'art. 4, sesto comma, della legge in esame, intervento cui, peraltro, e' stato affiancato - secondo la corretta interpretazione della norma accennata alla pag. 3 del ricorso ed accolta dall'Avvocatura dello Stato - quello della stessa Provincia, investita della competenza primaria in materia di artigianato.

4. - Ne' maggior pregio puo' assumere il motivo di impugnativa riferito al penultimo comma dell'art. 22 della legge n. 675. E' evidente, infatti, che il richiamo contenuto in tale norma all'art. 16, terzo comma, dello Statuto speciale (cioe' alle competenze delegate dallo Stato) non e' posto al fine di contraddire o di limitare le competenze proprie della Provincia elencate agli artt. 8, n. 23 e 9, nn. 4 e 5 dello Statuto speciale: al contrario, tale richiamo viene correttamente operato soltanto al fine di garantire alle

Province di Trento e Bolzano l'esercizio organico delle competenze connesse al settore della "mobilita' della manodopera", dal momento che tali competenze non risultano interamente coincidenti con quelle elencate nelle norme statutarie appena ricordate.

5. - Infine, anche la censura riferita all'art. 29, ultimo comma, della legge in esame si presenta infondata.

Il "Fondo speciale per la ricerca applicata" fu istituito dall'art. 4 della legge 25 ottobre 1968 n. 1089 per sviluppare la ricerca applicata all'industria e per favorire la realizzazione di impianti sperimentali derivanti dalla ricerca: la sua finalita' si presenta, pertanto, oggettivamente diversa, anche se strumentalmente collegata, da quella dell'"incremento delle attivita' industriali" che investe direttamente gli aspetti relativi all'utilizzazione economica di tali attivita'.

La riserva degli stanziamenti inclusi in tale Fondo alla gestione statale non entra, di conseguenza, in conflitto con l'art. 15 dello Statuto speciale, che imputa alla Provincia la gestione degli "interventi finanziari per l'incremento delle attivita' industriali".

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale proposta dalla Provincia Autonoma di Bolzano nei confronti degli artt. 4, sesto comma; 5, quinto comma; 22, penultimo comma; 29, ultimo comma, della legge 11 agosto 1977, n. 675, con riferimento agli artt. 8 n. 23; 9 nn. 4 e 5; 15 e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. 31 agosto 1972 n. 670).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 30 giugno 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 747
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con n. 2 ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia notificati rispettivamente il 10 ottobre 1986 e il 14 maggio 1987, depositati in Cancelleria il 22 ottobre 1986 e il 21 maggio 1987 ed iscritti al n. 43 del registro ricorsi 1986 e al n. 10 del registro ricorsi 1987, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto 30 luglio 1986, con il quale il Ministro della Pubblica Istruzione, d'intesa con "le Amministrazioni interessate", ha determinato il contingente di personale - n. 18 docenti - da trasferire alla Regione Friuli-Venezia Giulia, in supposta applicazione dell'art. 120 d.P.R. 11.7.1980, n. 382 e del decreto 16 febbraio 1987, con il quale il Ministro della Pubblica Istruzione, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con "le Amministrazioni interessate", ha determinato, a modifica del precedente d.m. 30.7.1986, in 19 docenti (invece che in 18), il contingente di personale da trasferire alla Regione Friuli-Venezia Giulia, in supposta applicazione dell'art. 120 del d.P.R. 11.7.1980 n. 382;

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1988 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avv. Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

(……)

Considerato in diritto

1. - I due conflitti sollevati nei confronti dello Stato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in relazione ai decreti del Ministro della Pubblica Istruzione del 30 luglio 1986 e 16 febbraio 1987, hanno natura e contenuto identici. I giudizi possono quindi essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Questa Corte e' chiamata a decidere se spetti allo Stato, mediante decreti del Ministro della Pubblica Istruzione, determinare i contingenti relativi al passaggio di personale universitario alla Regione Friuli-Venezia Giulia in applicazione dell'art. 120 del d.P.R. 11 luglio 1980 n. 382, in mancanza di intesa con la Regione stessa, ed anzi in presenza di un suo formale dissenso. La ricorrente censura il decreto del Ministro della Pubblica Istruzione 30 luglio 1986, comprendente l'assegnazione di 18 unita' del personale sopra indicato alla Regione Friuli-Venezia Giulia, emanato nonostante che questa avesse comunicato il proprio parere contrario con telegramma del 10 luglio 1986. Lamenta ancora la Regione che il successivo decreto 16 febbraio 1987, col quale il contingente assegnatole veniva elevato da 18 a 19 unita', sia stato emanato senza alcuna richiesta di parere.

La Regione sostiene che i decreti sopra citati sarebbero manifestamente lesivi della propria sfera di competenza che, in materia di ordinamento degli uffici e di stato giuridico ed economico del personale, e' primaria ed esclusiva ai sensi dell'art. 4 n. 1 dello statuto speciale; vi sarebbe inoltre una violazione degli artt. 67 e 68 dello statuto stesso, che non consentirebbero in alcun modo trasferimenti d'imperio.

3. - Prima di valutare nel merito le questioni prospettate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, e' d'uopo esaminare la eccezione di inammissibilita' sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri. L'Avvocatura dello Stato sostiene che i decreti impugnati, in quanto prefigurano "la pianta dei passaggi effettuabili per ciascuna Amministrazione sulla base anche delle preferenze espresse dagli aspiranti", sarebbero atti "a contenuto programmatico", cui deve seguire per l'effettivo passaggio il giudizio positivo di "coerenza", demandato alle apposite commissioni previste dal quarto comma dell'art. 120 del d.P.R. citato; ne risulterebbe - secondo l'Avvocatura - che gli atti in questione non sarebbero idonei a provocare il "lamentato trasferimento d'impero di personale", ne' inciderebbero sulle competenze relative all'ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti di cui all'art. 4 n. 1 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

La tesi dell'Avvocatura non puo' essere condivisa. Questa Corte ha piu' volte affermato che, affinche' sia possibile un conflitto attuale di attribuzione fra Stato e regione, e' sufficiente qualsiasi comportamento dello Stato o di una regione "che possa configurare un atto invasivo dell'altrui sfera di competenza o tale da menomare la possibilita' di esercizio di altrui potesta'" puo' pertanto essere oggetto di conflitto anche un atto che non invada direttamente la sfera del ricorrente, purche' esso "consista in una chiara manifestazione di volonta' in ordine all'affermazione della propria competenza" (vedi sentt. n. 120 del 1979, n. 123 del 1980, n. 187 del 1984).

Ora, non puo' esservi dubbio che i due decreti impugnati, seppure non concludono il procedimento che da' luogo al trasferimento del personale universitario di cui all'art. 120 del d.P.R. n. 382/80, determinano di per se' i contingenti attribuiti alle diverse amministrazioni: nella fase successiva ha luogo soltanto il giudizio di coerenza sui singoli candidati, ai sensi del quarto comma del predetto art. 120 e dell'art. 7 del d.l. 28/2/1986 n. 49 convertito in l. 18/4/1986, n. 120, ma il passaggio del "contingente" non e' piu' in discussione. Ne consegue che, essendo i ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia diretti contro atti statali potenzialmente idonei ad invadere la sua sfera di competenza, l'eccezione dell'Avvocatura va disattesa.

4. - Nel merito le censure della ricorrente sono fondate. E' pacifico che il Ministro della Pubblica Istruzione ha emanato sia il decreto 30/7/1986 come il successivo 16/2/87, con i quali vengono determinati i contingenti relativi al passaggio di personale universitario ad altre amministrazioni pubbliche, secondo quanto previsto dall'art. 120 del d.P.R. n. 382, senza l'intesa della Regione Friuli-Venezia Giulia, compresa fra le amministrazioni assegnatarie. In ordine al primo decreto, che determina per la Regione anzidetta un contingente di 18 persone, il Ministero della Pubblica Istruzione aveva chiesto al Presidente della Regione di esprimere il proprio avviso (a mezzo telegramma ed entro dieci giorni), ed in termini era stato espresso parere contrario; tale parere e' stato non solo disatteso, ma addirittura ribaltato, giacche' l'ultimo comma del preambolo del decreto recita testualmente: "d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le Amministrazioni interessate". Tale formula e' ripetuta nel secondo decreto che, per quanto riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia, modifica il contingente da 18 a 19 unita', mentre, questa volta, la Regione non e' stata nemmeno interpellata.

Ora, pur non volendosi affrontare la problematica relativa alla figura dell'"intesa", va comunque tenuto per fermo che essa costituisce una partecipazione alla determinazione del contenuto di un atto; vale a dire, l'ente o l'organo che deve esprimere il proprio consenso affinche' l'intesa intervenga e' titolare di un potere di codeterminazione e quindi di partecipazione effettiva all'esercizio di una determinata competenza. Cio' e'

tanto piu' vero nel caso in esame: non soltanto l'intesa con "i responsabili delle amministrazioni interessate" e' richiesta dall'art. 120, terzo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980, ma, per quanto riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia, essa appare come la condizione necessaria per salvaguardare nella misura minima irrinunciabile la competenza esclusiva in materia di ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto (art. 4 n. 1 dello statuto speciale), competenza che altrimenti verrebbe ad essere del tutto vanificata.

5. - Peraltro questa Corte si e' piu' volte pronunciata in materia di intese e in genere di raccordi fra Stato e regioni, nel senso che l'intesa o l'intervento costituiscono un "meccanismo costituzionale di collaborazione fra Stato e Regione che non puo' essere eluso quando e' espressamente previsto. La sua inosservanza comporta l'annullamento del provvedimento viziato" (sent. n. 39 del 1984); tale inosservanza "puo' essere fatta valere come lesione delle dette competenze mediante il conflitto di attribuzione, indipendentemente dalla circostanza che, dal punto di vista morfologico o strutturale, l'inosservanza stessa si configuri anche come vizio del procedimento" (sent. n. 206 del 1985); e ancora: il conflitto di attribuzione "e' ammissibile non soltanto se ricorra l'invasione di competenza ma anche quando, come nella specie, l'ordinamento richieda la collaborazione di una pluralita' di enti e, per contro, uno di essi provveda autonomamente, senza tener conto della potesta' altrui" (sent. n. 286 del 1985).

Sussiste dunque da parte dello Stato una violazione della competenza regionale costituzionalmente garantita, tanto piu' rilevabile in quanto - come e' stato detto - i decreti statali incidono nella sfera di attribuzioni della Regione, in una materia nella quale essa gode di una competenza esclusiva che, riducendosi attraverso l'intesa ad una forma di codeterminazione, gia' viene ad essere limitata e compressa.

6. - Accertata la violazione dell'art. 4 n. 1 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, e' superfluo esaminare il riferimento agli artt. 67 e 68 dello statuto stesso, che puo' considerarsi assorbito.

7. - Da ultimo sembra opportuno esaminare il comportamento della Regione Friuli-Venezia Giulia, da un lato, e dell'Amministrazione statale dall'altro, sotto il profilo di quel dovere di collaborazione cui Stato e regione devono attenersi, in base al principio di "leale cooperazione" (sentt. nn. 359 del 1985 e 151 del 1986). La Regione non puo' certo andare immune da critiche, per essersi limitata a manifestare un parere contrario globale e immotivato sulla richiesta del Ministero della Pubblica Istruzione. Ma ben piu' censurabile appare la condotta del Ministero anzidetto: alla Regione e' stato chiesto di "far pervenire il proprio avviso a mezzo telegramma" in ordine allo schema del primo decreto, con l'avvertenza che se l'avviso non fosse pervenuto entro dieci giorni, il silenzio sarebbe stato considerato come assenso. Ricevuto il parere contrario, il Ministero non ha chiesto alla Regione di motivarlo o di riesaminarlo, ne' ha esperito alcun tentativo di accordo; e' passato oltre, dando per avvenuta nel testo del decreto quell'intesa che era stata espressamente negata. Il successivo decreto di modifica e' stato poi emanato con la prescritta formula "d'intesa", omettendo perfino di interpellare o avvertire la Regione.

In conclusione, tutta la vicenda in esame e' stata certamente condotta discostandosi dal principio di leale cooperazione; ma la responsabilita' di cio' non puo' non attribuirsi esclusivamente, o almeno prevalentemente, allo Stato.

8. - I ricorsi vanno pertanto accolti, e di conseguenza i decreti impugnati devono essere annullati in parte qua.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara che non spetta allo Stato determinare il contingente relativo al passaggio effettuabile per la Regione Friuli-Venezia Giulia del personale di cui all'art. 120 del d.P.R. 11 luglio 1980 n. 382 in mancanza di intesa con la Regione stessa;

annulla conseguentemente i decreti 30 luglio 1986 e 16 febbraio 1987 del Ministro della Pubblica Istruzione di cui in epigrafe, nelle parti che si riferiscono alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Cosi' deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 30 giugno 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 796
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale dell'art. 1 (nel suo complesso, e, in particolare, dei commi quarto, sesto e decimo) della legge 19 dicembre 1983, n. 696, recante: "Norme concernenti l'agevolazione della produzione industriale delle piccole e medie imprese e l'amministrazione ordinaria delle grandi imprese in crisi", promosso con ricorso della Provincia di Bolzano, notificato il 20 gennaio 1984, depositato in cancelleria il 26 gennaio successivo ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 1984.

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

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avv. Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano e l'avv. dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1. - Con il ricorso di cui e' causa la Provincia autonoma di Bolzano impugna l'art. 1 - con riferimento particolare ai commi quarto, sesto e decimo - della legge 19 dicembre 1983 n. 696, recante "Norme concernenti l'agevolazione della produzione industriale delle piccole e medie imprese e l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi", per violazione degli artt. 8 n. 9, 9 n. 8, 15, 16, 78 e 79 del D.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 (Statuto per il Trentino-Alto Adige) e delle relative norme di attuazione (D.P.R. 31 luglio 1978 n. 1017).

Tale impugnativa viene motivata sia con riferimento all'asserita invasione delle competenze statutariamente spettanti alla Provincia autonoma in materia di "incremento della produzione industriale" e di "artigianato" (art. 9 n. 8 e 8 n. 9 dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione), sia in relazione all'asserita lesione dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Provincia in tema di interventi nei settori di competenza provinciale e, in particolare, di interventi per l'incremento della produzione industriale (artt. 15, 78, 79 dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione).

2. - Il ricorso non e' fondato.

La legge 19 dicembre 1983 n. 696 ha disposto una serie di misure di intervento finanziario destinate a favorire in tutto il territorio nazionale la produzione industriale delle medie e piccole imprese, nella prospettiva di un ammodernamento dei processi produttivi collegato all'introduzione di tecniche di automazione e di controllo elettronico.

In tale prospettiva, la legge di cui e' causa rappresenta uno sviluppo della disciplina in precedenza posta con la legge 17 febbraio 1982 n. 46 in tema di "interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale": disciplina mediante la quale si e' provveduto ad istituire, presso il Ministero dell'industria, il "Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica", con il compito di finanziare i programmi delle imprese "destinate ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici finalizzati a nuovi prodotti e processi produttivi, gia' esistenti" (art. 14, primo e secondo comma). La stessa legge n. 46 ha previsto altresi': a) la competenza del CIPI a stabilire le condizioni di

ammissibilita' agli interventi del fondo e a graduarne la priorita' "avendo riguardo alle esigenze generali dell'economia nazionale" nonche' a determinare le modalita' per l'istruttoria delle domande di concessione (artt. 14, terzo comma e 16, primo comma); b) la competenza del Ministro dell'industria a stabilire le modalita', i tempi e le procedure per la presentazione delle domande e per l'erogazione dei contributi; a deliberare gli interventi, previo parere di un apposito comitato tecnico; a stipulare i contratti con le imprese beneficiarie; a liquidare gli impegni di spesa; a revocare, o interrompere, in caso di inadempimento, le concessioni (art. 16, secondo comma e segg.); c) l'obbligo per il Governo di riferire annualmente al Parlamento sulla determinazione dei fondi, sullo stato di avanzamento dei programmi e sui risultati ottenuti (art. 17); d) la copertura finanziaria del fondo a carico del bilancio statale, con la riserva di una quota, pari al 20 per cento degli stanziamenti, a favore del settore delle piccole e medie industrie (art. 18).

3. - Dall'insieme di tali disposizioni risulta, dunque, evidente il carattere di normazione generale sulla programmazione economica che la disciplina posta dalla legge n. 46 del 1982 in tema di innovazione tecnologica, con riferimento a "settori dell'economia di rilevanza nazionale", viene ad assumere: carattere che non puo' non riflettersi anche nei confronti della disciplina formulata con la legge n. 696 del 1983, oggetto dell'impugnativa, dal momento che come rileva la difesa dello Stato - gli interventi disposti in questa legge si limitano a ricalcare, per i settori delle piccole e medie imprese, i princi'pi gia' enunciati nella legge n. 46, fino a utilizzare, per la copertura degli oneri relativi, la stessa quota del Fondo Speciale riservata al settore delle piccole e medie imprese dall'art. 18 di tale legge.

Ma una volta riconosciuto il contesto unitario che collega i contenuti della legge n. 696 del 1983 alla disciplina posta con la legge n. 46 del 1982 sono destinate anche a cadere le censure formulate, con il ricorso di cui e' causa, nei confronti della prima legge, tanto con riferimento al profilo relativo all'invasione della competenza provinciale, quanto con riferimento al profilo connesso all'asserita lesione dell'autonomia finanziaria della Provincia.

In relazione al primo profilo, sara', infatti, la rilevanza nazionale dell'interesse posto ad oggetto della normativa impugnata - interesse incentrato sullo sviluppo tecnologico delle imprese e sull'automazione dei processi produttivi - a giustificare la presenza di una disciplina statale non condizionata da limiti territoriali; mentre, in relazione al secondo profilo, sara' il carattere di "norma generale sulla programmazione economica", riconoscibile nella disciplina di cui e' causa, a rendere operante la deroga al meccanismo ordinario di finanziamento (mediante assegnazione alla Provincia di quote degli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio statale) prevista dalla prima parte dell'art. 15 dello Statuto speciale, in tema di interventi finanziari per l'incremento delle attivita' industriali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 1 della legge 19 dicembre 1983 n. 696 sollevata, con riferimento agli artt. 8 n. 9, 9 n. 8, 15, 16, 78 e 79 D.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 ed alle relative norme d'attuazione (D.P.R. 31 luglio 1978 n. 1017), dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso di cui in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI
Il cancelliere: MINELLI
Depositata in cancelleria il 14 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. 832
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della legge provinciale approvata dal Consiglio provinciale il 17 dicembre 1986 recante "Istituzione della Commissione multizonale per l'accertamento della idoneita' degli invalidi alla guida di motoveicoli", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 7 gennaio 1987, depositato in cancelleria il 13 gennaio 1987 successivo ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 1987.

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 1988 il Giudice relatore Ettore Gallo;

Uditi l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il ricorrente, e l'avvocato Sergio Panunzio per la Regione.

(……)

Considerato in diritto

1. - E' fuori dubbio che la legge dello Stato, nella specie l'art.81, comma terzo, del d.P.R. 15 giugno 1959 n.393 (T.U. della circolazione stradale), cosi' come modificato dall'art. 3 della l. 14 febbraio 1974 n. 62, nel disciplinare, fra l'altro, la procedura di verifica dell'idoneita' degli invalidi alla guida di motoveicoli, stabilisce che "l'accertamento delle condizioni psico-fisiche, psico-tecniche ed attitudinali e' effettuato da commissioni mediche provinciali".

La legge stessa, pero', alla lett. d) del comma sesto dello stesso articolo demanda al regolamento di esecuzione il compito di stabilire "la composizione e le modalita' di funzionamento delle Commissioni mediche provinciali": ed il Regolamento, approvato con d.P.R. 30 giugno 1959 n. 420, ha, infatti, configurato la composizione delle dette Commissioni cosi' come descritte nella narrativa di fatto.

2. - La legge della Provincia autonoma di Bolzano, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, non si e' attenuta alle indicazioni del Regolamento e, nonostante le censure del Governo, e' stata riapprovata all'unanimita'. Di qui il giudizio di legittimita' in via di azione proposto dal Presidente del Consiglio, il quale lamenta che, cosi' operando, la Provincia autonoma avrebbe superato i limiti assegnati alla potesta' legislativa concorrente dagli art.li 5 e 9 dello Statuto di autonomia.

Ora, a parte le considerazioni di merito della Provincia autonoma, secondo cui, comunque, la composizione della Commissione, cosi' come delineata dalla legge provinciale, non si sarebbe sostanzialmente discostata dalle indicazioni del Regolamento se non la' dove, non esistendo nella provincia rappresentanti delle categorie indicate, si e' supplito con medici parimenti esperti ed autorevoli, e' il punto di diritto che va innanzitutto preso in considerazione per il suo valore pregiudiziale e assorbente.

Ed, in realta', non sembra superabile l'obbiezione di fondo opposta dalla Provincia, secondo cui, per il combinato disposto degli art.li 9, 5 e 4 del T.U. delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, i limiti che la

Provincia incontra nell'emanazione di norme legislative, relative a numerose materie fra cui la sanita' pubblica, non sono certo rappresentati da atti normativi regolamentari.

In effetti, l'art.4 (richiamato dagli altri due citati), a parte il rispetto degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali, e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, che qui non vengono in causa, fa esclusivo riferimento all'esigenza che le norme regionali e provinciali si armonizzino con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, cui l'art. 5 aggiunge quelli delle leggi dello Stato. Il che, del resto, e' quanto sostanzialmente prescrive l'art.117 Cost., il quale pure l'interesse nazionale, da una parte, ed i principi fondamentali delle leggi dello Stato, dall'altra, espressamente richiama.

Orbene, e' pacifico che, quando la Costituzione e le altre leggi costituzionali menzionano le "leggi dello Stato", intendono riferirsi alle leggi formali e, al piu', a quelle disposizioni normative equiparate che delle leggi stesse hanno forza e valore. Ma i regolamenti, almeno sicuramente quelli di esecuzione delle leggi, non rientrano concettualmente ne' nell'una ne' nell'altra categoria normativa, in guisa che deve escludersi che la legge della Provincia autonoma possa trovare alcun limite alla sua potesta' legislativa nelle indicazioni del regolamento invocato dal Governo.

3. - D'altra parte, i principi dettati dalla legge n. 393 del 1959, con le modifiche apportate dalla l. n.62 del 1974, sono stati rispettati dalla legge provinciale, dato che una Commissione medica provinciale e' stata costituita, cosi' come esige il comma 3 dell'art.81, e la sua composizione peraltro non e' tale da compromettere i principi di garanzia per la sicurezza della circolazione che ispirano le disposizioni dettate dalla legge stessa per evitare che cittadini, in deficitarie condizioni psico-fisiche, psico-tecniche e attitudinali, sieno autorizzati a guidare veicoli a motore di determinate caratteristiche.

La questione, pertanto, non e' ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimita' costituzionale della legge della Provincia Autonoma di Bolzano riapprovata il 23 dicembre 1986, istitutiva di una Commissione medica per l'accertamento dell'idoneita' degli invalidi alla guida di motoveicoli, sollevata in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri con ricorso 5 gennaio 1987 e con riferimento agli art.li 9 e 5 dello Statuto di autonomia per il Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: GALLO

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. 1034
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Lombardia e Liguria notificati il 18 ottobre 1982, depositati in cancelleria il 27 ottobre ed il 3 novembre successivi ed iscritti ai nn. 14, 15 e 16 del registro ricorsi 1982, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, dal titolo "Norme per l'attuazione degli artt. 15, ultimo comma, e 17 penultimo comma, della l. 24 novembre 1981, n. 689, concernente modifiche al sistema penale".

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

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

uditi l'Avvocato Stefano Grassi per la Regione Toscana, l'Avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Lombardia, l'Avvocato Gustavo Romanelli per la Regione Liguria e l'Avvocato dello Stato Paolo Vittoria per il Presidente del Consiglio dei

(……)

Considerato in diritto

1. - I conflitti di attribuzione promossi dalle regioni Toscana, Lombardia e Liguria con i ricorsi indicati in epigrafe sono stati sollevati a seguito dell'emanazione del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, intitolato "Norme per l'attuazione degli artt. 15, ultimo comma, e 17, penultimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, concernente modifiche al sistema penale". L'art. 1 di tale decreto, nell'individuare gli uffici periferici dei Ministeri ai quali dev'esser presentato il rapporto previsto dall'art. 17, primo comma, della legge n. 689 del 1981, al fine dell'applicazione delle sanzioni amministrative cui si riferisce l'art. 32 della stessa legge, lederebbe le competenze garantite alle regioni dagli artt. 117 e 118 Cost., come attuati dagli artt. 7, 8, 9, 18, 19, 47, 52, lett. a, 69, 84, 86, 97, 101-104 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nonche' dagli artt. 7, 11, 13, 14 e 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e dall'art. 17, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Nella logica dei vari ricorsi qui esaminati, le molteplici lesioni dell'autonomia regionale ora riferite vanno ricondotte alla pretesa violazione di un unico principio - quello posto dall'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, che risulterebbe confermato, per i profili qui interessanti, dall'art. 17, terzo comma, della legge n. 689 del 1981 -, secondo il quale le regioni esercitano le funzioni di polizia amministrativa attinenti alle singole materie ad esse attribuite o delegate sulla base del medesimo titolo con il quale detengono le competenze relative alle materie cui quelle funzioni accedono.

Dal momento che i conflitti di attribuzione in esame hanno origine dal medesimo atto e sono basati su motivi identici o analoghi, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. - Il decreto n. 571 del 1982, che da' origine ai presenti conflitti, e' stato emanato in attuazione dell'art. 17 della legge n. 689 del 1981. Quest'ultimo prevede che, qualora le sanzioni amministrative cui si riferisce l'art. 32 della medesima legge non siano state oblate all'atto della contestazione o entro sessanta giorni dalla notificazione, deve

essere presentato rapporto a un ufficio ministeriale periferico (o, in mancanza, al prefetto) ovvero, quando la violazione attiene a una materia di competenza delle regioni o a funzioni amministrative ad esse delegate, ad un ufficio regionale. In esecuzione di questa disposizione, il decreto impugnato individua, a norma del ricordato art. 17, gli uffici ministeriali periferici competenti a ricevere i suddetti rapporti. Secondo le ricorrenti, l'individuazione compiuta dal decreto impugnato comporterebbe molteplici forme di lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni, in quanto uffici periferici dei Ministeri sarebbero indicati come competenti anche per infrazioni rientranti in materie di competenza regionale, propria o delegata.

3. - Va innanzitutto dichiarata l'inammissibilita' di due conflitti prospettati dalla Regione Toscana.

Nel ricorso di quest'ultima regione, fra le norme integratrici del parametro costituzionale rappresentato dall'art. 117 Cost. e' indicato anche l'art. 8 del d.P.R. n. 616 del 1977. Tuttavia, poiche' tale profilo non ha alcuno svolgimento in nessuno degli scritti difensivi della Regione e poiche' l'art. 8 si riferisce a materia del tutto estranea ai presenti conflitti, la pretesa lesione dell'autonomia regionale per violazione dell'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 8 del d.P.R. n. 616 del 1977, va dichiarata inammissibile.

Identica pronunzia va adottata in relazione al conflitto relativo all'asserita competenza degli uffici statali per le infrazioni attinenti alla previsione del r.d. 31 ottobre 1873, n. 1688, sia perche' la ricorrente non adduce alcun motivo a sostegno della presunta violazione degli artt. 117 e 118 Cost., che e' prospettata peraltro in termini contraddittori, sia perche' il decreto n. 1688 del 1873 tratta di materia del tutto diversa (vigilanza sulle strade ferrate) da quella cui si riferisce il parametro costituzionale di cui si assume la violazione (navigazione interna).

4. - Inammissibile e', infine, la doglianza relativa all'individuazione, da parte del decreto impugnato, di uffici periferici del Ministero dei trasporti in riferimento alla competenza a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, che e' formulata dalle Regioni Toscana e Lombardia per le violazioni alle prescrizioni contenute nel d.P.R. n. 753 del 1980, concernenti le misure di polizia amministrativa riguardo alle ferrovie e ad altri esercizi di trasporto. Secondo le ricorrenti, le disposizioni impugnate sarebbero lesive dell'autonomia regionale garantita dagli artt. 117 e 118 Cost., come attuati dall'art. 86, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, che assicura alle regioni il potere di partecipare al controllo della sicurezza degli impianti fissi e dei veicoli destinati all'esercizio dei trasporti regionali, operato dai competenti uffici dello Stato. Per le ricorrenti, infatti, tale partecipazione regionale a una competenza riservata allo Stato e' esclusa dal decreto impugnato nella parte in cui questo si riferisce a misure di polizia attinenti alla sicurezza degli impianti e dei veicoli destinati all'esercizio dei trasporti regionali.

Per la parte indicata, il ricorso e' inammissibile, in quanto la disposizione contenuta nell'art. 86, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, che le ricorrenti invocano ad integrazione del parametro costituzionale che si assume violato, e' stata abrogata dall'art. 104 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, vale a dire da una norma entrata in vigore in data anteriore a quella propria del decreto impugnato. In altri termini, poiche' la sfera di autonomia regionale ritenuta lesa era puntualmente garantita proprio dalla disposizione abrogata e, poiche', nello stesso tempo, non puo' individuarsi negli artt. 117 e 118 Cost., in se considerati, alcun criterio di giudizio presumibilmente risolutivo

del presente conflitto, il ricorso, per il profilo ora tratteggiato, va dichiarato inammissibile.

5. - I ricorsi proposti non hanno potuto tener conto di un avviso di rettifica (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 172 del 24 giugno 1983) che ha soppresso il riferimento al, peraltro inesistente, d.P.R. 27 ottobre 1964, n. 615 e all'art. 5 della legge 29 marzo 1951, n. 327 (Tutela dei prodotti per la prima infanzia), le cui violazioni avrebbero dovuto obbligare alla trasmissione del rapporto, di cui all'art. 17 della legge n. 699 del 1981, agli uffici periferici del Ministero della sanita'.

Data l'efficacia retroattiva della rettifica, va dichiarata sul punto cessata la materia del contendere.

6. - Anche se non eccepite dall'Avvocatura dello Stato, vanno esaminate due ulteriori questioni pregiudiziali relative all'ammissibilita' dei conflitti di attribuzione sollevati con i ricorsi indicati in epigrafe. Prima di entrare nel merito dei giudizi occorre verificare: a) se i conflitti attinenti a funzioni (soltanto) delegate alle regioni rientrino fra le ipotesi che questa Corte ritiene ammissibili; b) se le funzioni attinenti a materie delegate alle regioni, ma esercitate in via di subdelega necessaria dai Comuni, possano dar luogo a una lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni stesse.

Come questa Corte ha gia' precisato (sent. n. 559 del 1988), perche' le regioni possano validamente proporre conflitto di attribuzione per la pretesa violazione di competenze soltanto delegate, occorre, da un lato, che dette competenze costituiscano parte integrante del patrimonio delle loro attribuzioni e non siano pertanto soggette a "poteri concorrenti" dello Stato e, dall'altro, che le competenze delegate "per il modo in cui sono disciplinate e per il fine in vista del quale sono conferite, costituiscano un'integrazione necessaria delle competenze proprie, di modo che la lesione delle prime comporti anche una menomazione delle seconde".

Da cio' consegue, come e' stato precisato nella sentenza appena citata, che non e' sufficiente, ancorche' necessario, prospettare solamente la pretesa violazione di un parametro costituzionale, poiche', ove la delega prevista sia dotata di un carattere pienamente volontario, non vi sarebbe alcuna possibilita' di lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni.

E' sulla base di tali principi che va verificata l'ammissibilita' dei conflitti relativi alle funzioni delegate di cui le regioni lamentano la lesione, e precisamente le funzioni definite dalle seguenti disposizioni: a) dall'art. 52, lett. a, del decreto n. 616 del 1977 (pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande); b) dall'art. 69 del medesimo decreto, in relazione agli artt. 27 e 28 della legge 22 maggio 1973, n. 269 (disciplina della produzione e del commercio di sementi e piante di rimboschimento); c) dall'art. 86 del decreto n. 616 del 1977 (linee ferroviarie in concessione); d) dall'art. 7 della legge n. 833 del 1978.

6.1. - Questa Corte ha gia' avuto modo di precisare che, nel caso delle funzioni delegate alle regioni dall'art. 52, lett. a, del d.P.R. n. 616 del 1977, fra tali funzioni e quelle trasferite alle regioni si e' stabilita una saldatura funzionale tale che l'eventuale limitazione o invasione delle competenze delegate alle regioni finisce per impedire o contraddire quell'esercizio "organico" che si e' voluto garantire alle funzioni "proprie" delle regioni e per menomare cosi' la consistenza costituzionale di queste ultime, come interpretata e attuata dalla legge n. 382 del 1975 e dal d.P.R. n. 616 del 1977 (v. sent. n. 559 del 1988).

Su tali basi vanno considerati ammissibili i conflitti di attribuzione proposti in relazione alla pretesa lesione delle competenze delegate alle regioni in forza dell'art. 52, lettera a, del decreto n. 616 del 1977.

6.2. - Alla medesima conclusione si deve pervenire in ordine alle funzioni delegate alle regioni in forza dell'art. 69 e dell'art. 86, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977.

Il primo di tali articoli, delegando alle regioni le funzioni di cui alla legge 22 maggio 1973, n. 269, concernente la disciplina della produzione e del commercio di sementi e di piante di rimboschimento, mira a integrare organicamente il settore trasferito alle medesime regioni, relativo alle funzioni e ai beni della soppressa Azienda di Stato per le foreste demaniali, nonche' ai poteri attinenti all'imposizione di vincoli e alla responsabilita' per la difesa degli incendi, salvo il servizio di difesa mediante mezzi aerei. La stretta strumentalita' delle funzioni delegate al settore delle foreste e', infatti, evidente ed e' giustificata dalla necessita' di soddisfare una duplice e opposta esigenza: da un lato, permettere alle regioni di regolare un sub-settore, quello della produzione e del commercio di sementi e di piante da rimboschimento, senza il quale non puo' certo realizzarsi alcuna disciplina regolatrice o di sviluppo del settore forestale; dall'altro, conservare allo Stato i necessari poteri al fine di soddisfare le esigenze di uniformita' e di controllo, le quali sono particolarmente forti nel sub-settore considerato (al punto che i decreti di trasferimento del 1972 avevano mantenuto su di esso la piena riserva statale).

Del resto, va pure sottolineato che l'art. 69 non prevede alcun "potere concorrente" in capo allo Stato, di modo che si deve supporre che la delega ivi prevista intenda conferire le funzioni considerate al patrimonio dei poteri costituzionalmente affidato alle regioni.

Del tutto analogo e' il regime giuridico proprio delle funzioni delegate considerate dall'art. 86, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977. Quest'ultimo, infatti, provvede a delegare alle regioni la sub- materia delle linee ferroviarie in concessione, con l'evidente finalita' di conferire organicita' al settore trasferito alle medesime regioni, costituito dalle tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale (art. 84). La stretta strumentalita' di tale delega rispetto al settore organico appena accennato si giustifica sulla base del nuovo criterio organizzativo introdotto nella materia dal decreto n. 616 del 1977, il quale e' diretto a privilegiare una ripartizione di competenze tale da assicurare alle regioni l'insieme dei compiti necessari alla gestione complessiva di un bacino d'utenza piuttosto che alla disciplina dei singoli mezzi di trasporto impiegati. Anche in tal caso, essendo le suindicate funzioni affidate alle regioni senza che sia conservata allo Stato alcuna specie di "poteri concorrenti", si deve ritenere che la delega in esame integri necessariamente il settore organico cui accede, di modo che il relativo conflitto deve considerarsi ammissibile.

6.3. - Inammissibili sono, invece, i ricorsi delle regioni nelle parti in cui muovono censure all'atto impugnato per violazione delle competenze delegate dall'art. 7 della legge n. 833 del 1978 (artt. 190, 195, 197, 254, 264, 284 e 330 del T.U. delle leggi sanitarie, r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 5 della legge 25 luglio 1956, n. 837, intitolata "Riforma della legislazione vigente per la profilassi delle malattie veneree"; artt. 10 e 14 della legge 29 maggio 1974, n. 256, intitolata "Classificazione e disciplina dell'imballaggio e della etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi").

Poiche' l'art. 7, al quarto comma, pone alle regioni l'obbligo di esercizio delle funzioni delegate mediante sub-delega ai Comuni, non e' possibile considerare le disposte deleghe come necessariamente strumentali all'esercizio organico di

competenze loro trasferite, in quanto l'obbligo di esercizio delle funzioni delegate mediante sub- delega ai comuni rende evidente che la delega non e' stata disposta per dare organicita' a funzioni proprie della regione, costituzionalmente tutelate, ma e' diretta, semmai, a integrare le funzioni dei Comuni, salva l'intermediazione della regione allo scopo di indirizzarne gli interventi (art. 7, secondo comma, d.P.R. n. 616 del 1977).

7. - Al fine di risolvere nel merito i conflitti sollevati con i ricorsi indicati in epigrafe, occorre seguire il criterio di ripartizione delle competenze definito dall'art. 17, terzo comma, della legge n. 689 del 1981, che, in conformita' con l'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, impone la presentazione agli uffici regionali del rapporto necessario per l'applicazione delle sanzioni amministrative, alle quali si riferisce l'art. 32 della stessa legge, ogniqualvolta la violazione attenga a materie affidate alle competenze proprie delle regioni o alle funzioni amministrative delegate alle medesime. In base allo stesso principio, l'art. 17 prevede, poi, che il suddetto rapporto debba esser presentato agli uffici periferici dei Ministeri (o, in mancanza di questi, alle prefetture), quando la violazione si riferisca a materie rimaste nella piena titolarita' dello Stato, ovvero debba essere presentato, rispettivamente, al Presidente della Giunta provinciale o al Sindaco, quando, indipendentemente dall'appartenenza della materia regolata, siano stati violati regolamenti provinciali o comunali.

In ragione di tale ripartizione di competenze, si deve ritenere che, mentre spetta allo Stato individuare gli uffici periferici dei Ministeri competenti a ricevere il suindicato rapporto per le violazioni di norme disciplinanti materie di propria competenza, tanto se esercitate da uffici dell'amministrazione statale, quanto se esercitate dai comuni o da altri enti locali, al contrario spetta alle regioni individuare i propri uffici competenti a ricevere il suindicato rapporto per le violazioni di norme attinenti a materie affidate a competenze regionali, proprie o delegate.

8. - Un primo gruppo di questioni riguarda l'individuazione, da parte del decreto impugnato, di uffici periferici del Ministero dell'interno, i quali sono considerati competenti a ricevere il suindicato rapporto in relazione a violazioni di articoli vari contenuti nel codice penale, nel testo unico di pubblica sicurezza e nel relativo regolamento di esecuzione, nonche' in relazione a violazioni delle disposizioni disciplinanti la materia della raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

8.1. - Fra le infrazioni ora ricordate, alcune riguardano l'esercizio di mestieri ambulanti. In proposito, viene innanzitutto in questione la contravvenzione disposta dall'art. 669 c.p., la quale e' stata depenalizzata dall'art. 33, lett. a, della legge n. 689 del 1981, che sottopone a sanzione chiunque eserciti un mestiere girovago senza essere fornito dell'apposita licenza o violando le varie prescrizioni stabilite in materia dalle leggi. Inoltre, gli artt. 121 e 124 del T.U. di pubblica sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773) prescrivono che, al fine di esercitare i mestieri ambulanti, i cittadini italiani debbono previamente iscriversi in un apposito registro, mentre gli stranieri debbono previamente fornirsi della licenza rilasciata dal questore ovvero dall'autorita' locale di pubblica sicurezza, quando l'esercizio dei suddetti mestieri si riferisca a feste, fiere, mercati. Infine, l'art. 19, nn. 13 e 14, del d.P.R. n. 616 del 1977 attribuisce ai Comuni le funzioni ora accennate relative alla licenza temporanea agli stranieri, di cui all'art. 124 del T.U. di pubblica sicurezza, e alla registrazione prevista dall'art. 121 dello stesso testo unico.

Le regioni ricorrenti argomentano che, poiche' le funzioni in esame rientrerebbero nella materia della polizia locale urbana e rurale, la quale ricomprenderebbe, a norma dell'art. 18 del decreto n. 616 del 1977, le attivita' di polizia non svolte dallo Stato e attinenti esclusivamente all'ambito del territorio comunale, l'individuazione degli uffici competenti a ricevere il rapporto di cui all'art. 17, penultimo e ultimo comma, della legge n. 689 del 1981, dovrebbe spettare alle regioni, in quanto l'infrazione cui quel rapporto si riferisce riguarderebbe competenze loro affidate.

La censura e' fondata solo con riferimento alle infrazioni relative all'art. 124, secondo comma, del ricordato T.U. n. 773 del 1931, riguardanti l'obbligo per gli stranieri che intendano esercitare mestieri ambulanti in occasione di feste, fiere, mercati ed altre pubbliche riunioni, di premunirsi di una licenza temporanea.

Contrariamente a quel che sostiene l'Avvocatura dello Stato, con la sentenza n. 77 del 1987, che ha dichiarato incostituzionali i poteri prefettizi previsti dall'art. 19, ultimo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 e, nello stesso tempo, ha circoscritto l'applicabilita' alla materia della pubblica sicurezza dei poteri attribuiti alla medesima autorita' dall'art. 19, penultimo comma, dello stesso decreto, questa Corte ha conseguentemente negato che le funzioni in questione siano conservate alla competenza dello Stato. D'altra parte, occorre precisare che, contrariamente a quanto suggerisce la difesa delle regioni, cio' non significa che le predette funzioni debbano per cio' stesso essere totalmente iscritte fra quelle regionali attinenti alla materia della polizia locale, urbana e rurale, regolata dall'art. 18 del d.P.R. n. 616 del 1977. Questa imputazione e', in realta', possibile solo in relazione alle funzioni concernenti il rilascio delle licenze temporanee a favore degli stranieri che intendano esercitare i mestieri girovaghi in occasione di feste, fiere, mercati o di altre pubbliche riunioni, ma non in relazione alle altre funzioni. E cio' perche' queste ultime, essendo finalizzate al rilascio di licenze o di autorizzazioni che permettono l'esercizio dei mestieri ambulanti anche al di fuori del territorio comunale, non possono certo farsi rientrare fra le attivita' di polizia locale regolate dall'art. 18 del d.P.R. n. 616 del 1977.

8.2. - Fra i conflitti sollevati in relazione all'individuazione di uffici periferici del Ministero dell'interno al fine della determinazione della competenza a ricevere i rapporti di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, va accolto il ricorso delle regioni nella parte in cui si riferisce alle infrazioni concernenti l'art. 180 del regolamento di esecuzione del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 6 maggio 1940, n. 635). Secondo le ricorrenti questo articolo, che impone ai pubblici esercenti l'obbligo di esporre in un luogo visibile al pubblico, sito nel proprio locale di esercizio, la licenza, l'autorizzazione, la tariffa dei prezzi e gli altri atti indicati nel secondo comma del medesimo articolo, conterrebbe prescrizioni attinenti a funzioni riguardanti la materia della polizia locale (cosi' ritengono le Regioni Toscana e Liguria) ovvero attinenti alle funzioni delegate dall'art. 52, lett. a, del d.P.R. n. 616 del 1977, riguardanti i pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande (cosi' ritiene la Lombardia).

Per la parte indicata il ricorso va accolto in base alla considerazione che, nello stabilire l'obbligo dei pubblici esercenti di esporre determinati atti pubblici nei locali di esercizio, il ricordato art. 180, perseguendo l'interesse pubblico volto a facilitare i controlli e la vigilanza in ordine all'adempimento degli obblighi previsti a carico dei medesimi esercenti, mira evidentemente a garantire la regolarita' e la sicurezza della vendita e del consumo di alimenti e bevande. Poiche', pertanto, le relative funzioni rientrano nella polizia amministrativa connessa alle funzioni delegate alle regioni ad opera dell'art. 52, lett. a, del d.P.R. n. 616 del 1977, la determinazione degli uffici

competenti a ricevere i rapporti di cui all'art. 17, u.c., della legge n. 689 del 1981 non puo' che spettare alla regione a titolo di competenza delegata, ai sensi dell'art. 9, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977.

8.3. - Sempre nell'ambito della individuazione operata dal decreto impugnato riguardo agli uffici periferici del Ministero dell'interno come uffici competenti a ricevere i suindicati rapporti, vanno invece respinte le pretese delle ricorrenti dirette ad affermare la propria competenza in relazione alle infrazioni delle prescrizioni previste dalle seguenti norme: a) art. 687 c.p., il quale punisce chiunque acquista o consuma, in un pubblico esercizio, bevande alcoliche fuori dell'orario in cui ne e' permessa la vendita; b) art. 181 del regolamento di esecuzione del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. n. 635 del 1940), il quale vieta la somministrazione di bevande alcoliche come prezzo di scommessa o di gioco, nonche' la loro vendita a prezzo ragguagliato ad ora o a frazione di ora; c) art. 186 dello stesso regolamento, secondo il quale, all'ora di chiusura dei pubblici esercizi, deve cessare ogni somministrazione agli avventori e deve essere sgomberato il locale.

Contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, le prescrizioni ora ricordate non possono essere ricondotte alle funzioni di polizia locale, ne' a quelle attinenti alla polizia amministrativa che, a norma dell'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, sono delegate alle regioni, in quanto accessorie alle funzioni indicate dall'art. 52, lett. a, dello stesso decreto. In realta', le funzioni richiamate dagli articoli prima menzionati rientrano fra quelle concernenti la pubblica sicurezza, per il fatto che l'interesse pubblico perseguito con le suddette disposizioni riguarda la tutela dell'ordine pubblico, essendo dirette, quelle norme, a prevenire gli abusi nel consumo delle bevande alcoliche e le possibili conseguenze nel mantenimento della quiete pubblica. Sulla base di tale considerazione, pertanto, non vi puo' esser alcun dubbio che, come questa Corte ha gia' precisato in una precedente pronunzia (sent. n. 77 del 1987), le funzioni ora analizzate devono ritenersi riservate allo Stato. Di conseguenza, anche la competenza a ricevere i rapporti di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 deve esser determinata dallo Stato, nel senso che ad esso spetta l'individuazione degli uffici statali periferici appositamente competenti.

8.4. - Un ultimo conflitto relativo alla pretesa competenza degli uffici periferici del Ministero dell'interno a ricevere i rapporti di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 riguarda l'imputazione della predetta competenza al prefetto in riferimento alle infrazioni delle prescrizioni contenute nella legge 20 marzo 1941, n. 366, legge che conteneva la disciplina della raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani. L'imputazione cosi' operata dal decreto impugnato produrrebbe, ad avviso delle Regioni Toscana e Liguria, una lesione delle competenze che l'art. 101 (e seguenti) del d.P.R. n. 616 del 1977 ha trasferito alle regioni stesse in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti.

Sotto tale profilo, il ricorso va accolto.

Premesso, in via di fatto, che la disciplina sulla raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani richiamata dal decreto impugnato non e' piu' vigente nel nostro ordinamento dopo l'entrata in vigore del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 (il quale ha dato attuazione a varie direttive comunitarie) e che, quindi, la rilevanza del conflitto in questione riguarda il brevissimo periodo intercorrente fra l'entrata in vigore del decreto impugnato e quella del decreto n. 915 del 1982, sta di fatto che, come questa Corte ha inequivocabilmente ammesso in una precedente pronunzia (sent. n. 192 del 1987), la materia qui in considerazione rientra indubbiamente fra quelle attribuite alla competenza regionale. L'art. 101, secondo

comma, lett. b, del d.P.R. n. 616 del 1977 ha, infatti, trasferito alle regioni la "disciplina della raccolta, trasformazione e smaltimento dei rifiuti solidi urbani industriali", senza prevedere in proposito alcuna riserva allo Stato (v. art. 102, dello stesso decreto). Di modo che non poteva non spettare alle regioni l'individuazione degli uffici competenti a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 in relazione alle infrazioni concernenti la legge n. 366 del 1941.

9. - Un altro conflitto di attribuzione e' stato sollevato dalle Regioni Toscana e Liguria in relazione alla determinazione, contenuta nel decreto impugnato, circa la competenza degli uffici periferici del Ministero dell'agricoltura e delle foreste a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1982 per le infrazioni degli obblighi imposti dagli artt. 27 e 28 della legge 22 maggio 1973, n. 269, concernenti la produzione e il commercio di sementi e piante da rimboschimento.

Gli articoli da ultimo menzionati contengono le norme sanzionatorie relative ad una disciplina legislativa, emanata in attuazione della direttiva della C.E.E. 14 giugno 1966, n. 404, la quale mira a migliorare e a incrementare la produzione legnosa anche attraverso l'adozione di provvedimenti autorizzatori (licenza di produzione, licenza di vendita, etc.) e la previsione di obblighi e di adempimenti predeterminati (comunicazione delle quantita' stoccate, prescrizioni relative al confezionamento e al trasporto del materiale, etc.). Piu' precisamente, mentre l'art. 27 prevede tanto le sanzioni per gli inadempimenti concernenti gli obblighi previsti dagli articoli precedenti, quanto una clausola sanzionatoria generale relativa alla violazione di norme contenute nello stesso decreto non altrimenti sanzionate, l'art. 28, invece, determina il procedimento di applicazione delle sanzioni penali o amministrative previste (rapporti all'autorita' competente, possibilita' di oblazione entro un certo termine, etc.).

Le Regioni Toscana e Liguria rivendicano per se la competenza in contestazione asserendo che quest'ultima rientra nella polizia amministrativa accessoria alle funzioni che l'art. 69, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 ha delegato alle regioni.

Per il profilo considerato, il ricorso va accolto.

Non vi puo' esser dubbio, infatti, che le norme sanzionatorie contenute nei citati artt. 27 e 28 della legge n. 269 del 1973, in relazione alla violazione delle quali va determinata la competenza a ricevere i rapporti di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, contengano misure di polizia amministrativa dirette a garantire la regolarita' e la qualita' della produzione di materiale legnoso. E, poiche' l'art. 69, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 delega alle regioni "le funzioni di cui alla legge 22 maggio 1973, n. 269, concernente la disciplina della produzione e del commercio di sementi e di piante di rimboschimento", si deve concludere che, ai sensi dell'art. 9, secondo comma, del decreto n. 616, spetta alle regioni anche il potere di determinare gli uffici competenti a ricevere i rapporti (ex art. 17 della legge n. 689 del 1981) per le infrazioni agli obblighi sanzionati dagli artt. 27 e 28 della legge n. 269 del 1973, trattandosi di misure di polizia amministrativa che accedono a funzioni delegate alle regioni.

Ne', in senso contrario, si puo' sostenere, come fa l'Avvocatura dello Stato, che, nel delegare alle regioni le predette funzioni, l'art. 69 del decreto n. 616, affermando che "restano ferme le disposizioni di cui al capo V e agli artt. 27 e 28" della legge n. 269 del 1973, intenda dire che e' conservata allo Stato la competenza a determinare le sanzioni previste negli articoli da ultimo citati e il relativo procedimento di applicazione. Per quanto la dizione usata dall'art. 69 sia tutt'altro che chiara e lasci spazio, ad un esame meramente testuale, anche ad interpretazioni come quella avanzata dall'Avvocatura dello Stato, non si puo' dimenticare che, quando una formulazione

legislativa si presenta intrinsecamente ambigua, questa va analizzata, per estrarne il piu' probabile significato, sulla base di un'interpretazione sistematica, che ne determini il senso in correlazione con i principi ispiratori della materia.

Sotto tale profilo, non v'e' dubbio che il significato che l'Avvocatura dello Stato conferisce all'inciso "fermi restando gli artt. 27 e 28" si pone in diretto contrasto con il principio generale desumibile dall'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, secondo il quale la competenza a disciplinare e irrogare le sanzioni amministrative deve seguire le medesime regole di attribuzione o di affidamento relative alle competenze sostanziali cui quelle sanzioni si riferiscono. Pertanto, se non si puo' riconoscere all'inciso considerato il significato di una deroga al principio ora ricordato - la quale non avrebbe alcuna giustificazione logica -, si deve ammettere che esso, lungi dal comportare un limite di competenza, ne implichi piuttosto uno di contenuto. Esso significa, in altri termini, che le sanzioni previste dagli artt. 27 e 28, pur rientrando in funzioni delegate alle regioni (sulle quali queste ultime, ai sensi dell'art. 7 del decreto n. 616, vantano una potesta' legislativa di organizzazione e di attuazione), non possono essere integrate o modificate in nulla dalle regioni medesime.

10. - Un ulteriore gruppo di conflitti e' stato sollevato in relazione alla individuazione, da parte del decreto impugnato, degli uffici periferici del Ministero dei trasporti come competenti a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 per infrazioni a obblighi inerenti a materie che le Regioni Toscana e Lombardia assumono essere di competenza propria o delegata.

Piu' precisamente, si tratta di conflitti che sono stati sollevati per il riconoscimento di competenze relative a violazioni di prescrizioni imposte dalle seguenti disposizioni: a) dalla disciplina statale in materia di tramvie e ferrovie in concessione; b) dal codice della navigazione; c) dalla legge che prevede il divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico; d) dalle norme adottate in materia di polizia, zia, sicurezza e regolarita' dell'esercizio delle ferrovie e di altri mezzi di trasporto.

10.1. - Riguardo alle tramvie e ferrovie in concessione, la disciplina legislativa che viene in questione al fine della determinazione della competenza qui in contestazione e' data dagli artt. 153 e 154 del r.d. 9 maggio 1912, n. 1447, intitolato "Approvazione del T.U. delle disposizioni di legge per le ferrovie concesse all'industria privata, le tramvie a trazione meccanica e gli automobili".

I predetti articoli, inseriti nel capo VII (Disposizioni tributarie) e rubricati, rispettivamente, "perdita della tassa erariale per lo Stato" e "norme per i biglietti di favore", contengono prescrizioni e sanzioni dirette a garantire la riscossione da parte dell'amministrazione delle ferrovie, per conto dello Stato, delle tasse collegate all'emissione dei biglietti. In particolare, mentre l'art. 153 sanziona con una multa l'illegittima emissione di biglietti gratuiti, l'art. 154, invece, prevede un duplice obbligo sanzionato con un'ammenda (ultimo comma), ora depenalizzata. In particolare, l'art. 154 impone, innanzitutto, che tutti i biglietti di circolazione gratuita o a prezzo ridotto debbono essere staccati da un registro a madre e figlia, il quale deve essere esibito ad ogni richiesta dell'ufficio governativo di controllo "per le opportune osservazioni nell'interesse dello Stato"; in secondo luogo, obbliga i concessionari a rendere possibili quelle altre misure o riscontri che il Governo prescrive al fine di prevenire o scoprire il rilascio abusivo di biglietti di favore.

A giudizio delle Regioni Toscana e Lombardia il decreto impugnato, nel determinare la competenza di un ufficio periferico del Ministero dei trasporti a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, lederebbe l'autonomia

costituzionalmente garantita alle regioni per la parte in cui prevede quella competenza anche con riguardo alle infrazioni relative alle tramvie trasferite alle stesse regioni dagli artt. 79 e 84 del d.P.R. n. 616 del 1977, nonche' a quelle relative alle ferrovie in concessione, che possono essere delegate alle regioni interessate a norma dell'art. 86 dello stesso decreto, vale a dire subordinatamente all'assenso delle regioni medesime e previo risanamento tecnico ed economico a cura dello Stato.

Il ricorso delle Regioni Toscana e Lombardia va parzialmente accolto.

Come si e' ripetutamente precisato in precedenza, al fine di determinare la spettanza della competenza qui in contestazione occorre verificare se l'infrazione cui si riferisce il rapporto ex art. 17 della legge n. 689 del 1981 inerisca a materie riservate allo Stato ovvero a materie affidate alla competenza, propria o delegata, delle regioni, onde applicare il criterio di ripartizione delle competenze stabilito dall'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977. Allo scopo, tuttavia, non e' certo sufficiente, contrariamente a quanto suppone la ricorrente, rilevare che la disciplina normativa in relazione alla quale e' delineata l'infrazione in questione sia topograficamente collocata nell'ambito di un settore affidato alla competenza regionale (nella specie, le tramvie e ferrovie in concessione), ben potendo rinvenirsi, pur in materie trasferite o delegate alle regioni, poteri o submaterie oggetto di una specifica riserva a favore dello Stato.

Proprio quest'ultimo e' il caso relativo alle infrazioni sanzionate dall'art. 153 del r.d. n. 1447 del 1912, il quale prevede misure di polizia amministrativa attinenti alla materia dei tributi, a una materia, cioe', che esula sicuramente dalle competenze affidate alle regioni a statuto ordinario. Non vi puo' esser dubbio, infatti, che la sanzione amministrativa ivi prevista, come del resto la multa contemplata anteriormente al provvedimento legislativo di depenalizzazione, siano dirette ad assicurare il rispetto di obblighi posti a garanzia della pretesa tributaria dello Stato. A cio' chiaramente conduce l'espressa previsione dell'art. 153, per il quale la sanzione e' condizionata al verificarsi di un danno allo Stato per perdita o diminuzione delle tasse determinate dagli articoli precedenti.

Esattamente opposta a quella appena raggiunta e', invece, la conclusione cui deve pervenirsi in relazione alle prescrizioni previste dall'art. 154 del r.d. n. 1447 del 1912, per la parte in cui si riferiscono alle tramvie e alle ferrovie in concessione, ove queste ultime siano state effettivamente delegate. Le sanzioni amministrative previste in relazione agli obblighi di cui all'art. 154 si propongono, infatti, di prevenire o di reprimere l'emissione illegittima di biglietti gratuiti o di favore, oltreche' di consentire, come si legge testualmente nelle disposizioni riferite, "le opportune osservazioni nell'interesse dello Stato", vale a dire le opportune osservazioni nell'interesse del concedente, il quale, dopo il d.P.R. n. 616, con riguardo alle tramvie e alle ferrovie in concessione (se delegate), non e' piu' lo Stato, ma la regione. In altre parole, poiche' gli atti di concessione di tramvie e di ferrovie sono diretti, fra l'altro, sia a disciplinare le tariffe da applicare, sia a determinare, a carico dell'amministrazione concedente, eventuali obblighi di integrazione collegati all'ammontare degli introiti derivanti dai biglietti, la violazione delle relative prescrizioni, per quanto riguarda le tramvie e le ferrovie in concessione (se delegate), non puo' esser sanzionata che dalle regioni, rientrando i relativi poteri nelle funzioni di polizia amministrativa accessorie a materie trasferite o delegate alle regioni stesse (art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977). Pertanto, in riferimento alle infrazioni ora dette, l'individuazione degli uffici competenti a ricevere i rapporti di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 spetta alle regioni.

10.2. - Sempre in materia di trasporti, le Regioni Toscana e Lombardia ritengono lese le proprie competenze in relazione all'individuazione, da parte del decreto impugnato, di uffici statali come competenti a ricevere in ogni caso il rapporto, di cui al ricordato art. 17, in relazione alle violazioni delle prescrizioni stabilite negli artt. 204, 212 e 213 del medesimo r.d. n. 1447 del 1912. Piu' in particolare, le ricorrenti rivendicano la propria competenza per la parte in cui i predetti articoli si riferiscono alle tramvie e alle ferrovie in concessione.

Il ricorso va accolto.

Gli artt. 204, 212 e 213 prevedono sanzioni collegate al mancato rispetto delle condizioni contenute negli atti di concessione e di obblighi legislativamente imposti ai concessionari di ferrovie, quali, ad esempio, l'obbligo di comunicare la situazione patrimoniale e il conto speciale dell'esercizio, il divieto di opporsi a ispezioni, l'obbligo di fornire dati, notizie e chiarimenti, l'obbligo di tenere regolarmente la contabilita' dei lavori di costruzione. A norma dell'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, tali sanzioni, che sono state depenalizzate dalla legge n. 689 del 1981, rientrano nell'ambito delle misure di polizia amministrativa affidate alle regioni, in quanto accedono a materie che gli artt. 79, 84 e 86 dello stesso decreto hanno trasferito o delegato alle regioni stesse.

Piu' precisamente, questi ultimi articoli hanno affidato alle competenze regionali, ora a titolo di attribuzione ora a titolo di delega, tutte le funzioni amministrative relative alle tramvie e alle ferrovie in concessione (e non gia' le sole attivita' di trasporto, come erroneamente suppone l'Avvocatura), riservando allo Stato soltanto il controllo della sicurezza degli impianti fissi e dei veicoli destinati all'esercizio dei trasporti regionali. Pertanto, nei limiti in cui gli artt. 204, 212 e 213 si riferiscono a sanzioni collegate all'esercizio delle tramvie e delle ferrovie in concessione (queste ultime, ove effettivamente delegate), la competenza a determinare gli uffici competenti a ricevere i rapporti ex art. 17 della legge n. 689 del 1981 spetta alle regioni.

10.3. - Il d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, e' stato impugnato dalle Regioni Toscana e Lombardia anche per la parte in cui prevede la competenza degli uffici statali della motorizzazione a ricevere i rapporti, di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, in relazione alle violazioni di numerosi articoli del codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327), e segnatamente: gli artt. 1165, 1168, 1172, 1173, 1178, 1179, 1180, 1182, 1183, 1184, 1186, 1187, 1189, 1192, 1194, 1195, 1197, 1205, 1206, 1208, 1210, 1212, 1215, 1217, 1219, 1220, 1221, 1223, 1224, 1227 e 1233. A sostegno della loro impugnazione, le ricorrenti affermano che, poiche' i predetti articoli si riferiscono tanto alla navigazione marittima quanto a quella interna, si sarebbe prodotta con l'atto impugnato una lesione dell'autonomia regionale in relazione alle competenze trasferite alle regioni dagli artt. 79 e 97 del d.P.R. n. 616 del 1977 in materia di navigazione interna e porti lacuali.

Il ricorso va parzialmente accolto.

Come riconoscono tutte le parti del presente conflitto, molti degli articoli sopra citati si riferiscono indistintamente sia a materie di competenza statale (navigazione marittima e aerea), sia a settori attribuiti alle regioni (navigazione interna). Poiche' non si puo' accogliere l'ipotesi interpretativa suggerita dall'Avvocatura, secondo la quale il richiamo ai predetti articoli deve intendersi come riferito soltanto alle infrazioni degli obblighi inerenti alla navigazione marittima e aerea (cioe' alle materie di competenza statale), dato che dal decreto impugnato non si puo' dedurre alcun indizio in tal senso, e' necessario concludere che il riferimento operato dal d.P.R. n. 571 del 1982 alle disposizioni del codice della navigazione prima ricordate deve considerarsi lesivo delle

competenze regionali garantite dagli artt. 79 e 97 del d.P.R. n. 616 del 1977, nella parte in cui si estende anche alle infrazioni di prescrizioni riguardanti la navigazione interna. Cio' significa, in altre parole, che il decreto impugnato e', nei termini appena detti, illegittimo nella parte in cui si riferisce a infrazioni degli obblighi o dei divieti previsti in tutti gli articoli sopracitati, salvo quelli concernenti esclusivamente materie riservate allo Stato, vale a dire gli artt. 1178, 1179, 1180, 1184, 1208, 1210, 1215, primo e ultimo comma, 1219, secondo comma, 1221, secondo comma, 1224, primo comma, 1233 del codice della navigazione.

Piu' precisamente, fra questi ultimi ve ne sono alcuni che, riferendosi espressamente soltanto alla navigazione marittima e/o a quella aerea, concernono materie di indubbia competenza statale. Essi sono, innanzitutto, gli artt. 1219, secondo comma, e 1221, secondo comma, i quali prevedono sanzioni relative ad aeromobili. Analogamente gli artt. 1224, primo comma, e 1233, si riferiscono soltanto alla navigazione marittima o aerea. Alla competenza statale si collegano anche gli artt. 1208 e 1210 in quanto presuppongono la presenza all'estero della nave.

Vi sono, poi, altri articoli, fra quelli da ultimo richiamati - e precisamente gli artt. 1178 (irregolare assunzione di personale), 1179 (assunzione irregolare di minori) e 1180 (assunzione abusiva di stranieri) -, i quali attengono a materie di competenza statale, in quanto le sanzioni previste non sono state depenalizzate ai sensi dell'art. 34, lett. m, della legge n. 689 del 1981, che ha escluso dalla depenalizzazione i reati previsti dalle leggi relative ai rapporti di lavoro, compresa la fase dell'assunzione. Alla materia penale attengono, parimente, gli artt. 1184 e 1215, primo e ultimo comma, in quanto sottratti a depenalizzazione, ai sensi dell'art. 32, primo comma, delle citata legge n. 689, dato che, oltre l'ammenda, prevedono anche l'arresto.

Viceversa, contrariamente a quanto suppone l'Avvocatura dello Stato, l'art. 1227 cod. nav., non puo' essere iscritto fra gli articoli che disciplinano sanzioni applicabili esclusivamente ad attivita' riservate alla competenza statale. Anche se tale articolo si riferisce testualmente a sanzioni relative all'omessa denuncia del rinvenimento di un relitto in mare ovvero di un aeromobile abbandonato o di un relitto di aeromobile, esso, tuttavia, deve ritenersi applicabile anche alle ipotesi di ritrovamento di relitti nei fiumi o nei laghi. Come tale, l'art. 1227 cod. nav. contiene sanzioni amministrative che, riferendosi indistintamente a materie di competenza statale e a materie attribuite alle regioni, per quest'ultima parte non giustificano il riferimento a uffici statali, ai fini della determinazione della competenza a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981.

10.4. - Sempre nell'ambito dell'indicazione, da parte del decreto impugnato, di uffici periferici del Ministero dei trasporti come competenti a ricevere il rapporto di cui all'art. 17, appena citato, le Regioni Toscana e Lombardia si dolgono di una lesione della propria sfera di competenza in relazione alle sanzioni contenute nella legge 11 novembre 1975, n. 584 (Divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico), per la parte in cui tali sanzioni si applicano a chiunque fumi su mezzi di trasporto affidati, a norma degli artt. 84 e 86 del d.P.R. n. 616 del 1977, alla competenza, propria o delegata, delle regioni.

Il ricorso va accolto.

Come riconosce la stessa Avvocatura dello Stato, non v'e' dubbio che le misure di polizia amministrativa relative al divieto di fumare rientrano nella competenza statale soltanto quando tale divieto attenga a materie affidate alla disciplina dello Stato, come e' avvenuto, del resto, con l'art. 83 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, contenente le

nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarita' dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto statali. Quando, invece, l'infrazione al predetto divieto inerisce ad attivita' affidate, a titolo proprio o di delega, alle regioni, sono queste ultime a vantare, a norma dell'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, la competenza a disciplinare le relative misure di polizia amministrativa. E poiche', nel caso, il decreto impugnato, nel designare gli uffici periferici del Ministero dei trasporti come competenti a ricevere i rapporti di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, si riferisce anche alle infrazioni verificabili sui mezzi di trasporto tramviario e delle ferrovie in concessione, nonche' nei locali adibiti allo stesso servizio di trasporto (sale di attesa delle stazioni, etc.), si deve ritenere che per questa parte esso e' illegittimo e lesivo delle competenze regionali (sempreche', per quanto riguarda le ferrovie in concessione, queste ultime siano state effettivamente delegate, come gia' precisato nel punto 10.2 della parte in diritto).

11. - Un ulteriore gruppo di conflitti riguarda l'individuazione, da parte del d.P.R. n. 571 del 1982, di uffici periferici del Ministero della sanita'. A parte quelli gia' decisi in via pregiudiziale (v. punti 6 e 6.3. della parte in diritto), restano da valutare oltre ai conflitti sollevati in relazione alla gia' citata legge sul divieto di fumare in luoghi diversi dai mezzi di trasporto e dai locali adibiti al medesimo servizio, anche i conflitti promossi in relazione ad alcuni articoli del T.U. delle leggi sanitarie e alle norme sulle arti ausiliarie delle professioni sanitarie, sui casi di intossicazione da parassitari, sulla vivisezione, sulla fecondazione artificiale degli animali, sulla disciplina igienica della produzione e della vendita degli alimenti e delle bevande.

11.1. - Le Regioni Lombardia, Toscana e Liguria impugnano il d.P.R. n. 571 del 1982, nella parte in cui indica gli uffici periferici del Ministero della sanita' come competenti a ricevere il rapporto, di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, in relazione alle infrazioni al divieto di fumo nei locali chiusi, come indicati dall'art. 1 della legge 11 novembre 1975, n. 584 (Divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico). Secondo la Regione Lombardia, il decreto impugnato, quando si riferisce a violazioni del predetto divieto in locali diversi da quelli costituiti dai mezzi di trasporto o da quelli comunque adibiti all'esercizio di tale servizio pubblico, risulterebbe lesivo delle competenze che l'art. 27, lett. c, del decreto n. 616 del 1977, ha trasferito alle regioni in materia di "salvaguardia della salubrita', dell'igiene e della sicurezza in ambienti di vita e di lavoro". Secondo le Regioni Toscana e Liguria, invece, la medesima previsione lederebbe le competenze regionali risultanti a contrario dall'art. 6 della legge n. 833 del 1978, che non avrebbe incluso la materia sulla quale verte il presente conflitto fra quelle tassativamente riservate allo Stato dal predetto art. 6.

Nei limiti e nei termini che verranno precisati, il ricorso va parzialmente accolto.

Va premesso, innanzitutto, che e' erroneo invocare, come fa la Regione Lombardia, l'art. 27 del d.P.R. n. 616 del 1977 come norma diretta a integrare il parametro di costituzionalita' sulla cui base va giudicato il presente conflitto. E' noto, infatti, che, per espressa previsione dell'art. 34 dello stesso decreto, la norma invocata rientra fra quelle destinate ad esser sostituite dalla successiva legge di riforma sanitaria. Sicche', con l'adozione di quest'ultima, avvenuta, per l'appunto, con la legge 23 dicembre 1978, n. 833, le disposizioni invocate hanno perduto ogni efficacia.

Nonostante cio', il ricorso delle regioni va parzialmente accolto su basi diverse. Per la parte qui invocata, infatti, la legge n. 584 del 1975 disciplina il divieto di fumare come misura di polizia amministrativa. Cio' si desume chiaramente dall'art. 7 della stessa legge, il quale assoggetta soltanto a sanzioni amministrative le infrazioni ai

divieti previsti dall'art. 1 della legge n. 584. La conseguenza di quanto premesso e' che la competenza sulla osservanza del divieto di fumare segue, in forza dell'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, le regole di ripartizione delle competenze disposte in relazione alle attivita' e alle materie cui di volta in volta inerisce quel divieto. Di modo che, quando la proibizione di fumare si riferisce a luoghi, locali o mezzi sui quali si esercita la competenza regionale (come, ad esempio, le corsie degli ospedali, i musei e le biblioteche affidati alle regioni), quest'ultima competenza si estende anche alla relativa attivita' di polizia amministrativa diretta a garantire il rispetto dell'anzidetta proibizione.

Per tali ragioni, la competenza a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 deve essere determinata dalle regioni ogni volta che l'infrazione al divieto di fumare avviene in luoghi, locali o mezzi sui quali, nei termini prima precisati, le regioni esercitano competenze proprie o ad esse delegate.

11.2. - Le Regioni Toscana e Liguria impugnano il d.P.R. n. 571 del 1982 per la parte in cui designa uffici periferici del Ministero della sanita' come competenti a ricevere il rapporto, di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, in relazione a infrazioni commesse nei confronti delle prescrizioni contenute nei seguenti articoli: 100, 102 e 141 del T.U. delle leggi sanitarie (r.d. 27 luglio 1934 n. 1265); artt. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20 e 22 del Regolamento per l'esecuzione della legge 23 giugno 1927, n. 1264, sulla disciplina delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie, (r.d. 31 maggio 1928, n. 1334); art. 139, ultimo comma, del T.U. delle leggi sanitarie; art. 2 della legge 2 dicembre 1975, n. 638 (Obbligo dei medici chirurghi di denunciare i casi di intossicazione da antiparassitari); art. 5 bis della legge 12 giugno 1931, n. 924 (Modificazione delle disposizioni che disciplinano la materia della vivisezione sugli animali vertebrati a sangue caldo, mammiferi ed uccelli); art. 5, primo e secondo comma, della legge 25 luglio 1952, n. 1009 (Norme per la fecondazione artificiale degli animali); art. 8 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande).

Come si e' precisato nella parte in fatto, le ricorrenti rivendicano la propria competenza asserendo che le prescrizioni contenute negli articoli appena citati ineriscono a materie affidate alle regioni a titolo di attribuzione propria. Pertanto, esse concludono, a norma dell'art. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977, gli accertamenti sulle relative infrazioni e le conseguenti misure applicative, compreso il ricevimento del rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981, dovrebbero essere riconosciuti alla loro competenza.

Il ricorso va accolto.

Come ammette la stessa Avvocatura dello Stato, non si puo' dubitare che le prescrizioni contenute negli articoli prima citati ineriscano a materie di competenza delle regioni. Gli artt. 100, 102 e 141 del T.U. delle leggi sanitarie, nonche' gli artt. 10-18, 20 e 22 del r.d. n. 1334 del 1928, prevedono obblighi a carico di medici o di esercenti le arti ausiliarie delle professioni sanitarie, la cui violazione comporta l'applicazione di sanzioni amministrative che non rientrano nelle competenze riservate allo Stato dall'art. 6, lett. q, della legge n. 833 del 1978 in materia di "determinazione (...) dei requisiti per l'esercizio delle professioni mediche e sanitarie ausiliarie".

Anche le funzioni previste dall'art. 139, ultimo comma, del T.U. delle leggi sanitarie (obbligo della levatrice di denuncia degli infanti deformi) e dall'art. 2 della legge n. 638 del 1975 (obbligo di denuncia dei casi di intossicazione da parassitari) non hanno alcuna copertura nell'art. 6 della legge n. 833 del 1978, che definisce le competenze

riservate allo Stato, ma rientrano, piuttosto, fra i compiti che l'art. 14 della stessa legge affida alle U.S.L.: protezione sanitaria materno-infantile, riabilitazione, assistenza medico-generica e infermieristica, nonche' accertamenti, certificazioni ed ogni altra prestazione medico-legale.

Inoltre, l'art. 5 bis della legge n. 924 del 1931 e l'art. 5, primo e secondo comma, della legge n. 1009 del 1952 attengono alle materie della vivisezione e della fecondazione artificiale degli animali, le quali non sono ricomprese fra le funzioni riservate allo Stato in materia di assistenza veterinaria dalla lett. u dell'art. 6 della legge n. 833 del 1978, ma rientrano nelle funzioni che l'art. 16 affida alla competenza delle regioni, allorche' demanda a quest'ultime l'emanazione di norme per il riordino dei servizi veterinari a livello regionale.

Infine, l'art. 8 della legge n. 283 del 1962 punisce con una sanzione amministrativa (che ha sostituito l'ammenda precedentemente prevista) il mancato rispetto di prescrizioni dettate per garantire la bonta' e le qualita' organolettiche di prodotti alimentari e di bevande confezionate, al fine di prevenire danni alla salute pubblica. Anche in tal caso si tratta, dunque, di misure di polizia amministrativa che attengono a competenze regionali, in quanto l'art. 6, lett. h, della legge n. 833 del 1978 ha riservato allo Stato soltanto la determinazione degli indici di qualita' e di salubrita' degli alimenti e delle bevande alimentari.

In conclusione, dalla inerenza delle molteplici prescrizioni ora esaminate a materie assegnate alle regioni, consegue il riconoscimento della competenza regionale relativamente alla determinazione dei propri uffici come destinatari del rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 in conseguenza delle infrazioni relative alle predette prescrizioni.

Ne' puo' affermarsi in senso contrario, come fa l'Avvocatura dello Stato, che la previsione delle disposizioni impugnate ha una giustificazione nel fatto che le funzioni ivi previste sono svolte in Sicilia da uffici statali (medici e veterinari provinciali), non ancora trasferiti alla regione. Infatti, a parte la considerazione che tali uffici sono stati oggetto di trasferimento alla Regione Siciliana mediante il d.P.R. 13 maggio 1985, n. 256, sta di fatto che, anche per il periodo anteriore, il decreto impugnato manca di precisare quali dei numerosi articoli di legge siano richiamati soltanto al fine della presentazione del rapporto ex art. 17 della legge n. 689 del 1981 ai medici e veterinari provinciali operanti nella Regione Siciliana. Sicche' di fronte all'obiettiva incertezza sull'applicazione del decreto impugnato per la parte ora considerata, la quale porta a non escludere l'eventuale riferimento anche alle altre regioni, questa Corte ribadisce la competenza regionale nella individuazione dei propri uffici come destinatari del rapporto previsto dall'art. 17 della legge n. 689 del 1981 e, conseguentemente, dichiara che spetta alle regioni l'individuazione degli uffici competenti a ricevere il suddetto rapporto in relazione alle infrazioni commesse nei confronti delle prescrizioni contenute negli articoli di legge sopra precisati.

12. - Le Regioni Toscana e Liguria impugnano il d.P.R. n. 571 del 1982 anche in relazione alla designazione di uffici periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali al fine di ricevere il rapporto di cui al citato art. 17 in conseguenza delle violazioni agli obblighi previsti dall'art. 58 della legge 1 giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose d'interesse artistico o storico). Le ricorrenti ritengono che il decreto impugnato leda la propria autonomia costituzionalmente garantita nella parte in cui si riferisce ai beni culturali facenti parte di raccolte di enti locali, i quali rientrerebbero

nella materia trasferita alle regioni dall'art. 7 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3 e dall'art. 47 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Il ricorso va accolto.

In effetti, il richiamato art. 58 della legge n. 1089 del 1939 prevede una sanzione, depenalizzata dalla legge n. 689 del 1981, in conseguenza del mancato invio al ministero competente di un elenco descrittivo delle cose tutelate dalla stessa legge n. 1089. Pertanto, non vi puo' esser dubbio che, per la parte in cui trova applicazione ai beni culturali rientranti nelle raccolte locali, l'art. 58 si riferisce a materie trasferite alle regioni dall'art. 7 del d.P.R. n. 3 del 1972 e dall'art. 47 del d.P.R. n. 616 del 1977, materie che, a loro volta, radicano la competenza regionale sulle correlative misure di polizia amministrativa, ai sensi dell'art. 9 del medesimo decreto n. 616. Su questa base, per la parte indicata, non puo' esser negata la competenza delle regioni a individuare i propri uffici come competenti a ricevere i rapporti, di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1982, in conseguenza delle infrazioni del citato art. 58 relative a beni culturali d'interesse locale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi per conflitto di attribuzione, di cui in epigrafe,

dichiara:

- inammissibili:

il conflitto di attribuzione, sollevato dalla Regione Toscana, in relazione all'art.1 del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, contenente "Norme per l'attuazione degli artt. 15, ultimo comma e 17, penultimo comma della legge 24 novembre 1981, n. 689 intitolata "Modifiche al sistema penale", nella parte in cui indica gli uffici periferici dei ministeri ai quali deve essere presentato il rapporto previsto dall'indicato art. 17, primo comma della legge n. 689 del 1981, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, come attuato dall'art. 8 del d.P.R. n. 616 del 1977;

il conflitto di attribuzione, sollevato dalla Regione Toscana, in relazione all'art. 1 del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, nella parte in cui indica gli uffici periferici dei Ministeri ai quali deve essere presentato il rapporto previsto dall'indicato art. 17, primo comma, della legge n. 689 del 1981, in conseguenza delle infrazioni a obblighi o divieti posti dal r.d. 31 ottobre 1873, n. 1688 (Regolamento circa il sindacato e la sorveglianza governativa sull'esercizio delle strade ferrate);

i conflitti di attribuzione, sollevati dalle regioni di seguito indicate, in relazione all'art. 1 del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, nella parte in cui indica gli uffici periferici dei Ministeri ai quali deve essere presentato il rapporto previsto dall'art. 17, primo comma, della legge n. 689 del 1981, in conseguenza delle infrazioni a obblighi o divieti posti dalle seguenti disposizioni: art. 190 del Testo Unico delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (conflitto sollevato dalle Regioni Toscana e Liguria); artt. 195, 197, 254, 264, 284 e 330 del T.U. delle leggi sanitarie (conflitti sollevati dalle tre regioni ricorrenti); art. 5 della legge 25 luglio 1956, n. 837 (Riforma della legislazione vigente per la profilassi delle malattie veneree) (conflitti sollevati dalle Regioni Toscana e Liguria); artt. 10 e 14 della legge 29 maggio 1974, n. 256 (Classificazione e disciplina dell'imballaggio e dell'etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi) (conflitti sollevati dalle tre regioni ricorrenti); d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753 (Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarita' dell'esercizio delle ferrovie e di altri mezzi di trasporto) (conflitto sollevato dalle Regioni Toscana e Lombardia);

- cessata la materia del contendere in riferimento ai conflitti di attribuzione sollevati dalle Regioni Toscana, Lombardia e Liguria, in relazione all'art. 1 del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, nella parte in cui indica gli uffici periferici dei Ministeri ai quali deve essere presentato il rapporto previsto dall'indicato art. 17, primo comma, della legge n. 689 del 1981, in conseguenza delle infrazioni a obblighi o divieti posti dal d.P.R. 27 ottobre 1964, n. 615 e dall'art. 5 della legge 29 marzo 1951, n. 327 (Disciplina della produzione e vendita di alimenti per la prima infanzia e di prodotti dietetici);

- che non spetta allo Stato indicare gli uffici ai quali deve essere presentato il rapporto previsto dall'art. 17, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, in conseguenza delle infrazioni a obblighi o divieti posti dalle seguenti disposizioni:

a) art. 124, secondo comma, del T.U. di pubblica sicurezza approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (conflitto sollevato dalle tre regioni ricorrenti);

b) art. 180 del regolamento per l'esecuzione del T.U. di pubblica sicurezza approvato con r.d. 6 maggio 1940, n. 635 (conflitto sollevato dalle tre regioni ricorrenti);

c) legge 20 marzo 1941, n. 366 (Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani) (conflitto sollevato dalle Regioni Toscana e Liguria);

d) artt. 27 e 28 della legge 22 maggio 1973, n. 269 (Disciplina della produzione e del commercio di sementi e piante di rimboschimento) (conflitto sollevato dalle regioni Toscana e Liguria);

e) artt. 100, 102 e 141 del T.U. delle leggi sanitarie r.d. n. 1265 del 1934 e artt. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20 e 22 del r.d. 31 maggio 1928, n. 1334 (Regolamento per l'esecuzione della legge 23 giugno 1927, n. 1264 sulla disciplina delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie); art. 139, ultimo comma, del T.U. delle leggi sanitarie r.d. n. 1265 del 1934 e art. 2 della legge 2 dicembre 1975, n. 638 (Obbligo dei medici chirurghi di denunciare i casi di intossicazione da antiparassitari); art. 5 bis della legge 12 giugno 1931, n. 924, (Disposizioni che disciplinano la materia della vivisezione sugli animali vertebrati a sangue caldo, mammiferi e uccelli) e art. 5, primo e secondo comma, della legge 25 luglio 1952, n. 1009 (Norme per la fecondazione artificiale degli animali); art. 8 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande) (conflitti sollevati dalle Regioni Toscana e Liguria),

e annulla, conseguentemente, in parte qua, l'art. 1 del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571;

- che non spetta allo Stato indicare gli uffici ai quali deve essere presentato il rapporto previsto dall'art. 17, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, in conseguenza delle infrazioni a obblighi o divieti posti dalle seguenti disposizioni, nella parte in cui si riferiscono a materie di competenza regionale come precisate in motivazione:

a) art. 154 del r.d. n. 1447 del 1912 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge per le ferrovie concesse all'industria privata, le tramvie a trazione meccanica e gli automobili) (conflitto sollevato dalle Regioni Toscana e Lombardia);

b) artt. 204, 212 e 213 del r.d. n. 1447 del 1912 (conflitti sollevati dalle Regioni Toscana e Lombardia);

c) artt. 1165; 1168; 1172; 1173; 1182; 1183; 1186; 1187; 1189; 1192; 1194; 1195; 1197; 1205; 1206; 1212; 1215; secondo e terzo comma; 1217; 1219; primo comma; 1220; 1221; primo comma; 1223; 1224, primo comma e 1227 del codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327) (conflitti sollevati dalle regioni Toscana e Lombardia);

d) legge 11 novembre 1975, n. 584 (Divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico) (conflitti sollevati dalle tre regioni ricorrenti);

e) art. 58 della legge 1 giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose d'interesse artistico o storico) (conflitti sollevati dalle Regioni Toscana e Liguria).

- che spetta allo Stato indicare gli uffici periferici dei Ministeri ai quali deve essere presentato il rapporto previsto dall'art. 17, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, in conseguenza delle infrazioni a obblighi o divieti posti dalle seguenti disposizioni:

a) art. 669 cod. pen. e artt. 121 e 124, primo comma, del T.U. di pubblica sicurezza approvato con r.d. n. 773 del 1931 (conflitti sollevati dalle tre regioni ricorrenti);

b) art. 687 cod. pen., artt. 181 e 186 del regolamento per l'esecuzione del T.U. di pubblica sicurezza approvato con r.d. n. 635 del 1940 (conflitti sollevati dalle tre regioni ricorrenti);

c) art. 153 del r.d. n. 1447 del 1912 (conflitto sollevato dalle Regioni Toscana e Lombardia);

d) artt. 1178; 1179; 1180; 1184; 1208; 1210; 1215, primo e ultimo comma; 1219, secondo comma; 1221, secondo comma; 1224, primo comma, 1233, del codice della navigazione, r.d. n. 327 del 1942 (conflitti sollevati dalle Regioni Toscana e Lombardia).

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il Relatore: BALDASSARRE Deposito in cancelleria 15 novembre 1988.

Il cancelliere: MINELLI

SENTENZA N. 1141
ANNO 1988
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale degli artt. 2, primo comma, lett. a); 3, primo comma; 4, primo comma; 6, secondo comma e 7, secondo comma della legge approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana il 22 ottobre 1987, avente per oggetto: "Recepimento della direttiva comunitaria n. 77/780, in materia creditizia" promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificato il 29 ottobre 1987, depositato in cancelleria il 7 novembre successivo ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 1987;

Visto l'atto di costituzione della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Ivo Braguglia, per il ricorrente, e gli Avvocati Guido Corso e Valerio Onida per la Regione.

(……)

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimita' costituzionale sollevate dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana contro la legge dal titolo "Recepimento della direttiva comunitaria n. 77/780 in materia creditizia", approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana il 22 ottobre 1987, possono distinguersi in tre gruppi:

a) questione relativa all'art. 2, primo comma, lett. a, che attribuisce al Comitato Regionale per il Credito e il Risparmio (C.R.C.R.) il potere di determinare l'ammontare minimo del capitale o del fondo di dotazione cui subordinare il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attivita' creditizia, per violazione dell'art. 17, lett. e, St. Sic. (r.d. lgs. 15 maggio 1946, n. 403), che riconosce alla Regione siciliana la competenza legislativa concorrente in materia di disciplina del credito e del risparmio, come attuato dagli artt. 1, 2 e 10 del d.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133 ('Norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia di credito e risparmio'), nonche' dall'art. 1, comma secondo, lett. a, del d.P.R. 27 giugno 1985, n. 350, attuativo della direttiva comunitaria n. 77/780;

b) questioni relative agli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, e 6, secondo comma, i quali prevedono l'intesa dell'Assessore regionale per il bilancio e le finanze con le autorita' creditizie centrali ovvero il nulla osta dell'Amministrazione regionale in ordine ad attivita' di competenza statale concernenti gli enti creditizi aventi sede centrale in Sicilia che operano anche fuori del territorio della regione, per violazione del predetto art. 17, lett. e, St. Sic., come attuato dall'art. 2 del gia' ricordato d.P.R. n. 1133 del 1952;

c) questione relativa all'art. 7, secondo comma, che prevede la formazione del silenzio-rigetto sulla domanda di autorizzazione all'esercizio dell'attivita' creditizia nel termine di diciotto mesi dal ricevimento della domanda stessa, per violazione del limite dei principi fondamentali della materia, stabilito dall'art. 17, St. Sic., con riferimento al

paragrafo 3, punto 6, della direttiva comunitaria n. 77/780, come attuata dall'articolo unico della legge delega 5 marzo 1975, n. 74 e dagli artt. 9, secondo comma, e 14 del d.P.R. n. 350 del 1985, che pongono il termine di dodici mesi per la formazione del silenzio-rifiuto sulla richiesta di autorizzazione in questione.

2. - La prima questione riguarda l'art. 2, comma primo, lett. a, della legge regionale impugnata, che, attribuendo al C.R.C.R. il potere di determinare l'ammontare minimo del capitale o del fondo di dotazione per le societa' o gli enti che intendano esercitare il credito in Sicilia, al fine di ottenere la relativa autorizzazione da parte dell'Assessore regionale per il bilancio e le finanze, attribuirebbe al predetto Comitato una competenza non ricompresa fra quelle ad esso spettanti ai sensi degli artt. 1 e 2 delle norme di attuazione contenute nel d.P.R. n. 1133 del 1952. Secondo il ricorrente, poiche' gli articoli da ultimo menzionati hanno demandato al C.R.C.R., per quanto si riferisce alle attivita' creditizie svolte nell'isola, le attribuzioni spettanti al Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (C.I.C.R.) a norma del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e poiche' il potere in contestazione e' affidato alla Banca d'Italia in base all'art. 28, secondo comma, del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375 (convertito nella legge 7 marzo 1938, n. 141), come modificato dall'art. 2, primo comma, del predetto decreto n. 691 del 1947, la disposizione impugnata, nell'affidare al C.R.C.R. un potere proprio della Banca d'Italia, si porrebbe in contrasto con le ricordate norme di attuazione.

La questione e' fondata.

Nel precisare i poteri spettanti al C.R.C.R. nella materia del credito e del risparmio, attribuita alla competenza legislativa concorrente della Regione siciliana ai sensi dell'art. 17, lett. e, St. Sic., le norme di attuazione contenute negli artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 1133 del 1952 ricorrono a un duplice criterio di definizione, uno soggettivo e l'altro oggettivo. Mentre sotto l'ultimo dei profili accennati, tali norme determinano l'ambito materiale delle competenze trasferite, precisando, per quanto qui interessa, che queste vanno limitate all'ordinamento degli istituti e delle aziende operanti nel settore, sotto il profilo soggettivo, invece, stabiliscono che, per cio' che attiene alle attivita' creditizie svolte in Sicilia, sono trasferite al C.R.C.R. le attribuzioni spettanti al C.I.C.R. a norma del decreto legislativo n. 691 del 1947, cosi' come sono trasferite all'assessore per le finanze le attribuzioni spettanti al Ministro del Tesoro e al Governatore della Banca d'Italia a norma del medesimo decreto legislativo.

Non v'e' dubbio che la particolare formazione storica dell'ordinamento bancario, avvenuta per aggregazioni legislative successive rispetto all'iniziale disciplina del 1936, ha contribuito a complicare l'esatta individuazione delle competenze trasferite soprattutto sotto il profilo soggettivo. L'art. 28, secondo comma, del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, aveva infatti attribuito all'"Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito" il potere di determinare l'ammontare del capitale o del fondo di dotazione minimo cui subordinare la costituzione di aziende esercenti il credito. Ma la soppressione dell'Ispettorato ha indotto il legislatore a devolvere alla Banca d'Italia le funzioni che ad esso spettavano e a conferire al Governatore della Banca d'Italia le attribuzioni che gli venivano precedentemente riconosciute in quanto Capo dell'Ispettorato (artt. 12, secondo comma, r.d.l. n. 375 del 1936 e 2, d.lgs. n. 691 del 1947). In tal modo, anche il potere di determinazione dell'ammontare minimo del capitale o del fondo di dotazione necessario alle aziende di credito per ottenere l'autorizzazione a svolgere attivita' creditizia veniva demandato alla Banca d'Italia, se pure sotto le direttive del C.I.C.R.. Questa disposizione, formulata in via generale dal

ricordato art. 2, commi primo e secondo, del decreto n. 691 del 1947, e' stata piu' di recente confermata da una puntuale previsione contenuta nell'art. 1, primo comma, lett. a, del d.P.R. 27 giugno 1985, n. 350.

Dal quadro normativo ora tracciato appare evidente che il potere in contestazione, non essendo ricompreso fra quelli spettanti, in sede nazionale, al C.I.C.R. (come neppure fra quelli attribuiti al Ministro del Tesoro o al Governatore della Banca d'Italia, come tale), non puo' rientrare fra le competenze demandate al C.R.C.R., ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133. In altre parole, pur se il potere di determinare l'ammontare del capitale minimo per costituire aziende esercenti il credito attiene alla materia "ordinamento di istituti ed aziende di credito", trattandosi di una condizione cui e' subordinata la costituzione di tali istituti o aziende, cio' non basta al fine di considerarlo trasferito alle competenze della Regione siciliana in quanto, sotto il profilo soggettivo, non puo' essere classificato tra quelli precedentemente spettanti al C.I.C.R., vale a dire fra quelli che le norme di attuazione dello Statuto contenute nell'art. 1 del d.P.R. n. 1133 del 1952 considerano come le uniche attribuzioni trasferite al C.R.C.R.. Questa conclusione e' ulteriormente rafforzata dalla presenza nel decreto appena citato di una norma di chiusura, in base alla quale "per tutto quanto non previsto nel presente provvedimento o con esso non in contrasto si applicano nella Regione le disposizioni dello Stato in materia di difesa del risparmio e di disciplina della funzione creditizia e sono competenti gli organi previsti da dette disposizioni" (art. 10, primo comma, d.P.R. n. 1133 del 1952).

Per tale ragione, dunque, l'art. 2, primo comma, lett. a, della legge impugnata va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui riconosce al Comitato regionale per il credito e il risparmio il potere di determinare in via generale l'ammontare minimo del capitale o del fondo di dotazione cui subordinare il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito nel territorio della Regione siciliana.

3. - Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha individuato ulteriori possibili violazioni dell'art. 17, lett. e, St. Sic., come attuato dall'art. 2 del d.P.R. n. 1133 del 1952, in altre disposizioni della legge impugnata, che prevedono vari poteri dell'Assessore regionale per il bilancio e le finanze o dell'Amministrazione regionale nei confronti di enti creditizi che, pur avendo sede centrale in Sicilia, non operano esclusivamente nel territorio della Regione. Sotto tale profilo sono impugnati: a) l'art. 3, primo comma, il quale dispone che "gli enti creditizi aventi sede centrale in Sicilia non possono procedere alla fusione, alla cessione di sportelli bancari, all'aumento di capitale ed alle modifiche dello statuto sociale senza il preventivo nulla-osta dell'Amministrazione regionale"; b) l'art. 4, primo comma, il quale prescrive che "le nomine di organi di amministrazione, di controllo o di direzione di istituti o di aziende di credito aventi la sede centrale in Sicilia, attribuite dal vigente ordinamento alla competenza delle autorita' creditizie centrali, sono da queste effettuate previa intesa con l'Assessore regionale per il bilancio e le finanze"; c) l'art. 6, secondo comma, il quale stabilisce che "l'apertura di sportelli bancari fuori del territorio regionale da parte di enti creditizi aventi la sede centrale in Sicilia e' autorizzata dalla Banca d'Italia previa intesa con l'Assessore regionale per il bilancio e le finanze".

In altre parole, tutti gli articoli appena citati prevedono poteri regionali di nulla-osta (art. 3) o d'intesa (artt. 4 e 6) in ordine all'esercizio di competenze statali che hanno ad oggetto attivita' di enti creditizi aventi la loro sede centrale in Sicilia, le quali si svolgono - ora per esplicita affermazione della disposizione impugnata (art. 6), ora per

implicita ammissione della stessa (artt. 3 e 4), avente un riscontro nell'interpretazione che ne da' la Regione negli scritti difensivi - anche al di fuori del territorio siciliano. Ad avviso del Commissario dello Stato, tali disposizioni si pongono in contrasto con l'art. 17, lett. e, St. Sic., come intepretato dalle norme di attuazione contenute nell'art. 2 del d.P.R. n. 1133 del 1952.

Le questioni sono fondate.

Nel dare attuazione alla norma statutaria che conferisce alla Regione siciliana la competenza legislativa concorrente in materia di credito, il d.P.R. n. 1133 del 1952, mentre ha individuato alcune competenze particolarmente ampie e significative in relazione agli enti creditizi aventi la loro sede centrale in Sicilia e operanti esclusivamente nel territorio regionale, ha invece definito competenze molto piu' limitate in ordine agli enti creditizi con sede centrale nell'isola ma operanti anche al di fuori del territorio della stessa (oltreche' in ordine all'apertura di sportelli nell'isola da parte di enti aventi la sede centrale fuori del territorio regionale). Piu' precisamente, mentre, in relazione ai primi, ha trasferito all'Assessore per le finanze e al C.R.C.R. le competenze spettanti al Ministro del tesoro, al Governatore della Banca d'Italia e al C.I.C.R. in materia di ordinamento degli istituti e delle aziende di credito, di autorizzazione alla costituzione e alla fusione degli stessi, nonche' di autorizzazione all'apertura, al trasferimento, alla sostituzione e alla chiusura degli enti medesimi (art. 2, lett. a, b, c), al contrario, in relazione agli istituti e alle aziende di credito con sede centrale in Sicilia, ma operanti anche al di fuori dell'isola, oltre a prevedere la competenza ad autorizzare l'apertura, il trasferimento, la sostituzione e la chiusura di sportelli limitatamente al territorio regionale (art. 2, lett. d), stabilisce soltanto poteri d'intesa (art. 4) ovvero poteri di controllo e di registrazione (art. 7) o di informazione (art. 8).

Alla previsione di questo distinto regime per gli enti di credito dell'uno e dell'altro tipo e' sottesa una chiarissima ratio. Infatti, mentre la competenza in materia di credito della Regione siciliana si esercita nella pienezza della sua consistenza costituzionale soltanto nei confronti degli istituti creditizi aventi sede centrale nell'isola e operanti eslcusivamente nell'ambito del territorio della stessa, al contrario, rispetto agli enti con sede centrale in Sicilia ma operanti anche al di fuori del territorio dell'isola, le competenze regionali si esprimono essenzialmente in atti di collaborazione in relazione all'esercizio di attribuzioni nelle quali domina l'interesse nazionale. Tale ratio e' solo apparentemente contraddetta dall'art. 2, lett. d, del d.P.R. n. 1133 del 1952, che affida alla Regione l'autorizzazione all'apertura, al trasferimento, alla sostituzione e alla chiusura degli sportelli all'interno del territorio isolano in relazione agli istituti di credito, con sede in Sicilia, operanti anche al di fuori della Regione. A ben vedere, invece, la norma contenuta nell'art. 2, lett. d, costituisce un'ulteriore conferma della ratio indicata, per il fatto che, astraendo dalla complessiva attivita' dei predetti istituti le attivita' di interesse eminentememnte regionale (apertura di sportelli entro i confini dell'isola, etc.) e assoggettandoli alla competenza della Regione, ribadisce a contrario il principio che, rispetto a tali istituti creditizi, considerati nell'insieme delle loro attivita', non si estendono le competenze di cui ordinariamente gode la Regione in materia di credito.

Dalle considerazioni svolte deriva una conclusione, che porta a respingere l'assunto della Regione siciliana relativamente a una tendenziale equiparazione del regime giuridico di tutti gli enti di credito aventi sede centrale in Sicilia, tanto se operanti soltanto all'interno del territorio regionale, quanto se operanti anche all'esterno.

L'analisi svolta dimostra, anzi, che, in base alle norme di attuazione, le competenze statutarie della Regione siciliana in materia di credito si dispiegano, in generale, soltanto nei confronti dei primi, in quanto soltanto rispetto ad essi appare dominante l'interesse regionale che giustifica quelle competenze. Sulla base di tali principi generali, le disposizioni oggetto della presente impugnazione appaiono costituzionalmente illegittime, per il fatto che tendono a estendere le competenze regionali in materia di credito ad attivita' imputabili agli enti creditizi aventi sede centrale in Sicilia, ma operanti anche fuori del territorio della Regione, che, come tali, sono di regola assoggettati alle competenze statali.

3.1. - Contrario all'art. 17, lett. e, St. Sic., come interpretato dalle norme di attuazione, e', infatti, l'art. 3, comma primo, che stabilisce: "Fermi restando i provvedimenti di competenza della Banca d'Italia, gli enti creditizi aventi sede centrale in Sicilia non possono procedere alla fusione, alla cessione di sportelli bancari, all'aumento di capitale ed alle modifiche dello statuto sociale, senza il preventivo nulla osta dell'Amministrazione regionale".

Come si deduce chiaramente dal suo tenore letterale, tale norma ha ad oggetto le competenze delle autorita' creditizie centrali in ordine a una serie di attivita' di isituti di credito aventi sede centrale in Sicilia e che, pertanto, si identificano con quelli, fra tali istituti, che operano anche fuori del territorio regionale. Rispetto a tali attivita', l'art. 3, primo comma, prevede un nulla osta preventivo della Regione, che finisce per conferire a questa un inammissibile potere di veto in relazione all'esercizio di competenze indubbiamente statali, che la stessa norma impugnata riconosce come tali.

3.2. - Del pari contrastante con i medesimi parametri costituzionali e' l'art. 4, primo comma, che subordina alla previa intesa con l'Assessore regionale per il bilancio e le finanze le nomine di organi di amministrazione, di controllo o di direzione di istituti ed aziende di credito aventi la sede centrale in Sicilia, attribuite dall'ordinamento vigente alla competenza delle autorita' creditizie centrali.

Anche tale norma si riferisce, evidentemente, alle nomine dei dirigenti e dei sindaci degli enti creditizi che, pur avendo la sede centrale in Sicilia, operano anche fuori del territorio regionale, dal momento che, per le corrispondenti nomine relative agli enti con sede centrale in Sicilia, che non estendono le loro attivita' al di la' dei confini dell'isola, l'art. 2, lett. e, del d.P.R. n. 1133 del 1952 prevede la competenza regionale. Scopo della disposizione impugnata e' quello di stabilire, in relazione a competenze attribuite alle autorita' creditizie centrali, un potere regionale di co-decisione, derivante dalla prescrizione della previa intesa tra tali autorita' e l'Assessore regionale al bilancio in ordine alle anzidette nomine.

A dire il vero, l'intesa e' prevista, nei rapporti tra Stato e regioni, come strumento o soluzione istituzionale della interferenza o dell'intreccio fra le competenze dell'uno e quello delle altre riguardo a determinate materie nelle quali gli interessi statali e gli interessi regionali sono indistricabilmente congiunti (v., ad esempio, sentt. nn. 175 del 1976, 94 del 1985, 1029 del 1988). Questo, tuttavia, non e' il caso in questione, la' dove sussistono soltanto competenze e interessi di carattere nazionale. E, del resto, ammesso pure che in ipotesi ricorrano le condizioni costituzionali per prevedere un'intesa fra Stato e Regione, questa non puo' certo essere stabilita da una legge regionale senza porsi in contrasto con i limiti statutariamente previsti all'esercizio della competenza legislativa concorrente che la Regione possiede in materia di credito, tenuto anche conto che l'art. 10 del d.P.R. n. 1133 del 1952 rinvia, per tutto quanto non previsto dalle

norme di attuazione, alla disciplina delle attivita' creditizie disposta dalle leggi dello Stato.

3.3. - Per le stesse ragioni illustrate al punto precedente, va dichiarata l'illegittimita' costituzionale dell'art. 6, comma secondo, della legge impugnata, che prevede la previa intesa della Banca d'Italia con l'Assessore regionale per il bilancio e le finanze in relazione all'apertura di sportelli bancari fuori del territorio regionale da parte di enti creditizi aventi la sede centrale in Sicilia.

Anche in tal caso si e' sicuramente in un campo di competenza delle autorita' centrali, dal momento che l'art. 2, lettera d, del d.P.R. n. 1133 del 1952 limita espressamente le attribuzioni regionali relative all'autorizzazione all'apertura di sportelli bancari da parte di enti creditizi con sede centrale in Sicilia, anche se operanti pur al di fuori della Regione, ai soli sportelli ubicati nel territorio siciliano. Pertanto, per le ragioni enunciate al punto precedente, non puo' riconoscersi al legislatore siciliano alcun potere di condizionamento dello svolgimento di competenze delle autorita' centrali, e tantomeno uno, come quello contestato, che comporta una funzione di co-decisione, qual'e' l'intesa.

3.4. - Per le ragioni espresse precedentemente, segnatamente nel punto 3 della parte in diritto, va respinta, in quanto manifestamente infondata, l'eccezione sollevata nella memoria dibattimentale prodotta dalla difesa della Regione siciliana affinche' questa Corte sollevi di fronte a se stessa la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 2, lett. a, b, c, ed e del d.P.R. n. 1133 del 1952 per contrasto con l'art. 17, lett. e, St. Sic. e con gli artt. 3 e 116 della Costituzione.

Come questa Corte ha piu' volte sottolineato, la mancanza di qualsiasi limitazione espressa nella disposizione statutaria che attribuisce alla Regione siciliana la competenza legislativa concorrente in materia di credito (art. 17, lett. e), non puo' certo avere il significato dell'illimitatezza della relativa attribuzione, essendo qualsiasi competenza regionale intrinsecamente limitata dall'interesse della Regione interessata. E poiche', come si e' precedentemente mostrato, le norme di attuazione, sulla base di un'interpretazione tutt'altro che irragionevole, hanno ritenuto che nelle attivita' creditizie che si estendono oltre il territorio regionale e negli istituti di credito operanti anche al di fuori dei confini siciliani sia dominante un interesse nazionale, non puo' sussistere dubbio alcuno sulla costituzionalita' delle disposizioni del d.P.R. n. 1133 del 1952 per il profilo sollevato dalla difesa regionale.

4. - L'ultima questione relativa alla legge impugnata riguarda l'art. 7, secondo comma, il quale, nel disporre che la comunicazione del diniego dell'autorizzazione all'esercizio dell'attivita' degli enti creditizi dev'esser data entro dodici mesi dal ricevimento delle domande o dal richiesto completamento della documentazione da accludere alla istanza medesima, ma in ogni caso nel termine di diciotto mesi dal ricevimento delle domande, stabilisce che le istanze si intendono respinte ove non si sia provveduto nei termini suindicati. Secondo il Commissario dello Stato per la Regione siciliana, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 17, lett. e, Stat. Sic., in relazione agli artt. 9, secondo comma, e 14 del d.P.R. 27 giugno 1985, n. 350.

La questione non e' fondata.

Va, innanzitutto, precisato che la formazione del silenzio-rifiuto in conseguenza della mancata decisione, entro il termine di dodici mesi, sulla richiesta di autorizzazione all'esercizio dell'attivita' creditizia non ha la sua base normativa nella direttiva comunitaria cui il d.P.R. n. 350 del 1985 da' attuazione, ne' in alcun altro atto normativo comunitario. La direttiva n. 77/780 si limita a disporre che la decisione sulla

predetta richiesta di autorizzazione dev'essere presa entro dodici mesi dal ricevimento della domanda (v. art. 3, comma sesto). E', invece, il d.P.R. n. 350 del 1985 che, all'art. 9, secondo comma, dopo aver ripetuto la norma comunitaria, aggiunge la disposizione relativa alla formazione del silenzio-rifiuto, sulla cui base il Commissario dello Stato - alla luce dell'art. 14 dello stesso decreto, il quale vincola le regioni a statuto speciale aventi competenza in materia creditizia all'osservanza dei principi fondamentali stabiliti dal d.P.R. n. 350 del 1985 e dalla legge di delega n. 74 del 1985 - ha sospettato d'incostituzionalita' l'art. 7, secondo comma, della legge impugnata.

Se non vi puo' esser dubbio che la formazione del silenzio-rifiuto costituisca un principio fondamentale della legislazione statale in grado di vincolare l'esercizio della competenza legislativa concorrente che la Regione siciliana possiede in materia di disciplina del credito, non si puo' certo affermare la medesima cosa in ordine all'individuazione del termine dalla inosservanza del quale discende quell'effetto. In relazione alla determinazione del lasso di tempo necessario alla formazione del silenzio-rifiuto, la Regione, ove ravvisi ragioni fondate che la inducano a discostarsi dalla disciplina statale, puo' stabilire un termine diverso, ragionevolmente proporzionato alle esigenze che ne giustificano l'adozione.

E che tali fondate ragioni sussistano nel caso di specie non si puo', certo, dubitare. Le deliberazioni sulle istanze di autorizzazione all'esercizio dell'attivita' creditizia rientrano, infatti, tra quelle che, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 1133 del 1952, sono soggette al particolare procedimento ivi previsto, in base al quale gli schemi di provvedimenti predisposti dalla Regione vanno trasmessi alla Banca d'Italia, la quale ne da' comunicazione al Ministro del Tesoro, e, su iniziativa dell'una o dell'altro, possono essere sottoposti al parere vincolante del C.I.C.R. quando ne ricorrano le condizioni previste dallo stesso articolo.

In relazione alla previsione ora ricordata, che rende possibile un procedimento comportante tempi piu' lunghi di quelli comunemente impiegati per l'adozione del medesimo provvedimento, non appare irragionevole che la Regione siciliana, nell'esercizio della sua competenza legislativa in materia di credito, abbia fissato in diciotto mesi, anziche' in dodici (come previsto dalla legislazione statale), il termine perentorio entro il quale deve intervenire la decisione regionale sulla richiesta di autorizzazione all'esercizio di attivita' creditizie, pena la formazione del silenzio-rifiuto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimita' costituzionale degli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, e 6, secondo comma, della legge dal titolo "Recepimento della direttiva comunitaria n. 77/780 in materia creditizia", approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana il 22 ottobre 1987;

Dichiara l'illegittimita' costituzionale dell'art. 2, primo comma, lett. a, della predetta legge nella parte in cui attribuisce al Comitato Regionale per il Credito e il Risparmio (C.R.C.R.) il potere di determinare in via generale l'ammontare minimo del capitale o del fondo di dotazione cui subordinare il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito nel territorio della Regione siciliana;

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 7, secondo comma, della predetta legge, sollevata, con il ricorso indicato in epigrafe, dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana in riferimento all'art. 17, lett. e, dello Statuto della Regione siciliana (R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 403), in relazione agli

artt. 9, secondo comma, e 14 del d.P.R. 27 giugno 1985, n. 350, nonche' all'articolo unico, punto quarto, della legge 5 marzo 1985, n. 74.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 29 dicembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA N. 407
ANNO 1989
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi quarto, quinto e sesto, 2 e 5 della legge 29 dicembre 1988, n. 554 (Disposizioni in materia di pubblico impiego), promossi con ricorsi delle Regioni Liguria, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana, notificati il 31 gennaio e il 1° febbraio 1989, depositati in cancelleria il 7 e l'8 febbraio 1989 ed iscritti ai nn. 5, 6, 7 e 8 del registro ricorsi 1989. Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica dell'11 aprile 1989 il Giudice relatore Mauro Ferri;
uditi gli avvocati Giuseppe Pericu per le Regioni Liguria e Veneto, Fabio Lorenzoni per la Regione Emilia-Romagna, Calogero Narese per la Regione Toscana e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Considerato in diritto

1. - I quattro ricorsi indicati in epigrafe sollevano questione di legittimità costituzionale di varie norme della legge 29 dicembre 1988, n. 554; trattandosi di questioni identiche o strettamente connesse, i relativi giudizi vanno riuniti e decisi con unica sentenza.
2. - Tutte le ricorrenti censurano innanzitutto il primo comma dell'art. 5 della legge n. 554 del 1988, in riferimento agli artt. 123 e - limitatamente alle Regioni Liguria e Veneto - anche 117 della Costituzione: la norma, individuando nella giunta regionale l'organo competente a disporre le assunzioni in deroga per le unità sanitarie locali e per gli enti pubblici non economici dipendenti dalle regioni, ad avviso delle ricorrenti invaderebbe una materia riservata agli statuti regionali ed esorbiterebbe dai limiti di una legislazione di principio.
La questione è fondata sotto l'assorbente profilo della violazione dell'art. 123 della Costituzione.
Non vi è dubbio, infatti, che la ripartizione delle competenze tra i vari organi regionali rientra, salvo ovviamente il rispetto dell'art. 121 della Costituzione, nella materia "organizzazione interna della regione", che la Costituzione riserva allo statuto regionale.
Questa Corte, in una precedente occasione (v. sent. n. 64 del 1987), con riferimento ad una disposizione sostanzialmente identica a quella ora impugnata, ritenne la questione non fondata interpretando la norma nel senso che essa si limitava "a indicare l'organo competente alla generalità dei provvedimenti amministrativi, secondo la maggior parte degli Statuti, senza escludere, dunque, la competenza (anche sull'oggetto) di altri organi regionali, che fosse prevista in via generale da singoli Statuti".
Ma, in primo luogo, va rilevato che non era stato allora invocato l'art. 123 della Costituzione; ed inoltre la Corte ritiene che sia ora necessario pervenire alla dichiarazione di illegittimità della norma in esame, anche ad evitare che in futuro si riproducano disposizioni analoghe, le quali certamente non rispondono a criteri di rigorosa conformità al dettato costituzionale, dando così luogo ad occasioni di contenzioso tra lo Stato e le regioni.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma, della legge n. 554 del 1988, nella parte in cui prevede che le assunzioni in deroga per le unità sanitarie locali e per gli enti pubblici non economici dipendenti dalle regioni sono disposte con provvedimenti "della giunta regionale", anziché "della regione".
3. - Il secondo e il terzo comma dell'art. 5 della legge in esame sono anch'essi impugnati da tutte le ricorrenti, in riferimento agli artt. 115, 117 e 118 della Costituzione.
Secondo le ricorrenti le norme indicate, nell'assoggettare le regioni all'obbligo di attivare le procedure di mobilità tra il personale delle regioni stesse, degli enti pubblici non economici da esse dipendenti e delle unità sanitarie locali (salvo, per queste ultime, il personale di cui al decreto legge 8 febbraio 1988, n. 27, convertito con modificazioni in legge 8 aprile 1988, n. 109), e nel fare riferimento al d.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325 e alle successive eventuali modificazioni dello stesso, ledono l'autonomia regionale in materia di organizzazione dei propri uffici e di quelli degli enti dipendenti e superano i limiti imposti alla funzione statale di indirizzo e coordinamento, non lasciando alcuno spazio alla competenza regionale.
La questione non è fondata.
Il principio della mobilità del personale del pubblico impiego fu introdotto con l'art. 19 della legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, le cui disposizioni costituiscono per le regioni a statuto ordinario principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione (art. 1) e la cui natura di grande riforma economico-sociale fu riconosciuta da questa Corte, con la sentenza n. 219 del 1984, proprio considerando i principi da essa desumibili, fra i quali, appunto, quello della mobilità.
Successivamente, l'attuazione concreta del principio è stata avviata disponendo che le pubbliche amministrazioni individuassero e definissero previamente i carichi funzionali di lavoro al fine di determinare le dotazioni organiche a livello territoriale: art. 6 del d.P.R. 1° febbraio 1986, n. 13 e art. 12 del d.P.R. 23 agosto 1988, n. 395. L'art. 13 di quest'ultimo decreto prevede che le disposizioni di cui al precedente art. 12 costituiscono linee di indirizzo e coordinamento per le regioni a statuto ordinario e per le autonomie territoriali.
Con il d.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325, poi, si è inteso - sulla base della previsione legislativa di cui all'art. 24, commi 2, 17, 18 e 19, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988) - in attesa della determinazione delle dotazioni organiche previste dal citato art. 12 del d.P.R. n. 395/88, iniziare ad attuare processi di mobilità anche in via sperimentale nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. Anche in questo caso si è stabilito che le disposizioni del decreto costituiscono linee di indirizzo e coordinamento per le regioni e gli enti da esse dipendenti (art. 10).
Si è giunti, infine, alla legge 29 dicembre 1988, n. 554, dettata anch'essa al fine essenziale di promuovere e perfezionare i processi di mobilità.
Dai lavori preparatori della legge emerge con chiarezza la intenzione del legislatore di dare concreto avvio alla mobilità, ricollegandosi a quanto già disposto nel citato decreto n. 325/88, soprattutto attraverso una disciplina del reclutamento ispirata al criterio della residualità delle assunzioni rispetto alle operazioni di mobilità. L'obiettivo della legge è quello di conseguire l'impiego ottimale delle risorse umane, di modernizzare la pubblica Amministrazione attraverso una gestione più elastica ed efficiente del personale al fine di renderla più rispondente alla domanda di servizio: in definitiva, di compiere un passo importante, nell'organizzazione dei pubblici uffici, sulla strada del raggiungimento e della piena attuazione di quel principio del buon andamento della pubblica Amministrazione costituzionalmente sancito nell'art. 97 della Carta fondamentale.

Non può, quindi, non riconoscersi che la legge in esame sia complessivamente sorretta dall'interesse nazionale, quale limite costituzionalmente posto all'autonomia regionale, e che sussistano nel caso di specie quei requisiti (non arbitrarietà dell'apprezzamento del legislatore; infrazionabilità territoriale dell'interesse), che giustificano in linea di principio, secondo il costante orientamento di questa Corte, l'intervento del legislatore statale, in materie di competenza regionale, anche in via dettagliata e concreta (v. sentt. nn. 177, 217 e 633 del 1988).
Passando all'esame delle singole disposizioni censurate, va rilevato che il secondo e il terzo comma dell'art. 5 contengono norme che senza dubbio non esorbitano dall'esigenza di soddisfare l'interesse nazionale posto a loro fondamento. Appare infatti pienamente coerente, ed anzi logicamente necessario, rispetto ai fini da perseguire, che i processi di mobilità debbano coinvolgere tutto il personale della pubblica amministrazione, ivi comprese quindi le regioni e gli enti territoriali minori. L'obbligo imposto di attivare tali processi non comprime quindi illegittimamente alcuna competenza regionale; e il richiamo al d.P.C.M. n. 325/88 (quanto alle modalità con cui le unità sanitarie locali e gli enti dipendenti devono comunicare le carenze e gli esuberi di organico alle regioni e ai profili professionali cui le regioni devono attenersi nell'attuare la mobilità) è giustificato da evidenti ragioni di uniformità delle procedure su tutto il territorio nazionale. Infine, anche il rinvio alle "eventuale successive modificazioni" di detto decreto, disposte ai sensi dell'art. 1, quarto comma, della legge stessa, non presenta di per sé, per gli stessi motivi, vizi di legittimità, salva ovviamente restando la competenza di questa Corte in ordine alle disposizioni che dovessero essere in futuro concretamente dettate.
Va detto poi, per concludere su questo punto, che l'autonomia regionale è comunque sufficientemente salvaguardata dal potere, che resta intatto, di determinare le piante organiche del personale.
4. - Per motivi sostanzialmente analoghi a quelli relativi alle censure concernenti il secondo e terzo comma dell'art. 5, sono impugnati da tutte le ricorrenti anche i commi quarto e quinto dello stesso articolo, in riferimento agli artt. 117, 118 e, quanto all'Emilia-Romagna, anche 97 e 123 della Costituzione.
I due commi in discussione dispongono che debbano essere comunicati alla Presidenza del Consiglio da un lato (quarto comma) l'elenco del personale delle unità sanitarie locali, degli enti dipendenti dalle regioni o delle stesse regioni risultato in esubero e non reimpiegato in ambito regionale per carenza di posti, e, dall'altro (quinto comma), i posti degli stessi enti relativi a profili professionali non coperti con i processi di mobilità: nel primo caso la Presidenza del Consiglio provvederà alla "collocazione" del personale (secondo le norme del d.P.C.M. n. 325/88), nel secondo provvederà a disporre "ove possibile" la copertura dei posti (sempre secondo le modalità di cui al richiamato decreto n. 325/88).
Le ricorrenti lamentano, in particolare, la lesione della propria competenza in materia di organizzazione degli uffici, soprattutto per la possibilità che personale di provenienza extra-regionale possa coprire le vacanze risultate in ambito regionale all'esito della mobilità.
La questione è fondata nei limiti di cui appresso.
Va innanzitutto ribadito, come ampiamente detto al numero precedente, che sussiste un evidente interesse nazionale che presiede a tutta la procedura della mobilità. Non può, quindi, negarsi che sia pienamente coerente con il completo soddisfacimento del detto interesse la previsione che, all'esito della mobilità infraregionale, si dia luogo, ove

occorra, ad una mobilità anche interregionale, ovvero tra amministrazioni regionali e amministrazione statale.
Tuttavia, le norme censurate, così come concretamente formulate, non appaiono rispettare i limiti di una stretta correlazione con l'esigenza posta a loro fondamento: costituiscono, cioè, secondo una valutazione che questa Corte si è sempre riservata di effettuare in casi analoghi (v. sentenze precedentemente citate), strumenti che, in presenza delle competenze regionali su cui incidono, non possono considerarsi pienamente congrui al raggiungimento dello scopo. Non vi è dubbio, infatti, che le norme in esame, escludendo qualsiasi intervento regionale in ordine alle decisioni circa i movimenti di personale da o verso le regioni, determinino una penetrante interferenza nell'autonomia regionale, senza che, d'altra parte, esse possano ritenersi strettamente necessarie al fine di soddisfare l'interesse nazionale che le sorregge.
Ad avviso di questa Corte, detto fine è ugualmente e pienamente raggiungibile se, considerate le competenze delle regioni in materia, sia a queste assicurato, nelle procedure in esame, un momento partecipativo, quanto meno nella forma della consultazione, in attuazione di quel principio di "leale cooperazione" cui varie volte questa Corte ha avuto occasione di fare riferimento (v. sentt. nn. 175 del 1976, 151 del 1986, 344 del 1987, 747, 1029 e 1031 del 1988, 242 del 1989).
Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, dei commi quarto e quinto dell'art. 5 nella parte in cui non prevedono che la collocazione presso altre amministrazioni del personale risultato in esubero e non reimpiegato in ambito regionale (quarto comma) e la copertura dei posti non coperti con i processi di mobilità (quinto comma) avvengano sentite le regioni interessate.
Restano assorbiti i profili di censura relativi agli altri parametri invocati.
5. - I commi secondo, terzo, quarto e quinto dell'art. 5 della legge n. 554 del 1988 sono poi censurati dalle Regioni Liguria e Veneto sotto l'aspetto della lesione della loro autonomia finanziaria, in riferimento agli artt. 81, 117 e 119 della Costituzione. Si sostiene, in particolare, che dette norme incidono sulle decisioni in ordine alla distribuzione delle risorse finanziarie regionali, determinando - nel caso in cui prevedono la destinazione alle regioni di personale di provenienza extraregionale - un incremento dell'importo globale delle spese a carico delle regioni stesse, senza dotarle dei mezzi finanziari necessari.
A sua volta la Regione Toscana impugna i soli commi quarto e quinto dell'art. 5 in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, rilevando che il mancato trasferimento alle regioni dei fondi occorrenti al trattamento economico del personale ad esse destinato viola il principio di uguaglianza - in relazione a quanto viceversa è previsto nell'art. 1, quarto comma, della stessa legge per gli enti locali - e quello di buon andamento degli uffici regionali.
Va premesso, in primo luogo, che anche le censure riferite agli artt. 3, 81 e 97 della Costituzione, pur attinendo a precetti costituzionali collocati al di fuori del titolo quinto della Costituzione stessa, possono, così come prospettate dalle ricorrenti, ritenersi ammissibili, in quanto finalizzate al ripristino dell'integrità delle proprie competenze, che si assumono illegittimamente lese (cfr. sentt. nn. 64 del 1987 e 302 del 1988).
Va, inoltre, precisato, in ordine a tutte le esposte censure, che queste, così come sono motivate, sono chiaramente riferite - e vanno quindi circoscritte - al solo quinto comma dell'art. 5, rispetto al quale soltanto, d'altra parte, appare in astratto configurabile la lesione di competenza lamentata dalle ricorrenti.
Ciò posto, le questioni non sono fondate.

In primo luogo, va rilevato che la necessaria partecipazione della regione alle procedure in discussione (introdotta dalla presente pronuncia), sia pure nella forma della consultazione, costituisce già di per sé uno strumento di tutela anche della propria autonomia finanziaria.
È poi decisivo osservare che la destinazione di personale di provenienza extraregionale a copertura dei posti rimasti non coperti all'esito della mobilità infraregionale, senza che sia prevista la corresponsione da parte dello Stato dei mezzi finanziari occorrenti al trattamento economico di detto personale, non lede alcuna delle invocate disposizioni costituzionali in tema di autonomia finanziaria regionale, in quanto si tratta di posti previsti negli organici e di cui la regione ha comunicato la avvenuta non copertura (fermo rimanendo, come già detto, il potere regionale di modificare le piante organiche) e, quindi, di posti per i quali deve ritenersi che la regione avrebbe dovuto procedere in ogni caso all'assunzione di personale: deve, pertanto, concludersi che le spese in discussione costituiscono spese proprie della regione.
Né, infine, è invocabile il principio di eguaglianza rispetto a quanto è previsto nel quarto comma dell'art. 1 con riferimento agli enti locali, non essendo evidentemente paragonabile, quanto ai rapporti con lo Stato, anche in materia finanziaria, la posizione delle regioni a quella degli enti locali (province, comuni ecc.).
6.1. - Formano oggetto di impugnazione da parte delle Regioni Veneto ed Emilia-Romagna anche alcune disposizioni dell'art. 1 della legge in esame, in via autonoma o in connessione con disposizioni dell'art. 5, già esaminate.
In primo luogo, la Regione Veneto censura i commi quarto, quinto e sesto dell'art. 1: essi, nella parte in cui subordinano le nuove assunzioni presso le unità sanitarie locali (nella percentuale consentita) alla previa attuazione della mobilità facendo salvi i concorsi le cui prove siano già iniziate alla data del 30 settembre 1988 e le assunzioni in deroga già concesse dalle regioni alla medesima data, violano, ad avviso della ricorrente, gli artt. 117 e 118 della Costituzione (anche in relazione all'art. 3 della Costituzione stessa), in quanto ledono l'autonomia organizzativa regionale in materia sanitaria e vanificano irrazionalmente con effetto retroattivo scelte programmatiche già effettuate.
La questione non è fondata.
Ribadito anche in questo caso quanto sopra detto (v. punto 3) in ordine all'interesse nazionale che deve ritenersi posto legittimamente a base della legge n. 554 del 1988, non può esservi dubbio che il criterio della residualità delle assunzioni rispetto alle operazioni di mobilità, contenuto nel quarto comma dell'art. 1, rivesta una particolare importanza e costituisca una misura (peraltro, sia pure con modalità diverse, già prevista nell'art. 24 della legge finanziaria 1988, le cui disposizioni in gran parte cessano di avere applicazione dal 1° gennaio 1989, ai sensi dell'art. 2, comma quinto, della legge n. 554) perfettamente logica e coerente con le finalità che la legge in esame intende perseguire.
In merito alla "retroattività" al 30 settembre 1988 del blocco delle assunzioni, va in primo luogo rilevato che le disposizioni di cui ai commi quinto e sesto in esame sono frutto di emendamenti al testo originario (approvati in commissione alla Camera), il quale prevedeva che potessero effettuarsi assunzioni per posti messi a concorso per i quali fosse stata formata la graduatoria di merito entro il 31 dicembre 1988, e nulla disponeva, d'altra parte, quanto alle unità sanitarie locali. Ciò posto, deve ritenersi che l'aver fissato l'inizio del periodo di moratoria ad una data di poco anteriore all'entrata in vigore della legge rientrava nella discrezionalità del legislatore al fine di contemperare

esigenze diverse, tanto più che tale data volutamente è fatta coincidere con quella di presentazione del disegno di legge alla Camera, e non può di per sé costituire una illegittima lesione di competenze regionali.
Quanto, poi, alla impossibilità, lamentata dalla ricorrente, di far fronte ad eventuali urgenti necessità di personale presso le unità sanitarie locali, va osservato, come sostiene l'Avvocatura dello Stato, che le regioni possono sempre far ricorso agli istituti previsti in via generale nel rapporto di pubblico impiego proprio al fine di sopperire ad esigenze impreviste e transitorie.
6.2. - La Regione Emilia-Romagna impugna il quarto comma dell'art. 1, in relazione ai commi quarto e quinto dell'art. 5, per violazione dell'art. 119 della Costituzione, in quanto non prevede la corresponsione alle regioni dei fondi necessari ad assicurare il trattamento economico del personale ad esse eventualmente destinato in attuazione della mobilità.
La questione è infondata per gli stessi motivi già illustrati nel punto 5, in ordine alle censure, sostanzialmente identiche, prospettate dalle altre ricorrenti avverso i predetti commi dell'art. 5.
6.3. - Parimenti non fondata è l'ulteriore questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna avverso il combinato disposto del quarto comma dell'art. 1 e del terzo comma dell'art. 5, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, per violazione dei limiti entro cui può legittimamente esplicarsi la funzione statale di indirizzo e coordinamento.
La censura non presenta un'autonomia sostanziale rispetto ad altre già esaminate e dichiarate non fondate (v. punti 3 e 6.1).
7. - Da ultimo, la Regione Emilia-Romagna prospetta in via subordinata questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 5 (in relazione ai successivi commi dello stesso articolo) e del primo comma dell'art. 2 della legge n. 554, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, qualora siano da interpretarsi nel senso della mancata previsione in capo alle regioni del potere di deroga relativamente al personale regionale.
La questione non è fondata in quanto, come riconosce la stessa Avvocatura dello Stato, il silenzio della legge non può certo interpretarsi nel senso sia pur dubitativamente prospettato dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi:
a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma, della legge 29 dicembre 1988, n. 554 (Disposizioni in materia di pubblico impiego), nella parte in cui prevede che le assunzioni in deroga per le unità sanitarie locali e per gli enti pubblici non economici dipendenti dalle regioni sono disposte con provvedimenti "della giunta regionale", anziché "della regione";

b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, quarto e quinto comma, della legge 29 dicembre 1988, n. 554, nella parte in cui rispettivamente non prevedono che la collocazione del personale dipendente dagli enti di cui al comma primo ed eventualmente dalle stesse regioni, risultato in esubero e non reimpiegato in ambito regionale per carenza dei relativi posti, e la copertura dei posti degli enti medesimi e delle stesse regioni, relativi a profili professionali non coperti con i processi di mobilità, avvengano sentite le regioni interessate;

c) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, secondo e terzo comma, della legge 29 dicembre 1988, n. 554, sollevata, in riferimento agli artt.

115, 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Liguria, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;

d) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, secondo, terzo, quarto e quinto comma, della legge 29 dicembre 1988, n. 554, sollevata, in riferimento agli artt. 81, 117 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Liguria e Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

e) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, quarto e quinto comma, della legge 29 dicembre 1988, n. 554, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

f) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, quarto, quinto e sesto comma, della legge 29 dicembre 1988, n. 554, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione all'art. 3 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

g) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, quarto comma, della legge 29 dicembre 1988, n. 554, in relazione all'art. 5, quarto e quinto comma, della stessa legge, sollevata, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

h) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, quarto comma, e 5, terzo comma, della legge 29 dicembre 1988, n. 544, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

i) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, primo comma, in relazione al terzo, quarto e quinto comma dello stesso articolo, e 2, primo comma, della legge 29 dicembre 1988, n. 554, sollevata, in via subordinata, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella Sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 06/07/89.

Francesco SAJA, PRESIDENTE

Mauro FERRI, REDATTORE

Depositata in cancelleria il 18 luglio 1989.

SENTENZA N.139
ANNO 1990
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 3, terzo, quarto e quinto comma, 5, primo e secondo comma, 9, 13, terzo e quarto comma, 15, primo comma, lettere c) e d), 17, secondo e sesto comma, 21 e 26, primo e terzo comma, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 (Norme sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica) promossi con ricorsi delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna, delle Province autonome di Bolzano e di Trento e delle Regioni Trentino-Alto Adige e Lombardia, notificati il 20 e il 23 ottobre 1989, depositati in cancelleria il 23, il 26, il 27 ottobre e il 2 novembre successivi ed iscritti ai nn. 82, 84, 85, 86, 87 e 88 del registro ricorsi 1989.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 gennaio 1990 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

uditi gli Avvocati Alberto Predieri per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon e Luigi Mauri per la Regione Emilia-Romagna, Sergio Panunzio e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Trento e la Regione Trentino-Alto Adige, Valerio Onida e Gualtiero Rueca per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1.-Con distinti ricorsi le Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Lombardia, le Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché la Regione Trentino-Alto Adige, hanno sollevato numerose questioni di legittimità costituzionale nei confronti di varie disposizioni contenute nel decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, dal titolo <Norme sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400>. A causa dell'identità o della connessione oggettiva delle questioni proposte, i relativi giudizi vanno riuniti per essere discussi insieme e per essere decisi con un'unica sentenza.

2. -L'art. 5, primo comma, per il quale <spetta a ciascuna regione ed alle province autonome di Trento e Bolzano istituire con propria legge uffici di statistica>, é oggetto di contestazione da parte delle Province di Trento e di Bolzano, oltreché della Regione Trentino-Alto Adige. Ad avviso delle ricorrenti, posto che l'attività statistica costituisce esercizio di un <potere implicito> nelle competenze materiali costituzionalmente garantite alle regioni e alle province autonome, il citato art. 5, primo comma, si porrebbe in contrasto con le attribuzioni ad esse assegnate dagli artt. 4, 5 e 16 (limitatamente alla Regione Trentino-Alto Adige) ed 8, 9 e 16 (limitatamente alle province autonome) dello Statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme di attuazione, oltreché con gli artt. 13, 14, 15 e 16 della legge 11 marzo 1972, n. 118. Il contrasto consisterebbe nel fatto che la disposizione di legge ordinaria impugnata, nel confermare la spettanza alle regioni e alle province autonome di competenze già affidate alle stesse dalle norme dello Statuto speciale, presupporrebbe

illegittimamente che il legislatore ordinario abbia il potere di disporre di competenze stabilite con norme di rango costituzionale.
Secondo l'Avvocatura dello Stato, tale questione, prima che infondata, sarebbe inammissibile, in quanto diretta a porre dubbi meramente interpretativi .
2.1.-Va respinta l'eccezione d'inammissibilità presentata dalla difesa dello Stato.
Le ricorrenti prospettano un contrasto tra una disposizione di legge ordinaria, diretta all'istituzione di uffici di statistica nelle amministrazioni delle regioni (o delle province autonome) o all'interno di enti sottoposti alle competenze di queste ultime, e le disposizioni di rango costituzionale, che attribuiscono alle stesse regioni (e province autonome) le competenze legislative e amministrative in varie materie e, specialmente, in tema di ordinamento dei propri uffici o degli uffici di enti sottoposti alle competenze regionali. Poiché questa Corte ha già precisato che le diverse attività racchiuse nel complesso concetto di attività statistica sono il prodotto di un <potere implicito> collegato alle varie competenze materiali attribuite ai soggetti e agli organi pubblici (sent. n. 242 del 1988), la prospettazione, ai fini dell'esame di costituzionalità, di un raffronto tra le norme costituzionali regolatrici delle competenze assegnate alle regioni (e alle province autonome) e una norma di legge ordinaria diretta all'istituzione di uffici di statistica all'interno delle amministrazioni delle stesse regioni (o province autonome) o degli enti sottoposti alle competenze di queste ultime, non appare, prima facie, priva di un legame ragionevole con la gamma delle possibilità applicative riconducibili alle disposizioni dedotte in giudizio. Per tali motivi, i ricorsi in esame non pongono, sotto i profili considerati, questioni astratte o del tutto pretestuose, sicché non possono essere ritenuti, per queste ragioni, inammissibili v. ancora sentt. n. 242 del 1988, nonché nn. 517 del 1987 e 998 del 1988).
2.2. - La questione non é fondata nei sensi di cui in motivazione.
L'art. 5, primo comma, pone una norma tutt'altro che chiara e precisa, tanto che le ricorrenti, da un lato, e l'Avvocatura dello Stato, dall'altro, l'interpretano in modo radicalmente diverso.
Per le prime, la disposizione impugnata tenderebbe a porre una norma sulla competenza materiale delle regioni e delle province autonome che, se pure diretta a confermare attribuzioni di cui le ricorrenti sono già investite, sarebbe comunque espressione di un potere che non rientra fra quelli propri del legislatore ordinario. Per la verità, se dovesse essere così interpretata, la disposizione sarebbe, di certo, costituzionalmente illegittima, poiché non rientra nei limiti della potestà legislativa ordinaria disporre di competenze stabilite con norme di rango costituzionale. Al contrario, secondo l' Avvocatura dello Stato, l'art. 5, primo comma, dovrebbe essere interpretato nel senso che pone una regola sulla produzione normativa delle regioni o delle province autonome, in modo da vincolare queste ultime a provvedere con legge, qualora decidano, secondo il loro libero apprezzamento, di istituire propri uffici di statistica . In realtà, anche se così interpretata , la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui si riferisce all'ipotetico vincolo del legislatore statale nei confronti della regione (o delle province autonome) in ordine alla necessità di provvedere esclusivamente con legge per istituire i predetti uffici (v., in un ordine analogo di idee, la sent. n. 407 del 1989). Inoltre, quest'ultima interpretazione, anche nella parte in cui qualifica la ricordata istituzione come una mera facoltà, appare difficilmente compatibile tanto con la lettera della disposizione impugnata (laddove l'uso dell'indicativo presente rivela piuttosto l'intenzione di porre un obbligo), quanto, soprattutto, con la complessiva orditura del decreto legislativo n. 322 del 1989, che, essendo diretta a stabilire un sistema statistico

integrato e interconnesso su base nazionale, suppone logicamente che in ogni regione (o provincia autonoma), oltreché in ognuno degli enti previsti nell'art. 2, sia messo in funzione un ufficio di statistica.
Ed, invero, in base a un'interpretazione sistematica del complessivo decreto legislativo, l'art. 5, primo comma, appare rivolto ad imporre alle regioni e alle province autonome l'istituzione di un ufficio di statistica nell'ambito delle proprie amministrazioni. Nello stabilire questo obbligo, concernente esclusivamente l'istituzione di tali uffici, la disposizione impugnata, laddove precisa che <spetta alle regioni e alle province autonome> provvedere a ciò, intende affermare che saranno queste ultime a costituire i predetti uffici in base alle norme regolatrici delle loro competenze, dal momento che il successivo inciso <con propria legge> é semplicemente diretto a richiamare il principio costituzionale della riserva (relativa) di legge in materia di ordinamento degli uffici pubblici (art. 97 della Costituzione).
Così interpretato, l'art. 5, primo comma, non appare incompatibile con le invocate disposizioni dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, in quanto trova piena giustificazione nell'interesse nazionale-peraltro strettamente legato a obblighi internazionali e comunitari-sotteso all'istituzione di un sistema statistico integrato e interconnesso su base nazionale. Si tratta di un rilevante interesse di tutta la comunità statale, che, come ha giustamente osservato l' Avvocatura dello Stato, ha un indiscutibile carattere di infrazionabilità e di imperatività, in quanto non può darsi un sistema statistico integrato su base nazionale, né comunque può pensarsi che esso possa funzionare adeguatamente, in mancanza di uffici di statistica operanti al livello delle regioni o delle province autonome.
Poiché, dunque, il vincolo imposto all'autonomia regionale (o provinciale) é in effetti strettamente strumentale alla soddisfazione di un interesse nazionale imperativo e infrazionabile, esso supera quel rigoroso scrutinio che legittima la compressione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni (o alle province autonome) in nome di un superiore interesse nazionale (v. sentt. nn. 49 e 304 del 1987, 177, 217 e 633 del 1988, 407 del 1989).
3.-La Regione Emilia-Romagna contesta la legittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, il quale afferma che <il Consiglio dei ministri adotta atti di indirizzo e di coordinamento ai sensi dell'art. 2, comma terzo, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400, per assicurare unicità di indirizzo all'attività statistica di competenza delle regioni e delle province autonome>. Secondo la ricorrente tale disposizione - istituendo un potere generico, indeterminato, assolutamente preclusivo di autonomi indirizzi politici regionali e privo della dovuta copertura legale-violerebbe gli artt. 117 e 118 della Costituzione e, in particolare, difetterebbe dei requisiti costituzionalmente richiesti per l'esercizio della funzione governativa di indirizzo e coordinamento.
La questione non é fondata.
Contrariamente a quanto suppone la ricorrente, la disposizione impugnata si limita a richiamare l'applicabilità dell'art. 2, comma terzo, lettera d), della legge n. 400 del 1988 all'attività statistica. Essa, in altre parole, non é rivolta a istituire un determinato e particolare potere di indirizzo e coordinamento, ma, più semplicemente, ribadisce che l'esercizio di tale funzione governativa esige la deliberazione del Consiglio dei ministri.
Né può valere in senso contrario il rilievo che la previsione ora discussa sia contenuta in un atto legislativo di settore, dal momento che, al fine di decidere se una determinata norma intenda istituire un nuovo potere di indirizzo e coordinamento, la sedes materiae non può certo rilevare più della natura effettiva della norma contestata. E, poiché

quest'ultima si limita a ribadire il requisito procedurale della deliberazione del Consiglio dei ministri e le finalità generali che ogni atto di indirizzo e coordinamento non può non avere (e, cioé, l'uniformità e l'omogeneità dell'indirizzo politico-amministrativo generale), appare chiara la volontà del legislatore ordinario di non innovare o di non arrecare deroghe alle norme vigenti in materia di esercizio della relativa funzione governativa.

4.-La Regione Trentino-Alto Adige ritiene che le proprie competenze legislative e amministrative in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri, di ordinamento delle camere di commercio e di ordinamento dei comuni (artt. 4, nn. 7 e 8; 5, n. 1; 16 dello Statuto speciale e relative norme di attuazione) risultino lese dall'art. 3, terzo comma, del decreto legislativo n. 322 del 1989, il quale impone alle U.S.L., alle camere di commercio e ai comuni con più di centomila abitanti di istituire uffici di statistica da inserire nel Sistema statistico nazionale.

La questione non é fondata nei sensi di cui in motivazione.

Il vincolo imposto dall'art. 3, terzo comma, alle U.S.L., alle camere di commercio e ai comuni con più di centomila abitanti, relativo all'istituzione di un ufficio di statistica da porre al servizio del funzionamento del Sistema statistico nazionale, si giustifica, sotto il profilo della legittimità costituzionale, con le medesime ragioni più ampiamente illustrate nel punto 2.2., che si riassumono, sinteticamente, nel carattere strettamente strumentale di quel vincolo all'interesse nazionale sotteso all'istituzione e al funzionamento di un sistema statistico integrato su base nazionale.

5.-Le Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna contestano la legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, il quale dispone che <gli uffici di statistica costituiti presso le prefetture assicurano, fatte salve le competenze a livello regionale del Commissario del Governo previste dall'art. 13, comma primo, lettera c), della legge 23 agosto 1988, n. 400, anche il coordinamento, il collegamento e l'interconnessione a livello provinciale di tutte le fonti pubbliche preposte alla raccolta e alla elaborazione dei dati statistici, come individuate dall'ISTAT>.

Per la Lombardia, l'illegittimità di tale disposizione deriverebbe dal fatto che essa sottrarrebbe alle regioni il coordinamento di attività degli enti pubblici sub-regionali e configurerebbe un potere di indirizzo e coordinamento proveniente da una sede non governativa. Per l'Emilia-Romagna, invece, la stessa disposizione violerebbe il principio di cooperazione tra Stato e regioni, in quanto ometterebbe di prevedere procedure consensuali per le ipotesi in cui i poteri delle prefetture riguardassero attività pubbliche ricadenti nell'ambito delle competenze regionali.

Le questioni non sono fondate.

La Regione Lombardia contesta i poteri di coordinamento delle prefetture sulla base dell'erroneo presupposto che questi abbiano ad oggetto o possano avere ad oggetto attività rientranti nelle competenze regionali. In realtà, la disposizione impugnata, come gran parte di quelle contenute nel decreto legislativo n. 322 del 1989, concerne attività statistiche di interesse nazionale, le quali sono svolte dagli uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale. Come era già stabilito nell'art. 24 della legge n. 400 del 1988 (v. sent. n. 242 del 1989), ove tali uffici facciano parte dell'amministrazione statale (anche ad ordinamento autonomo), essi sono sottoposti, per quanto riguarda la raccolta e l'elaborazione dei dati, alle dipendenze funzionali dell'ISTAT (v. art. 3, primo comma). Ove, invece, tali uffici facciano parte dell'amministrazione regionale, provinciale o degli enti locali, al fine di stabilire la natura giuridica dei rapporti che li legano all'ISTAT, occorre distinguere se si tratta di attività statistiche di interesse

nazionale o di attività statistiche di interesse regionale: mentre in quest'ultima ipotesi, avendosi a che fare con lo svolgimento di competenze proprie delle regioni (o delle province autonome), l'ISTAT può esercitare soltanto poteri di indirizzo e coordinamento tecnici, vòlti a rendere omogenee le metodologie applicate dagli uffici competenti (art. 5, terzo comma), nell'altra ipotesi, invece, trattandosi di attività statistiche di interesse nazionale rientranti nel campo d'azione del Sistema statistico nazionale, l'ISTAT <si avvale> degli uffici regionali, provinciali, comunali o degli enti locali (art. 15, terzo comma) al fine di svolgere attività o servizi che, essendo d'interesse nazionale, fuoriescono dall'ambito delle competenze di questi enti.
É chiaro che i poteri di coordinamento delle prefetture, i quali sono oggetto della contestazione ora esaminata, si inseriscono nella rete dei rapporti propria delle attività statistiche d'interesse nazionale, fungendo da tramite tra i vari soggetti periferici del Sistema statistico nazionale e l'ISTAT. Essi, in altre parole, anche quando riguardano gli uffici di statistica delle regioni (o delle province autonome), delle province, dei comuni e degli altri enti locali, hanno ad oggetto esclusivamente le attività statistiche di rilievo nazionale che quegli enti svolgono in ragione del loro <utilizzo> da parte dell'ISTAT.
Su tali basi, non solo é fuor di luogo prospettare una lesione delle competenze regionali in materia di attività statistiche (d'interesse regionale), ma non si può neppure riconoscere alcun fondamento alla pretesa di coinvolgimento delle regioni stesse in sede di determinazione delle misure di coordinamento previste dall'art. 3, quarto comma. In realtà, le uniche possibilità di coinvolgimento delle regioni nell'esercizio delle suddette attività d'interesse nazionale sono legate alle regole che presiedono all'<avvalimento> degli uffici regionali da parte dello Stato (v. spec. sent. n. 996 del 1988, nonché sentt. nn. 35 del 1972, 74 e 216 del 1987), regole che comunque, presuppongono l'inserimento di procedure d'intervento regionale a livelli diversi da quelli coinvolti nella censura ora esaminata.
6.-Per ragioni identiche a quelle appena esposte va rigettata anche la questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti dell'art. 3, quinto comma, del quale la ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale, in quanto prevedrebbe l'assoggettamento degli uffici appartenenti al Sistema statistico nazionale agli indirizzi deliberati dal Comitato di coordinamento dell'ISTAT (art. 17), anziché a quelli della regione. Anche in tal caso, infatti, si tratta di attività statistiche d'interesse nazionale, che sono svolte da uffici appartenenti ad amministrazioni statali (anche ad ordinamento autonomo) ovvero da uffici regionali, provinciali, comunali o di altri enti locali con i quali l'ISTAT instaura un rapporto di <avvalimento>. Rispetto ad esse, pertanto, é fuor di luogo pretendere l'estensione dei poteri normativi o di indirizzo delle regioni.
7.-Tutte le ricorrenti contestano la legittimità costituzionale dell'art. 21, lettera c), ora da solo (Province autonome di Trento e di Bolzano), ora in combinato disposto con gli artt. 17, sesto comma, e 15, primo comma, lettera c) (Toscana, Emilia-Romagna e Lombardia), ovvero con gli artt. 3, quinto comma, e 17, sesto comma (Regione Trentino-Alto Adige). In ogni caso, ciascuna delle ricorrenti lamenta la violazione delle norme costituzionali poste a tutela della propria autonomia legislativa e amministrativa-vale a dire degli artt. 117 e 118 (regioni a statuto ordinario), degli artt. 4, nn. 1, 7 e 8, dell'art. 5, n. 1, e dell'art. 16 dello Statuto speciale e relative norme di attuazione, in riferimento agli artt. 13, 14, 15 e 16 della legge n. 118 del 1972 (Regione Trentino-Alto Adige), degli artt. 8, 9 e 16 dello stesso Statuto e relative norme di attuazione, in riferimento ai medesimi articoli della legge n. 118 del 1972 (Province autonome di Trento e di Bolzano) -, dal momento che le disposizioni impugnate prevedrebbero poteri

di indirizzo e di coordinamento, imputati al <Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica>, i quali non avrebbero ad oggetto le metodologie statistiche, ma <i criteri organizzativi e la funzionalità degli uffici di statistica (...) degli enti (...) facenti parte del Sistema statistico nazionale> e, quindi, anche delle regioni, delle province autonome, delle province, dei comuni, delle U.S.L. e delle camere di commercio.

Nei termini di seguito precisati la questione non é fondata.

L'art. 21, lettera c), va interpretato alla luce dell'art. 5, secondo e terzo comma, che-sulla base della norma di delega contenuta nell'art. 24 della legge n. 400 del 1988, nell'interpretazione datane dalla sentenza n. 242 del 1989 di questa Corte-distingue l'indirizzo e coordinamento <tecnico> da quello politico-amministrativo. Mentre quest'ultimo, il quale é esercitato dal legislatore statale o dal Governo, concerne l'indirizzo politico delle amministrazioni regionali (o delle province autonome), quello <tecnico>, invece, consiste in indirizzi e criteri vòlti allo scopo di rendere omogenee le metodologie statistiche applicate dagli uffici di statistica delle regioni (o delle province autonome), la cui determinazione é riservata all'ISTAT. Questa distinzione, posta in via generale dall'art. 5 nei commi indicati, é poi sviluppata, per quanto riguarda l'indirizzo e coordinamento tecnico, dall'art. 17 e dall'art. 21. Il primo-dopo aver definito il <Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica> come l'organo collegiale, a composizione mista, che esercita le funzioni direttive dell'ISTAT nei confronti degli uffici di statistica previsti nell'art. 3 - imputa al predetto Comitato tanto il potere di direttiva vincolante nei confronti degli uffici di statistica statali e, <nella parte applicabile>, nei confronti di quelli provinciali, comunali e delle camere di commercio, quanto il potere di indirizzo nei confronti degli uffici di statistica delle regioni e delle province autonome o degli enti sottoposti alle competenze di queste ultime. L'art. 21, invece, determina gli oggetti dei poteri di direttiva e di indirizzo tecnici appena menzionati, includendovi tra l'altro, alla lettera c), <i criteri organizzativi e la funzionalità degli uffici di statistica>, vale a dire criteri e regole che alle ricorrenti sembrano illegittimamente esorbitare dalla nozione di indirizzo e coordinamento tecnico.

Interpretata entro la cornice normativa ora delineata, l'espressione usata dall'art. 21, lettera c), non può essere intesa come se si riferisse all'organizzazione amministrativa o alla distribuzione del personale negli uffici di statistica delle regioni e delle province autonome. Questa materia rientra a pieno titolo nelle competenze regionali nei limiti stabiliti dalla Costituzione e, per le regioni e le province ad autonomia differenziata, dai rispettivi Statuti, limiti fra i quali vanno annoverati anche i poteri di indirizzo e coordinamento politico- amministrativo spettanti al legislatore statale e/o al Governo. A1 contrario, proprio perché il tema dell'art. 21 é l'indirizzo e coordinamento tecnico, l'espressione usata nella lettera c) dello stesso articolo-cioé <i criteri organizzativi e la funzionalità degli uffici>- dev'essere interpretata in relazione alla finalità per la quale é stata posta e che l'art. 5, comma terzo, definisce come lo scopo di rendere omogenee le metodologie statistiche applicate dai vari uffici di statistica delle regioni e delle province autonome. Sicché la parte di disposizione contestata va, in realtà, intesa nel senso che si riferisce ai criteri per l'organizzazione tecnica del lavoro statistico, vale a dire ai criteri che presiedono alla scelta e alle modalità di applicazione delle metodologie statistiche, nonché ai criteri vòlti a rendere tale applicazione più efficiente e produttiva.

Né, in verità, si può dire, come sostiene l' Avvocatura dello Stato, che vi sia un rapporto di necessaria coimplicazione tra indirizzi sulle metodologie statistiche e indirizzi sull'organizzazione amministrativa degli uffici di statistica (e del relativo personale), poiché é vero, invece, che tra i due poteri sussiste una reciproca autonomia logica, fermi restando il per sé stante obbligo costituzionale delle regioni (e delle province autonome) di organizzare gli uffici di statistica in modo da assicurare il loro <buon andamento> (art. 97 della Costituzione) e l'altrettanto autonoma possibilità dello ISTAT di suggerire alle regioni (o alle province autonome), in forza della sua qualificazione tecnica, gli interventi in materia di organizzazione e di gestione amministrativa ritenuti più convenienti in ordine al perseguimento del fine di un più efficiente funzionamento degli uffici di statistica regionali.
Infine, per quanto riguarda le censure proposte dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, va precisato che l'art. 21, lettera c), interpretato nel modo indicato, non interferisce minimamente con l'art. 10 delle norme di attuazione contenute nel d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, che delega alle predette Province le funzioni statali in materia di statistica, ivi comprese quelle di coordinamento, attribuite agli uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato e agli uffici di corrispondenza per il territorio provinciale previsti dalla legge 6 agosto 1966, n. 628. Tale articolo, anzi, ha anticipato, per le province autonome, alcuni punti cardinali posti dal decreto legislativo impugnato, come, appunto, la distinzione tra indirizzo e coordinamento politico-amministrativo (di spettanza del Governo) e quello tecnico (di spettanza dell'ISTAT), nonché la possibilità per l'ISTAT di avvalersi degli uffici provinciali per lo svolgimento di proprie rilevazioni statistiche (v. i commi secondo e terzo).
8.-Con motivi in qualche modo connessi a quelli appena formulati, va dichiarata non fondata la censura proposta nei confronti dell'art. 21, lettere a) e b), dalla Regione Lombardia, per la quale tali disposizioni, nel ricomprendere fra gli oggetti dei poteri di indirizzo del Comitato dell'ISTAT anche gli atti di esecuzione del programma statistico nazionale e le iniziative per l'attuazione del predetto programma, concorrerebbero a configurare una funzione di indirizzo e coordinamento politico-amministrativo non riferibile al Governo e, più in generale, non rispettosa dei requisiti costituzionali propri di questa funzione.
Come si é precisato nel numero precedente, l'art. 21, nell'insieme delle sue disposizioni, non concerne l'indirizzo e coordinamento politico-amministrativo che il legislatore statale o il Governo possono esercitare, entro determinati limiti, nei confronti delle regioni, ma riguarda, piuttosto, i poteri di direttiva e di indirizzo tecnici di cui é titolare l'ISTAT e che, per conto di quest'ultimo, sono esercitati dal Comitato previsto dall'art. 17 del decreto legislativo impugnato. Per quanto riguarda le lettere a) e b), occorre, anzi, precisare che gli indirizzi sugli atti di esecuzione e sulle iniziative di attuazione del programma statistico nazionale, a differenza di quelli relativi all'organizzazione tecnica del lavoro statistico negli uffici regionali (lettera c), esaminati al punto precedente, concernono soltanto le attività statistiche di interesse nazionale che gli uffici da ultimo menzionati svolgono nell'ambito del ricordato rapporto di <avvalimento> con l'ISTAT (art. 15, terzo comma).
Essi, pertanto, non incontrano neppure i limiti che l'indirizzo tecnico ha di fronte a sé quando é rivolto nei confronti di attività statistiche di interesse regionale, pur sempre riconducibili alla autonomia costituzionalmente garantita alle regioni.
9. - Strettamente legata con le questioni ora esaminate é anche la censura che la Regione Toscana propone nei confronti dell'art. 15, primo comma, lettera do), per la quale tale

disposizione lederebbe l'autonomia garantita alle regioni dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, laddove assoggetta gli uffici regionali di statistica alla valutazione, da parte dell'ISTAT, <dell'adeguatezza dell'attività di detti enti agli obiettivi del programma statistico nazionale>.
La questione non é fondata.
La disposizione impugnata concerne poteri dell'ISTAT, aventi un contenuto di vigilanza e di conoscenza, che sono strettamente legati al potere dello stesso istituto di predisporre il programma statistico nazionale (art. 15, primo comma, lettera a). Si tratta, dunque, di attività di controllo concernente l'attuazione del programma relativo alle statistiche d'interesse nazionale, cui sono soggetti tutti gli enti facenti parte del Sistema statistico nazionale (art. 2) e che, per quanto riguarda gli uffici di statistica sottoposti alle competenze regionali, si riferisce alle attività che questi compiono nell'ambito del rapporto di <avvalimento> che essi hanno con l'ISTAT (art. 15, terzo comma).
Posto tutto ciò e premesso che la valutazione dell'adeguatezza delle attività dei predetti uffici in riferimento agli obiettivi del programma statistico nazionale, di per sé, non é legata, come osserva l'Avvocatura dello Stato, ad alcun intervento attivo e non comporta, quindi, alcun mutamento nell'ordinaria ripartizione delle competenze fra Stato e regioni, non si vede in che modo la disposizione impugnata possa considerarsi lesiva dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni.
10. - La Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano ritengono che l'autonomia costituzionalmente garantita loro, rispettivamente, dagli artt. 4, nn. 1, 7 e 8, 5, n. 1, e 16, e dagli artt. 8, 9 e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione, in riferimento anche agli artt. 13, 14, 15 e 16 della legge n. 118 del 1972, risulti violata dall'art. 26, primo comma, nella parte in cui questo dispone che, entro tre mesi dall'invio alla Presidenza del Consiglio dei ministri di una relazione sulla situazione degli uffici di statistica esistenti e sui provvedimenti necessari per il loro adeguamento alle norme del decreto legislativo n. 322 del 1989, le amministrazioni e gli enti di cui agli artt. 3 e 4 provvedono, anche sulla base di eventuali direttive della predetta Presidenza del Consiglio, alla riorganizzazione o alla istituzione degli uffici di statistica secondo quanto disposto dal citato decreto legislativo.
Secondo le ricorrenti, ove dovesse essere interpretata nel senso di prevedere un potere di direttiva nei confronti dell'organizzazione degli uffici di statistica operanti nelle amministrazioni sottoposte alle proprie competenze, la disposizione impugnata lederebbe le attribuzioni riservate alle Province di Trento e di Bolzano e alla Regione Trentino-Alto Adige e contrasterebbe con i requisiti costituzionali propri della funzione governativa di indirizzo e coordinamento, tanto più che l'art. 26, primo comma, fa espresso riferimento al potere di direttiva (vincolante) che l'art. 17, sesto comma, distingue dal potere di indirizzo.
Nei termini di seguito precisati la questione non é fondata.
Il punto della disposizione impugnata che le ricorrenti considerano lesivo della sfera di autonomia costituzionalmente loro riservata é dato dall'obbligo di provvedere, <anche sulla base delle eventuali direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri, alla riorganizzazione o costituzione degli uffici di statistica, secondo le norme del presente decreto>. In realtà, la censura ora esaminata muove da un presupposto interpretativo erroneo. L'obbligo stabilito dalle disposizioni impugnate, infatti, non può riferirsi ad altro che agli uffici di statistica appartenenti alle amministrazioni statali, dal momento che il collegamento della riorganizzazione e della costituzione degli uffici posto dall'art.

26, primo comma, con il potere di direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri induce, per un verso, a definire quest'ultimo come un potere di natura politico-amministrativa e, per altro verso, a circoscrivere gli uffici o gli enti da esso interessati soltanto a quelli giuridicamente sottoponibili ai poteri di direttiva del Presidente del Consiglio.
Così interpretato, l'art. 26, primo comma, appare estraneo alla tematica della funzione governativa di indirizzo e coordinamento e, in ogni caso, non lesivo delle attribuzioni riservate alle Province autonome di Trento e di Bolzano, e alla Regione Trentino- Alto Adige in materia di ordinamento degli uffici appartenenti agli enti sottoposti alle proprie competenze.
11.-Oggetto di contestazione da parte delle Regioni Toscana e Lombardia é l'art. 9, secondo comma, il quale dispone che <i dati raccolti nell'ambito delle rilevazioni statistiche comprese nel programma statistico nazionale da parte degli uffici di statistica (...) non possono essere comunicati, se non in forma aggregata sulla base di dati individuali non nominativi, ad alcun soggetto esterno, pubblico o privato, né ad alcun ufficio della pubblica amministrazione>. Secondo le ricorrenti, se tra gli uffici da ultimo menzionati dovessero essere ricompresi anche quelli regionali, ne risulterebbero lese le competenze che le regioni possono esercitare, a norma dell'art. 117 della Costituzione, riguardo alle attività statistiche, dal momento che, con la mancata disponibilità dei dati di partenza, verrebbe ad esse preclusa la possibilità di svolgere statistiche d'interesse regionale secondo i propri bisogni e intendimenti.
La questione non é fondata.
La disposizione impugnata fa sistema con quella contenuta nel comma precedente, per la quale i dati statistici raccolti <non possono essere esternati se non in forma aggregata, in modo che non se ne possa trarre alcun riferimento individuale, e possono essere utilizzati solo per scopi statistici>. Insieme alle norme appena citate, che riguardano la <divulgazione> e la <pubblicazione> dei dati, quelle oggetto dell'impugnazione esaminata, che a loro volta concernono la <comunicazione> a soggetti esterni al Sistema statistico nazionale dei medesimi dati, formulano i principi a tutela della privacy individuale, che sono diffusi, pressoché in forma analoga, in tutti gli ordinamenti giuridici delle nazioni più civili. La ratio di tali principi sta nel prevenire qualsiasi rischio che i dati raccolti siano conosciuti all'esterno nel loro riferimento nominativo o individuale ovvero in modo tale che siffatto riferimento possa esser ricostruito pur in presenza di dati anonimi e/o aggregati.
Lo scopo di tale principio é duplice, in quanto, senza siffatte garanzie, da un lato, le statistiche potrebbero risultare non veridiche e, dall'altro lato, potrebbero essere messi in pericolo beni individuali strettamente connessi al godimento di libertà costituzionali e, addirittura, di diritti inviolabili. Per tali motivi, il legislatore delegato ha stabilito in modo preciso e rigoroso il divieto di diffondere o di comunicare all'esterno del Servizio statistico nazionale i dati individuali o quelli comunque riferibili a soggetti individuali.
Il punto fatto valere dalle ricorrenti é che tale divieto non dovrebbe applicarsi alle regioni quando queste intendano svolgere attività statistiche nell'esercizio delle competenze, per il fatto che il loro inserimento nel Servizio statistico nazionale dovrebbe legittimarle a disporre dei dati statistici raccolti nell'ambito di quel Servizio anche allorché svolgano statistiche d'interesse regionale. In realtà, questa interpretazione non può essere accolta, dal momento che la regione, come soggetto di attività statistiche svolte nel proprio interesse, é esterna al Servizio statistico nazionale, i! quale si riferisce soltanto all'espletamento delle operazioni relative alle statistiche di interesse nazionale,

operazioni cui gli uffici di statistica delle regioni partecipano solo in conseguenza del fatto che di essi si avvale l'ISTAT a norma dell'art. 15, terzo comma. Considerata in questa veste, alla regione, pertanto, non possono applicarsi le norme sull'interscambio e sulla circolazione dei dati statistici, cui si riferiscono gli artt. 6, primo comma, e 21, lettera d), dal momento che tali norme concernono gli uffici di statistica delle regioni (o delle province autonome) soltanto in riferimento alle attività che esse svolgono per il Servizio statistico nazionale.

Né può dirsi che l'applicazione anche nei confronti delle regioni del divieto di cui all'art. 9, secondo comma, comporti un'indebita interferenza nei poteri che le stesse regioni posseggono in relazione allo svolgimento di statistiche di loro interesse. In proposito, deve considerarsi che ciascun sistema statistico, avendo il proprio fondamento in competenze costituzionalmente distinte - e, cioé, essendo esercizio di poteri impliciti nelle norme costituzionali che stabiliscono le rispettive competenze materiali -, consta di funzioni e di procedimenti a sé stanti, sicché non può pretendersi in via di principio che i soggetti del sistema statistico nazionale siano giuridicamente tenuti a scambiare i dati informativi iniziali con i soggetti di un sistema statistico regionale, e viceversa.

Questa separazione, operante come regola, é, tuttavia, significativamente limitata dal principio costituzionale del buon andamento (art. 97 della Costituzione), il quale-imponendo una collaborazione fra le varie amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti, al fine di prevenire inutili duplicazioni o sprechi nelle attività delle predette amministrazioni pubbliche - comporta che le regioni, non soltanto abbiano un <accesso diretto> al Servizio statistico nazionale (art. 24, lettera e), della legge n. 400 del 1988), ma soprattutto possano utilizzare nel modo più produttivo possibile per le statistiche d'interesse regionale i dati informativi raccolti in attuazione dei programmi di rilevazione di interesse nazionale. Ma, in ordine al perseguimento di quest'ultimo fine, non é di particolare ausilio, per le regioni, avere a disposizione i dati informativi nella stessa forma e allo stesso modo in cui sono stati prestati dai soggetti intervistati o censiti (c.d. dato elementare grezzo). Per raggiungere quel fine, infatti, é sufficiente e, anzi, più produttivo che le regioni dispongano degli stessi dati dopo che questi siano stati depurati da qualsiasi riferimento nominativo o individuale ovvero da qualsiasi elemento che possa permettere quel riferimento e siano stati emendati da errori materiali di rilevazione o da incompatibilità logiche (c.d. dato elementare revisionato) o, meglio ancora, dopo che quei dati siano stati composti nella loro aggregazione più elementare o più semplice. Queste possibilità sono pienamente ammesse dalla disciplina normativa esaminata, la quale si preoccupa soltanto di prevedere le garanzie essenziali a tutela dei diritti dei singoli individui.

Si tratta, anzi, di possibilità che già oggi il Servizio statistico nazionale é in grado di soddisfare e, di fatto, soddisfa senza oneri particolari, in relazione alle più varie materie e in vista dei fini più diversi.

12.-La Regione Emilia-Romagna contesta la legittimità costituzionale dell'art. 13, terzo e quarto comma, in quanto, nel disciplinare le procedure di approvazione del programma statistico nazionale e dei relativi aggiornamenti, non prevedrebbe alcuna forma di compartecipazione regionale, violando così, a suo giudizio, il principio costituzionale di cooperazione fra Stato e regioni. Lo stesso principio é invocato dalle Regioni Toscana e Lombardia al fine di sostenere la richiesta d'illegittimità costituzionale dell'art. 17, secondo comma, che-nello stabilire la composizione del <Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica>, il quale, ai sensi del sesto comma dello stesso articolo, delibera il programma statistico nazionale-

prevedrebbe una rappresentanza regionale insufficiente, essendo questa limitata a un solo membro, su ventidue, nominato, a norma dell'art. 4 del d.P.R. 16 dicembre 1989, n. 418, dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome.
Poiché il significato sostanziale delle due distinte censure é il medesimo, esse possono essere discusse congiuntamente.
Le questioni non sono fondate.
Quando alla Corte costituzionale si chiede di verificare se un certo meccanismo di cooperazione fra Stato e regioni risponda, nella sua natura o nella sua composizione, ai principi costituzionali che ne stanno a fondamento, in realtà si chiede di verificare se tra il meccanismo prescelto dal legislatore o la sua conformazione, da un lato, e l'interferenza prodotta dal potere statale in questione nei confronti delle competenze regionali, dall'altro, non sussista una irragionevole sproporzione. Nel caso della determinazione del programma statistico nazionale, il decreto legislativo n. 322 del 1989 ha ritenuto sufficiente, ai fini della garanzia dei principi costituzionali sulla cooperazione tra Stato e regioni, la presenza di un solo rappresentante regionale nell'organo collegiale a composizione mista che ha il potere di deliberare il predetto programma. Tale scelta discrezionale del legislatore non può essere ritenuta irragionevole, considerato che il grado di interferenza della programmazione delle statistiche nazionali sull'effettuazione o sulla programmazione delle statistiche d'interesse regionale e, in genere, sull'esercizio delle competenze delle regioni medesime non é, certo, rilevante. D'altra parte, ove pure si consideri l'importanza degli uffici di statistica regionali nel circuito all'interno del quale si svolgono le statistiche nazionali, non si può certo dire che il ruolo da essi ricoperto sia più rilevante di quello proprio degli uffici di statistica dei comuni, delle province o delle camere di commercio: sicché, anche sotto questo profilo, il minor numero di rappresentanti regionali nell'organo dove si determina la programmazione delle statistiche nazionali non può considerarsi frutto di una scelta legislativa irragionevole o arbitraria.
Né, in verità, può essere accolta l'ulteriore prospettazione della presunta irragionevolezza delle disposizioni impugnate che le ricorrenti formulano in relazione all'asserito squilibrio interno alla disciplina legislativa, la quale, per un verso, prevedrebbe il <pieno inserimento delle regioni nel programma statistico nazionale e nella sua attuazione> e, per altro verso, escluderebbe le stesse regioni da una compartecipazione di qualche significato nella fase della determinazione dell'anzidetto programma. In realtà, le ricorrenti muovono da una raffigurazione del quadro normativo che non corrisponde all'effettivo significato della disciplina posta dal decreto legislativo n. 322 del 1989.
L'inserimento delle regioni nel Servizio statistico nazionale non é, infatti, giustificato dai motivi addotti dalle stesse ricorrenti-e cioé dal fatto che il Programma possa determinare indagini statistiche che concernono anche materie assegnate alle competenze regionali-ma si collega al ruolo che le stesse regioni hanno come componenti della comunità nazionale, le quali sono chiamate a rappresentare i loro interessi e le loro opzioni nell'ambito di quell'interesse generale e infrazionabile della collettività statale che porta a determinare il programma delle priorità delle rilevazioni statistiche d'interesse nazionale. Ed é proprio in ragione di questa giustificazione che il coinvolgimento delle regioni anche nella fase di attuazione del programma statistico nazionale e nelle procedure di rilevazione non é affatto <pieno>, come affermano le ricorrenti, ma é, in realtà, limitato all' <utilizzo> o all' <avvalimento>, da parte dell'ISTAT, degli uffici di statistica regionali per le attività di raccolta ed,

eventualmente, per la prima elaborazione dei dati informativi necessari per le statistiche di interesse nazionale.

13. -Un'ultima censura é proposta dalla Regione Toscana nei con fronti dell'art. 26, terzo comma, il quale, nell'affermare che <le disposizioni recate dal presente decreto non comportano oneri a carico del bilancio dello Stato>, per un verso, si porrebbe in irragionevole contrasto con altri articoli dello stesso decreto legislativo che chiaramente comportano spese in relazione ad attività d'interesse nazionale (come, ad esempio, l'art. 20), e, per altro verso, violerebbe le norme costituzionali sull'autonomia finanziaria delle regioni (artt. 119 e 81, quarto comma, della Costituzione), in quanto addosserebbe al bilancio regionale spese per attività rientranti nelle competenze statali.

La questione non é fondata nei sensi di cui in motivazione.

Posto che, come ammettono concordemente le parti in giudizio, l'attuazione di numerose norme del decreto legislativo n. 322 del 1989 comporta erogazioni di denaro pubblico, é tutt'altro che agevole attribuire alla disposizione oggetto dell'attuale impugnazione un significato plausibile e non incompatibile con la Costituzione.

Non c'é dubbio che non si può riconoscere all'art. 26, terzo comma, senza porsi in diametrale contrasto con l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita alle regioni (v. sentt. nn. 245 del 1984, 452 del 1989), il significato che debbano essere addossate ai bilanci regionali regionali le spese comportate dalle rilevazioni di interesse nazionale che, ai sensi del decreto legislativo impugnato, sono attuate attraverso l'<utilizzo> da parte dell'ISTAT degli uffici di statistica regionali. Né, d'altra parte, si può ipotizzare che gli oneri relativi all'istituzione e al complessivo funzionamento degli uffici di statistica regionali - i quali operano tanto per rilevazioni di interesse nazionale quanto per indagini di interesse regionale - debbano essere addossati tutti al bilancio statale o a quello dell'ISTAT. Sicché, di fronte a una disposizione che esclude recisamente di porre a carico del bilancio statale gli oneri derivanti dall'applicazione del decreto legislativo impugnato e che, nello stesso tempo, non può esigere che le regioni finanzino attività d'interesse nazionale, l'unico significato accettabile e non incompatibile con i principi costituzionali ricordati é quello, peraltro prospettato dalla stessa difesa dello Stato, secondo il quale le spese occorrenti per le attività di rilevazione che gli uffici di statistica regionali sono tenuti a compiere per il Servizio statistico nazionale, ove non siano altrimenti coperte (ad esempio, con fondi comunitari e con erogazioni previste da leggi speciali), vadano ricomprese tra gli stanziamenti effettuati per il funzionamento dell'ISTAT e consistano, pertanto, in erogazioni finalizzate, addossate al bilancio di tale ente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, dal titolo <Norme sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400>, sollevata, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Regione Trentino-Alto Adige, in riferimento agli artt. 4, 5 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige), e relative norme di attuazione (d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017; d.P.R. 24 marzo 1981, n. 228 e d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474), nonché agli artt. 13, 14, 15 e 16 della legge 11 marzo 1972, n. 118, e, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, in riferimento agli artt. 8, 9 e 16 del medesimo d.P.R. n. 670 del 1972, e alle

suddette norme di attuazione, nonché agli artt. 13, 14, 15 e 16 della legge 11 marzo 1972, n. 118;
dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, del decreto legislativo n. 322 del 1989, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione;
dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, terzo comma, del decreto legislativo n. 322 del 1989, sollevata dalla Regione Trentino-Alto Adige, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 4, nn. 7 e 8; 5, n. 1, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e relative norme di attuazione;
dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, del decreto legislativo n. 322 del 1989, sollevata dalle Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione;
dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quinto comma, del decreto legislativo n. 322 del 1989, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione;
dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, lettera c), del decreto legislativo n. 322 del 1989, sollevata dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt. 8, 9 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e relative norme di attuazione, nonché agli artt. 13, 14, 15 e 16 della legge 11 marzo 1972, n. 118;
dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 21, lettera c), 17, sesto comma, e 15, primo comma, del decreto legislativo n. 322 del 1989, sollevata dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Lombardia, con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione;
dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 21, lettera c), 3, quinto comma, e 17, sesto comma, del decreto legislativo n. 322 del 1989, sollevata dalla Regione Trentino-Alto Adige, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 4, nn. 1, 7 e 8, 5, n. 1, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e relative norme di attuazione, nonché agli artt. 13, 14, 15 e 16 della legge 11 marzo 1972, n. 118;
dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 21, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 322 del 1989, sollevata dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione;
dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, primo comma, lettera d), del decreto legislativo n. 322 del 1989, sollevata dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione;
dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, primo comma, del decreto legislativo n. 322 del 1989, sollevata dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dalla Regione Trentino-Alto Adige, con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 8, 9 e 16, e 4, nn. 1, 7 e 8, 5, n. 1, e 16, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e relative norme di attuazione, anche in relazione agli artt. 13, 14, 15 e 16 della legge 11 marzo 1972, n. 118;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, secondo comma, del decreto legislativo n. 322 del 1989, sollevata dalle Regioni Lombardia e Toscana, con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione;
dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, terzo e quarto comma, del decreto legislativo n. 322 del 1989, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione;
dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, secondo comma, del decreto legislativo n. 322 del 1989, sollevata dalle Regioni Toscana e Lombardia, con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione;
dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, terzo comma, del decreto legislativo n. 322 del 1989, sollevata dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 119 e 81, quarto comma, della Costituzione.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 07/03/90.
Francesco SAJA, PRESIDENTE
Antonio BALDASSARRE, REDATTORE
Depositata in cancelleria il 26/03/90.

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 già 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> é 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 più vasta potestà 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 collettività nazionale o internazionale (v. spec. sent. n. 1031 del 1988, nonché sentt. nn. 123 del 1980, 223 del 1984, 617 del 1987 e 1029 del 1988).

Tuttavia é affermazione più 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 può 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 legittimità 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 ciò perché, come é 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 già affermato (sent. n. 830 del 1988) che nessuno degli atti di diritto internazionale o comunitario richiamati é 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 é 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: 6leggi 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 responsabilità verso gli altri Stati contraenti, gravante per principio a carico del medesimo>.

Né la base di un vincolo sovranazionale può esser individuata nella Direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 79/409, poiché anche questa, nelle materie riservate alle regioni e, tanto più, 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 inattività 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 può esser riconosciuto al potere sostitutivo dello Stato, dal momento che la Regione Sardegna, con legge 7 giugno 1989, n. 31, aveva già 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 collettività nazionale della zona considerata. In

particolare, poiché la Regione Sardegna, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di <protezione della natura>, ha già 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 più 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 così 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. - Né, infine, può essere taciuto il rilievo che il potere esercitato con il decreto del Ministro dell'ambiente oggetto di impugnazione é totalmente privo di una base legislativa. Sicché, 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 é stato esercitato nelle forme non dovute.

L'art. 5, comma secondo, della legge 8 luglio 1986, n. 349 - che é 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 é ricompresa la potestà di deliberazione dell'individuazione delle aree su cui istituire le riserve e i parchi naturali. Quest'ultimo potere, infatti, é 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 potestà (...) 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 é stata abrogata dall'art. 5, precedentemente ricordato, ma é 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'individuazione delle aree da destinare a riserve o a parchi naturali (v. così sent. n. 830 del 1988). Sicché 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.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 11/07/90.

Francesco SAJA, PRESIDENTE

Antonio BALDASSARRE, REDATTORE

Depositata in cancelleria il 20/07/90.

SENTENZA N.368
ANNO 1990
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise, riapprovata il 6 marzo 1990 dal Consiglio regionale, avente per oggetto: <Norme per l'applicazione della legge 22 dicembre 1984, n. 894, inerente all'immissione in ruolo dei giovani di cui alla legge l giugno 1977, n. 285>, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato l'11 aprile 1990, depositato in cancelleria il 20 successivo ed iscritto al n. 35 del registro ricorsi 1990.
Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica del 27 giugno 1990 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;
uditi l'Avvocato dello Stato Mario Cevaro per il ricorrente.

(.....)

Considerato in diritto

1. - Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge della Regione Molise (Norme per l'applicazione della legge 22 dicembre 1984, n. 894, inerente all'immissione in ruolo dei giovani di cui alla legge 1o giugno 1977, n. 285), riapprovata a maggioranza assoluta il 6 marzo 1990, ritenendo che essa, nell'omettere ai fini dell'ammissione al giudizio di idoneità per l'ammissione in ruolo dei giovani assunti ai sensi della legge n. 285 del 1977 la condizione della costanza nel rapporto alla data del 31 maggio 1984, produrrebbe un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai giovani per i quali quella condizione é applicabile a norma della legge n. 894 del 1984 e delle leggi regionali conformi a quest'ultima prescrizione.
2. - La questione é fondata.
Posto che eventuali vizi connessi al procedimento di formazione della legge regionale impugnata e alla relativa fase di controllo svolta in sede di rinvio governativo risultano sanati dalla avvenuta riapprovazione consiliare del 6 marzo 1990 (v. sentt. nn. 8 del 1967; 158 e 973 del 1988; 80 del 1989 e 122 del 1990), non vi può esser dubbio alcuno che la lamentata difformità della legge regionale impugnata rispetto all'articolo unico della legge statale 22 dicembre 1984, n. 894, costituisce fondato motivo d'illegittimità costituzionale dell'atto sottoposto a questo giudizio.
Questa Corte ha più volte affermato (v. sentt. nn. 998 e 1012 del 1988, 20 del 1989) che l'interesse nazionale sottostante alla disciplina dell'occupazione giovanile, tenuto conto dei valori costituzionali che su di esso gravitano, <si presenta così imperativo e stringente in ogni parte del territorio nazionale da esigere un'urgente e uniforme soddisfazione, tale da non poter essere ad adeguatamente perseguita dal semplice intervento legislativo delle singole regioni>. Su questa base, la stessa Corte, nelle sentenze da ultimo citate, ha precisato che nella ricordata materia si deve riconoscere alle regioni una potestà legislativa di tipo meramente attuativo.
Appare allora evidente che il legislatore regionale, nel disciplinare l'ammissione ai giudizi di idoneità dei giovani assunti nelle amministrazioni pubbliche ai fini del loro passaggio nei relativi ruoli, non può discostarsi dalle norme legislative all'uopo

predisposte dallo Stato, salva la sussistenza di giustificati motivi che inducano a introdurre localmente norme differenziate, che in ogni caso non possono essere tali da porsi in contraddizione con le norme statali più generali. Poiché nel caso non ricorre alcuna ragione particolare che possa giustificare l'omissione del requisito della costanza in servizio alla data prevista dalla legge n. 894 del 1984 e poiché tale requisito costituisce una norma fondamentale di una disciplina volta a tramutare eccezionalmente in posti di ruolo posizioni ricoperte a titolo precario, l'omissione censurata dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri configura una scelta arbitraria del legislatore regionale in violazione dei limiti propri della potestà attuativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise (Norme per l'applicazione della legge 22 dicembre 1984, n. 894, inerente all'immissione in ruolo dei giovani di cui alla legge 1o giugno 1977, n. 285), riapprovata il 6 marzo 1990.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12/07/90.

Francesco SAJA, PRESIDENTE

Antonio BALDASSARRE, REDATTORE

Depositata in cancelleria il 25/07/90.

SENTENZA N.577
ANNO 1990
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità 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 legittimità 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 o 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 é 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) é legge di riforma economico-sociale, suscettibile di condizionare, attraverso le norme fondamentali che da essa é 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 comunità 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 potestà 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 bensì soltanto in relazione all'esigenza generale di offrire una tutela minima inderogabile da valutare nella sua globalità e congruità. Corollario di questa tesi é che la legge provinciale n. 14 del 1987 sarebbe esente da censure poiché 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 può essere condivisa.

A1 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, poiché 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, é 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 é tuttora ammessa.

Ciò 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 può venire ricostruito come una sorta di indice quantitativo da considerarsi rispettato quando sussista una generica compatibilità tra la regola del divieto di caccia ed un determinato numero di eccezioni. A1 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 può 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 é tale da comportare di per sé il pericolo, paventato dalla resistente, di un eccessivo irrigidimento del regime di protezione, dal momento che esiste la possibilità 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'illegittimità 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'illegittimità 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).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12/12/90.

Giovanni CONSO, PRESIDENTE

Enzo CHELI, REDATTORE

Depositata in cancelleria il 19/12/90.

ORDINANZA N.171
ANNO 1991
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina in materia di fine rapporto e norme in materia pensionistica), promosso con ordinanza emessa il 29 novembre 1989 dal Pretore di Ancona, nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Berti Sergio ed altri contro I.N.P.D.A.I. iscritta al n. 517 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 1990.

Visto l'atto di costituzione dell'I.N.P.D.A.I.;

udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 1991 il Giudice relatore Renato Granata;

udito l'avvocato Mario Capaccioli per l'I.N.P.D.A.I.

Ritenuto che con ordinanza del 29 novembre 1989 il Pretore di Ancona - in un giudizio per il pagamento del trattamento di fine rapporto (T.F.R.) promosso nei confronti dell'I.N.P.D.A.I.(gestore del Fondo di garanzia per dirigenti d'azienda) da Berti Sergio ed altri dirigenti d'azienda, già dipendenti della società SIMA Meccanica Oleodinamica S.p.A. posta in amministrazione straordinaria con decreto del Ministro dell'industria del 18 dicembre 1981, -ha sollevato, in relazione agli art. 3 e 36, primo comma, della Costituzione, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 29 maggio 1982, n. 297, nella parte in cui-secondo l'interpretazione della norma, quale accolta dalla Corte di cassazione nella sentenza 9 giugno 1988, n. 3894-esclude l'operatività del Fondo di garanzia per pagamento del T.F.R. spettante ad ex-dipendenti di aziende in amministrazione straordinaria;

che si e costituito l'I.N.P.D.A.I. sostenendo in particolare che nell'amministrazione straordinaria il legislatore avrebbe approntato una tutela diversa ed alternativa dei crediti per T.F.R., rappresentata dal beneficio della prededuzione, senza determinare alcuna irrazionale disparità di trattamento.

Considerato in diritto che, successivamente all'ordinanza di rimessione, il legislatore con decreto legge 29 marzo 1991, n. 103 ha previsto all'art.5-peraltro riproducendo analoga norma contenuta in precedenti decreti legge non convertiti (n. 338 del 22 novembre 1990, e n. 28 del 28 gennaio 1991)-che ai fini dell'erogazione dell'indennità di anzianità e del trattamento di fine rapporto le disposizioni di cui all'art. 2 della legge 29 maggio 1982, n. 297 si applicano, ex tunc e fino al 31 maggio 1991, <anche> in caso di risoluzioni dei rapporti di lavoro intervenute in data antecedente l'entrata in vigore di tale legge nei confronti dei dipendenti di imprese sottoposte alla procedura di amministrazione straordinaria dalla data di cessazione dell'autorizzazione alla continuazione dell'esercizio di impresa;

che per effetto di tale ius superveniens- che prevede l'intervento del Fondo di garanzia in via transitoria <anche> per il pagamento dell'indennità di anzianità maturata dai lavoratori cessati dal servizio prima dell'entrata in vigore della citata legge n. 297 del 1982 che ha istituito il trattamento di fine rapporto-la disciplina di intervento del Fondo medesimo risulterebbe applicabile in via normale per il pagamento del trattamento di fine rapporto dei dipendenti di imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria;

che si rende quindi necessario il riesame della rilevanza della questione di costituzionalità da parte del giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Pretore di Ancona.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 08/04/91.

Ettore GALLO, Presidente

Renato GRANATA, Redattore

Depositata in cancelleria il 18/04/91.

SENTENZA N.359
ANNO 1991
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, della Provincia autonoma di Trento e della Regione Lombardia, notificati tra il 13 e il 15 marzo 1991, depositati in cancelleria tra il 18 e il 29 marzo successivi, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 gennaio 1991 recante <Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni in materia di organizzazione degli uffici di statistica> ed iscritti ai nn. 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 22 del registro conflitti 1991.
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 1991 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;
uditi gli avvocati Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Sergio Panunzio per la Regione Trentino-Alto Adige, Fausto Cuocolo per la Regione Liguria, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Alberto Predieri per la Regione Toscana, Valerio Onida per la Provincia di Trento e la Regione Lombardia, e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(……)

Considerato in diritto

1.-Le Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Trentino- Alto Adige, la Provincia autonoma di Trento e le Regioni a statuto ordinario Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia hanno presentato distinti ricorsi per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al d.P.C.M. 10 gennaio 1991 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni in materia di organizzazione degli uffici di statistica). Secondo le ricorrenti tale decreto sarebbe lesivo delle competenze ad esse costituzionalmente assegnate (in relazione agli artt. 4, 5, 34, 42, 46 Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia; agli artt. 4, 5, 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, contenente Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; agli artt. 5, 97, 117, 118 della Costituzione), sia perché l'intero atto costituirebbe esercizio per vari aspetti illegittimo della funzione governativa di indirizzo e coordinamento, sia perché numerose sue singole disposizioni violerebbero principi costituzionali o invaderebbero competenze o funzioni di spettanza regionale (o provinciale).
Poiché i ricorsi hanno ad oggetto il medesimo atto e sollevano profili identici o strettamente connessi, i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.
2. - I ricorsi vanno accolti, poiché l'atto governativo di indirizzo e coordinamento che ha dato luogo ai conflitti di attribuzione in esame è privo di un'adeguata base legislativa.
Questa Corte, nella sentenza n. 150 del 1982, ha enunciato il principio che l'esercizio in via amministrativa del potere statale di indirizzo e coordinamento è sottoposto alla condizione di validità dell'osservanza del principio di legalità, nel senso che quel potere <è giustificato solo se trova un legittimo e apposito supporto nella legislazione statale>. E, con specifico riferimento all'allora interessato art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382 (il quale, come è noto, dispone che <la funzione di indirizzo e coordinamento delle

attività amministrative delle regioni a statuto ordinario attiene ad esigenze di carattere unitario, anche in riferimento agli obiettivi della programmazione economica nazionale e agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari (...) e viene esercitata, fuori dei casi in cui si provveda con legge o con atto avente forza di legge, mediante deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, d'intesa con il Ministro o i Ministri competenti>), la Corte ha concluso che una siffatta disposizione normativa non costituiva idonea base giustificativa degli impugnati atti di indirizzo e coordinamento, dal momento che <non riguarda(va), nè delimita(va) per alcun verso il possibile contenuto sostanziale degli atti di questo tipo>.
Infatti, come la stessa Corte ha precisato a definitivo chiarimento della sua decisione, <perché il principio di legalità sia salvaguardato nella sede che qui interessa, occorre (...) un'ulteriore disposizione legislativa, la quale, in apposita considerazione della materia, che volta a volta esige l'intervento degli organi centrali, vincoli e diriga la scelta del Governo, prima che questo possa, dal canto suo, indirizzare e coordinare lo svolgimento di poteri di autonomia>.
Nelle decisioni successive la Corte si è sempre attenuta a tale orientamento (v., da ultimo, sentt. nn. 338 del 1989, 37 e 49 del 1991), per il semplice fatto che il requisito dell'osservanza del principio di legalità sostanziale è strettamente connesso al fondamento e alla natura della funzione governativa di indirizzo e coordinamento nei confronti delle autonomie regionali (o provinciali).
Più precisamente, questa Corte ha costantemente affermato che la predetta funzione non costituisce un limite <ulteriore> rispetto a quelli già previsti dalle norme costituzionali sulle attribuzioni regionali, ma rappresenta piuttosto il risvolto in termini positivi o di articolazione programmatica dell'operare in concreto degli interessi unitari sottostanti a quei medesimi limiti nei confronti delle funzioni regionali (v., ad esempio, sentt. nn. 150 del 1982, 340 del 1983, 177 del 1986, 242 del 1989). Inoltre, la stessa Corte, in stretto collegamento con la precedente affermazione, ha in più occasioni precisato che la funzione governativa di indirizzo e coordinamento non implica il riconoscimento di una nuova fonte normativa di rango sub- legislativo, diretta a vincolare o a condizionare l'esercizio di potestà legislative regionali, ma rimanda piuttosto a un particolare potere di direttiva, consistente nella posizione di fini, di obiettivi, di criteri o di standards, volto a conferire unita di indirizzo, nella prospettiva di infrazionabili interessi nazionali, al tessuto pluralistico delle amministrazioni regionali (v. sentt. nn. 560 e 744 del 1988, 345 del 1990 e 49 del 1991).
Ebbene, all'una e all'altra enunciazione consegue che, in relazione alle specifiche materie sulle quali sono adottati atti governativi di indirizzo e coordinamento, allorché questi ultimi comportano condizionamenti o limiti nei confronti del legislatore regionale, la legge dello Stato debba previamente determinare la disciplina o, quantomeno, i principi di tale disciplina, che dovranno fungere da base normativa sufficientemente precisa e chiara da poter orientare e delimitare la discrezionalità del Governo nella determinazione degli indirizzi e delle misure di coordinamento. Solo a tale condizione, infatti, può ritenersi rispettato l'ordine complessivo delle fonti normative, poiché in mancanza di un principio di disciplina sostanziale contenuto in una previa legge statale, si avrebbe che scelte affatto discrezionali contenute in un atto (statale) sub-legislativo pretenderebbero illegittimamente di vincolare e di condizionare decisioni da assumere con atti legislativi (leggi regionali o provinciali).
3. -A questi medesimi principi si è strettamente attenuta la Corte nella sentenza n. 139 del 1990, allorché ha respinto la richiesta della Regione Emilia-Romagna di dichiarare

l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di legalità sostanziale, dell'art. 5, secondo comma, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, articolo che e stato assunto come base legislativa dell'atto di indirizzo e coordinamento oggetto degli attuali conflitti di attribuzione.
Messa di fronte a una disposizione che, in modo del tutto analogo a quanto stabilito nell'art. 3 della legge n. 382 del 1975, prevede che <il Consiglio dei ministri adotta atti di indirizzo e di coordinamento ai sensi dell'art. 2, comma terzo, lettera a), della legge 23 agosto 1988, n. 400, per assicurare unicità di indirizzo dell'attività statistica di competenza delle regioni e delle province autonome>, la Corte ha allora affermato che la norma contestata <si limita a ribadire il requisito procedurale della deliberazione del Consiglio dei ministri e le finalità generali che ogni atto di indirizzo e coordinamento non può non avere (e, cioè, l'uniformità e l'omogeneità dell'indirizzo politico-amministrativo generale)>.
Su tale base, la Corte ha respinto i dubbi di costituzionalità allora sollevati, dal momento che non si può ravvisare alcuna violazione dei requisiti di validità dell'esercizio della funzione governativa di indirizzo e coordinamento, e in particolare del principio di legalità sostanziale, in una disposizione che ha il limitato scopo di ribadire nel campo della disciplina delle attività statistiche regionali i principi ispiratori più generali e gli aspetti procedurali più rilevanti della funzione governativa di indirizzo e coordinamento, senza pretendere di istituire un potere di tal natura in ipotesi svincolato dall'osservanza del principio di legalità sostanziale.
4. -Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al quale sono stati sollevati i conflitti di attribuzione in esame contiene un atto di indirizzo e coordinamento che prevede direttive e statuizioni incidenti su numerosi aspetti dell'organizzazione e dell'attività amministrativa delle regioni (e delle province autonome). Come e messo in rilievo dal suo stesso titolo, si tratta, pertanto, di un atto cui non può riconoscersi carattere tecnico, poiché concerne la posizione degli uffici di statistica regionali nell'ambito del sistema nazionale, la collocazione e la struttura degli anzidetti uffici, le rilevazioni statistiche d'interesse regionale e la circolazione dei dati statistici. E', dunque, un atto di indirizzo e coordinamento amministrativo, la cui validità, come questa Corte ha precisato a partire dalla sentenza n. 150 del 1982, e condizionata, fra l'altro, dal rispetto del principio di legalità sostanziale.
Tale condizione, tuttavia, non può dirsi soddisfatta, dal momento che l'unica disposizione presente nell'ordinamento legislativo che ha attinenza con il potere di indirizzo e coordinamento esercitato dal Governo con l'atto impugnato è il ricordato art. 5, secondo comma, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 (Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400). Ma, come è stato precedentemente mostrato, tale articolo appresta semplicemente il fondamento formale del potere di indirizzo e coordinamento in contestazione, considerato che ne determina le principali fasi procedimentali attraverso il rinvio alla legge n. 400 del 1988 e ne ribadisce la funzionalità a interessi unitari. In altri termini, come questa Corte ha affermato a proposito dell'art. 3 della legge n. 382 del 1975 (sent. n. 150 del 1982), anche in tal caso manca quella <ulteriore disposizione legislativa>, diretta a determinare preventivamente, in relazione alla specifica materia sulla quale il Governo dovrà adottare atti di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali, i principi e i criteri normativi idonei a orientare e a delimitare la discrezionalità del

Governo nella definizione degli indirizzi e delle misure di coordinamento di politica amministrativa di cui consta la funzione in esame.
L'assoluta carenza di una base legislativa di tale genere, dalla quale non si può mai prescindere nelle ipotesi di svolgimento della funzione governativa di indirizzo e coordinamento nei confronti delle amministrazioni regionali, concreta un esercizio illegittimo del relativo potere statale, comportante la menomazione delle competenze costituzionalmente spettanti alle regioni (e alle province autonome) sulla organizzazione dei propri uffici e sulle attività statistiche d'interesse regionale (o provinciale).
Conseguentemente, deve essere annullato in toto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 gennaio 1991 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni in materia di organizzazione degli uffici di statistica).
Resta assorbito ogni altro profilo di illegittimità sollevato dalle ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta allo Stato adottare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri un atto di indirizzo e coordinamento alle regioni in materia di organizzazione degli uffici di statistica senza che siano preventivamente emanate sulla medesima materia disposizioni legislative statali contenenti principi e criteri normativi idonei a vincolare e dirigere le scelte del Governo nell'esercizio del relativo potere;
e, conseguentemente, annulla il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 gennaio 1991 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni in materia di organizzazione degli uffici di statistica).
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 11/07/91.
Ettore GALLO, PRESIDENTE
Antonio BALDASSARRE, REDATTORE
Depositata in cancelleria il 18/07/91.

SENTENZA N.389
ANNO 1991
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità 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 legittimità 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 già titolari di borse di studio pluriennali conseguite in anni scolastici anteriori al 197311974, privando così questi ultimi del diritto ormai acquisito - in virtù di concorsi espletati in base alla previgente legislazione statale a percepire le relative annualità 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 continui*tà (rectius* di unità) 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 inammissibilità adombrato nella memoria della difesa della Regione in cui si sostiene che "la posizione di diritto soggettivo dei ricorrenti è degradata legittimamente a diritto affievolito dal momento in cui hanno partecipato al nuovo concorso introdotto dalla norma regionale". E pertanto: "l'eccezione di legittimità di tale norma andava, semmai, proposta al momento della entrata in vigore della norma stessa e non già, come avvenuto. all'esito negativo del concorso".

in proposito osserva la Corte che, nei termini in cui la questione di costituzionalità è 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 è stata, difatti, investita dei 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 è succeduta quella regionale ora impugnata, sarebbero loro spettate.

Non vi è perciò dubbio circa l'incidenza della norma denunciata sulla pretesa in relazione alla quale è sorta la questione di giurisdizione all'esame delle Sezioni unite della Cassazione.

3.1. - Nel merito la questione è fondata
La giurisprudenza di questa Corte, univoca nel ritenere che il principio della irretroattività della legge in generale è 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 è ribadito in pronunce 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'unità dell'ordinamento dello Stato", con ciò 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 più 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 retroattività 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 già enunciato anche con specifico riferimento a leggi regionali (sentt. n. 23 del 1967, n. 19 del 1970), secondo cui "il principio della irretroattività della legge è stato, come è noto, costituzionalizzato soltanto riguardo alla materia penale (art. 25 Cost.)". Muovendo da tale premessa si è conseguentemente ritenuto che "l'art.11 disp. prel. cc., non può assumere per il legislatore regionale altro diverso significato da quello che esso assume per quello statale e cioè che, ad esclusione della suddetta materia (peraltro estranea alla competenza normativa delle regioni) è, per l'uno, come per l'altro, possibile l'emanazione di norme alle quali venga attribuita la menzionata efficacia retroattiva".
3.2.- Ciò premesso, è da ritenersi che tale ultima affermazione - ribadita in proseguo (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 unità dell'ordinamento come limite alla retroattività delle leggi regionali, costituisce espressione della tendenza. sempre più 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 può indurre all'abbandono del "principio dell'unità dell'ordinamento", su cui si fondava la tesi dell'intangibilità, 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 modificabilità 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 perché intangibili da parte della regione subentrata nella materia e non più disponibili da parte dello Stato che ha perduto la relativa competenza legislativa (sent. n. 279 del 1984).
3.3.- Al principio di unità, come ha anche rilevato la dottrina, va perciò attribuito il significato di garantire la coerenza e ragionevolezza del sistema, più che la sua continuità temporale. Di conseguenza ed in base ai cennati più 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 già regolati dallo Stato. Canone che la giurisprudenza costituzionale mostra, in via generale, di tenere in particolare conto come limite alla retroattività delle leggi, quando afferma che questa è possibile sempre che "non siano contraddetti principi e valori costituzionali" (sentt. n. 123 del 1988, n. 199 del 1986 e n. 194 del 1976). Così, in particolare, quando, pur ribadendo la tesi secondo cui il divieto di retroattività assume dignità 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 preferiti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini" (seni. n. 155 del 1990).

3.4.- L'art. 117 della Costituzione, invocato nella specie dall'ordinanza di rinvio, congiuntamente al "principio di continuità *(rectius* di unità) 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 già disciplinate da leggi dello Stato all'epoca competente e, quindi, come ostacolo assoluto alla retroattività della legge regionale, bensì 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, può 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 già disciplinati nel contesto unitario proprio della legge dello Stato, la regione, che subentra come legislatore nell'ambito territoriale di più ridotte dimensioni, deve mostrarsi consapevole della diversità delle valutazioni conseguenti alla diversità dei contesto. In caso contrario, verrebbe ad alterarsi, senza alcuna valida ragione, l'uniformità 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 tranquillità dei cittadini" (seni. n. 155 del 1990 cit.).

Sacrificio, questo, ancora più 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 possibilità 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, ancorché già titolari di borse di studio pluriennali conseguite in base alla legislazione statale, sono stati privati della possibilità di godere delle restanti annualità senza che ciò risulti indispensabile nel quadro complessivo della nuova disciplina. L'assoggettamento al modificato regime anche dei rapporti in corso ed in via di esaurimento appare così privo di ogni giustificazione in termini di compatibilità e come tale costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità 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).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 ottobre 1991.
Aldo CORASANITI, PRESIDENTE
Vincenzo CAIANIELLO, REDATTORE
Depositata in cancelleria il 31 ottobre 1991.

SENTENZA N.482
ANNO 1991
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 9 gennaio 1991, n. 9 recante <Norme per l'attuazione del nuovo piano energetico nazionale; aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia; autoproduzione e disposizioni fiscali> promossi con ricorsi della provincia autonoma di Bolzano, della regione autonoma della Valle d'Aosta e della provincia autonoma di Trento notificati il 15 febbraio 1991, depositati in cancelleria il 20, 22 e 25 febbraio 1991 ed iscritti rispettivamente ai nn. 5, 8 e 10 del registro ricorsi 1991.
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 1991 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;
uditi gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la provincia autonoma di Bolzano, Gustavo Romanelli per la regione autonoma della Valle d'Aosta, Valerio Onida per la provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1. - Le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma della Valle d'Aosta hanno impugnato varie disposizioni della legge 9 gennaio 1991, n. 9, recante norme per l'attuazione del nuovo piano energetico nazionale, reputandole lesive di proprie competenze nelle varie materie oggetto della disciplina.
In particolare le due province autonome hanno denunciato gli articoli 3, primo e terzo comma, 5, primo comma, 6, primo comma, e, in via cautelativa, l'art. 9 della legge, che concernono interventi nel settore degli idrocarburi, per contrasto con gli artt. 8, n. 14, e 16 dello statuto speciale di autonomia, anche in relazione alle norme di attuazione (art. 1 d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, come integrato dall'art. 1 d.P.R. 15 luglio 1988, n. 300), ed inoltre (la sola provincia di Bolzano) per violazione dell'art. 8, nn. 6, 16 e 17, del medesimo statuto.
La provincia di Bolzano ha impugnato, altresì, gli artt. 16 e 17, secondo comma, lett. b), della legge, che dettano norme in materia di impianti di oli minerali, per contrasto con gli artt. 8, nn. 5, 6, 17, e 9, nn. 3, 8, dello statuto, nonché l'art. 20, ottavo comma, della legge, in tema di concessioni idroelettriche, in riferimento agli artt. 8, n. 19, 9, n. 9, 12, 13, 104, primo comma, e 107 dello statuto, e alle norme di attuazione dettate dall'art. 11 del d.P.R. n. 381 del 1974 e dal d.P.R. n. 235 del 1977.
In relazione ad alcune di tali norme la ricorrente provincia di Bolzano ha formulato sia censure in via principale che censure in via subordinata, che verranno illustrate in prosieguo.
La Regione autonoma della Valle d'Aosta, dal canto suo, ha censurato, anzitutto, l'art. 1 della legge, per violazione degli artt. 3, lett. d, 5, 7 e 8 dello statuto regionale e dell'art. 3 della Costituzione; ha denunciato poi gli artt. <3 e ss.> (così indicati nel ricorso) per contrasto con gli artt. 11 e 2, lett. q, dello statuto, ed altresì gli art. 20, ottavo comma, e

24 della legge, in riferimento agli artt. 7 e 8 dello statuto e all'art. 2 del d.P.R. 27 dicembre 1985, n. 1142.
2.-Poiché i ricorsi coinvolgono tutti questioni coincidenti o connesse, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia.
3.1. - Preliminarmente devono essere dichiarati inammissibili, in quanto in ogni caso tardivi, gli <atti di intervento> depositati nella cancelleria di questa Corte il 2 ottobre 1991 dalla Edison S.p.a. in relazione ai giudizi promossi con i ricorsi della provincia autonoma di Bolzano (reg. ric. n. 5 del 1991) e della Regione autonoma Valle d'Aosta (reg. ric. n. 8 del 1991).
3.2.-Sempre in via preliminare deve, poi, essere esaminata l'eccezione, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato nei confronti del ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta, di cui ha sostenuto l'inammissibilità per genericità delle censure proposte.
Osserva in proposito la Corte che l'eventuale fondatezza dell'eccezione in relazione ad alcune delle censure, secondo quanto potrebbe risultare in occasione dell'esame di ciascuna delle questioni sollevate, non può dar luogo all'inammissibilità dell'impugnativa nel suo complesso, dato che, come si rileverà in prosieguo, per altre di esse e possibile individuare il contenuto e gli specifici profili.
4.-Per un più completo inquadramento delle questioni da esaminare, sembra opportuno premettere che la legge 9 gennaio 1991, n. 9, come risulta dalla relazione illustrativa del disegno di legge governativo e dai lavori parlamentari, e stata emanata per dare attuazione al nuovo piano energetico nazionale (in seguito denominato PEN), predisponendo una serie di strumenti tali da assicurare interventi pubblici idonei e coerenti con gli indirizzi programmatici e finalizzati non più a misure settoriali sulle singole materie prime, bensì ad una gestione globale ed integrata delle risorse energetiche sul territorio.
Nel riferirsi sia ai problemi di tutela ambientale, sia allo sviluppo socio-economico del paese, sia infine ai nuovi indirizzi comunitari di politica energetica, la legge in argomento ha dettato norme relative alla semplificazione ed alla accelerazione delle procedure autorizzatorie per le centrali idroelettriche e gli elettrodotti; alla regolamentazione della ricerca e della coltivazione degli idrocarburi nazionali e della geotermia, definiti settori di importanza strategica; alla lavorazione di oli minerali e alle connesse procedure autorizzatorie e concessorie; alle scorte di riserva di prodotti petroliferi; alla promozione dell'autoproduzione di energia elettrica, in vista della utilizzazione di tutte le potenzialità della fonte idrica per la produzione di energia; alla produzione e alla circolazione di energia elettrica mediante fonti rinnovabili ed assimilate; alla durata delle concessioni idroelettriche e al diritto di prelazione sulle stesse. Sono infine dettate disposizioni di natura fiscale e finanziaria nonché norme finali in materia di tutela ambientale ed igienico-sanitaria per le attività e gli impianti previsti nella legge stessa.
Una così articolata normativa si presenta nel suo complesso diretta ad offrire una soluzione organica ai problemi relativi al settore dell'energia, nelle sue varie componenti, di indubbia rilevanza per lo sviluppo dell'economia nazionale a causa della insufficienza dei rifornimenti e della dipendenza dall'approvvigionamento estero.
La prima e generale constatazione che può formularsi, in relazione alle questioni oggetto dei presenti giudizi, è perciò che la legge n. 9 del 1991, della quale alcune disposizioni interferiscono anche su materie di competenza regionale o provinciale, è diretta a soddisfare un interesse nazionale, di carattere generale, avente riflessi anche nei

rapporti con l'estero, la cui preminenza e stata ritenuta tale da richiedere una disciplina di carattere unitario. Il che giustifica l'intervento del legislatore statale idoneo a far s che i numerosi aspetti del problema possano adeguatamente essere considerati nella loro complessità, onde pervenire a soluzioni idonee ad assicurare l'equilibrio dello sviluppo economico e sociale del paese.

Pur dovendosi per tali ragioni giustificare che leggi dello Stato interferiscano in materie spettanti alle regioni, tuttavia, in sede di scrutinio di costituzionalità, l'indagine su leggi del genere deve essere condotta in modo particolarmente accurato (sent. n. 177 del 1988), dovendosi di volta in volta verificare se l'intervento del legislatore statale risulti strettamente correlato all'esigenza di soddisfare l'interesse nazionale ritenuto preminente e se le singole disposizioni impugnate costituiscano strumenti necessari e non esorbitanti in relazione agli scopi da perseguire (sent. n. 633 del 1988).

5.1. - La Regione autonoma Valle d'Aosta ha impugnato l'art. 1 della legge, il quale prevede che, con successivo decreto del Presidente della Repubblica, siano emanate norme dirette a disciplinare le procedure per le concessioni di derivazioni di acqua destinate alla produzione di energia elettrica e per l'autorizzazione alla costruzione di elettrodotti. Ad avviso della ricorrente, tale disposizione, omettendo di riconoscere la speciale posizione della regione, quale sub-concessionaria delle acque pubbliche esistenti nel proprio territorio, lederebbe la competenza di tipo <concorrente> della regione riconosciuta dallo statuto in materia di <utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico> (art. 3, lett. d) e violerebbe altresì le altre previsioni statutarie che prevedono: il trasferimento al demanio regionale delle <acque pubbliche in uso di irrigazione e potabile> (art. 5, ultimo comma); la concessione alla regione delle altre acque pubbliche, escluse quelle già oggetto di uso o di concessione ad una certa data; il subentro della regione medesima alle concessioni esistenti, una volta scadute (art. 7) o non utilizzate; il divieto per la regione di cedere dette ultime concessioni e la facoltà invece di sub-concederle, secondo un piano generale da stabilirsi da un comitato misto composto di rappresentanti statali e regionali (art. 8).

5.2.-La questione non e fondata in riferimento a nessuno dei parametri statutari invocati.

In primo luogo non e ravvisabile il dedotto contrasto tra la norma impugnata e l'art. 3, lett. d), dello statuto regionale, perché, qualunque sia il tipo di competenza di cui la regione e titolare in materia di <disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico>, la previsione contenuta nell'art. 1 della legge e fondata sull'interesse nazionale connesso all'attuazione del PEN, da realizzarsi in modo unitario attraverso interventi coordinati in tutto il territorio del paese; rispondendo così la norma impugnata ad un siffatto interesse, essa si pone come limite legittimo all'esercizio delle competenze regionali e, nella specie, ai diritti e ai poteri vantati dalla regione Valle d'Aosta (sentenza n. 13 del 1964).

Nell'ipotesi in esame nessun dubbio può esservi che si sia in presenza di un piano di interesse nazionale: il piano energetico nazionale, appunto, per l'attuazione del quale la norma impugnata assolve una funzione strumentale, la dove dispone che nell'emanando regolamento si preveda che il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato autorizzi la costruzione dell'impianto idroelettrico solo dopo averne verificato la potenzialità, ovverosia la necessita di energia elettrica che l'impianto da realizzare e destinato a soddisfare, nonché la compatibilità con le previsioni del piano energetico nazionale ed altresì dei piani di bacino previsti dalla legge per la difesa del suolo (legge 18 maggio 1989, n. 183) predisposti dagli appositi comitati.

La stessa norma censurata, poi, oltre a recare altre disposizioni dirette allo snellimento e alla semplificazione delle procedure, affida al regolamento di prevedere altresì che il ministro responsabile sia tenuto a redigere la mappa degli impianti per la produzione di energia idroelettrica e del relativo bacino di utenza e ad aggiornarla annualmente. E tali puntuali adempimenti, concernenti specificamente il settore delle acque, sono direttamente finalizzati alla concreta realizzazione della politica energetica nazionale, ossia del sistema degli interventi preordinati al reperimento, all'approvvigionamento e alla gestione delle risorse energetiche (sent. 183 del 1987), tra le quali va annoverata l'energia idroelettrica, mediante le previsioni di un piano che, per le finalità che intende perseguire, deve risponde re all'interesse nazionale e, quindi, suppone una prospettiva unitaria.

5.3. - Privo di fondamento, poi, e il riferimento all'art. 5, ultimo comma, dello statuto, che disciplina il trasferimento al demanio regionale delle <acque pubbliche in uso di irrigazione e potabile>, poiché quelle oggetto della normativa impugnata sono le acque destinate alla produzione di energia elettrica. In relazione ad esse, già questa Corte ha avuto modo di chiarire che, in seguito alla riforma del settore dell'energia elettrica realizzata dalla legge di nazionalizzazione delle imprese produttrici di energia elettrica (legge 6 dicembre 1962, n. 1643), le acque, a quel fine destinate e nei limiti di tale uso, si sottraggono all'esercizio di diritti o poteri incompatibili da parte della regione (sent. n. 13 del 1964 cit.), con la conseguenza che quelle acque sono state disciplinate con un regime speciale ad opera dell'avvenuta nazionalizzazione, che ha operato come condizione derogatoria alla concessione delle acque alla regione a norma dell'ultimo comma dell'art. 7 dello statuto, regime che deve intendersi vigente fino a che permanga la destinazione delle acque alla produzione di energia elettrica.

In tale contesto la norma impugnata, in quanto volta a disciplinare le concessioni di derivazione di acqua per la produzione di energia elettrica, assume a proprio presupposto appunto la permanenza di quella destinazione e ciò porta ad escludere la competenza regionale.

5.4. - L'articolata censura della ricorrente, in conclusione, cede di fronte all'ultimo comma dell'art. 7 dello statuto regionale, a termini del quale la concessione delle acque pubbliche esistenti nella regione e <subordinata, in ogni caso, alla condizione che lo Stato non intenda fare oggetto le acque di un piano di interesse nazionale>.

Tale essendo il piano energetico, deve escludersi che le acque interessate dagli impianti idroelettrici, disciplinati nell'art. 1 impugnato, possano ricadere nell'ambito di concessioni alla regione, con conseguente impossibilita di riconoscerle i poteri e le competenze rivendicati.

Non e quindi conferente il riferimento al comitato misto, di cui all'art. 8 delle norme statutarie, poiché i compiti di quell'organo - che nel ricorso si assume essere compromessi o disattesi dalla previsione impugnata-attengono esclusivamente all'utilizzazione delle acque date in concessione alla regione, il che nella specie non può avvenire per effetto, come già detto, della deroga di cui all'ultimo comma dell'art. 7 del medesimo statuto.

L'art. 1 della legge in esame si sottrae, quindi, a tutte le censure formulate in riferimento alle norme dello statuto regionale, per essere la materia oggetto della disciplina esclusa dalla competenza regionale; fatta salva, ovviamente, la possibilità per la regione di far valere le proprie ragioni nei confronti delle norme regolamentari in concreto emanate, ove da esse possano ipotizzarsi eventuali lesioni di competenze regionali.

6. - L'art. 1 citato e denunciato dalla Regione Valle d'Aosta anche per violazione dell'art. 3 della Costituzione, perché, ad avviso della ricorrente, mentre altre norme della legge impugnata (e precisamente quelle in materia di idrocarburi) prevedono che i provvedimenti da esse indicati siano adottati <sentita la regione... territorialmente competente>, ciò non e stato previsto per la materia degli impianti idroelettrici.
La censura e inammissibile: impugnando, difatti, la norma per la mancata previsione della consultazione della regione in vista dell'adozione del provvedimento da essa disciplinato, consultazione invece prevista relativamente ad altre situazioni regolate dalla legge, la ricorrente non lamenta l'invasione di proprie competenze, non essendo possibile sostenere che la legge dello Stato, una volta che abbia previsto di acquisire il parere della regione per alcuni procedimenti, sia tenuta solo per tale ragione ad estendere la previsione a tutti i procedimenti disciplinati dalla legge stessa se ciò non sia imposto da precisi parametri statutari.
7.1.-Le questioni di legittimità costituzionale, che le province autonome di Trento e di Bolzano hanno, ciascuna per proprio conto, sollevato nei confronti degli artt. 3, primo e terzo comma, 5, primo comma, 6, primo comma, e, in via cautelativa, dell'art. 9 della legge impugnata, sono in larga parte simili e quindi possono essere trattate congiuntamente.
Le norme contenute nei primi tre articoli indicati prevedono che i permessi di prospezione e ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi siano rilasciati dal <ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentiti il comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia e la regione e la provincia autonoma di Trento e di Bolzano, territorialmente interessata>, di concerto anche con altri ministri di settore. L'art. 9 disciplina invece il rilascio della concessione di coltivazione del giacimento una volta scoperto, senza peraltro indicare l'autorità competente, il che ha indotto le ricorrenti a formulare la censure nei confronti di tale articolo in via cautelativa, nell'ipotesi in cui la disposizione vada interpretata nel senso di attribuire potestà all'autorità statale.
Entrambe le ricorrenti sostengono che le norme impugnate riguardino materie provinciali e che la prevista attribuzione di competenza statale, con il riconoscimento alle province autonome di un ruolo meramente consultivo, contrasti con le norme statutarie che attribuiscono alle province autonome competenze di tipo esclusivo in materia di <miniere> (art. 8, n. 14) e (come si sostiene nel ricorso della provincia di Trento) comporti l'invasione delle corrispondenti funzioni amministrative (art. 16) nonché (come sostiene la provincia di Bolzano) la lesione di competenze, sempre di tipo esclusivo, in materia di tutela del paesaggio (art. 8, n. 6), di alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna (art. 8, n. 16) e di lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, n. 17).
Analoghe sono le censure proposte dalla regione autonoma della Valle d'Aosta nei confronti delle medesime norme, le quali ignorerebbero la posizione e le attribuzioni regionali, spettanti in base all'art. 11 dello statuto, in materia di miniere e comunque interferirebbero con la competenza legislativa regionale in materia di tutela del paesaggio (art. 2 lett. q).
7.2-In relazione alle eccezioni formulate dall'Avvocatura generale dello Stato in ordine alle censure della Valle d'Aosta, illustrate nel punto precedente, devesi osservare che, se e vero che nel ricorso manca un puntuale riferimento alle norme impugnate, essendo esse indicate negli <artt. 3 e seguenti>, tuttavia dal contenuto della censura e possibile individuarle in quelle <in materia di ricerca e coltivazione degli idrocarburi>. Quindi l'eccezione di inammissibilità deve essere disattesa.

Quanto poi ad analoga eccezione sollevata nei confronti di tutti e tre i ricorsi, per la parte in cui essi, proponendo l'impugnativa nei con fronti dell'art. 9 della legge (anch'esso oggetto delle censure illustrate nel punto precedente), dichiarano di farlo in via <cautelativa>, cioè solo per l'eventualità che tale articolo sia attributivo di competenze allo Stato, devesi ritenere che, una volta che dalla sua interpretazione sia possibile pervenire alla conclusione che esso attribuisca competenza allo Stato- indagine che deve essere appunto compiuta in questa sede-viene meno il dubbio interpretativo e, quindi, la censura diviene effettiva dovendo essere esaminata muovendo da questo presupposto.
Orbene, in base ai richiami contenuti nell'art. 9 citato ad altre fonti legislative, (artt. 18, 27, commi quarto, quinto e sesto, e 29 della legge 21 luglio 1967, n. 613 e art. 12 della legge 30 luglio 1990, n. 221) si deve ritenere che esso abbia inteso conferire il potere di rilascio della concessione di coltivazione del giacimento al ministro dell'industria.
Le disposizioni legislative richiamate, infatti, contengono varie norme che riconoscono al ministro in questione la competenza ad adottare provvedimenti in materia, quali l'autorizzazione alla cessione della quota di uno dei contitolari della concessione, il rilascio del permesso di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, la proroga di dette concessioni, ed inoltre la verifica del possesso di determinati requisiti in capo al soggetto rappresentante nonché l'autorizzazione alla cessione di quote e la dichiarazione di decadenza nel caso di contitolarità del permesso di ricerca e di coltivazione di miniere).
Una volta che l'art. 9 e interpretato nei sensi anzidetti, devono essere respinte le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato: dovendosi difatti riconoscere la sussistenza del presupposto da cui muovono le censure, esse possono essere prese in esame sotto il denunciato profilo di invasività di competenze regionali o provinciali.
7.3. - Il nucleo essenziale delle censure delle province autonome, riferite agli artt. 3, 5, 6 e 9 della legge, sta nella denunciata compressione di competenze esclusive provinciali derivante dalla prevista attribuzione di poteri all'autorità centrale in tema di rilascio dei permessi di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, a fronte dei quali le province autonome sarebbero relegate ad un ruolo meramente consultivo - del tutto parificato a quello riconosciuto alle regioni a statuto ordinario, prive di competenza costituzionalmente garantita nel campo delle miniere - tale da non compensarle della sottrazione delle competenze costituzionalmente garantite, posto che il <parere> non può ritenersi <strumento idoneo> a giustificare tale sottrazione.
Le questioni così riassunte sono fondate.
Le ricorrenti, pur riconoscendo la potestà primaria dello Stato nella pianificazione dell'energia e quindi non contestando che la legge dello Stato abbia dettato la normativa necessaria per rendere attuabili le previsioni programmatorie del piano energetico, lamentano tuttavia l'insufficienza della previsione del solo loro parere per compensare la sottrazione di competenze amministrative di tipo gestionale ed attuativo.
Al riguardo devesi considerare che nella previsione normativa la valutazione degli interessi e delle esigenze delle autonomie provinciali e regionali non e stata del tutto omessa, essendosi riconosciuto (anche) alle province autonome il potere di esprimersi in ordine agli adottandi provvedimenti abilitativi, il cui rilascio e stato comunque riservato all'autorità centrale.
Tale disciplina, per come formulata, si presta pero alle censure delle ricorrenti, rivelandosi inadeguata alla considerazione del ruolo delle autonomie speciali, la dove

non riserva un maggior peso alle province autonome titolari della competenza legislativa esclusiva e delle connesse funzioni amministrative, in particolare nel settore delle miniere, nel cui ambito gli idrocarburi sono ricompresi quali una delle materie prime energetiche.
E' infatti pacifico che l'attribuzione comporta anche la potestà di dettare una disciplina pubblicistica della ricerca e della coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi e tale potestà deve essere adeguatamente considerata quando, in vista del preminente interesse nazionale, lo Stato vada ad incidere su di essa.
Non può perciò in questi casi riconoscersi alle autonomie speciali soltanto un ruolo consultivo, di per se insufficiente alla tutela dell'autonomia differenziata di cui le Province sono espressione, bensì un ruolo di maggiore intensità, del che del resto ci si e resi conto anche nel corso dei lavori parlamentari, e che la Corte ha più volte (sentt. nn. 351 e 21 del 1991, 337 del 1989, 747 del 1988) indicato come necessario, nell'ambito della leale collaborazione che deve presiedere ai rapporti tra livelli diversi di governo, quando gli interventi ipotizzati coinvolgano interessi comuni.
La normativa impugnata e pertanto illegittima in quanto non prevede che le funzioni statali si esplichino previa intesa con le province autonome. Detta intesa, peraltro, non può essere concepita nel senso <che il mancato raggiungimento di essa sia di ostacolo insuperabile alla conclusione> dei procedimenti amministrativi, proprio in considerazione della necessita di soddisfare i preminenti interessi connessi all'attuazione del PEN e quindi alla ricerca e allo sfruttamento ottimale di una materia prima energetica, quale gli idrocarburi.
Come già affermato da questa Corte in casi analoghi (sent. n. 21 del 1991 cit.) e pertanto necessario che in sede di rilascio dei ricordati provvedimenti, l'autorità statale si attivi per promuovere la necessaria fase di contatto con le autonomie, nel rispetto delle loro esigenze da valutarsi proprio nel quadro di una leale collaborazione, <fermo restando, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, l'ulteriore corso del procedimento>.
Una volta pervenuti a queste conclusioni per quel che riguarda le competenze in materia di miniere, discende come naturale conseguenza che, nelle ipotesi in cui le attività degli organi dello Stato dovessero interferire con altre materie di spettanza regionale, relative cioè agli altri parametri statutari invocati, l'intesa nei sensi anzidetti dovrà riguardare anche gli interessi connessi a tali materie.
7.4. -Alle medesime conclusioni deve pervenirsi anche per quel che concerne il ricorso della Regione Valle d'Aosta, nella parte in cui si rivolge agli stessi articoli indicati nel punto precedente.
In proposito, difatti, le censure della ricorrente, che contesta in radice l'attribuzione allo Stato delle specifiche competenze previste dalle norme indicate, non possono accogliersi nella loro portata radicale, perché le contestate funzioni statali sono attribuite, come si e rilevato in precedenza, in ragione dell'interesse nazionale connesso all'attuazione del PEN. Esse possono, tuttavia, essere condivise in senso più riduttivo, in quanto cioè la ricorrente implicitamente si duole comunque della mancata considerazione in modo adeguato delle proprie competenze.
In questo senso la censura e fondata, essendo le norme impugnate illegittime in quanto non prevedono lo strumento dell'intesa, sia pur concepita nei sensi innanzi precisati (v. punto 7.3) relativamente alle province autonome.
8.1.-La sola provincia di Bolzano impugna gli artt. 16 e 17, secondo comma, lett. b), della legge, sostenendo che avrebbero inciso sulle competenze provinciali in materia di

urbanistica, tutela del paesaggio, lavori pubblici (art. 8, nn. 5, 6 e 17 dello statuto), commercio e incremento della produzione industriale (art. 9, nn. 3 e 8 dello statuto).
La prima delle norme impugnate stabilisce che sono soggette a concessione da parte del ministro dell'industria, <sentita la regione interessata>, la costruzione e la gestione di stabilimenti e impianti per la lavorazione di oli minerali, di installazioni di gas naturale liquefatto, di depositi di oli minerali o di gas naturale liquefatto che raggiungano determinate dimensioni, nonché di opere connesse allo stoccaggio di detti prodotti; stabilisce, altresì, che sono soggette ad autorizzazione ministeriale la costruzione e la gestione di nuovi impianti che non amplino la capacita di lavorazione di oli minerali, di nuovi serbatoi di stoccaggio di oli minerali annessi agli stabilimenti, nonché di opere connesse.
L'art. 17 (di cui e impugnata solo la lett. b del secondo comma), prevede l'emanazione, nelle materie oggetto del precedente art. 16, di un regolamento governativo ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, e detta, nel contempo, principi e criteri cui dovrà attenersi l'emanando atto normativo, tra cui, in particolare quello di <fissare termini perentori, entro i quali ciascuna autorità, compresa la regione interessata, dovrà adottare gli atti procedimentali di propria competenza, trascorsi i quali gli atti stessi si intendono adottati in senso favorevole> (secondo comma, lettera b).
La provincia ricorrente sostiene l'invasione in tal modo delle proprie competenze, specie per quanto concerne le concessioni edilizie relative alla costruzione degli stabilimenti, e, in subordine, riconoscendo che nella materia possono concorrere competenze statali e competenze provinciali, afferma la necessita di cooperazione tra i due enti attraverso lo strumento dell'intesa, il solo che sia idoneo a salvaguardare la competenza provinciale.
8.2. - Le censure sono inammissibili per carenza di interesse della ricorrente, perché nei due articoli indicati si fa espresso riferimento alla <regione interessata>, senza fare menzione delle province autonome, diversamente da altri articoli della stessa legge in cui queste sono, di volta in volta, espressamente contemplate. ciò, nel contesto normativo in cui gli articoli suddetti sono collocati, induce ad escludere le province stesse dal loro ambito di applicazione. Non vi e quindi alcuna interferenza nelle materie di spettanza della provincia ricorrente, che rimangono pertanto soggette alla disciplina provinciale, se prevista dallo statuto.
In ogni caso rimane fermo che, qualora la potestà regolamentare fosse esercitata da parte dello Stato in modo da invadere le competenze della provincia autonoma di Bolzano, questa potrà avvalersi dei normali mezzi di difesa delle proprie attribuzioni.
9.1. - La questione relativa all'art. 20, ottavo comma, della legge e stata sollevata dalla provincia autonoma di Bolzano, oltre che dalla regione autonoma della Valle d'Aosta di cui si tratterà in seguito.
In ordine ad essa va preliminarmente osservato che la norma impugnata e stata abrogata dall'art. 24, primo comma, della legge 25 agosto 1991, n. 282 (Riforma dell'E.N.E.A.), ma nel contempo e stata riformulata dal secondo comma dello stesso articolo 24, con un contenuto sostanzialmente identico, che sostituisce la disposizione impugnata con i ricorsi in epigrafe; ciò consente di esaminare le censure nel merito, pur se formalmente proposte nei confronti della disposizione sostituita.
La norma impugnata prevede che la durata delle concessioni idroelettriche in atto, nei casi in cui l'E.N.EL. rinunci alla facoltà di subentro alla loro scadenza, sia prolungata, su istanza del concessionario e sentito l'E.N.EL., con provvedimento dell'autorità statale.

Ad avviso della provincia autonoma di Bolzano, siffatta disciplina sarebbe lesiva delle competenze provinciali in materia di servizi pubblici (art. 8, n. 19, dello statuto) e di utilizzazione di acque pubbliche (art. 9, n. 9 dello statuto), ma soprattutto si porrebbe in contrasto con gli artt. 12 e 13 delle norme statutarie e le relative norme di attuazione (d.P.R. n. 381 del 1974 - art. 11; d.P.R. n. 235 del 1977) sotto vari profili: a) innanzi tutto essa disporrebbe una proroga delle concessioni pressoché automatica, sulla base di una semplice istanza dei concessionari, 1a dove gli artt. 12 e 13 dello statuto disporrebbero una disciplina di particolare favore per il subentro degli enti locali esistenti nell'ambito provinciale nelle preesistenti concessioni, che verrebbe compromesso e addirittura precluso <dalla previsione della proroga delle concessioni (anche delle imprese autoproduttrici)>; b) pur non escludendosi la possibilità di concedere proroghe, certamente alla scadenza gli enti locali dovrebbero poter concorrere con gli autoproduttori (e con l'E.N.EL.), il che e precluso dalla norma impugnata; c) non sarebbe comunque garantito il rispetto del ruolo della provincia autonoma, tramite il necessario strumento dell'intesa, in contrasto con l'esplicita previsione dell'art. 13, ultimo comma, dello statuto che fa obbligo allo Stato di procedere alla prevista intesa con la provincia territorialmente interessata.
Inoltre, derogando all'art. 13 dello statuto e alle relative norme di attuazione (d.P.R. nn. 381 del 1974 e 235 del 1977), la disposizione violerebbe altresì gli artt. 104, primo comma, e 107 dello statuto stesso che dettano norme specifiche e diverse per la modifica del citato art. 13 e per l'adozione delle norme di attuazione, previa la consultazione obbligatoria della commissione paritetica all'uopo prevista.
9.2. - Le questioni non sono fondate.
Per quanto riguarda i parametri che la provincia autonoma di Bolzano invoca a sostegno della censura va, anzitutto, precisato che l'art. 13 dello statuto non e conferente alla fattispecie disciplinata dalla norma impugnata, venendo invece in evidenza l'art. 12.
Difatti in virtù del richiamo contenuto nella norma impugnata ad altra fonte legislativa (artt. 1 e 2, comma 2, 1. 7 agosto 1982, n. 529), si e in presenza, nella materia da essa disciplinata, dell'ipotesi delle grandi derivazioni idroelettriche. Ebbene, come e stato già precisato da questa Corte (sentenza n. 182 del 1987), le province di Trento e di Bolzano si giovano nella materia de qua di una disciplina speciale formata dal concorso degli artt. 12 e 13 dello statuto, che hanno carattere prevalentemente procedimentale, in quanto stabiliscono due procedimenti che si differenziano per il diseguale rilievo che in essi assume la partecipazione della provincia interessata. Infatti come chiarisce la richiamata sentenza, nell'ipotesi di domande di concessione presentate in concorrenza dagli enti locali e dall'E.N.EL., ovverosia da enti pubblici, si applica l'art. 13, ultimo comma, e quindi la procedura dell'intesa ivi prevista. Si applica invece l'art. 12, che deve <considerarsi regola generale nell'ambito della disciplina speciale>-e quindi il parere, le osservazioni e le opposizioni prendono il posto dell'intesa - nel caso di concorso di domande tra enti pubblici e soggetti privati autoproduttori, nonché in caso di proroga di concessioni in atto di grandi derivazioni.
Applicando tale sistematica ricostruzione normativa, operata dalla richiamata giurisprudenza, alla fattispecie oggetto della norma impugnata, si ricava che, in presenza di specifiche norme statutarie che disciplinano i rapporti tra lo Stato e le province autonome nel settore delle grandi derivazioni idroelettriche (art. 12 e 13 dello statuto), inconferente e il richiamo, a sostegno della censura, ad altre disposizioni statutarie che regolano diverse materie (artt. 8, n. 19, e 9, n. 9), ovvero dispongono in tema di procedimenti diretti alla modifica di norme dello stesso statuto (art. 104, primo

comma, in riferimento all'art. 13) non applicabili al caso specifico, o all'adozione delle occorrenti norme di attuazione (art. 107 dello statuto).
Quanto infine all'indicazione di queste ultime norme, quali ulteriore ed autonomo parametro di riferimento, a prescindere da ogni valutazione sulla loro idoneità ad essere collocabili, nel sistema delle fonti, sullo stesso piano del corpo normativo di cui sono diretta attuazione (sent. n. 182 del 1987 cit.), va precisato che in ogni caso esse non hanno la forza di innovare alle norme dello statuto; nella specie, l'art. IL del d.P.R. n. 381 del 1974, pur esplicitando le ipotesi di scadenza, decadenza e rinuncia delle concessioni (ultra e non contra lo statuto), e in sostanza una riproduzione della norma statutaria (art. 13, ult. comma) che, ripetesi, nella specie non e invocabile, e il d.P.R. n. 235 del 1977, richiamato nell'intero testo normativo, non reca disposizioni conferenti con l'oggetto della norma impugnata, che ha riguardo alla proroga delle concessioni di grandi derivazioni.
Per quanto detto, non può accogliersi nemmeno la questione proposta in via subordinata, circa la necessita di una previa intesa, poiché questa e richiesta dallo statuto solo per l'ipotesi disciplinata nell'art. 13, ultimo comma, e non invece nell'art. 12, che e la sola norma parametro di riferimento e che, pero, non e nella specie violata, potendo la provincia autonoma esprimere sempre i pareri e formulare le osservazioni e le opposizioni ivi previste.
10.1.-Parimenti infondate sono le questioni proposte dalla Regione Valle d'Aosta avverso lo stesso art. 20, ottavo comma, nonché nei confronti dell'art. 24 della legge, che disciplina il diritto di prelazione sulle concessioni idroelettriche, assumendosi , in relazione ad entrambe le norme me impugnate, la lesione <dei diritti e attribuzioni spettanti alla regione in forza degli artt. 7 e 8 del relativo statuto> e la violazione dell'art. 2 delle norme di attuazione adottate con il d.P.R. 27 dicembre 1985, n. 1142.
Nessuno dei parametri invocati può sostenere le censure. Infatti, come già ricordato in precedenza, gli artt. 7 e 8 dello statuto disciplinano il regime delle acque pubbliche esistenti nella regione, prevedendo nel contempo esplicita deroga per l'ipotesi che dette acque siano oggetto di un piano di interesse nazionale (art. 7, ultimo comma); tale e il caso in esame, di fronte al quale la regione non ha titolo per invocare eventuali lesioni del diritto all'uso di acque considerate dal piano energetico nazionale.
La norma di attuazione richiamata (art. 2 d.P.R. n. 1142 del 1985), poi, si limita a precisare che, nell'ambito del trasferimento delle funzioni amministrative alla regione, sono ricomprese quelle concernenti determinate attività nel settore dell'energia, ovviamente esercitabili nei limiti delle norme statutarie e salve le deroghe ivi previste.
10.2.-Sono invece inammissibili gli ulteriori profili di censura, proposti sempre dalla Regione Valle d'Aosta avverso gli stessi articoli 20, ottavo comma, e 24, sesto comma, della legge, nell'assunto che le norme impugnate, mentre prevedono l'acquisizione di un parere dell'E.N.EL., ignorerebbero <la posizione della regione>.
Nessun parametro costituzionale e infatti invocato a sostegno della doglianza che, nella sua genericità, non consente alla Corte la percezione degli esatti termini delle questioni.
10.3. - Egualmente inammissibile e la ulteriore censura riferita all 'art. 24, secondo comma, della legge, sostenendosi che la norma <si preoccupa di salvaguardare le competenze delle province autonome di Trento e di Bolzano> e non conterrebbe invece nessuna <previsione per quanto riguarda la regione ricorrente>. Va in proposito ricordato che le regioni ad autonomia speciale possono dolersi della lesione di proprie competenze in relazione alle norme statutarie che fissano i modi e i limiti delle

rispettive autonomie, ma non possono invocare regimi di autonomia speciale dettati per altre regioni o per le province autonome.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale, dei seguenti articoli della legge 9 gennaio 1991, n. 9 (Norme per l'attuazione del nuovo piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali): art. 3, primo e terzo comma, nella parte in cui non prevede che il permesso di prospezione e accordato <d'intesa>, nei sensi espressi in motivazione, <con la regione autonoma Valle d'Aosta o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano>; artt. 5, primo comma, e 6, primo comma, nella parte in cui non prevedono che il permesso di ricerca e accordato <d'intesa>, nei sensi espressi in motivazione, <con la regione autonoma Valle d'Aosta o con la provincia autonoma di Trento o di Bolzano>; art. 9 in quanto non prevede che la concessione di coltivazione sia accordata d'intesa, nei sensi espressi in motivazione, con la regione autonoma Valle d'Aosta o con la provincia autonoma di Trento o di Bolzano;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla regione autonoma Valle d'Aosta con il ricorso in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 17, secondo comma, lett. b) della legge 9 gennaio 1991, n. 9, sollevate dalla provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 8 nn. 5, 6, 17, e 9 nn. 3, 8, dello statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670);

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 20, ottavo comma, e 24, secondo e sesto comma, della legge 9 gennaio 1991, n. 9, sollevate, con il ricorso in epigrafe, dalla regione autonoma Valle d'Aosta in riferimento a nessun parametro costituzionale o statutario;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, sollevata dalla regione autonoma Valle d'Aosta, con il ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, lett. d), 5, 7 e 8 dello statuto speciale (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4);

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, ottavo comma, della legge 9 gennaio 1991, n. 9, sollevata dalla provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 8 n. 19; 9 n. 9; 12; 13; 104, primo comma; 107 dello statuto speciale, nonché alle norme di attuazione contenute nell'art. 11 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 e nel d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 20, ottavo comma, e 24 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, sollevate dalla regione autonoma Valle d'Aosta, con il ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e all'art. 2 del d.P.R. 27 dicembre 1985, n. 1142.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18/12/91.

Aldo CORASANITI, PRESIDENTE
Vincenzo CAIANIELLO, REDATTORE
Depositata in cancelleria il 27/12/91.

ORDINANZA N. 68
ANNO 1992
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 195 del d.P.R.29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni),come modificato dall'art. 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103 e dell'art. 30, settimo comma, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), promossi con n. 3 ordinanze emesse il 4 giugno 1991 dal Pretore di Saluzzo nei procedimenti penali a carico di Pacifico Salvatore, Scavino Flavio e Mosso Pasqualino, iscritte ai nn. 552, 553 e 554 del registro ordinanze 1991 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 1991.

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

udito nella camera di consiglio del 4 dicembre 1991 il Giudice relatore Ugo Spagnoli.

Ritenuto che con le tre ordinanze, di identico tenore, indicate in epigrafe il Pretore di Saluzzo ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a)dell'art. 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, nel testo sostituito con l'art. 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103;

b) dell'art. 30, settimo comma, della legge 6 agosto 1990, n. 223;

sostenendo che essi violerebbero i principi di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) nella parte in cui assoggettano ad identica sanzione penale l'abusiva installazione di impianto radioelettrico di telecomunicazione, senza distinguere l'ipotesi in cui lo stesso sia soggetto a regime concessorio da quella - meno grave - in cui sia soggetto a semplice regime autorizzatorio;

che é intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate;

Considerato che la questione riferita alla disposizione sub a) - già dichiarata non fondata con la sentenza n. 237 del 1984 e manifestamente infondata con numerose ordinanze (da ultime, nn. 13, 160, 331 e 394 del 1989) - é ormai palesemente irrilevante nel giudizio principale, dato che la norma impugnata non é in esso più applicabile essendo stata sostituita col predetto art. 30, settimo comma, della legge n. 223 del 1990, che prevede un trattamento sanzionatorio più favorevole (art. 195, secondo comma, nuovo testo);

che tale questione va perciò dichiarata manifestamente inammissibile;

che la questione riferita alla disposizione sub b) é stata dichiarata manifestamente infondata con l'ordinanza n. 272 del 1991;

che rispetto a tale decisione il giudice a quo non prospetta argomentazioni o profili nuovi.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n.87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimitàcostituzionale dell'art. 195 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 1 del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), nel testo sostituito con l'art.45 della legge 14 aprile 1975, n. 103, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione dal Pretore di Saluzzo con tre ordinanze del 4 giugno 1991;
2) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, settimo comma, della legge 6 agosto 1990, n.223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione con le medesime ordinanze.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 05/02/92.
Aldo CORASANITI, Presidente
Ugo SPAGNOLI, Redattore
Depositata in cancelleria il 24/02/92.

SENTENZA N.382
ANNO 1992
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, secondo e terzo comma, 4, 6, 7, 8, 9, 10 ed 11 della legge 5 febbraio 1992, n. 68 (Ristrutturazione dell'autotrasporto di cose per conto di terzi), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento notificato il 13 marzo 1992, depositato in cancelleria il 23 marzo 1992 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 1992.

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

udito nell'udienza pubblica del 30 giugno 1992 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

udito l'Avvocato Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

l.-La ricorrente Provincia autonoma di Trento assume l'illegittimità costituzionale di quasi tutte le disposizioni costituenti la legge 5 febbraio 1992, n. 68, che reca norme in tema di ristrutturazione dell'autotrasporto di cose per conto di terzi.

Risulterebbero in particolare violate:

1) la competenza esclusiva in materia di artigianato (ex art. 8, numero 9, dello Statuto speciale) laddove gli artt. 3, secondo e terzo comma, nonché 4 e 6 della legge citata prevedono, per le imprese artigiane esercenti l'autotrasporto, agevolazioni nell'ammortamento dei mutui in caso di associazione in cooperative o consorzi, ovvero per l'acquisto di automezzi e per la realizzazione di infrastrutture. Parimenti lesivi sarebbero gli artt.9 e 10 che, rispettivamente, incentivano le cessazioni di attività per imprenditori singoli ed accordano la fiscalizzazione degli oneri sociali a chi assume questi ultimi alle proprie dipendenze;

2) la competenza concorrente in materia di incremento della produzione industriale (ex art. 9, numero 8, dello Statuto) ed il connesso sistema di finanziamento (di cui all'art. 15) allorché le provvidenze di cui sopra abbiano come destinatarie imprese industriali anziché artigiane;

3) la competenza amministrativa riconosciuta dall'art. 16 dello Statuto nelle materie e nei limiti in cui la Provincia stessa può emanare norme legislative, in quanto l'art. 11 della legge impugnata, escludendo la Provincia, centralizza ogni momento programmatorio e decisionale in tema di erogazioni del Ministro dei trasporti;

4) la competenza esclusiva in materia di addestramento e formazione professionale sancita dall'art. 8, numero 29, dello Statuto, poiché l'art.8 della citata legge n. 68 del 1992 istituisce ed incentiva finanziariamente corsi di addestramento entro un contingente prefissato dal Ministro, direttamente disciplinandone durata e programmi.

2.1 - II ricorso é infondato.

La legge 5 febbraio 1992, n. 68, enuncia, all'art. 1, le proprie finalità, chiarendo che l'intervento statale nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi é volto ad

incrementare le dimensioni delle imprese- favorendo la cessazione di attività di quelle che dispongono di un solo veicolo, nonché le fusioni e le forme di associazione-ed altresì a promuovere le attività accessorie e complementari (depositi ed attività logistiche), l'informatizzazione e la rilevazione di costi ed indici di produttività, nonché la formazione e l'aggiornamento professionale.
Inoltre il legislatore ha inteso favorire l'ammodernamento del parco veicoli in funzione della maggior sicurezza ed efficienza del trasporto e l'esercizio di trasporti combinati.
Dagli atti parlamentari relativi ai lavori preparatori emerge, sulla scorta dei dati risultanti da precedenti indagini conoscitive, un quadro di grave crisi del settore, unitamente alla consapevolezza della sua essenzialità ai fini dello sviluppo economico. Premessa infatti l'assoluta prevalenza del c.d.<trasporto su gomma> rispetto alle alternative ferroviarie o cabotiere (che rappresenta il primo dato di squilibrio del nostro sistema), si rileva come l'82% delle imprese italiane disponga di uno o due automezzi, pur disimpegnando soltanto il 35% del traffico nazionale e come la presenza di vettori stranieri sia in continua crescita sul mercato. Di qui l'urgenza di ristrutturare il comparto, secondo modalità concordate con le associazioni sindacali di categoria onde consentire la necessaria competitività in vista della prossima integrazione europea.
Nei Paesi membri della CEE, infatti, sono già molto diffuse forme di trasporto intermodale tramite <containers>, ed operanti infrastrutture come gli interporti, atti a disimpegnare sistemi di traffico combinato, mentre esigenze di sicurezza e di tutela dell'ambiente favoriscono modalità diverse d'incentivazioni al rinnovo degli automezzi.
2.2-Tanto premesso, risulta evidente la rilevanza nazionale dell'interesse sotteso alla legge, mentre la non frazionabilità dello stesso é addirittura in re ipsa, non potendosi ipotizzare alcun intervento condizionato da limiti territoriali su un fattore del processo produttivo che trova la sua ragion d'essere ed esalta la sua efficienza nella mobilità e nel collegamento con altri sistemi (cfr. sentenze nn. 734 e 796 del 1988).
Parimenti ragionevole e non arbitrario, bensì giustificato da circostanze evidenti o perfino notorie, appare l'apprezzamento compiuto dal legislatore in ordine all'interesse suddetto. In particolare sono fondate e condivisibili le considerazioni circa l'essenzialità del settore, la molteplicità delle interrelazioni che il trasporto attiva, le implicazioni economiche della ristrutturazione e, soprattutto, l'urgenza di quest'ultima.
2.3-Per realizzare tali finalità é stato scelto lo strumento dell'incentivazione finanziaria, sostanzialmente realizzandosi il descritto interesse attraverso un organico complesso di agevolazioni che, seppure limitate nel tempo, per l'idoneità ad incidere in modo strutturale sul comparto, per la molteplicità delle valenze e per l'interdipendenza degli effetti, configurano nel loro insieme una normativa di programmazione economica.
Di qui la complessiva congruità dell'intervento legislativo rispetto alle esigenze che si propone di soddisfare, intervento peraltro attestato sulla soglia minima della agevolazione economica diretta, strumento questo neppure più utilizzabile in futuro ai sensi dell'art. 4, terzo comma, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (che espressamente vieta i finanziamenti diretti nelle materie di competenza propria delle province).
Tali conclusioni possono agevolmente verificarsi rispetto alle diverse censure prospettate dalla ricorrente.
3.1 -Gli artt. 3, secondo e terzo comma, 4 e 6 accordano mutui con onere di ammortamento per capitale ed interessi a totale carico dello Stato in favore delle imprese costituitesi a seguito di fusioni, nonché dei nuovi consorzi o cooperative,

ovvero di aziende aventi determinate dimensioni minime, che acquistino veicoli nuovi. Le norme prevedono meccanismi di revoca dei benefici ove vengano meno i presupposti per la concessione degli stessi.
L'art. 6, inoltre, accorda l'agevolazione anzidetta anche per la realizzazione di investimenti legati alla logistica, alle infrastrutture ed alla informatizzazione. L'art. 7 prevede che sia il Ministro del tesoro, con proprio decreto emanato su proposta del Ministro dei trasporti, a stabilire i criteri e le modalità per l'accessione dei mutui.
3.2-Un secondo gruppo di incentivi é volto a favorire la cessazione dell'attività attraverso l'erogazione (art. 9) di una liquidazione a tutti gli autotrasportatori privi di dipendenti, che abbiano la disponibilità di un solo autoveicolo ed abbiano superato i 60 anni, se uomini, ed i 55, se donne. Anche qui una serie di adempimenti, quali la cancellazione dall'albo delle imprese artigiane ed il declassamento della patente di guida, oltre alla previsione di svariate sanzioni, assistono la manovra che trova il suo logico completamento nell'art. 1l. Tale norma concede alle imprese, per due anni, la fiscalizzazione degli oneri sociali relativi alle retribuzioni di ex-imprenditori, già esercenti l'autotrasporto con unico automezzo, che dalle imprese stesse siano stati assunti.
3.3 -Appare evidente la complementarietà delle singole previsioni ed il rapporto di interdipendenza funzionale che ne condiziona l'efficacia, sì che non sarebbe possibile disarticolare l'intervento in ragione delle dimensioni artigianali ovvero industriali delle imprese destinatarie.
La descritta dimensione dell'interesse sotteso induce poi a valutare come proporzionate ed adeguate alla realizzazione del medesimo le azioni volte a dare forza di mercato alle aziende del comparto, senza peraltro privare le province della potestà legislativa.
Invero, oltre alla già affermata non inscrivibilità della disciplina entro limiti territoriali, si può notare che la legge in materia emanata dalla Provincia ricorrente ha un'estensione temporale più ampia, un'incidenza parzialmente diversa e si vale di differenti strumenti di finanziamento.
Previsto per cinque anni, l'intervento provinciale di cui alla legge 16 marzo 1992, n.13, espressamente esclude la cumulabilità dei contributi a fondo perduto ivi contemplati in caso di agevolazioni concesse per le stesse finalità dallo Stato (cfr. art. 5, sesto comma, ed art. 8, secondo comma), imponendo altresì agli interessati di dichiarare, nelle domande volte ad ottenere i contributi in parola, di non aver presentato domande sulle medesime operazioni ai sensi di leggi statali.
Sempre dovendosi escludere che, con le premesse di cui sopra, la legge provinciale possa impedire la realizzazione di un interesse nazionale attraverso la legge statale (che nella specie é, peraltro, di data anteriore), si osserva come la citata legge n.13 del 1992 consideri soltanto alcuni aspetti della problematica afferente all'autotrasporto: il rinnovamento del parco veicolare, ad esempio, é incentivato con riguardo alla riduzione dell'inquinamento atmosferico ed acustico (laddove i parametri della legge impugnata sono la sicurezza e l'efficienza), mentre il carattere combinato del trasporto é visto limitatamente all'integrazione strada-rotaia.
Il che vale ulteriormente a negare la duplicazione paventata dalla difesa della ricorrente.
Quest'ultima asserisce inoltre di non aver a suo tempo denunziato la previgente legge 30 luglio 1985, n. 404, recante provvedimenti urgenti per la ristrutturazione del mercato dell'autotrasporto, in considerazione appunto del suo carattere di urgenza. Può rilevarsi in proposito come, al contrario della precedente, sia proprio l'attuale legge impugnata a

delineare una manovra ben circoscritta in un triennio, meno penetrante in rapporto alle competenze provinciali ma soprattutto più organica negli strumenti ed ampia nelle finalità.
Di qui non già l'asserito carattere di disciplina di dettaglio, bensì quello di norma generale sulla programmazione che giustifica la deroga al meccanismo di finanziamento ex art. 15 dello Statuto (sentenza n. 796 del 1988). Finanziamento che si realizza nella specie direttamente a favore degli interessati attraverso il .Fondo nazionale per l'autotrasporto di cose per conto di terzi> (istituito dall'art. 2 della citata legge n. 404 del 1985).
I caratteri di incentivazione propri di tale Fondo escludono altresì la violazione della norma <rinforzata> di cui all'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386, che prevede la partecipazione delle Province autonome alla ripartizione dei fondi speciali ma solo allorché questi siano stati istituiti per garantire <livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale> (cfr. sentenza n. 116 del 1991).
4.-Quanto alle censure rivolte agli artt. 7 ed 11, é evidente come le competenze del Ministro dei trasporti siano strumentali rispetto alla necessaria, uniforme attuazione degli obiettivi, in particolare per assicurare una distribuzione degli incentivi secondo un'ottica globale.
Inoltre la composizione del comitato deputato a fornire il proprio parere sulle domande di concessione dei benefici ex art. 11, primo comma, lett. c), e secondo comma, appare del tutto coerente con l'impostazione della legge-che per la sua complessità interessa diversi momenti dell'amministrazione pubblica-e con la già vista matrice negoziale della stessa.
Le implicazioni occupazionali e previdenziali, gli effetti sul commercio ed i profili finanziari nonché, infine, il permanente coinvolgimento delle categorie produttive, evidenziano il raggio di azione della disciplina ed i suoi riflessi, ulteriormente ne escludono l'assoggettabilità ai limiti invocati dalla ricorrente, e motivano la partecipazione dei rappresentanti dei Ministeri del tesoro, del lavoro e della previdenza sociale, dell'industria, commercio ed artigianato e delle associazioni sindacali più rappresentative.
5. - É infine impugnato - per violazione dell'art. 8, numero 9, dello Statuto-l'art. 8, in cui si accorda la fiscalizzazione degli oneri sociali relativi a quel personale per il quale imprese, cooperative e consorzi abbiano realizzato (anche consorziandosi tra loro o tramite le associazioni sindacali) corsi di formazione professionale di durata minima di 300 ore, sulla base di programmi concordati a livello nazionale tra le associazioni di categoria e le organizzazioni sindacali e depositati presso il ministero.
Anche qui l'intervento dell'amministrazione centrale risponde ad una funzione di controllo e ad un'esigenza di uniformità, mentre la previsione in quanto tale si inserisce nel complessivo disegno di potenziamento del comparto sotto il profilo della miglior qualificazione (e quindi produttività) del personale, destinato ad operare nell'ambito di strutture, sistemi e mezzi prevalentemente rinnovati.
L'organizzazione resta nel quadro delle iniziative imprenditoriali e la norma si limita ad incentivarle, favorendo non solo i momenti di aggregazione tra aziende ma anche il ruolo del sindacato, senza che si determini il denunciato effetto incisivo delle potestà provinciali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt.3, secondo e terzo comma, 4, 6, 7, 8, 9, 10 ed 11 della legge 5 febbraio 1992, n. 68 (Ristrutturazione dell'autotrasporto di cose per conto di terzi), sollevate, in riferimento agli artt. 8, numero 9 e numero 29, 9, numero 8, 15 e 16 dello Statuto speciale della Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21/07/92.
Aldo CORASANITI, Presidente
Francesco Paolo CASAVOLA, Redattore
Depositata in cancelleria il 29/07/92.

SENTENZA N. 393
ANNO 1992
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, secondo comma e 16, della legge 17 febbraio 1992, n. 179 (Norme per l'edilizia residenziale pubblica), promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Umbria, Emilia- Romagna e Veneto, notificati rispettivamente il 27 ed il 30 marzo 1992, depositati in cancelleria il 1 e l'8 aprile successivo ed iscritti ai nn.33, 34, 39 e 40 del registro ricorsi 1992.

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

udito nell'udienza pubblica del 30 giugno 1992 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

uditi gli avvocati Alberto Predieri per la Regione Toscana, Alberto Predieri e Maurizio Pedetta per la Regione Umbria, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1. I ricorsi proposti investono questioni analoghe o connesse; essi vanno riuniti e decisi con un'unica sentenza.

2. Le questioni di costituzionalità sollevate consistono nello stabilire se l'art. 16 della l. 17 febbraio 1992, n. 179 - prevedendo e disciplinando un nuovo strumento urbanistico, denominato "programma integrato d'intervento" (avente la finalità di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale), in se stesso considerato e nella relativa disciplina operativa, con la previsione della procedura di promozione, approvazione ed efficacia - contrasti:

a) con gli artt. 115, 117 e 118 Cost., in quanto rientrano nella competenza legislativa regionale tanto la determinazione delle procedure e della programmazione urbanistica, con riferimento all'intero territorio regionale, alla localizzazione degl'insediamenti e alle relative infrastrutture, quanto la materia dell'edilizia residenziale pubblica, potendo lo Stato emanare al riguardo solo norme di principio (questione proposta dalle Regioni Umbria, Toscana, Veneto ed Emilia-Romagna);

b) con gli artt. 3, 115, 117, 118 e 128 Cost., poiché la disciplina da parte dell'art. 16 della legge n. 179 del 1992 dei programmi integrati di intervento, formulati e gestiti dai comuni, viene ad incidere sull'ordine delle funzioni e delle competenze degli enti locali, quale é definito dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, che é legge di principio e non può essere derogata "se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni", mentre l'art. 16 l'ha derogata implicitamente, prevedendo la possibilità che detti programmi costituiscano variante di qualsiasi previsione di strumentazione urbanistica, sia comunale, che provinciale o regionale, violando le competenze regionali e comunali e disponendo irragionevolmente che la regione possa richiedere modificazioni al programma sottopostole, senza che sia contestualmente previsto come debba essere risolto il conflitto col proponente in caso di mancato accoglimento della richiesta (ricorsi delle Regioni Umbria, Toscana e Veneto);

c) con l'art. 3 Cost., avendo derogato ai principi fondamentali in materia di programmazione urbanistica, consentendo una procedura semplificata e meno garantista proprio in relazione ad interventi che, per la loro complessità, richiedevano maggiori garanzie, a fronte degl'interessi economici coinvolti (ricorso della Regione Emilia-Romagna);
d) con l'art. 97 Cost., in quanto la disciplina da esso dettata ha eliminato ogni verifica tecnica sui programmi in questione, demandandone la formulazione e l'approvazione ad organi politici, inidonei a compiere quelle imparziali verifiche tecnico-amministrative necessarie nella fase attuativa della pianificazione (ricorso della Regione Emilia-Romagna);
e) con l'art. 9, secondo comma, Cost., in quanto deroga alle norme che impongono speciali nulla osta ed autorizzazioni a tutela dei valori architettonici, artistici e paesistici coinvolti dal piano (ricorso della Regione Emilia-Romagna).
La Regione Emilia-Romagna ha proposto anche questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della l. 17 febbraio 1992, n.179 e, specificamente, dei commi sette e nove dell'art. 16, in riferimento all'art. 3 Cost., deducendo che essi contengono disposizioni finanziarie viziate da irrazionalità, in quanto i "programmi integrati d'intervento" sarebbero sostanzialmente estranei alla materia dell'edilizia residenziale pubblica, cosicché non si giustifica l'imposizione, ivi prevista, alle regioni di destinare parte dei finanziamenti assegnati all'edilizia residenziale pubblica ai programmi integrati, né la priorità nell'assegnazione dei fondi ai comuni, né l'intervento contributivo dello Stato.
L'impugnativa dell'art. 1, secondo comma, della l. 17 febbraio 1992, n. 179 - come si evince dal contesto del ricorso - in effetti va riferita all'art.2, comma secondo, della legge in esame.
3. Va premesso che la legge 17 febbraio 1992, n. 179, nell'art. 16 configura un nuovo strumento di programmazione territoriale, denominato programma integrato di intervento. La normativa che lo concerne ha carattere provvisorio (art. 1 della legge) fino all'entrata in vigore della nuova disciplina dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale.
Il primo comma dell'anzidetto art. 16 stabilisce che, "al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i comuni promuovono la formazione di programmi integrati. Il programma integrato é caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati". Il secondo comma dispone che "soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro, possono presentare al comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale".
Del nuovo strumento non sono determinati gli obiettivi specifici, che ne consentano la collocazione qualificata nel sistema degli interventi sul territorio e ciò anche in conseguenza dell'unificazione in un unico disegno di legge governativo, concernente i programmi integrati, di diverse proposte parlamentari di legge, non ispirate ad un concetto unitario e ad una valutazione omogenea della funzione del nuovo strumento nel quadro della disciplina "urbanistica, edilizia ed ambientale".

Si coglie, invero nell'anzidetto schema programmatico l'obbiettivo plurifunzionale, riconducibile alle ora enunciate categorie (urbanistica, edilizia e ambientale), anche se non appaiono del tutto precisi i limiti di operatività e di coordinamento con gli strumenti tipici di disciplina di settore, soprattutto in relazione ai piani di coordinamento e a quelli paesistici, nonché ai piani regolatori generali.
Siffatta incertezza non sembra peraltro riflettersi in modo tale sulle competenze regionali, da dar fondamento alle questioni di legittimità costituzionale dei primi due commi dell'art. 16 della l. n. 179 del 1972, sollevate in riferimento agli artt. 115, 117 e 118 Cost..
É da rilevare subito che le ora dette censure si riferiscono allo schema di programma integrato come tipo in sé, prescindendo cioé dagli effetti concreti che esso é destinato ad esplicare e che formano oggetto di apposite impugnative. Tale ambito é chiaramente delimitato nei ricorsi dal riferimento al primo e secondo comma della l. n. 179, il cui contenuto si é già indicato. Detti commi, concernendo gli scopi, le caratteristiche ed i soggetti legittimati alla formazione dei nuovi programmi di intervento, non invadono settori di competenza regionale, dato che regolano materie che appartengono alla competenza dello Stato.
Spetta, invero, a quest'ultimo la determinazione del tipo di intervento programmatico destinato ad operare su tutto il suo territorio e diretto a fissare le linee essenziali e gli elementi caratteristici di una nuova figura. Si tratta di normativa di principio, che non può trovare ostacolo nella potestà di programmazione territoriale attribuita alle Regioni, in quanto fissa schemi e modelli, che consentono a detta potestà di esplicarsi in modo unitario ed omogeneo.
L'art. 81 del d.P.R. n. 616 del 1977 é chiaro in tal senso, quando nella lett. a) attribuisce allo Stato, nell'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento, l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento all'articolazione territoriale degli interventi di interesse statale, alla tutela ambientale ed ecologica del territorio ed alla difesa del suolo.
Per queste ragioni si supera anche il profilo della censura, che ravvisa la violazione delle competenze regionali, collegandola al combinato disposto degli artt. 3 e 15 della l. n. 142 del 1990, che attribuisce alla regione, con il concorso degli enti locali dalla legge stessa indicati (provincia e comune), la determinazione degli obiettivi generali della programmazione economico- sociale e territoriale, nonché la disciplina dell'approvazione e del concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento.
Questa Corte (sent. 15 luglio 1991, n. 343) ha chiarito l'ambito della competenza regionale nel quadro della programmazione territoriale, come regolata dalla l. n. 142 del 1990 e i limiti di incidenza su essa delle competenze dei diversi soggetti pubblici territoriali stabilite dalla legge stessa.
Pare qui opportuno rilevare che la Corte ha affermato l'appartenenza alle regioni del potere di individuare, nelle materie ad esse attribuite, il carattere unitario nei rispettivi territori delle relative funzioni e l'ambito di incidenza del piano territoriale di coordinamento provinciale condizionato da tale preventiva individuazione, ma non ha toccato il tema della competenza statale nella determinazione di schemi o tipi uniformi di intervento sul territorio, rispetto ai quali valgono le considerazioni già svolte; da esse discende il riconoscimento allo Stato dei relativi poteri normativi.

4. Quanto alle altre censure di legittimità proposte sempre nei confronti del primo e secondo comma dell'art. 16 della l. n. 179, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 128 Cost., si rileva innanzitutto che, nei giudizi d'impugnazione di leggi statali in via principale, le regioni, pur potendo dedurre unicamente la lesione delle proprie competenze legislative stabilite dalla Costituzione, sono legittimate ad invocare, a tal fine, anche precetti diversi da quelli contenuti nel titolo quinto della Costituzione purché ne colleghino la violazione - come avviene nel caso di specie - all'incidenza sull'autonomia regionale (cfr. sentenze n.343 del 1991; n. 407 del 1989; n. 961 del 1988).
Le censure non sono, peraltro, fondate.
L'impugnativa, anche in questa parte, ha sempre ad oggetto la norma che prevede il nuovo tipo di intervento territoriale, denominato "programma integrato", prescindendo dalla valutazione della sua azione e dei suoi effetti. Non é dato riscontrare, nella detta configurazione dello schema dell'intervento, irrazionalità censurabili in base all'art.3 Cost. o elementi in contrasto con il principio del buon andamento della p.a. ovvero con la disciplina dei rapporti tra regioni ed enti locali minori, né infine con le esigenze della tutela del paesaggio.
La normativa censurata ha invero, carattere ricognitivo-descrittivo dello strumento, per quanto riguarda il suo oggetto, e fa riferimento astratto ai soggetti pubblici e privati che vi possono partecipare, senza delineare alcuna azione concreta ad essi riferibile, con mancanza di interferenza sull'ambito regionale. É da segnalare inoltre la funzione di coordinamento, che é nota qualificante della nuova figura programmatica, funzione che, in sé considerata, non é, per se stessa, lesiva.
Anche in riferimento ai parametri ora indicati sono quindi non fondate le questioni di legittimità costituzionali del primo e secondo comma dell'art.16.
5. Fondate sono, invece, le censure che hanno ad oggetto i commi terzo, quarto, quinto, sesto dell'art. 16 con riguardo agli artt.115, 117, 118, 3 e 97 della Costituzione.
Si tratta di normativa delle operazioni concrete o di carattere finanziario che, dopo la configurazione-descrizione del tipo di strumento, compiuta nei primi tre commi dello stesso art. 16, regola il programma integrato nell'azione e negli effetti.
Si dispone che tale programma é approvato dal consiglio comunale e l'approvazione ha "gli effetti dell'art. 4 della legge 28 gennaio 1977, n.10".
Qualora il programma sia in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici, la delibera di approvazione é soggetta alle osservazioni da parte di associazioni, di cittadini e di enti, da inviare al comune entro quindici giorni dalla data della sua esposizione all'albo pretorio. Il programma, con le relative osservazioni, é trasmesso alla regione entro dieci giorni e quest'ultima deve provvedere alla approvazione o alla richiesta di modifiche entro i successivi centocinquanta giorni, "trascorsi i quali si intende approvato" (comma quarto). Il programma può derogare alle disposizioni planovolumetriche previgenti in relazione ai singoli edifici, purché non sia superata la densità complessiva preesistente dell'intero ambito territoriale (comma quinto) e può essere realizzato anche al di fuori della programmazione urbanistica pluriennale prevista dall'art. 13 della legge n. 10 del 1977 (comma sesto).
La disciplina ora esposta determina gli effetti sostanziali, oltre che il meccanismo di formazione del programma integrato, con particolare riferimento al potere di deroga alla legislazione urbanistica vigente.

Sotto questo aspetto é evidente l'incidenza di essa sulla potestà legislativa (art. 117, primo comma, Cost.) e sulle attribuzioni amministrative (art. 118, primo comma, Cost.) delle Regioni, con violazione dell'autonomia garantita dall'art. 115 Cost..
In base al terzo e quarto comma dell'art. 16 della l. n. 179, il programma integrato opera come strumento di governo delle materie, alle quali si riferisce, a regime normativo privilegiato e con potere di deroga agli strumenti urbanistici in vigore, in base alla sola approvazione del consiglio comunale, resa particolarmente incisiva dall'operatività della regola del silenzio-assenso da parte della regione (quarto comma).
Detti programmi sono dotati, poi, di particolare energia per quanto attiene alla fase procedimentale del rilascio delle concessioni edilizie, per effetto della soppressione della verifica della conformità del progetto concreto alle previsioni del piano. Esemplare al riguardo é il terzo comma dell'art. 16 che attribuisce ai programmi integrati "gli effetti di cui all'art. 4 della legge 28 gennaio 1977, n. 10".
Si determina così una grave deroga al principio di distinzione tra programmazione territoriale, come diretta a regolare la destinazione e l'uso del territorio, e legittimazione all'esecuzione dell'opera, conferita al soggetto interessato con il rilascio dell'atto amministrativo senza il controllo di coerenza dell'intervento specifico con gli indirizzi programmatici, controllo particolarmente necessario, per l'osservanza, che esso consente, del precetto dell'art. 4, comma primo, della stessa l. n. 10 del 1977, secondo il quale la concessione é data in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi.
L'unificazione di momenti diversificati sulla base di una lunga tradizione della legislazione urbanistica, realizzata nel programma integrato si riflette sulla determinazione e sul funzionamento della licenza edilizia, che viene a configurarsi come elemento automatico della previsione programmatica; si priva, così, l'atto concessivo della necessaria autonomia, che é la base necessaria per la ponderazione degli interessi coinvolti e per l'adeguamento della concessione alle esigenze del programma stesso.
Quanto all'interpretazione differenziata data al comma terzo dell'art.16 dalla Regione Emilia- Romagna, secondo la quale la regola del silenzio- assenso farebbe riferimento non già al rilascio della licenza edilizia, ma alla procedura di approvazione dei programmi integrati, resa particolarmente incisiva per il funzionamento della regola stessa, é da rilevare che, pur essendo configurabili nei confronti della regione comportamenti che rendono operante tale principio (e il quarto comma dell'art. 16 ne rende significativo esempio), nella fattispecie prevista dal terzo comma dell'articolo cit., il riferimento all'art. 4 l.n.10 del 1977 sembra contenere il richiamo alla concessione edilizia.
Il giudizio di legittimità della norma impugnata deve, quindi, limitarsi a questo angolo visuale, alla stregua delle considerazioni svolte.
6. I risultati operativi del nuovo strumento territoriale appaiono in contrasto con le esigenze di un razionale uso del territorio, con possibilità di interventi indiscriminati, non confortati dall'assistenza di meccanismi diversificati e di organi tecnici, con conseguenti limitazioni della stessa potestà di annullamento dell'atto concessivo, non accompagnato nella formazione e nell'azione di adeguate misure di riscontro.
É da rilevare, inoltre, che i commi quinto e sesto dell'art.16 della l. n. 179 del 1992 consentono una deroga molto ampia ai preesistenti limiti planovolumetrici; contravvenendosi così ancora al principio, posto dall'art. 4, primo comma, della l. n. 10

del 1977, espressione di lunga prassi normativa, della conformità della concessione agli strumenti urbanistici.
La possibilità che il programma integrato determini le modificazioni di precedenti previsioni urbanistiche, con l'impiego di procedimento eventuale ed elastico di garanzia (quarto comma dell'art. 16), si pone come ulteriore causa di alterazione del quadro dei rapporti tra competenze attribuite alle regioni ed agli enti locali nel vigente sistema di programmazione urbanistica, nelle sue articolazioni territoriali e di settore. Risulta chiara l'irrazionalità ed il contrasto della normativa che la produce col principio di buon andamento della pubblica amministrazione, considerata anche la già detta mancanza del diversificato contributo degli organi e uffici competenti in base alle norme generali.
Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità del terzo, quarto, quinto e sesto comma dell'art. 16 della l. 17 febbraio 1992, n. 179.
7. I ricorsi proposti dalle Regioni Umbria, Toscana e Veneto investono l'intero art. 16 della legge n. 179 del 1992, in riferimento agli art. 115, 117, 118, 3 e 128 Cost., ma non contengono alcuna specifica motivazione dell'impugnativa con riguardo ai suoi ultimi tre commi, i quali contengono disposizioni di carattere finanziario. Viceversa, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato espressamente i commi settimo e nono dell'art.16, nonché l'art. 2, comma secondo, della legge n. 179 del 1992, deducendo che le relative disposizioni finanziarie sono viziate da irrazionalità, prevedendo che lo Stato e le regioni utilizzino parte dei fondi destinati all'edilizia residenziale pubblica per il finanziamento dei programmi integrati d'intervento, i quali sarebbero estranei a tale materia.
In mancanza della necessaria, adeguata proposizione di motivi, va dichiarata l'inammissibilità dei ricorsi delle Regioni Umbria, Toscana e Veneto, in riferimento all'enunciata censura dei commi ottavo e nono della legge n.179 del 1992 (cfr. le sentenze n. 49 del 1991 e n.1111 del 1988).
Quanto, invece, all'impugnativa che si riferisce agli artt.16, comma nono, e 2, comma secondo, della l. n. 179, proposta dalla Regione Emilia- Romagna, va osservato che tali norme sono da interpretare nel contesto generale nel quale esse si collocano. In tale quadro ragioni sostanziali, oltre che di riferimento al sistema, comportano che i finanziamenti in questione dovranno o potranno essere destinati dalle regioni o dallo Stato, ai programmi integrati ai sensi, rispettivamente, del secondo comma dell'art. 2, del settimo e nono comma dell'art. 16, soltanto se detti programmi siano riferibili all'edilizia residenziale pubblica.
In base alla valutazione interpretativa ora esposta, la questione non appare fondata, tenuto anche conto che i vincoli di destinazione previsti dall'art. 2, comma secondo e 16 - ad eccezione, come si dirà, del comma settimo - non sono incompatibili con il rispetto dell'autonomia regionale, consentendosi alle regioni nell'ambito di una priorità stabilita, in relazione ad interessi valutati dal legislatore nazionale di particolare rilevanza ed intensità margini di discrezionalità nella distribuzione e nella gestione degli interventi, secondo scelte ad esse riservate (cfr. al riguardo le sentenze n. 279 del 1991 e n. 505 del 1989).
É da accogliere, invece, la censura con riferimento al comma settimo, che fa obbligo alle regioni di concedere i finanziamenti inerenti al settore dell'edilizia residenziale con priorità a quei comuni che provvedono alla formazione dei programmi integrati.
Com'é noto, la materia dell'edilizia residenziale pubblica é devoluta alla competenza legislativa regionale, ai sensi dell'art.117, primo comma, Cost.; in tale materia

confluiscono attribuzioni inerenti all'urbanistica ed ai lavori pubblici d'interesse regionale (sentenza n. 16 del 1992). La normativa interposta del d.P.R. 24 luglio 1977, n.616, sul presupposto della competenza regionale, riserva allo Stato la sola determinazione dei criteri di assegnazione degli alloggi (art. 88, n. 13), conferendo alle regioni ampi poteri di programmazione e di gestione degli interventi pubblici (art. 93, primo comma), nonché l'organizzazione del servizio, da esercitare in conformità dei principi stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali (sentenze n. 594 del 1990; nn.1115 e 727 del 1988).

Una volta devoluti alle regioni i poteri di gestire i fondi in materia di edilizia residenziale, spetta all'autonomia di esse destinarli, nel loro oggetto e modalità, senza vincoli imposti dallo Stato. La destinazione preferenziale, operata dalla legge n. 179 (comma settimo dell'art.16), di detti fondi ai programmi integrati costituisce una deviazione dal criterio base, alterando irrazionalmente il principio della competenza decisoria regionale, che ben potrebbe esplicarsi con la destinazione dei fondi stessi all'edilizia residenziale comunale, prescindendo dal criterio di priorità determinato dalla adozione dei programmi integrati.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità del comma settimo dell'art. 16 della legge impugnata, che viola l'art. 3 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i ricorsi indicati in epigrafe:

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi terzo, quarto, quinto, sesto e settimo dell'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 (Norme per l'edilizia residenziale pubblica);

b) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dei commi ottavo e nono dell'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, sollevata dalle Regioni Umbria, Toscana e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 115, 117, 118 e 128 della Costituzione;

c) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi primo e secondo dell'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n.179, sollevata dalle regioni Umbria, Toscana, Veneto ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 9, 97, 115, 117, 118 e 128 della Costituzione;

d) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale del comma nono dell'art. 16, nonchédell'art. 2, secondo comma, della legge 17 febbraio 1992, n. 179, sollevate in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 07/10/92.

Aldo CORASANITI, Presidente

Gabriele PESCATORE, Redattore

Depositata in cancelleria il 19/10/92.

SENTENZA N. 418
ANNO 1992
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, secondo e terzo comma, 2, 4, primo comma, 5, quarto comma e 14 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile), promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 15 aprile 1992, depositato in cancelleria il 23 successivo ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 1992.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 ottobre 1992 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

uditi l'avv. Maurizio Steccanella per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1. La Regione Lombardia ricorre alla Corte avverso l'art.1, commi secondo e terzo, l'art. 2, l'art. 4, comma primo, l'art. 5, comma quarto e l'art. 14 della legge 24 febbraio 1992, n.225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile).

Le norme sarebbero in contrasto con l'art. 117 della Costituzione e con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, in quanto comporterebbero la riappropriazione da parte dello Stato di materie riservate alle regioni.

Le questioni sono infondate e il ricorso va conseguentemente respinto.

2. La legge impugnata trae origine da alcune proposte di iniziativa parlamentare, presentate già all'inizio della decima legislatura.

Per l'esame di tali proposte le Camere hanno svolto un intenso e prolungato lavoro, ulteriormente protrattosi a seguito del rinvio per il riesame della legge già approvata, disposto dal Presidente della Repubblica con messaggio motivato del 15 ago sto 1990.

La nuova disciplina é stata sollecitata da due esigenze fondamentali, diffusamente avvertite a seguito degli eventi calamitosi verificatisi nel nostro paese negli ultimi decenni: la prima attiene alla necessità di evitare il disordine, l'accavallamento e la dispersione degli interventi che spesso hanno ridotto l'efficacia dell'opera di soccorso, pur quando si sia svolta in modo pronto e generoso. L'esperienza ha insegnato - come rilevava già nel 1965 la commissione parlamentare d'inchiesta sul disastro del Vajont - che nelle improvvise e gravi emergenze é indispensabile una direzione unitaria, che possa agire immediatamente, in un quadro di chiarezza e di certezza per quanto attiene alle competenze e ai poteri.

La seconda esigenza fondamentale concerne l'estensione dei compiti della protezione civile alla previsione ed alla prevenzione degli eventi calamitosi.

Si é ritenuto infatti necessario che l'attività di protezione assuma carattere permanente, dovendo tempestivamente dirigersi sia alla individuazione dei possibili rischi sia allo studio e al la predisposizione degli interventi da attuarsi al verificarsi dell'evento calamitoso.

3. Il fulcro della legge n. 225 sta, per quanto attiene alla esigenza di unitarietà di direzione che qui viene in rilievo, nel secondo comma dell'art. 1, il quale attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, al ministro per il coordinamento della protezione civile, il compito di promuovere e coordinare le attività di tutte le amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale.
La disposizione trova significativo riscontro nell'art.6, dove si sancisce che alle attività di protezione civile provvedono, "secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze", le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane.
Dalle norme menzionate risulta evidente che la legge n. 225 non ha inteso modificare la ripartizione delle materie e delle competenze tra Stato e regioni.
Essa ha voluto invece assicurare che i molteplici organismi, a vario titolo interessati alle attività di protezione civile, agiscano in modo armonico e razionale, di modo che le risorse disponibili vengano impiegate opportunamente e conducano alla maggiore efficacia degli interventi.
Per raggiungere lo scopo la legge non ha accentrato competenze e poteri, né ha organizzato gli stessi secondo schemi di dipendenza gerarchico- funzionale. Essa si é limitata a prevedere e a disciplinare nelle loro specifiche esplicazioni - come si é già ricordato e come più in dettaglio si osserverà di seguito - funzioni dirette per un verso alla promozione e per l'altro al coordinamento di tutte le attività che possono convergere al "fine di tutelare la integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente" (art.1, comma primo).
L'organizzazione di queste funzioni risulta indispensabile, ove si considerino l'estrema gravità che possono assumere gli eventi calamitosi, l'intrinseca difficoltà delle operazioni di soccorso e l'immediatezza con cui le stesse devono essere poste in atto. In più si deve aver riguardo all'estensione e alla complessità dell'apparato operativo che va mobilitato e che, almeno potenzialmente, coinvolge l'intera amministrazione pubblica in tutte le sue articolazioni centrali e periferiche. Alle attività di prevenzione e tutela concorrono infatti in larga misura competenze aspecifiche, il cui efficace esercizio può anzi - almeno in parte - prevenire gli eventi o ridurne i danni, e che comunque sono chiamate a cooperare quando si verifica la calamità.
Tenuto conto della rilevanza nazionale delle attività di tutela nel loro complesso, e dell'ampio coinvolgimento in esse dell'amministrazione statale, i poteri di promozione e coordinamento non possono che essere conferiti al Governo. La loro attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, al ministro per la protezione civile risulta coerente con le previsioni dell'art.95 della Costituzione e con le specificazioni che esse hanno ricevuto nell'art. 5 della legge 23 ago sto 1988, n. 400, sulla disciplina dell'attività di Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.
4. Ad avviso della ricorrente, la legge n. 225 del 1992 sarebbe invasiva delle competenze delle regioni, anzitutto con riguardo alla materia della "urbanistica".
Nella nozione aggiornata di "urbanistica" - si argomenta - deve in parte ritenersi rientrare la "tutela del territorio" e, conseguentemente, la "difesa del suolo", intesa anche come difesa dello "habitat naturale". A tale competenza andrebbe poi aggiunta quella dei "lavori pubblici di interesse regionale", contemplata anch'essa dall'art. 117 della Costituzione.

Le affermazioni risultano palesemente non fondate, se si ha riguardo alla effettiva estensione delle materie menzionate.
Ciò é di tutta evidenza per i lavori pubblici, materia assai ampia e di straordinario rilievo, e tuttavia per sua natura circoscritta ad una determinata categoria di opere. Ma lo é non meno per l'urbanistica, pur nella portata che si ritiene di attribuirle con la doppia comprensione della tutela del territorio e della difesa del suolo.
Quand'anche si volesse accettare quest'ultima nozione, resterebbe chiaro che non vi é coincidenza tra la difesa del suolo (oggetto della legge 18 maggio 1989, n. 183, già esaminata da questa Corte con sentenza n. 85 del 1990) e la protezione civile, consistente in un complesso di attività che, relativamente al fine di tutelare da eventi calami tosi beni fondamentali degli individui e della collettività, potenzialmente coinvolgono - come si é già osservato - l'intero arco dell'azione delle amministrazioni, degli enti e delle istituzioni presenti sul territorio.
Le valutazioni trovano chiaro riscontro nel d.P.R. n. 616 del 1977, che soltanto nell'art. 70 ha considerato temi che possono ritenersi attinenti alla protezione civile, limitandosi a disporre il trasferimento alle regioni degli interventi previsti dalle lettere a), b) e c) dell'art. 1 della legge 25 maggio 1970, n. 364: si tratta degli interventi diretti ad aiutare le aziende agricole a superare le difficoltà derivanti da calamità naturali o da avversità atmosferiche di carattere eccezionale.
5. Se si ha riguardo a quanto finora osservato, risulta più agevole considerare le singole contestazioni mosse alla legge dalla regione ricorrente.
Non può dar luogo a censure, anzitutto, l'art.1, comma secondo, che prevede la promozione e il coordinamento delle attività di protezione e ne rende titolare il Presidente del Consiglio dei ministri, consentendogli la delega al Ministro per la protezione civile. Come si é già osservato, la disposizione risponde ad una insopprimibile esigenza di unitarietà degli interventi e comunque va letta in collegamento con le norme che salvaguardano le competenze degli altri organismi, in particolare non statali (artt.6, 12, 13, 15, 16), e con quelle che prevedono per gli stessi forme di partecipazione alla predisposizione dei programmi nazionali di previsione e prevenzione (art. 4, comma secondo), nonché alle attività del Consiglio nazionale della protezione civile (art. 8, comma terzo), della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi (art. 9, comma terzo) e del Comitato operativo della protezione civile (art. 10, comma sesto). In realtà, la legge risulta coerentemente ispirata al criterio di assicurare il concorso di tutte le singole componenti della protezione civile alla previsione e alla prevenzione dei rischi, così come alle attività di emergenza.
Le considerazioni appena fatte valgono a respingere anche il secondo dubbio di costituzionalità, sollevato con riguardo all'art.1, comma terzo, sul presupposto che secondo la norma il Presidente del Consiglio dei ministri o il suo de legato si avvarrebbero unicamente del "dipartimento della protezione civile". L'assunto non trova alcun riscontro nel comma impugnato, che si limita a prevedere l'indispensabile struttura di supporto per le attività di promozione e coordinamento, mentre risulta smentito dall'impianto complessivo della legge e in particolare dalle disposizioni ultimamente richiamate.
In contrasto con le linee generali del provvedimento si pone anche l'impugnazione dell'art. 2, che, secondo la regione ricorrente, rivelerebbe l'intento monopolistico del legislatore statale, omettendo ogni riferimento territoriale nel definire le categorie di eventi calamitosi. La classificazione del resto non ha attinenza con la ripartizione delle

competenze, e inoltre nelle lettere a) e b) fa espresso riferimento alle attività di amministrazioni ed enti competenti in via ordinaria, tra i quali certamente sono comprese le regioni, le province e i comuni.
Viene contestata anche la legittimità costituzionale dell'art.4, comma primo, che affida al "dipartimento della protezione civile" la predisposizione dei programmi nazionali di previsione e prevenzione dei rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso ed i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza.
Al riguardo la regione ricorrente trascura di considerare che detti piani e programmi nazionali, indispensabili base di un'azione organizzata e coordinata, sono predisposti in conformità ai criteri determinati dal Consiglio nazionale della protezione civile, del quale fanno obbligatoriamente parte i presidenti delle giunte regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano (art. 8), e sono adottati previa deliberazione 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" (art. 4, comma secondo).
A sua volta, l'art. 5, comma quarto, prevedendo che gli organi centrali si avvalgano di commissari delegati, secondo la ricorrente priverebbe delle rispettive funzioni la regione o l'ente loca le, pur in presenza di un evento calamitoso di interesse territorialmente limitato.
Si deve al riguardo considerare anzitutto quanto si é già osservato circa il carattere fonda mentale dei beni individuali e collettivi coinvolti nelle attività di protezione civile, che richiede la mobilitazione generale dell'apparato pubblico, incluse le diverse amministrazioni statali.
Va sottolineato poi che la nomina dei commissari delegati é consentita nelle ipotesi indicate dall'art. 2, lett. c), cioè quando si verifichino eventi calamitosi che, per intensità ed estensione, devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. In tali casi é lo stesso Consiglio dei ministri a deliberare lo stato di emergenza (art. 5, comma primo), a seguito del quale per l'attuazione degli interventi di emergenza possono essere emanate ordinanze anche in deroga ad ogni disposizione vigente (art.5, comma secondo), mentre il Presidente del Consiglio dei ministri o il suo delegato possono a loro volta emanare ordinanze dirette ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose.
Nel ricorrere di così gravi emergenze, quando l'ambiente, i beni e la stessa vita delle popolazioni sono in pericolo e si richiede un'attività di soccorso straordinaria ed urgente, risulta giustificato che si adottino misure eccezionali, quale può essere la nomina di commissari delegati (per i quali peraltro la norma impugnata prevede che vengano determinati col provvedimento di delega contenuto, tempi e modalità di esercizio dell'incarico).
Allo stesso modo risulta giustificato che, nelle ipotesi già considerate o comunque quando la natura e l'estensione dell'evento comportano l'intervento coordinato di più enti ed amministrazioni, il prefetto assuma la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale ed eserciti tutte le altre funzioni demandategli dall'art. 14. Non risulta irrazionale infatti che, di fronte alla imminenza e alla gravità del pericolo per l'integrità di beni fondamentali per l'uomo, siano individuate autorità in grado di agire immediatamente, coordinando l'azione di tutti gli organismi implicati, né risulta irrazionale che tali autorità siano individuate in quelle statali, tenuto conto del coinvolgimento nella emergenza di amministrazioni di ogni livello, incluso per l'appunto quello centrale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, in riferimento all'art.117 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, secondo e terzo comma, 2, 4, primo comma, 5, quarto comma e 14 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile), sollevate dalla Regione Lombardia col ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22/10/92.

Aldo CORASANITI, Presidente

Gabriele PESCATORE, Redattore

Depositata in cancelleria il 09/11/92.

SENTENZA N. 427
ANNO 1992
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale di vari articoli della legge 5 ottobre 1991, n. 317 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese) promossi con ricorsi della Provincia autonoma di Bolzano, della Regione Lombardia e della Provincia autonoma di Trento, notificati l'8 novembre 1991, depositati in cancelleria il primo il 13 gli altri due il 16 novembre 1991 ed iscritti ai nn.49,50 e 51 del registro ricorsi 1991.
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri ;
udito nell'udienza pubblica del 16 giugno 1992 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;
uditi gli avv.ti Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano e Valerio Onida per la Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1. - Con i tre ricorsi in esame sono impugnati vari articoli della legge 5 ottobre 1991, n. 317, recante "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese". In particolare i ricorsi della Provincia autonoma di Trento e della Regione Lombardia riguardano gli artt.1, commi 2 e 3, da 5 a 8, 10, 12, da 17 a 24, 27, da 29 a 33, 36, 39, comma 1, lett. a), 41 e 43, comma 1; e il ricorso della Provincia autonoma di Bolzano gli artt. da 1 a 24, da 27 a 34, 36 e 43 della legge stessa.
2. - Poiché le questioni di legittimità costituzionale che vengono prospettate con i suddetti ricorsi sono o identiche o analoghe o comunque fra di loro connesse, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.
3. - Preliminarmente va disattesa l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura generale dello Stato per genericità del ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano.
In proposito si deve osservare che, nonostante che talune censure riguardino cumulativamente più norme, rendendo difficile l'individuazione dei profili riguardanti ciascuna di esse, é tuttavia possibile rendersi conto dei loro specifici riferimenti, ai fini del sindacato di questa Corte in ordine alle singole questioni prospettate.
4.1. - Ai fini dell'inquadramento di dette questioni é opportuno premettere che, come risulta anche dalla relazione illustrativa del disegno di legge governativo e dai lavori parlamentari, la legge, nel "promuovere lo sviluppo, l'innovazione e la competitività delle piccole imprese" (art. 1), si propone l'intento di ridurre il divario esistente tra le imprese di diverse dimensioni, nel presupposto che, mentre le grandi imprese hanno potuto conseguire un consistente recupero di efficienza per effetto di misure pubbliche di politica industriale e del lavoro, le piccole e medie imprese continuano ad incontrare notevoli difficoltà nell'introdurre le innovazioni tecnologiche e manageriali necessarie per lo sviluppo produttivo. Questo richiede l'impiego di macchinari e tecnologie che comportano un più elevato livello di investimenti, anche per spese di ricerca, spesso non compatibile con la struttura finanziaria delle imprese minori e con le loro possibilità di accesso al credito.

La legge si prefigge altresì obbiettivi di politica economica che, inquadrando gli specifici interventi in una cornice complessivamente unitaria, garantiscano l'eguaglianza delle condizioni a tutte le piccole imprese, con una manovra di sostegno mirata ad uno sviluppo equilibrato del sistema produttivo nazionale, per assicurargli competitività in vista della realizzazione del mercato unico europeo.
Per conseguire tali obiettivi la legge detta un'articolata normativa che prevede la concessione di una serie di agevolazioni (per lo più crediti d'imposta, o, in alcuni casi, contributi in conto capitale o prestiti agevolati), destinate ad un considerevole numero di soggetti e per molteplici iniziative.
In favore delle piccole imprese, come definite nell'art.1 della legge, sono in particolare previsti benefici di sostegno:
a) per investimenti innovativi (apparecchiature elettroniche, mezzi robotizzati, ed altro) in grado di realizzare programmi più moderni ed efficienti delle varie fasi del ciclo produttivo e gestionale delle imprese (artt. 5-6);
b) per l'acquisizione di servizi reali destinati all'aumento della produttività, al trasferimento delle tecnologie, alla ricerca di nuovi mercati, allo sviluppo dei sistemi di qualità (art.7);
c) per spese di ricerca (art. 8);
d) per la diffusione commerciale, mediante il finanziamento parziale della quota di capitale di rischio conferita nelle società e imprese miste all'estero (art. 14);
e) per la partecipazione ad azioni comunitarie dirette a promuovere lo sviluppo o a favorire la ripresa di zone colpite da fenomeni di declino industriale (art. 15).
Sono poi previste agevolazioni: 1) in favore delle società finanziarie anche regionali, per l'innovazione e lo sviluppo, che assumano partecipazioni temporanee al capitale di rischio di piccole imprese costituite in forma di società di capitali e che siano iscritte in un albo (artt.2 e 9);
2) in favore di consorzi tra piccole imprese aventi lo scopo di fornire servizi diretti a promuovere lo sviluppo e la razionalizzazione della produzione, della commercializzazione e della gestione delle imprese consorziate (artt. 17-24);
3) in favore di società consortili miste a capitale pubblico e privato che prestino analoghi servizi per l'innovazione tecnologica (art. 27);
4) in favore di "consorzi di garanzia collettiva fidi" per il reintegro delle perdite subite a seguito degli interventi di garanzia a favore delle piccole imprese consociate (artt. 29-32);
5) in favore di organismi di secondo grado dei "consorzi di garanzia collettiva fidi" che costituiscano fondi interconsortili di garanzia (art.33);
6) in favore di centri di innovazione imprenditoriale promossi dalla CEE o costituiti da società di promozione industriale anche a capitale misto (art. 34).
Ai fini della concessione dei crediti d'imposta (disciplinati dagli artt. da 6 a 11), per le cui modalità di attuazione la legge rinvia ad un decreto interministeriale da adottarsi entro 30 giorni dalla sua entrata in vigore (art. 10), é previsto che i beneficiari rendano al Ministero dell'industria una dichiarazione circa i costi sostenuti in relazione a ogni tipo d'investimento o partecipazione, corredata da idonea documentazione.
É poi previsto che il Ministero formi un elenco cronologico e che, verificate le disponibilità finanziarie relative ai singoli interventi, comunichi al richiedente la concessione del credito d'imposta; che, inoltre, qualora gli stanziamenti a disposizione non permettano di venire incontro al complesso delle richieste per ciascuna categoria di interventi, il Ministero dell'industria disponga la temporanea riduzione percentuale del

beneficio in eguale misura, salva l'integrazione con i fondi stanziati per gli anni successivi.
É infine stabilito che l'elenco dei beneficiari dei crediti d'imposta, ed il relativo ammontare di questi, venga trasmesso dal Ministero dell'industria a quello delle finanze.
In alternativa ai crediti d'imposta, disposti ai sensi degli artt. 6 e 7 in favore delle piccole imprese, é prevista (art. 12) la concessione di contributi in conto capitale in misura equivalente, la cui erogazione é parimenti rimessa al Ministero dell'industria con le stesse procedure dettate per i predetti crediti d'imposta.
Per gli altri contributi in conto capitale, disposti in favore di consorzi e società consortili tra piccole imprese aventi lo scopo di fornire servizi per l'innovazione tecnologica di queste (artt. 17-22, 27-28), la gestione é affidata quasi per intero alle regioni (artt.21,27, 34); queste infatti: provvedono alla istruttoria delle domande; predispongono un progetto-programma di sviluppo di iniziative nel proprio territorio e valutano la conformità ad esso della domanda del soggetto interessato; trasmettono al Ministero dell'industria la domanda corredata dal proprio motivato parere e, una volta ricevuta la quota di finanziamento di loro spettanza a seguito del riparto operato dal Ministero medesimo, erogano il contributo e ne controllano l'effettivo utilizzo.
La domanda di contributo, prima del riparto delle somme alle regioni, é approvata dal Ministero che può sostituirsi nelle attività istruttorie e di erogazione alle regioni che non provvedono e ciò allo scopo di assicurare che i finanziamenti giungano comunque in tutte le zone del Paese interessate da processi di ammodernamento tecnologico delle piccole imprese.
Il complesso delle agevolazioni (crediti di imposta, contributi in conto capitale, crediti agevolati, contributi sulle quote di apporto ai fondi di garanzia) é posto a carico del fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica previsto dall'art. 14 della legge n. 46 del 1982, all'uopo integrato con nuove risorse per il triennio 1991-93.
4.2. - Dalla esposizione che precede risulta che la legge impugnata si presenta come sviluppo ulteriore della legge n.46 del 1982 cit. e di quella n. 696 del 1983 - che hanno entrambe superato il vaglio di questa Corte (sent. n. 796 del 1988) - in quanto persegue la comune finalità di favorire il processo di ammodernamento tecnologico delle piccole imprese ed ha natura di normativa generale sulla programmazione economica, per realizzare l'interesse nazionale di porre in grado le piccole imprese di concorrere con quelle degli altri paesi della Comunità, in vista delle scadenze connesse al completamento del mercato unico europeo. É quindi palese il comune "contesto unitario" (sent. n. 796 del 1988 cit.) con le altre leggi in tema di innovazione tecnologica per il settore del le piccole imprese, che la legge ora impugnata tende a disciplinare in modo ancor più organico avvalendosi delle precedenti esperienze.
Le nuove misure agevolative si rivolgono, come si é visto, innanzitutto alle piccole imprese "industriali" (art. 1, commi 2, lett. a e 3, lett.a), "commerciali e di servizi, anche del terziario avanzato" (art. 1, commi 2, lett. b e 3 lett. a), nonché alle "imprese artigiane di produzione di cui alla legge 8 agosto 1985 n.443" (art. 1, comma 3, lett. b). Per imprese di servizi l'art.1, comma 3, lett. a), precisa che "si intendono quelle che operano nei settori dei servizi tecnici di studio, progettazione e coordinamento di infrastutture e impianti, dei servizi di informatica, di raccolta ed elaborazione dati".
I settori di intervento sono quindi quelli dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dei servizi. Il primo attiene a materia di competenza statale, non compresa nell'elenco dell'art.117 Cost. e comunque diversa, come si vedrà in prosieguo, dalle attività di "incremento della produzione industriale" affidate alla competenza concorrente delle

province autonome di Trento e di Bolzano dallo statuto speciale di autonomia (art. 9 n. 8 del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670).
Il secondo settore attiene a materia (artigianato) di competenza esclusiva delle province autonome (art. 8 n. 9 dello Statuto) e concorrente delle regioni a statuto ordinario, (art. 117 Cost.); il terzo settore riguarda una materia (commercio) di competenza concorrente delle province autonome (art. 9 n. 3 dello Statuto), non compresa invece nell'art. 117 Cost., onde per tale materia le competenze delle regioni di diritto comune vanno individuate fra le attribuzioni che le leggi dello Stato hanno loro delegato di volta in volta (v.legge 426 del 1971; d.P.R. n.616 del 1977, art. 52; ed altre). Quanto al settore delle imprese di "servizi anche del terziario avanzato", esso, comprendendo una serie di attività estrema mente diversificate (cfr. l'allegato 5 al decreto ministeriale 3 marzo 1992 n. 247, recante il regolamento per la concessione alle piccole imprese di agevolazioni per investimenti innovativi, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 75 del 30 marzo 1992), può essere considerato strumentale rispetto a più materie.
Tale puntualizzazione, in ordine alle materie coinvolte nella legge impugnata ed al conseguente riparto di competenze tra lo Stato e le regioni e le province autonome secondo le norme costituzionali e statutarie, consente di cogliere la complessità della disciplina impugnata, che pur se interferisce con attribuzioni proprie degli enti di autonomia, ha come finalità precipua di soddisfare un interesse nazionale di carattere generale, non suscettibile di frazionamento a livello locale per i riflessi nei rapporti con l'estero e nell'economia nazionale; ciò giustifica, anche per l'urgenza di pervenire a soluzioni idonee ad assi curare l'equilibrio dello sviluppo economico del paese, l'intervento del legislatore statale in una visione unitaria dei diversi aspetti e settori interessati (sent. 483 e 482 del 1991, 139 del 1990, 459, 399 e 324 del 1989, 217 e 177 del 1988).
É alla luce di tali premesse che può ora essere affrontato l'esame delle varie questioni.
5. - La Provincia autonoma di Trento e la Regione Lombardia (i cui ricorsi sono in gran parte coincidenti perché sollevano questioni comuni, pur diversificate in riferimento ai rispettivi parametri statutari o costituzionali o a norme interposte) impugnano, in primo luogo, l'art. 1, commi 2 e 3, della legge, che, nel dare la definizione di piccola impresa, ricomprende nell'area dei destinatari delle agevolazioni (contenute nei successivi articoli) imprese operanti in settori di competenza provinciale o regionale, assumendone il contrasto: con l'art.8 nn. 9 (artigianato), 18 (trasporti) e 20 (turismo e industria alberghiera), con l'art. 9 nn. 3 (commercio) e 8 (incremento della produzione industriale) e con l'art. 16 (correlative funzioni amministrative) dello Statuto speciale di autonomia approvato con d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 (per la Provincia di Trento), nonché con l'art. 117 della Costituzione per le materie dell'artigianato, del turismo e dei trasporti ed in relazione quindi agli artt. 56, 63 e 84 del d.P.R. 24 luglio 1977, n.616 (per la Regione Lombardia).
Le questioni non sono fondate perché, tenuto conto dell'interesse nazionale perseguito dalla legge in esame, appare naturale che i suoi destinatari siano da essa stessa individuati per evidenti ragioni di uniformità imposte dall'unità della disciplina.
In proposito non può condividersi l'osservazione dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui le "imprese artigiane" beneficiarie delle provvidenze - essendo dalla legge indicate in quelle "di produzione di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443" (Legge quadro per l'artigianato), la quale fa espressamente salve (artt. 1 e 13, ultimo comma) le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome - risulteranno in

concreto definite dalla normativa provinciale. É da ritenersi invece che, ai fini della legge in esame, destinatarie dell'intervento sono quelle che il legislatore statale si é riservato di definire, sia pure con riferimento ad alcune norme di legge, senza che per questo debba ritenersi operato un rinvio anche alle altre norme della legge richiamata. Né in ciò può ravvisarsi una lesione delle competenze provinciali apparendo legittimo che lo Stato, nell'ambito di una manovra di programmazione rispondente all'interesse nazionale, individui, relativamente alle provincie autonome ed a maggior ragione per le regioni a statuto ordinario, sia quando l'intervento statale interferisca in materia di competenza legislativa esclusiva sia quando interferisca in materie di legislazione concorrente, le imprese che possono anche non coincidere con quelle che, non rispondendo ai requisiti richiesti dalla legge statale, risultino destinatarie di altre provvidenze disposte in sede locale.
6. - La Provincia autonoma di Trento e la Regione Lombardia impugnano un gruppo di disposizioni (artt. 5, 6, 7, 8, 10 e 12) del capo secondo della legge ("interventi per la diffusione dell'innovazione") che prevedono - in alcuni casi in via alternativa - agevolazioni a favore delle piccole imprese consistenti in crediti d'imposta ed in con tributi in conto capitale. Ad avviso delle ricorrenti le norme, configurando interventi finanziari diretti dello Stato a favore delle imprese artigiane nonché delle piccole imprese operanti in settori di competenza provinciale o regionale, interferirebbero con le loro attribuzioni e lederebbero la loro autonomia finanziaria.
Si tratterrebbe infatti per le ricorrenti di interventi finanziari, intera mente gestiti dallo Stato, capillarmente distribuiti a favore di tutte le piccole imprese, concessi in via ordinaria, senza alcun riferimento a pro grammi straordinari né rispondenti a specifiche esigenze unitarie; non si sarebbe in presenza nemmeno di interventi aggiuntivi, stante, talvolta, la espressa previsione della loro non cumulabilità con altre agevolazioni previste in sede locale.
Inoltre, si soggiunge, il meccanismo del credito d'imposta, lungi dal configurare una manovra tributaria di competenza statale, per il regime e la disciplina per esso previsti, nonché per il suo carattere alternativo, in alcuni casi, rispetto al contributo in conto capitale, sarebbe soltanto uno strumento tecnico per assegnare alle imprese un beneficio finanziario e ciò confermerebbe la lesione delle competenze provinciali e regionali.
Le censure in tal modo articolate non sono fondate.
Per superare l'assunto che non si tratti di interventi straordinari ed aggiuntivi, tali da legittimare le competenze statali, oltre a richiamare le premesse (v. punto 4.2.), é sufficiente ricordare che la Corte, nel tracciare i limiti dell'interesse nazionale (sent. n. 177 del 1988), ne ha comunque riconosciuto il carattere elastico e relativo, non definibile in termini generali.
Nella specie, si é in presenza di un intervento di programmazione economica che può ben considerarsi "straordinario" in vista della necessità di sovvenire ad esigenze urgenti, quale quella di garantire la competitività delle piccole imprese in vista dell'entrata in funzione del mercato unico europeo. Esso, per di più, é limitato ad un triennio e, quindi, anche sotto tale profilo, ha il carattere di misura eccezionale finalizzata al perseguimento dell'interesse nazionale connesso a tale immediata esigenza e perciò non invasiva di competenze provinciali o regionali.
Va altresì ribadito che i settori disciplinati dalle norme impugnate non coincidono tutti con quelli in cui le ricorrenti possono vantare proprie competenze. In proposito, oltre a quanto già precisato (v.punto 4.2.), la materia "incremento della produzione industriale", di competenza concorrente delle province autonome, non può ritenersi

interamente sovrapponibile agli interventi recati dalla legge impugnata a favore delle imprese industriali, in primo luogo perché la locuzione usata nello Statuto é piuttosto da riferirsi ad un concetto di minori dimensioni rispetto a quello di "industria", che, come materia a sé stante, non é contemplata in nessuno statuto delle regioni ad autonomia speciale e, a maggior ragione, nemmeno nell'art.117 Cost. per le regioni di diritto comune, essendo essa pacificamente riservata alla competenza dello Stato.
Inoltre, trattandosi nel caso di specie di un intervento di così ampie dimensioni rispondente ad un preciso interesse nazionale, quello previsto dalla legge impugnata é tale da limitare in ogni caso le competenze delle province autonome con conseguente infondatezza della doglianza di indebita invasione.
Quanto al profilo della censura nel quale si lamenta che la gestione degli interventi sarebbe accentrata interamente allo Stato, va osservato che, per quanto riguarda gli artt. 5,6,7,8 e 10, in essi si prevedono agevolazioni sotto forma di crediti d'imposta.
Questi, diversamente da quanto sostenuto dalle ricorrenti, costituiscono un mezzo di "politica fiscale" tipicamente statale, cui si fa ricorso per incrementare lo sviluppo di determinati settori ed iniziative; trattasi perciò di uno strumento tributario che non muta né in ragione degli obiettivi di politica economica perseguiti, né per il fatto di risolversi in un alleggerimento degli oneri fiscali che consente al beneficiario di investire nella impresa le risorse finanziarie resesi disponibili.
Quanto poi ai contributi in conto capitale concessi in luogo dei crediti d'imposta (art. 12), per essi la necessità di verifica della rispondenza delle iniziative di rinnovamento tecnologico delle singole imprese alle linee direttrici, ai criteri e agli obiettivi indicati dalla legge giustifica la gestione accentrata dei finanziamenti presso il Ministero dell'industria, per esigenze di uniformità nell'attuazione degli interventi e per assicurare la distribuzione degli incentivi e quindi il potenziamento del settore.
7.1. - La Provincia autonoma di Bolzano, rivendicate le proprie competenze legislative ed amministrative di rango esclusivo in materia di "artigianato" e di "turismo e industria alberghiera" (art. 8 nn. 9 e 20, e art. 16 dello Statuto), nonché quelle concorrenti in materia di "commercio" e di "incremento della produzione industriale" (art. 9, nn. 3 e 8 e artt. 15 e 16 dello Statuto), garantite anche dalle norme di attuazione delle disposizioni statutarie (d.P.R. nn. 278 del 1974, 1017 del 1978, 228 del 1981 e 526 del 1987), ed altresì quelle in materia di consorzi di sviluppo industriale che si fondano sull'art. 65 del d.P.R. n. 616 del 1977, impugna cumulativamente molte disposizioni della legge (artt.1-10, 12, 14- 24, 27, 29-31, 33, 34, 36) assumendo che esse, disciplinando nel dettaglio i requisiti di ammissibilità delle piccole imprese alle agevolazioni ed i settori di attività finanziabili, non le lascerebbero spazio alcuno per valutare le effettive esigenze economico-sociali del proprio territorio.
Verrebbero così lese le competenze provinciali, anche per il fatto che in vari casi la disciplina legislativa statale impugnata stabilisce la incompatibilità fra le agevolazioni ivi previste e quelle stabilite dalla normativa provinciale, ovvero ne limita in vario modo la cumulabilità (cfr.artt.6, comma 3, 15, comma 3, 22, comma 3, 27, comma 13, 31, comma 3). Inoltre le norme impugnate, riservando "ad autorità centrali di Governo ogni potestà concernente gli interventi" disposti dalla legge, affiderebbero allo Stato tutte le attività istruttorie e di verifica sulle domande di concessione, la adozione dei provvedimenti di autorizzazione e concessione dei benefici, il potere di revoca dagli stessi (cfr. artt. 1, comma 6, 7, comma 2, 8 commi 2 e 5, 10, 12, 13, 14, 15, 21, 22, 24, 27, 28, 31, 32).

La ricorrente riferisce di aver già emanato proprie leggi dirette ad incentivare le attività delle imprese ricadenti nelle materie di competenza, proprio per favorirne l'innovazione tecnologica e l'aumento della produttività.
7.2.- Relativamente alla parte in cui la complessa censura della Provincia di Bolzano coincide con quelle contenute nei ricorsi della Provincia autonoma di Trento e della Regione Lombardia, si possono richiamare le considerazioni al riguardo già svolte (v.punto 6) circa la legittimità delle previste competenze statali.
Per il resto, diversamente da quanto si sostiene nel ricorso, é necessario osservare che le norme impugnate - tranne che per quanto riguarda i crediti d'imposta a favore delle piccole imprese e le agevolazioni alternative, la cui gestione, secondo quanto si é già rilevato non può che essere riservata allo Stato - lasciano ampi spazi d'intervento alle regioni e province autonome per quel che concerne i contributi in conto capitale in favore dei consorzi e delle società consortili di servizi. La loro erogazione é difatti dall'art. 20, secondo comma, affidata alle regioni ed ovviamente alle province autonome; esse sono altresì tenute ad approntare un progetto-programma di iniziative con sortili nel proprio territorio che deve accompagna re le richieste di contributo ed a presentare al Ministero la domanda di finanziamento corredata di un proprio motivato parere (art. 21).
La competenza del ministero é invece limitata alla approvazione delle richieste regionali o provinciali di finanziamento, allo scopo di controllare che queste rispondano alle finalità della legge, nonché alle ripartizioni di fondi tra le regioni e le province autonome e non tra i destinatari delle provvidenze, onde appaiono rispettate le prerogative degli enti di autonomia.
7.3. - Quanto al rilievo secondo cui la legge si sovrapporrebbe alla disciplina provinciale già intervenuta, va osservato che ciò é inevitabile in presenza di norme di programmazione economica nazionale, che non possono incontrare limiti territoriali, una volta che mirano a garantire pari condizioni di accesso ai benefici a tutte le piccole imprese.
7.4.- Relativamente poi alla prevista non cumulabilità dei benefici statali con quelli provinciali, denunciata come lesiva di competenze provinciali, si deve osservare che la previsione dell'art. 6 attiene a materia tributaria e quindi statale; quella dell'art. 15 concerne le iniziative cofinanziate dalla CEE, per cui la legge é attenta ai divieti comunitari tendenti ad evitare l'alterazione delle regole di concorrenza che si verificherebbe ove si consentisse che una stessa impresa goda di un triplice finanziamento (Comunità, Stato e Provincie autonome); quella dell'art. 22, comma 3, non é una vera incumulabilità, ma una limitazione posta alle provvidenze in sede locale nel rispetto sia di condizioni di uniformità, sia della normativa comunitaria; quella dell'art. 27, comma 13 (che non é essa pure una vera incumulabilità) si preoccupa di chiarire che il cumulo delle provvidenze non deve superare i limiti massimi di intervento nelle spese di investimento previsti proprio dalle leggi provinciali; quella dell'art.31, comma 3, appare rispettosa di un corretto criterio di gestione, dal momento che la provvidenza attiene al parziale reintegro del fondo di garanzia dei "consorzi di garanzia collettiva fidi", per cui una misura che prevedesse l'integrale reintegro di detto fondo annullerebbe del tutto il rischio dell'impresa.
7.5. - Sempre in relazione alla stessa censura, poi, relativamente al profilo secondo cui alcune disposizioni della legge in esame conterrebbero una disciplina di dettaglio che vanificherebbe del tutto le prerogative provinciali, va osservato, che:

- per quel che riguarda l'art. 1, comma 6, la definizione di piccola impresa industriale o commerciale o di servizi, anche in relazione al capitale investito, é di competenza statale;
- quanto all'art. 7, comma 2, la disciplina dei crediti d'imposta é di esclusiva competenza statale;
- relativamente all'art. 8, commi 2 e 5, le competenze del CIPI, in quanto strumentali alla programmazione nazionale, non possono essere contestate;
- per l'art. 10, trattasi di materia tributaria di competenza statale, cui sono connesse, per quanto innanzi detto (v.punto 6, alla fine), anche le funzioni di cui all'art. 12 in ordine ai contributi previsti in via alternativa ai crediti d'imposta e all'art.13 che disciplina la revoca di dette agevolazioni - per quel che concerne l'art. 15, spetta allo Stato dettare la disciplina concernente la partecipazione delle piccole imprese nazionali ad "azioni comunitarie cofinanziate", opportunamente prevedendosi che sia il CIPE a determinare le modalità di intervento "in conformità dei programmi comunitari";
- per l'art. 14, trattasi di disposizioni attinenti ad "agevolazioni per la diffusione commerciale" all'estero delle piccole imprese e alla loro ammissione alla garanzia assicurativa della Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione (SACE), rispetto alle quali gli enti di autonomia non possono vantare competenze statutarie;
- quanto agli artt. 21, 22, 24, 27 e 28, che riguardano i contributi ai consorzi di servizi e alle società consortili miste, la cui gestione é affidata alle regioni e alle province autonome, le relative previsioni non sono invasive delle competenze di quest'ultime, limitandosi a dettare norme in ordine a detto affidamento, nonché ad indicare i limiti massimi delle agevolazioni e ad esplicitare i soggetti beneficiari degli interventi stessi, il tutto per ragioni di uniformità rispondenti all'interesse nazionale sotteso all'intera legge;
- per gli artt. 31 e 32, é giustificato che la gestione degli interventi statali di reintegro dei fondi di garanzia dei "consorzi di garanzia collettiva fidi" sia affidata a organismi statali, perché la materia attiene alla disciplina generale del credito sotto l'aspetto della parziale riduzione del rischio d'impresa e non riguarda gli interventi creditizi a favore degli operatori economici.

7.6. - Le considerazioni che precedono valgono anche per le questioni riferite agli artt. 10, comma 10, 21, comma 7, 22, comma 5, 27, comma 11, 33, comma 4, che, ad avviso della ricorrente, riservando ad emanandi regolamenti ministeriali la normativa di attuazione in materie di competenza provinciale, violerebbero il riparto delle competenze normative tra Stato e Provincia autonoma come precisato nell'art. 17, comma 1, lett. b) della legge n. 400 del 1988. Va, infatti, in proposito osservato che non si tratta, nella specie, di normativa di attuazione in materia regionale, ma di normativa di attuazione di interventi statali di interesse nazionale, per cui proprio la natura del la legge impugnata e l'interesse nazionale che vi é connesso giustificano la previsione di regolamenti da emanarsi da autorità centrali di Governo.

Non é quindi conferente il richiamo operato dalla ricorrente, nella seconda memoria di udienza, a precedenti decisioni della Corte (sentt. n.391 e n. 204 del 1991) ove si é affermato il principio secondo cui "un regolamento ministeriale di esecuzione o di attuazione di una legge statale ... non può porre norme dirette a limitare la sfera delle competenze delle regioni in materie ad esse attribuite". Difatti, diversamente dalle fattispecie legislative - oggetto delle richiamate sentenze - disciplinanti specifici settori di competenza regionale o provinciale (formazione professionale e agricoltura), si é ora in presenza di una legge di programmazione economica, concernente più materie, non

tutte e non interamente di competenza provinciale, e che risponde ad un interesse nazionale non frazionabile, tale da richiedere condizioni uniformi e modalità di generale applicazione degli interventi previsti per il suo perseguimento.
7.7.- La Provincia autonoma di Bolzano sostiene, poi, la illegittimità costituzionale degli articoli da 6 a 11 sotto un ulteriore profilo: le norme, prevedendo le agevolazioni con la forma dei "crediti d'imposta", rilevanti ai fini IRPEF, IRPEG, ILOR e IVA, inciderebbero negativamente sui flussi tributari assegnati alla Provincia autonoma e violerebbero gli artt. 75 e 78 dello Statuto, come novellati dalla legge n. 386 del 1989.
Le questioni non sono fondate, perché, come più volte la Corte ha affermato (sentt. nn. 381 del 1990, 1145 e 633 del 1988, 433 del 1987, 356 del 1985 e ord. n. 165 del 1988), nessuna norma statutaria garantisce alla Provincia un flusso finanziario quantitativamente determinato, mentre "la concessione ovvero l'eliminazione o la riduzione di determinati finanziamenti rivolti a scopi specifici rientrano nella discrezionalità del legislatore statale ove, considerate nel loro insieme, non determinino quella grave alterazione" del rapporto tra bisogni regionali o provinciali e mezzi finanziari per farvi fronte nei limiti della compatibilità con le "preminenti esigenze della finanza pubblica" (sentt. n. 381 del 1990 cit. e n.307 del 1983).
7.8.- Nella seconda memoria di udienza la ricorrente insiste sulle "sopravvenute" norme di attuazione dello Statuto (decreti legislativi n.266 del 1992, art. 4, comma 3, e n. 268 del 1992, art. 7) che vietano i finanziamenti diretti dello Stato nelle materie di competenza propria delle province autonome e dettano più articolate procedure per la determinazione della quota dei tributi spettante alle province stesse.
Osserva la Corte che, pur in presenza di tale sopravvenienza normativa, le conclusioni cui si é pervenuti non possono mutare, essendo le invocate norme successive rispetto all'entrata in vigore della legge impugnata e perciò non producono effetti rispetto ad essa.
8. - La Provincia autonoma di Trento denuncia la violazione dell'art.15 dello Statuto e dell'art. 5 del d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017 da parte di quelle norme che prevedono benefici a favore delle piccole imprese e dispongono che lo Stato eroghi direttamente i fondi ovvero li assegni alla Provincia controllandone l'erogazione, senza alcuna intesa con la provincia stessa. I parametri invocati imporrebbero, nell'assegnazione delle quote degli stanziamenti destinati all'incremento della produzione industriale, una procedura particolare che nella specie non sarebbe rispettata.
La questione non é fondata perché il carattere di norma generale sulla programmazione economica, propria della legge impugnata, rende operante la deroga al meccanismo ordinario di finanziamento, prevista dalla prima parte dell'art. 15 dello Statuto (sent. n. 796 del 1988). Quanto al secondo parametro invocato (art.5, d.P.R. n. 1017 del 1978), esso non é conferente trattandosi di una norma procedurale la quale prevede che le quote dei finanziamenti statali sono indicate "nel contesto della determinazione della quota variabile di cui all'art. 78" dello Statuto.
9. - La Provincia autonoma di Trento e la Regione Lombardia impugnano gli artt. da 17 a 24 e 27, in materia di contributi ai consorzi e alle società consortili di servizi tra piccole imprese, sotto l'ulteriore profilo della violazione delle loro competenze, per avere le norme riservato un ruolo meramente istruttorio alle regioni e alle province autonome e, in alcuni casi (artt. 21, comma 5, e 27, comma 9), previsto un potere sostitutivo del Ministro non conforme ai criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale.
La censura é fondata solo in parte.

Mentre, come si é in precedenza (v. punto 7.2) osservato, le norme impugnate prevedono una sostanziale partecipazione degli enti di autonomia nel procedimento di concessione dei benefici in questione, sì che non può condividersi la doglianza che muove dal carattere marginale del ruolo ad essi assegnato, effettivamente talune previsioni legislative (artt. 21, comma 5, e 27, comma 9, cit.), nel conferire al Ministro dell'industria il potere sostitutivo in caso di inerzia delle province auto nome o delle regioni, non contemplano quella garanzia procedurale, consistente nella previa diffida ad adempiere entro un determinato termine, che la Corte (sentt. nn. 483 e 49 e 37 del 1991, 85 del 1990, 830 del 1988,304 del 1987) ha sempre ritenuto necessaria "nelle materie di competenza regionale o provinciale", quando tali materie siano disciplina te in modo uniforme da una legge dello Stato.
In questi limiti, e cioé con riferimento alle sole materie proprie delle regioni e delle province autonome, deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art.21, comma 5, essendo la seconda disposizione impugnata (art.27, comma 9) una norma di mero rinvio alla prima (ord. n. 304 del 1992).
10. - Sono poi oggetto delle impugnative della Provincia autonoma di Trento e della Regione Lombardia gli artt. da 29 a 33 in tema di agevolazioni ai consorzi e cooperative di "garanzia collettiva fidi", nella parte in cui contemplano come beneficiarie imprese artigiane e piccole imprese operanti nei settori di competenza provinciale o regionale.
Le norme, prevedendo interventi finanziari dello Stato capillarmente distribuiti e concessi in via ordinaria, senza riferimento a programmi straordinari, interferirebbero con le già ricordate attribuzioni delle ricorrenti.
La censura non é fondata.
Le norme impugnate prevedono la parziale reintegrazione dei fondi dei detti consorzi o la concessione di contributi alla costituzione dei fondi interconsortili di secondo grado, realizzando una sorta di riassicurazione dei rischi connessi ad attività finanziarie: esse mirano allo sviluppo di forme mutualistiche di garanzia collettiva e costituiscono un indirizzo di politica economica genera le attinente al governo del credito, di competenza statale.
Inoltre la legge non esclude, anzi espressa mente prevede che le regioni possano erogare agli stessi soggetti propri contributi (art. 32, comma 2), nel rispetto quindi delle loro competenze.
11.- L'art. 36 (già impugnato dalla Provincia autonoma di Bolzano insieme ad altre norme - v.punto 7.1) é oggetto di censura anche da parte del la Provincia autonoma di Trento e della Regione Lombardia. Ad avviso delle ricorrenti la norma, prevedendo l'individuazione da parte delle regioni (e delle province autonome) dei "distretti industriali" sulla base degli indirizzi e dei criteri dettati dal Ministro dell'industria, violerebbe le competenze provinciali e regionali, perché condizionerebbe la programmazione territoriale e di sviluppo delle piccole imprese (per la Regione Lombardia: le imprese artigiane ex art. 117 della Costituzione, e i consorzi industriali ex art. 65 d.P.R.616 del 1977) a determinazioni ministeriali, dal momento che solo per tali aree é consentito il finanziamento da parte delle regioni e delle province autonome di progetti innovativi concernenti più imprese, sulla base di un contratto di programma stipulato con il consorzio interessato.
La questione é infondata.
La previsione che affida ad un'autorità di Governo di fissare indirizzi e parametri di riferimento per le regioni, nell'individuazione dei distretti industriali, risponde ad una esigenza di coordinamento che postula, nella specie, non atti vità politico-decisionali

(rimesse agli enti di autonomia),bensì soltanto attività tecniche (v.art.36, comma 1) di rilevazione (concentrazione di imprese insistenti nell'area territoriale, rapporto con la popolazione residente, specializzazione produttiva dell'insieme delle imprese), per cui, do vendo l'emanando decreto del Ministro dell'industria attenersi a tali ristretti ambiti, non può ritenersi violata la competenza delle ricorrenti. La norma, difatti, pur nella sua imprecisa formulazione, appare diretta ad incentivare la costituzione di consorzi tra imprese per conseguire razionalità ed efficacia degli interventi, per cui non restringe l'autonomia regionale in ordine ad ulteriori possibilità di intervento finanziario delle regioni stesse in favore delle piccole imprese localizzate in quelle zone.
12. - La Provincia autonoma di Trento e la Regione Lombardia assumono, poi, l'illegittimità costituzionale dell'art.39, che, prevedendo l'istituzione presso il Ministero dell'industria di un "servizio centrale per la piccola industria e l'artigianato", violerebbe le loro attribuzioni essendo la norma rivelatrice dell'intento di riassorbire nell'ambito delle competenze centrali set tori non appartenenti alla titolarità dello Stato e ponendo così le premesse per illegittimi interventi statali di gestione in settori di competenza provinciale o regionale.
La questione non é fondata.
Il servizio centrale per la piccola industria e l'artigianato, costituito presso il Ministero dell'industria, é stato previsto per lo svolgimento di attività di rilevazione ed analisi dello sviluppo economico, finanziario e produttivo delle piccole imprese, anche in collegamento con gli osservatori economici regionali e comunitari (v.art. 4, comma 3) o con le società finanziarie regionali (v. art.4, comma 4). Non si tratta quindi, come sostenuto, di attività di "gestione" in settori di competenza regionale.
Al riguardo la Corte ha escluso che tali attività possano ritenersi invasive di competenze regionali e provinciali, affermando viceversa che simili ipotesi di rilevazioni e collegamenti assicurano il corretto svolgimento delle funzioni pubbliche (sent. n. 139 del 1992).
É poi evidente che il decreto del Presidente della Repubblica (art.39), che dovrà provvedere alla riorganizzazione della Direzione generale, nell'ambito della quale é previsto il suddetto servizio centrale, non potrà discostarsi dalle linee tracciate nella legge e dal rispetto delle competenze regionali, e qualunque invasione da parte dell'emananda normativa regolamentare potrà essere censurata in sede di conflitto.
13. - Anche l'art. 41 é oggetto dei ricorsi della Provincia autonoma di Trento e della Regione Lombardia, le quali sostengono che la norma - autorizzando la Cassa per il credito alle imprese artigiane ad effettuare una serie di attività estranee ai suoi compiti statutari e trasformandola da organismo incaricato di provvedere al finanziamento degli istituti e delle aziende di credito in organismo che gestisce direttamente le agevolazioni alle imprese - invaderebbe la competenza provinciale o regionale, cui spettano tali forme di interventi (la Regione Lombardia invoca, in proposito, quale parametro, l'art. 109 del d.P.R. 616 del 1977).
In proposito é sufficiente osservare che la norma autorizza modifiche statutarie di un istituto di credito, da approvarsi dal Ministero del tesoro.
In tal senso essa attiene all'ordinamento generale del credito e degli istituti che lo esercitano (v. art. 109 cit.).
14.1.- Tutte le ricorrenti sollevano, infine, questioni di legittimità costituzionale dell'art.43, che pone gli oneri derivanti dall'attuazione della legge a carico del fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica, istituito dall'art.14 della legge n. 46 del 1982.

Le due province autonome denunciano la violazione del titolo VI dello Statuto e dell'art. 5 della legge n. 386 del 1989, ma, mentre la Provincia di Bolzano fa riferimento al primo comma di tale ultima disposizione, la Provincia di Trento ne richiama invece il secondo comma. Entrambe, poi, lamentano la violazione dell'art. 15 dello Statuto che dispone in ordine ai finanziamenti destinati all'incremento delle attività industriali. La sola Provincia di Trento richiama, altresì, l'art. 5 del d.P.R. n. 1017 del 1978.
Tutte le questioni, che si sostanziano nella denuncia della lesione dell'autonomia finanziaria delle province autonome per l'inosservanza della procedura partecipativa delle stesse al sistema di erogazione dei finanziamenti, non sono fondate.
Ed invero, premesso che non é ravvisabile nessuna lesione del sistema finanziario provinciale, quale previsto nello Statuto (c.d. quota variabile), da parte di una legge che dispone un intervento straordinario di carattere nazionale, dovendosi ogni pretesa avanzare in sede di determinazione della predetta quota di spettanza delle province autonome, non é neppure da ritenersi violato l'art. 15 dello Statuto, perché proprio es so consente, da parte delle "norme generali sulla programmazione economica" (quale quelle in esame), deroghe al sistema di finanziamento degli interventi relativi all'"incremento delle attività industriali".
Al riguardo va altresì ribadito che l'ampio ventaglio di interventi ipotizzati dalla legge impugnata e la complessa tipologia dei beneficiari non possono considerarsi tutti ricompresi nelle materie attribuite alla competenza provinciale.
Nemmeno é violato l'art. 5, comma 1, della legge n.386 del 1989, giacché la norma invocata si riferisce ai fondi speciali "istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme" (quale, ad esempio, il fondo sanitario nazionale).
Tale non é, invece, il fondo rotativo per l'innovazione tecnologica, che non risponde al soddisfacimento di primarie esigenze (quali il diritto fondamentale alla salute), ma allo sviluppo di un settore economico (sent. n. 116 del 1991).
Quanto all'art. 5, comma 2, della legge n. 386 del 1989, che riguarderebbe tutti gli altri fondi statali, si rileva che tale norma va collegata con l'art. 15 dello Statuto, che é la norma "speciale" relativa "all'incremento della produzione industriale" e che prevede, come già detto, deroghe al sistema ordinario di finanziamento della Provincia autonoma da parte di norme statali generali di programmazione economica.
Infine, relativamente al riferimento all'art.5 delle norme di attuazione (d.P.R. n. 1017 del 1978), vale quanto già osservato in precedenza (v. punto 8), potendosi soltanto aggiungere che il sistema delle fonti non consente che si attribuisca ad una norma di attuazione significati che possano annullare o disattendere le previsioni contenute nello statuto e cioé in un atto legislativo di rango superiore.
14.2.- L'art. 43 é impugnato, infine, dalla Regione Lombardia che lamenta la lesione di norme interposte rispetto ai parametri costituzionali attributivi di competenze regionali, quali l'art. 110 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha soppresso i fondi di rotazione, trasferendone le disponibilità alle regioni, l'art.126 dello stesso decreto presidenziale che "non consente di impiegare uno strumento di spesa statale", quale é il fondo di rotazione, nell'ambito delle competenze regionali, e l'art. 3 della legge 14 giugno 1990 n.158, il quale dispone che gli stanziamenti statali delle leggi di settore, da ripartire tra le regioni, devono con fluire nella quota variabile del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (art. 9 della legge n. 281 del 1970).
Le censure sono infondate, perché il fondo di rotazione in esame é stato istituito con la legge n. 46 del 1982, già sottoposta come si é detto al vaglio di questa Corte (sent. n. 796 del 1988 cit.) in epoca successiva rispetto al trasferimento delle funzioni alle

regioni, ed ha caratteri del tutto peculiari, essendo rivolto a programmi straordinari di imprese destinati a introdurre innovazioni tecnologiche in relazione ad "esigenze generali dell'economia nazionale" (cfr. art. 14 della legge n. 46 cit.). e l'art. 3 della legge n. 158 del 1990 non é idoneo, nel giudizio di costituzionalità, a fungere da parametro di riferimento soprattutto in considerazione del carattere transitorio della disciplina ivi prevista, transitorietà che, se pur esplicitata ("in attesa delle disposizioni di riforma della finanza regionale") nell'art. 2 della stessa legge n. 158 cit. relativamente al "fondo comune" (art. 8 legge n. 281 del 1970), deve essere riferita per ragioni logiche anche all'art. 3 invocato, relativo al fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (art. 9 legge n.281 del 1970).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 5, della legge 5 ottobre 1991 n. 317 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese), nella parte in cui non contempla che il potere sostitutivo del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, sia esercitato, in caso di loro inerzia, previa diffida alle stesse;
dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2 e 3, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 36, 39, comma 1, lett.a), 41 e 43, comma 1, della legge n. 317 del 1991, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 8, nn. 9, 18 e 20, 9, nn. 3 e 8, 15, 16 e titolo VI dello statuto speciale di autonomia, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, 5 del d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017 e 5, comma 2, della legge 30 novembre 1989, n. 386, e dalla Regione Lombardia in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione ed in relazione agli artt. 56, 63, 65, 84, 109, 110 e 126 del d.P.R.24 luglio 1977, n. 616, e 3 della legge 14 giugno 1990, n.158;
dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 24, da 27 a 34, 36 e 43 della legge n. 317 del 1991, sollevate, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt.8, nn. 9 e 20, 9, nn. 3 e 8, 15, 16 e titolo VI dello statuto speciale di autonomia, ai d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278, 31 luglio 1978, n. 1017, 24 marzo 1981, n. 228, 19 novembre 1987, n. 526, all'art. 5, comma 1, della legge 30 novembre 1989, n. 386 ed in relazione all'art.65 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23/10/92.
Giuseppe BORZELLINO, Presidente
Vincenzo CAIANIELLO, Redattore
Depositata in cancelleria il 10/11/92.

SENTENZA N. 441
ANNO 1992
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna, rispettivamente notificati il 15 ed il 14 aprile 1992, depositati in Cancelleria il 21 ed il 30 successivi, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Ministro dei trasporti 20 dicembre 1991, n. 448, concernente: "Regolamento di attuazione della direttiva del Consiglio delle Comunità europee del 21 giugno 1989 che modifica la direttiva del Consiglio n. 562 del 12 novembre 1974, riguardante l'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali", ed iscritti ai nn. 13 e 17 del registro conflitti 1992.
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 1992 il Giudice relatore Mauro Ferri;
uditi gli avvocati Alberto Predieri per la Regione Toscana, Mario D'Acunti per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1. Le Regioni Toscana ed Emilia-Romagna sollevano entrambe conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dei trasporti n. 448 del 20 dicembre 1991 con il quale si é data attuazione (ai sensi del l'art. 14 della legge 29 dicembre 1990 n.428: "Legge comunitaria per il 1990") alla direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 438 del 21 giugno 1989 (che modifica la precedente direttiva n. 562 del 12 novembre 1974) riguardante l'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali. Poiché i due ricorsi investono, sotto profili in larga parte coincidenti, il medesimo provvedimento governativo, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.
2. Le ricorrenti lamentano, in sintesi, che il decreto ministeriale impugnato, intervenendo a disciplinare uno specifico aspetto del servizio di trasporto, relativo ai requisiti soggettivi di coloro che intendono esercitare tale professione, includa anche i trasporti di interesse regionale; attività da ritenersi invece ricompresa nella competenza regionale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, degli artt. 84 e 85 del d.P.R. n. 616 del 1977 e delle leggi quadro (in tema di servizi di trasporto pubblico) n. 151 del 1981 e n. 21 del 1992.
Conseguentemente, se anche la regolamentazione introdotta costituisce attuazione di una direttiva adottata dal Consiglio delle Comunità europee, non potrebbe essere esclusa una competenza regionale al riguardo, cancellandola o riassorbendola nella competenza statale di adeguamento alla normativa comunitaria. Al contrario, ad avviso delle ricorrenti, il decreto reca una regolamentazione complessiva che, non tenendo conto delle competenze costituzionalmente garantite, si traduce in singole prescrizioni lesive delle attribuzioni regionali. Risulterebbero in particolare violate: - la competenza regionale in materia di trasporti nonché quella in materia d'istruzione artigiana e professionale, laddove il provvedimento governativo detta norme in tema di

composizione, costituzione, modalità di funzionamento ed operatività, della commissione cui compete il giudizio di idoneità professionale di coloro che vogliono accedere alla professione di trasportatore (artt. 6, 9, 10, 11, 12, 13 e 15 del decreto), escludendo ogni partecipazione regionale. Parimenti lesive delle medesime attribuzioni sarebbero anche le norme sull'individuazione delle cause di esonero dall'esame di idoneità (art. 7), così come la previsione dei criteri per la ripetizione delle prove d'esame (art. 14), o la disciplina sulla verifica e sulla perdita dei requisiti (art. 17); previsione, quest'ultima, che ad avviso della Regione Toscana dimostrerebbe la complessiva irragionevolezza del decreto (in riferimento all'art. 3 della Costituzione), in quanto, mentre esclude la Regione da ogni partecipazione alla fase di attestazione e verifica dei requisiti necessari per la concessione degli atti abilitativi, le affida poi il potere di revoca dei medesimi; - ancora la competenza in tema di "tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale", per l'indicazione della documentazione comprovante il possesso dei requisiti necessari all'esercizio della professione (art.16), nonché per il vincolo di compatibilità, rispetto alla disciplina introdotta dal decreto, della regolamentazione relativa all'esercizio dei servizi pubblici di linea ed all'attività di noleggio con conducente (art. 2, secondo comma: censura questa prospettata dalla sola Regione Emilia-Romagna).

3.1. I ricorsi non sono fondati.

Il decreto in esame traspone nell'ordinamento interno la disciplina dettata dalle citate direttive comunitarie in tema di "accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali".

Gli obiettivi che la normativa si propone di realizzare sono strumentali all'attuazione della politica comune dei trasporti (la cui instaurazione é prevista dallo stesso Trattato istitutivo CEE), e sono resi espliciti nella direttiva n. 562 del 1974; si tratta, in breve, del coordinamento delle condizioni di accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori in modo da favorire l'effettivo esercizio del diritto alla libertà di stabilimento, del miglioramento della qualifica di trasportatore al fine del risanamento del mercato, di una migliore qualità del servizio e di una maggiore sicurezza stradale.

A tal fine le fonti comunitarie pongono una minuziosa regolamentazione della materia delineando la figura, non già il semplice autotrasportatore, bensì dell"imprenditore-trasportatore", imponendogli la conoscenza delle nozioni di base per una corretta gestione imprenditoriale e dettandone le caratteristiche specifiche di idoneità morale, di capacità finanziaria e di capacità professionale; requisito, quest'ultimo da accertarsi mediante esame scritto su di un elenco di materie indicate dalla stessa direttiva ed allegato al decreto in esame.

3.2. Ciò posto risulta evidente la rilevanza nazionale dell'interesse sotteso all'attuazione del programma comunitario, mentre l'esigenza di uniformità nella sua applicazione é intrinseca (cfr. in materia analoga la recente sent. n. 382 del 1992), e rappresenta anzi il contenuto dell'obbligo che lo Stato assume verso la Comunità, non potendosi ipotizzare alcun intervento frazionato o condizionato da limiti territoriali a fronte di una normativa volta al conseguimento di un titolo abilitante all'esercizio della professione, non solo su tutto il territorio nazionale, ma anche nel più vasto ambito europeo.

Di qui la complessiva legittimità dell'intervento dello Stato, anche a fronte delle attribuzioni regionali.

Le ricorrenti agiscono infatti a tutela delle competenze loro attribuite dagli artt.117 e 118 della Costituzione e dai d.P.R. nn. 5 del 1972 e 616 del 1977 in materia di trasporti

e d'istruzione professionale; ma, nei limiti in cui dette competenze sono affidate alle Regioni, esse non risultano affatto lese dalla normativa in esame.
3.3. É del tutto evidente, in primo luogo, che la materia dei trasporti nazionali o internazionali (poiché di questa si verte) non può essere confusa con quella dei trasporti d'interesse locale, attribuita alle Regioni ma assolutamente delimitata al solo ambito territoriale di ciascuna di esse, come chiaramente dispone l'art.117 della Costituzione ("tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale") e ripetono l'art. 1 del d.P.R. n.5 del 1972 e gli artt.84 e 85 del d.P.R. n. 616 del 1977; limite che, del resto, é esplicito anche nella legge regionale n. 14 del 28 febbraio 1984 adottata dalla ricorrente Regione Toscana (art. 2: "...servizi di trasporto pubblico locale...che si svolgono nel territorio della Regione Toscana, ed eventualmente in quello di altra Regione limitrofa per una parte non prevalente, con esclusione di quelli di competenza dello Stato").
3.4. Per quanto poi attiene all'istruzione professionale, occorre rilevare che il decreto non involge evidentemente la competenza regionale all'organizzazione ed alla gestione di corsi professionali, ma intende solo riservare allo Stato (art. 9, nella sua corretta interpretazione) la verifica del rispetto delle prescrizioni direttamente dettate dalla normativa comunitaria, al fine di garantirne uniformità nell'attuazione.
Ed anche per quanto riguarda le norme relative agli scrutini finali dei corsi, alle materie d'esame, alla composizione ed all'attività delle commissioni d'esame o ai casi di esenzione (artt. 7, 10, 11, 12, 13, 14 e 15), si tratta, in piena evidenza, o di disciplina dettata direttamente ed esaustivamente in sede comunitaria (quale, ad esempio, l'elencazione delle materie d'esame), o di aspetti della materia che la giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto di spettanza statale.
Già con le sentenze n. 89 del 1977 e n.165 del 1989 - giudicando in conflitti di attribuzione sollevati nei confronti di alcuni decreti ministeriali relativi a corsi professionali per esercenti l'attività commerciale - la Corte riconobbe l'appartenenza allo Stato della fase valutativa dei risultati della frequenza ai corsi "dal momento che tale verifica abilita all'esercizio dell'attività commerciale nell'intero territorio nazionale, ed attiene pertanto alla materia del commercio di competenza statale".
Ove quindi si consideri che anche in questa sede il superamento dell'esame (unitamente al possesso degli altri requisiti) abilita all'esercizio della professione quantomeno su tutto il territorio nazionale, non possono che essere confermate le medesime conclusioni.
4. Parimenti infondata risulta la censura prospettata dalla sola Regione Emilia-Romagna in ordine all'art. 2, secondo comma, del decreto, che assoggetta a vincolo di compatibilità (rispetto alla disciplina introdotta dal decreto stesso) "l'esercizio dei servizi pubblici di linea e l'attività di noleggio con conducente".
Escluso, per le ragioni prima indicate, che la norma risulti lesiva della competenza regionale in materia di trasporti, non sussiste neanche la dedotta lesione delle funzioni delegate (ex artt.118, secondo comma, della Costituzione e 85 del d.P.R. n. 616 del 1977) in tema di "Regolamenti comunali relativi ai noleggi ed ai servizi di piazza", in quanto il decreto fa riferimento solo ai trasporti effettuati con autobus (art. 1) e, conseguentemente, la disposizione in esame può riferirsi solo al servizio di noleggio con autobus e non al noleggio di autovetture e al servizio di piazza.
Val la pena sottolineare che anche le funzioni amministrative concernenti l'approvazione dei regolamenti comunali relativi ai noleggi ed ai servizi di piazza sono delegate alle Regioni (ai sensi dell'art. 85, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977) con il già evidenziato limite del loro ambito territoriale.

5. Quanto, infine, alla dedotta irragionevolezza della previsione (art.17) che affida al l'"ente competente", eventualmente regionale, i poteri di controllo e di revoca sui titoli abilitativi, mentre il medesimo ente é escluso da ogni partecipazione al loro rilascio, é appena il caso di osservare che la verificata spettanza allo Stato delle nuove funzioni previste dal decreto ministeriale, ed in particolare di quelle in tema di accertamento del requisito d'idoneità professionale, non involge le attribuzioni degli enti competenti (Stato, Regioni, comuni) al rilascio delle concessioni o delle licenze, i quali continuano a svolgere i medesimi compiti, verificando, positivamente in sede di rilascio, e negativamente in sede di revoca, la sussistenza dei requisiti necessari, e quindi anche di quelli direttamente previsti dalla disciplina comunitaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara che spetta allo Stato esercitare le funzioni previste dagli artt. 2, secondo comma, 6, 7, da 9 a 17, del decreto del Ministro dei trasporti n. 448 del 20 dicembre 1991, recante: "Regolamento di attuazione della direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 438 del 21 giugno 1989, che modifica la direttiva del Consiglio n. 562 del 12 novembre 1974 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 02/11/92.

Aldo CORASANITI, Presidente

Mauro FERRI, Redattore

Depositata in cancelleria il 13/11/92.

SENTENZA N. 462
ANNO 1992
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 5, 7, 9 e 10 della legge 26 febbraio 1992, n. 211 (Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa), promosso con ricorsi della Provincia autonoma di Trento e della Regione Lombardia notificati il 6 aprile 1992, depositati in cancelleria il 13 aprile 1992 ed iscritti ai nn. 43 e 44 del registro ricorsi.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 ottobre 1992 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

udito l'avv. Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e Bolzano e per la Regione Lombardia e l'avv. dello Stato Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Trento e la Regione Lombardia, con ricorsi ritualmente e tempestivamente notificati, hanno chiesto che sia dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 5, 7, 9 e 10 della legge 26 febbraio 1992, n. 211 (Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa), denunciando:

a) la Provincia autonoma di Trento, violazione dell'art. 8, numeri 5, 17 e 18, e dell'art. 16 dello Statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n.670) e delle relative norme di attuazione; violazione dell'autonomia finanziaria garantita dal titolo VI dello Statuto speciale; violazione dell'art. 128 della Costituzione e degli artt. 1, terzo comma, e 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali);

b) la Regione Lombardia, violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione nonché dell'art. 128 della Costituzione e degli artt. 1, terzo comma, e 27 della legge 8 giugno del 1990 n 142.

2. - I due ricorsi, concernenti le medesime disposizioni legislative, propongono motivi sostanzialmente analoghi e prospettano identiche argomentazioni. Pertanto possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

3. - La legge n. 211 del 1992, le cui disposizioni sono state denunciate come invasive delle competenze delle ricorrenti, disciplina interventi nel sistema dei trasporti rapidi di massa volti a favorire, con misure straordinarie, la urgente installazione di metropolitane e di tramvie veloci, al fine di sviluppare il trasporto pubblico nelle aree urbane secondo le previsioni programmatiche del piano generale e dei piani regionali dei trasporti. Gli interventi previsti dalla legge sono destinati ad integrare e completare gli altri, egualmente eccezionali, in precedenza delineati dal legislatore nazionale per affrontare il problema della mobilità nelle aree urbane maggiormente congestionate, interventi destinati alla realizzazione di programmi urbani di parcheggi (legge 24 marzo 1989, n. 122) e di itinerari ciclabili e pedonali (legge 28 giugno l991, n. 208).

I lavori preparatori della legge n. 211 del 1992, quali risultano dalle relazioni e dalle discussioni parlamentari, chiariscono che era stata proposta una "triade" di provvedimenti legislativi per migliorare la mobilità all'interno delle aree urbane, con

interventi nei settori dei parcheggi, delle piste ciclabili e delle metropolitane. Di questi provvedimenti proprio l'ultimo, secondo le valutazioni emerse nel corso dell'esame parlamentare, "rappresenta senza dubbio l'anello più importante" pur essendo anche il primo destinato a ridurre il congestionamento del traffico ed il secondo, di minor rilievo, volto a rendere più agevole la mobilità. Lo sviluppo del trasporto pubblico, con sistemi rapidi e di massa, é difatti considerato fondamentale per migliorare le condizioni di mobilità all'interno delle aree urbane maggiormente congestionate.
Si é dunque in presenza di tre provvedimenti legislativi distinti ma complementari, tutti egualmente rivolti ad affrontare con strumenti eccezionali i problemi della mobilità urbana, considerata una vera "emergenza nazionale". Questa situazione presenta caratteristiche già apprezzate dalla Corte, che, con riferimento alla legge n.122 del 1989, ha ritenuto che il programma di interventi straordinari nel settore dei parcheggi é stato disposto "in presenza di una emergenza che postula l'esigenza di interventi rapidi ed immediati a salvaguardia di esigenze primarie dei singoli e dell'intera collettività nazionale" (sentenza n. 459 del 1989). Nello stesso contesto, per finalità ed articolazione degli interventi, si colloca la legge n. 211 del 1992, che deve essere dunque esaminata tenendo particolarmente presenti i criteri di valutazione adottati dalla Corte nell'affrontare le questioni a suo tempo sollevate per la legge relativa ai parcheggi, criteri che fanno ritenere consentito un intervento straordinario, eccezionale e sostanzialmente aggiuntivo dello Stato per la rapida realizzazione degli interventi necessari, secondo una valutazione unitaria, per la installazione di sistemi di trasporto rapido di massa.
4.1. - La prima delle disposizioni denunciate dalle ricorrenti riguarda la individuazione dei comuni che possono avvalersi dei benefici previsti dalla legge, nonché i poteri del Ministro per le aree urbane in ordine alla determinazione degli stessi.
L'art. 1, primo comma, della legge n. 211 del 1992 stabilisce che dei benefici possono avvalersi le "città metropolitane", vale a dire le destinatarie tipiche degli interventi, individuate direttamente dal legislatore che, adottandone la nomenclatura, evidentemente rinvia alla determinazione fatta con l'ordinamento delle autonomie locali (art.17 della legge 8 giugno 1990, n. 142). Alle città metropolitane si aggiungono, eventualmente ed integrativamente, "i comuni individuati, su proposta delle regioni interessate, dal Ministro per i problemi delle aree urbane, di concerto con il Ministro dei trasporti", sulla base delle indicazioni del piano nazionale e dei piani regionali dei trasporti. La disposizione tende a consentire, per i comuni diversi dalle città metropolitane, la ponderazione necessariamente unitaria, in ragione della unicità ed eccezionalità dell'intervento, di tutte le esigenze manifestate in sede locale e valutate in primo luogo dalle regioni che formulano le relative proposte. Pertanto non é fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, della legge n.211 del 1992, prospettata dalle ricorrenti.
La facoltà del Ministro per i problemi delle aree urbane di individuare i comuni destinatari degli interventi anche quando le regioni non formulino le proposte entro centoventi giorni dalla entrata in vigore della legge é attributiva di un potere limitato: per i profili sostanziali, dai criteri e dalle previsioni del piano generale e dei piani regionali dei trasporti, alla cui attuazione gli interventi nel loro complesso devono essere rivolti; per i profili procedimentali, dal necessario raccordo con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

La individuazione dei comuni in assenza di proposta regionale tende pertanto a supplire alla mancata indicazione di interventi necessari, come tali già determinabili (alla stregua degli strumenti di pianificazione), ma che non sono stati oggetto di proposta per mera omissione.
4.2. - Peraltro la sola indicazione del termine nel quale le regioni devono formulare le proposte (centoventi giorni, secondo quanto prevede l'art. 1, secondo comma, della legge n. 211 del 1992) non appare idonea a caratterizzare la mancata indicazione regionale come mera omissione, surrogabile alla stregua delle previsioni e dei criteri espressi dagli strumenti di pianificazione del settore. Affinché la mancata formulazione di proposte non possa avere il significato di una insuperabile valutazione negativa della necessità o della opportunità di interventi é necessario che, comunque, la regione o la provincia autonoma sia invitata in modo collaborativo a pronunciarsi, positivamente o negativamente, entro il termine che venga a tal fine fissato.
Per questo aspetto é costituzionalmente illegittimo l'art. 1, secondo comma, della legge n. 211 del 1992, nella parte in cui non prevede che il potere sostitutivo del Ministro per i problemi delle aree urbane sia esercitato, in caso di inerzia delle regioni o delle province autonome, previa richiesta alle stesse di pronunciarsi positivamente o negativamente, entro un congruo termine, in ordine alla proposta di individuazione dei comuni interessati agli interventi previsti dalla legge stessa.
5. - Le altre censure formulate dalle ricorrenti riguardano le norme che disciplinano la definizione degli interventi, l'approvazione dei relativi progetti ed il finanziamento per la loro realizzazione. Si tratta di aspetti diversi, ma tutti egualmente riferiti alla attivazione da parte dello Stato di procedure volte a realizzare sistemi di trasporto in aree urbane. Le valutazioni in proposito devono essere effettuate, si é già ricordato, tenendo conto di quanto la Corte ha affermato nell'esaminare le questioni di legittimità costituzionale a suo tempo sollevate per le disposizioni in materia di parcheggi (legge n.122 del 1989), a proposito delle quali é stato sottolineato "il carattere del tutto straordinario ed eccezionale del programma di interventi previsti dalla legge censurata, diretti a fronteggiare un'emergenza che coinvolge interessi che riguardano l'intera collettività" (sentenza n.459 del 1989). A maggior ragione nel caso delle metropolitane si deve ritenere che si é in presenza di un programma del tutto straordinario ed eccezionale di interventi statali per assicurare la mobilità di massa e per migliorare le condizioni ambientali nelle aree urbane. La realizzazione di tale programma, perché possa efficacemente rispondere all' emergenza affrontata, richiede: omogeneità nei criteri di valutazione delle diverse esigenze e dei singoli piani di intervento, quindi comparabilità e comparazione delle relative proposte, da effettuare in unica sede; governabilità dei tempi delle procedure amministrative previste, per una rapida definizione degli interventi; verifica delle risorse finanziarie disponibili, per una utile attribuzione del necessario contributo integrativo statale.
In questa prospettiva non appare illegittimo che il Ministro per i problemi delle aree urbane, esercitando una funzione di concreta sollecitazione, possa assumere l'iniziativa perché sia effettivamente attivato il procedimento per il raggiungimento degli accordi di programma previsti dall'art. 27 della legge n. 142 del 1990, senza che ne risultino modificate la struttura della relativa procedura e la libera determinazione dei soggetti interessati (art. 4 della legge n. 211 del 1992).
Riconosciuta la legittimità dell'intervento straordinario dello Stato per un eccezionale programma di realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa, ne segue la legittimità degli interventi di organi statali, necessari per l'attuazione della speciale

procedura esecutiva prevista: la approvazione dei programmi di intervento nonché la relativa individuazione delle fonti di finanziamento a carico dello Stato da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto (C.I.P.E.T.) (art 5, primo comma); la approvazione dei progetti secondo le disposizioni statali concernenti la costruzione di ferrovie metropolitane (art. 2 della legge 29 dicembre 1969, n.1042) quale condizione per la erogazione dei finanziamenti di competenza statale (artt. 5, secondo comma, e 7 della legge n. 211 del 1992).
Quanto ai finanziamenti (ancora art. 7 e art. 9 della legge denunciata) é da rilevare che la quantificazione e la diretta erogazione dei contributi da parte dello Stato agli enti interessati alla realizzazione delle opere sono complementari e consequenziali al sistema di eccezionale ed unificata determinazione dei sistemi di trasporto da eseguire.
Per quanto concerne, infine, l'art. 10 della legge n. 211 del 1992, si tratta del finanziamento in prevalenza di sistemi ferroviari passanti e di collegamenti delle Ferrovie dello Stato, pertanto di opere di competenza statale. Comunque, anche per i programmi urbani integrati e per i collegamenti con aree aeroportuali, espositive ed universitarie, previsti dalla stessa disposizione, si é solo in presenza di finanziamenti integrativi per opere non sottratte alla disciplina ed alle competenze comuni.
I ricorsi pertanto, per quanto attiene agli artt. 4, 5, 7, 9 e 10 della legge n. 211 del 1992, non sono fondati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge 26 febbraio 1992, n. 211 (Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa), nella parte in cui non prevede che il potere sostitutivo del Ministro per i problemi delle aree urbane sia esercitato, in caso di inerzia delle regioni o delle province autonome, previa richiesta alle stesse di pronunciarsi positivamente o negativamente, entro un congruo termine, in ordine alla proposta di individuazione dei comuni interessati agli interventi previsti dalla legge stessa;
dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, primo comma, 4, 5, 7, 9 e 10 della legge 26 febbraio 1992, n.211, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 8, numeri 5, 17 e 18, all'art.16 e al titolo VI dello Statuto speciale (approvato con d.P.R.31 agosto 1972, n. 670) e alle relative norme di attuazione ed in relazione all'art. 128 della Costituzione ed agli artt. 1, terzo comma, e 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e dalla Regione Lombardia in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione nonché all'art.128 della Costituzione ed agli artt. 1, terzo comma, e 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 05/11/92.
Aldo CORASANITI, Presidente
Cesare MIRABELLI, Redattore
Depositata in cancelleria il 19/11/92.

SENTENZA N. 488
ANNO 1992
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimita' costituzionale della legge della Regione Lombardia riapprovata il 6 agosto 1992 dal Consiglio regionale, avente per oggetto: "Modificazioni ed integrazioni alle disposizioni dell'art. 22 della legge regionale 1ø agosto 1979, n. 42 'Ordinamento dei servizi e degli uffici della giunta regionale', e successive modificazioni ed integrazioni", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 2 settembre 1992, depositato in cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 1992;
Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;
Udito nell'udienza pubblica del 1ø dicembre 1992 il Giudice relatore Mauro Ferri;
Uditi l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno, per il ricorrente, e l'Avv. Valerio Onida per la Regione;

(.....)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimita' costituzionale - in riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione - dell'art. 2 della legge della Regione Lombardia riapprovata il 6 agosto 1992, recante "Modificazioni ed integrazioni alle disposizioni dell'art. 22 della l.r. 1ø agosto 1979, n. 42 'Ordinamento dei servizi e degli uffici della giunta regionale', e successive modificazioni e integrazioni". Il predetto art. 22 della legge regionale n. 42 del 1979 ha istituito, nell'ambito delle strutture organizzative dipendenti dalla giunta regionale (cfr. art. 9), le segreterie particolari del presidente, del vice presidente e di ciascun assessore, "per lo svolgimento delle attivita' di ausilio immediato" a questi ultimi, meglio specificate nella seconda parte dell'allegato alla legge medesima.
La legge riapprovata dal Consiglio regionale il 6 agosto 1992, da un lato (art. 1) stabilisce analiticamente, mediante l'allegata tabella, le qualifiche funzionali che deve rivestire il personale assegnato alle dette segreterie (ed abroga di conseguenza con l'art. 3 la piu' generica previsione contenuta nel terzo comma del citato art. 22); dall'altro prevede, con la norma che forma esclusivo oggetto del presente giudizio (art. 2), che al predetto personale "appartenente ai ruoli organici della Regione o comandato presso la medesima, si applicano le disposizioni previste dal terzo comma dell'art. 2 della l.r. 23 giugno 1977, n. 31 'Assegnazione di personale ai gruppi consiliari' e successive modificazioni ed integrazioni". Quest'ultima norma stabilisce che "a coloro che rivestono qualifica inferiore a quella propria del posto di contingente tabellare coperto spetta, limitatamente al periodo di servizio presso il gruppo, un assegno personale integrativo, non pensionabile e non riassorbibile per effetto della progressione economica e di altri aumenti di retribuzione, pari alla differenza tra i trattamenti economici iniziali lordi corrispondenti alle due qualifiche".
Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata, attribuendo (mediante il rinvio alla legge n. 31 del 1977) a tutto il personale assegnato alle segreterie particolari - e non solo ai responsabili delle stesse, come gia' consentito in altre regioni - il menzionato diritto al

trattamento economico integrativo ove rivesta qualifica inferiore a quella propria del posto coperto, configura un ingiustificato beneficio e si pone in contrasto con i principi di omogeneizzazione delle posizioni giuridiche, trasparenza dei trattamenti economici, onnicomprensivita' e divieto di trattamenti economici integrativi di cui agli artt. 4 e 11 della legge-quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983. Inoltre, la norma medesima, estendendo il suddetto beneficio anche al personale comandato presso la Regione, violerebbe altresi' i principi vigenti in tema di trattamento economico di detto personale, che impongono il mantenimento della retribuzione gia' in godimento presso l'amministrazione o l'ente di provenienza.

2. - La questione non e' fondata.

Come esattamente rileva la Regione resistente, la norma impugnata si limita, in realta', a riconoscere un diritto che rinviene la sua fonte direttamente in un principio costituzionale e che, pertanto, dovrebbe comunque trovare applicazione.

Questa Corte, invero, ha gia' piu' volte avuto modo di affermare (cfr. ord. n. 908 del 1988 e sentt. nn. 57 del 1989, 296 del 1990 e 236 del 1992) il "diritto dell'impiegato, assegnato a mansioni superiori alla sua qualifica, di percepire il trattamento economico della qualifica corrispondente, giusta il principio di equa retribuzione sancito dall'art. 36 Cost." (v. cit. sent. n. 236 del 1992), riconosciuto direttamente applicabile anche nel caso - che ovviamente non rileva nella fattispecie - di mancanza di un atto formale di preposizione alle mansioni superiori (art. 2126, primo comma, del codice civile).

E' pur vero che nella sentenza da ultimo citata questa Corte ha anche affermato che "cio' non significa che l'art. 36 debba trovare incondizionata applicazione ogni volta che il pubblico impiegato venga adibito a mansioni superiori". Ma certamente nel caso in esame non ricorrono quelle condizioni allora individuate (assegnazione meramente temporanea per esigenze eccezionali di buon andamento dei servizi; intervento legislativo che regolarizzi ex post le posizioni, riconoscendo agevolazioni e vantaggi tali da compensare il mancato riconoscimento, per il passato, del trattamento economico superiore), che possono, in ipotesi, costituire un giustificato limite all'attuazione del richiamato principio.

Le considerazioni fin qui esposte sono di per se' sufficienti ad escludere qualsivoglia violazione delle norme costituzionali invocate dal ricorrente. Ma si puo' inoltre rilevare che lo stesso legislatore statale ha recentemente affermato, con norma espressamente qualificata come principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, che nel pubblico impiego la temporanea assegnazione alle mansioni superiori comporta "il riconoscimento del diritto al trattamento corrispondente all'attivita' svolta" (art. 2, primo comma, lett. n, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante "Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanita', di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale").

Quanto, infine, al profilo di censura relativo all'applicabilita' della norma impugnata non solo al personale di ruolo della Regione, ma anche a quello comandato presso la medesima, va osservato che il richiamato principio di equa retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione - che importa, come detto, salvo casi eccezionali, la corrispondenza del trattamento economico alla qualita' del lavoro effettivamente prestato - non puo' non avere ovviamente valenza generale, quale che sia la posizione, di ruolo o di comando, del dipendente; esso pertanto deve essere applicato anche al personale comandato che versi nella situazione prevista nella norma censurata (e cio' a prescindere dal rilievo che l'opposta soluzione darebbe luogo ad una ingiustificata disparita' di trattamento).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Lombardia riapprovata il 6 agosto 1992 (Modificazioni ed integrazioni alle disposizioni dell'art. 22 della l.r. 1ø agosto 1979, n. 42 "Ordinamento dei servizi e degli uffici della giunta regionale" e successive modificazioni e integrazioni), sollevata, in riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Cosi' deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1992.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 dicembre 1992.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

SENTENZA N. 355
ANNO 1993
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), promossi con ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Toscana, Umbria e Veneto, notificati il 28 e 29 gennaio 1993, depositati in cancelleria il 4 e l'8 febbraio successivi ed iscritti ai nn. 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 del registro ricorsi 1993.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 1993 il Giudice relatore Antonio BALDASSARRE;

uditi gli avvocati Gustavo Romanelli per la Regione Valle d'Aosta, Valerio Onida per le Regioni Campania, Emilia Romagna, Umbria, Liguria, Lombardia, Toscana e Veneto e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

l.- Le Regioni Valle d'Aosta, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Toscana, Umbria e Veneto con distinti ricorsi hanno sollevato numerose questioni di legittimità costituzionale concernenti il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Poiché tali questioni riguardano lo stesso atto legislativo e sono fra loro oggettivamente connesse, é opportuno riunire i relativi giudizi per deciderli con un'unica sentenza.

2.- Non fondata é la questione, sollevata dalle Regioni a statuto ordinario ricorrenti, diretta a colpire l'intero decreto legislativo, sul presupposto che, per la sua approvazione, non sia stata seguita la procedura prevista dalla legge delega n. 421 del 1992 e, più precisamente, non sia stato sentito il parere obbligatorio della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, come risulterebbe anche dalla mancata menzione dello stesso nel preambolo del decreto legislativo.

La dedotta violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione non é avvenuta in fatto, come può agevolmente dedursi dall'estratto verbale della seduta della Conferenza Stato-regioni del 17 dicembre 1992, depositato in giudizio dall'Avvocatura dello Stato e non contestato dalle ricorrenti. Infatti, durante quella seduta é stato illustrato un documento sulla proposta governativa di decreto legislativo, redatto dai presidenti delle regioni e delle province autonome riuniti in conferenza, del quale il Consiglio dei ministri ha tenuto conto in sede di approvazione del decreto legislativo, tanto che ha apportato modifiche suggerite dalle regioni alla proposta inviata a queste ultime per il parere.

3.- Fondate sono, invece, le questioni di legittimità costituzionale sollevate da tutte le regioni a statuto ordinario ricorrenti nei confronti degli artt. 3, sesto comma (prima e decima proposizione), e 4, ottavo comma (terza proposizione), nella parte in cui,

determinando l'attribuzione di specifiche funzioni alle regioni, individuano l'organo interno all'amministrazione regionale competente a esercitare quelle funzioni: segnatamente, il Presidente della Giunta, su conforme delibera della Giunta medesima, nel primo caso; la Giunta regionale, nel secondo caso.
É, infatti, giurisprudenza costante di questa Corte (v., ad esempio, sentt. nn. 355 e 353 del 1992 e 407 del 1989) che la ripartizione delle funzioni regionali fra i vari organi interni della regione stessa rientra, salvo ovviamente il rispetto dell'art. 121 della Costituzione, nella materia "organizzazione interna della regione", che la Costituzione riserva allo Statuto regionale. Pertanto, le disposizioni impugnate vanno dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui dispongono che le competenze ivi determinate sono esercitate, rispettivamente, dal Presidente della Giunta regionale, su conforme delibera della Giunta medesima, e dalla Giunta regionale, anziché dalla Regione.
4.- Del pari fondate sono le questioni di costituzionalità sollevate da tutte le ricorrenti nei confronti dell'art. 3, sesto e tredicesimo comma, nella parte in cui sono previsti interventi sostitutivi attuati dal Ministro della sanità.
L'art. 3, sesto comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992 prevede che, qualora il Presidente della Giunta regionale, su conforme delibera della Giunta, non abbia provveduto alla nomina del direttore generale dell'unità sanitaria locale nel termine perentorio di sessanta giorni, lo stesso potere é esercitato in via sostitutiva dal Ministro della sanità con proprio decreto. Al tredicesimo comma, lo stesso art. 3 stabilisce che, qualora il direttore generale dell'unità sanitaria locale non proceda alla ricostituzione del collegio dei revisori dei conti, sciolto a seguito di decadenza, dimissioni o decesso di uno o più componenti, il Ministro della sanità, su segnalazione del Commissario del Governo, provvede a costituirlo in via straordinaria. Ambedue le disposizioni indicate si rivelano in evidente contrasto con l'art. 1, primo comma, lettera u), della legge delega n. 421 del 1992, il quale prevede che soltanto il Consiglio dei ministri possa esercitare poteri sostitutivi previa diffida ad adempiere, nel caso di inerzia da parte delle regioni nell'esercizio di competenze ad esse spettanti. Le suddette disposizioni vanno, pertanto, dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 76 della Costituzione.
5.- Inammissibile é la censura prospettata dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti nei confronti dell'art. 1 per i profili relativi alla pretesa violazione dell'art. 32 della Costituzione e del principio di legalità sostanziale per effetto della "delegificazione" operata dalla disposizione impugnata là dove affida al piano sanitario nazionale, adottato dal Governo, il compito di determinare, fra l'altro, i livelli uniformi di assistenza sanitaria.
Il prospettato contrasto con le norme costituzionali che assicurano a ogni cittadino il diritto alla salute e quello all'assistenza non ha, infatti, alcuna influenza, neppure indiretta, sulla sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni, di modo che, in conformità a un costante orientamento di questa Corte (v., per tutte, sent. n.407 del 1992), va dichiarata l'inammissibilità della relativa questione.
Identica conclusione si impone, poi, riguardo alla asserita violazione del principio di legalità sostanziale in conseguenza della attribuzione al Governo del potere di determinare i livelli uniformi di assistenza sanitaria in rapporto al volume delle risorse a disposizione. In tal caso, la presunta lesione dell'autonomia regionale, dovuta all'ipotizzato vincolo a carico delle regioni di ripianare i disavanzi di bilancio delle unità sanitarie locali, va semmai collegata all'art. 13 del decreto legislativo n. 502 del 1992, oggetto peraltro di un'autonoma questione, e non già all'art. 1 ora esaminato.

Per gli stessi motivi già espressi in relazione al primo dei profili considerati in questo punto della motivazione va dichiarata l'inammissibilità della questione sollevata dalla Regione Valle d'Aosta nei confronti dell'art. 1, per violazione degli artt. 32 e 38 della Costituzione, sulla base di un'interpretazione dell'articolo impugnato, peraltro non condivisibile, che fa dipendere totalmente gli interventi pubblici in materia sanitaria dalle esigenze finanziarie di bilancio.

6.- Manifestamente infondata é, invece, la censura che la Regione Valle d'Aosta ha rivolto all'art. 1, nella parte in cui prevede l'adozione di un piano sanitario nazionale vincolante anche per le regioni a statuto speciale. La ricorrente, infatti, non può lamentare che la disposizione in esame non assicuri procedure differenziate di interventi nell'iter di formazione del suddetto piano a favore delle regioni ad autonomia speciale, poiché in detta materia non v'é alcuna norma che differenzi l'autonomia delle regioni a statuto speciale da quella delle regioni a statuto ordinario.

7.- Manifestamente infondata é, pure, la questione sollevata dalla Regione Valle d'Aosta in riferimento all'art.4 del proprio Statuto speciale, nei confronti dell'art. 1, terzo comma, lettera e), il quale, nel ricomprendere tra i contenuti del piano sanitario nazionale "gli indirizzi relativi alla formazione di base del personale", interferirebbe illegittimamente con competenze amministrative costituzionalmente assicurate alla ricorrente. Nessun dubbio può sussistere, infatti, sulla rispondenza alla ripartizione costituzionale delle competenze di una previsione che, nel delimitare le potestà statali in materia sanitaria, ne circoscrive i confini alla predisposizione degli indirizzi, nell'ambito della programmazione nazionale degli interventi, al fine di orientare la successiva attività regionale.

8.- Non fondate sono le questioni che tutte le ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 1 del decreto legislativo n. 502 del 1992, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in riferimento all'art.1, primo comma, lettera g), della legge di delega n. 421 del 1992.

Come si é già accennato nel precedente punto n. 5, presupporre che l'art.1 del decreto legislativo impugnato imponga il contenimento della spesa pubblica come unico obiettivo per la determinazione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria - e perciò si metta in contrasto con la legge delega, la quale prevede una molteplicità di obiettivi, pur con il vincolo della "coerenza con le risorse stabilite dalla legge finanziaria" - non risponde a una corretta interpretazione della disposizione esaminata. Quest'ultima, infatti, anche se mantiene la prescrizione contenuta nella legge delega relativa alla coerenza delle prestazioni assicurate con l'entità del finanziamento stabilito per il servizio sanitario nazionale, impone altresì di rapportare i livelli di assistenza agli obiettivi di tutela della salute individuati a livello internazionale, oltreché di prevedere livelli di assistenza che siano comunque garantiti a tutti i cittadini.

Né si può condividere la prospettazione delle regioni a statuto ordinario ricorrenti, secondo la quale la totale delegificazione della materia, realizzata con la previsione di un piano nazionale adottato dal Governo, si porrebbe in contrasto sia con la direttiva rappresentata dal libero accesso alle cure e dalla gratuità del servizio prestato nei limiti previsti dalle norme vigenti, sia con quella costituita dal vincolo che i principi relativi ai livelli uniformi di assistenza sanitaria devono essere direttamente stabiliti dal decreto legislativo medesimo. Premesso che, se pure nell'ambito invalicabile dei confini dati dalle possibilità applicative desumibili dalle norme di delega, il legislatore delegato ha un'indiscutibile libertà di interpretazione e di scelta fra le alternative ad esso offerte (v., ad esempio, sentt. nn. 141 del 1993 e 4 del 1992), non si può certo affermare che le

disposizioni delegate abbiano ecceduto dai confini fissati dalla legge di delega. Sotto un profilo, infatti, poiché quest'ultima richiede che il decreto legislativo determini i "principi" in relazione ai quali stabilire i livelli di assistenza uniformi e obbligatori, e non già i livelli stessi, la fissazione dei principi ricordati nel capoverso precedente e l'indicazione del criterio relativo alla considerazione dei dati epidemiologici e clinici costituiscono elementi sufficienti ai fini del rispetto della legge di delega e della delimitazione della discrezionalità del Governo nella predisposizione del piano sanitario nazionale. Sotto l'altro profilo, poi, tenendo conto che il vincolo al legislatore delegato di stabilire direttamente norme in materia obbedisce alla ratio che siano predisposti al livello legislativo adeguati limiti per le fonti secondarie, occorre sottolineare che il riferimento della legge di delega alle norme vigenti in relazione al libero accesso alle cure e alla gratuità dei servizi contiene già un'indicazione sufficiente al fine della definizione della discrezionalità governativa sugli oggetti indicati in vista dell'adozione del ricordato piano nazionale. Tutto ciò induce a concludere che il silenzio del legislatore delegato sul punto non può esser considerato come un'evasione dai vincoli imposti dal legislatore in sede di delega.

9.- Nei termini appresso indicati non é fondata la questione di legittimità costituzionale che tutte le ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 3 del decreto legislativo n. 502 del 1992, adducendo che quest'ultimo, nel dettare le nuove regole organizzative per la ristrutturazione delle unità sanitarie locali, conterrebbe disposizioni di estremo dettaglio, in violazione dei limiti delle competenze regionali - che per la Valle d'Aosta sono addirittura di tipo esclusivo (art. 2, lettera a, dello Statuto speciale) - in materia di ordinamento degli enti dipendenti (nel caso, strumentali) delle regioni (artt. 116, 117 e 118 della Costituzione).

Questa Corte ha affermato costantemente che le disposizioni dirette a porre i principi concernenti l'organizzazione delle unità sanitarie locali vanno considerate come norme fondamentali delle riforme economico- sociali (v., ad esempio, sentt. nn. 274 e 107 del 1988). E, nell'ambito di questo orientamento ha precisato che neppure una riforma economico-sociale può integralmente estromettere le regioni dalle materie di loro competenza (sent. n. 219 del 1984) e che le eventuali disposizioni di dettaglio che accompagnino le predette norme fondamentali sono tali da vincolare l'esercizio delle competenze regionali soltanto ove siano legate con i principi della riforma da un rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione (v. sent. n. 99 del 1987).

Dall'esame delle molteplici norme contenute nell'impugnato art. 3 qualificabili senza alcun dubbio, come riconosce la stessa Avvocatura dello Stato, quali norme di dettaglio, risulta che alcune disposizioni sono organicamente legate ai principi affermati al fine di definirne più precisamente il senso (ad esempio, la prescrizione che il rapporto di lavoro del direttore generale, di quello amministrativo e di quello sanitario sia a tempo pieno concorre a determinare la natura dei rispettivi uffici), altre, invece, stabiliscono requisiti minimi, rispondenti a un interesse nazionale, che le regioni debbono rispettare (ad esempio, le norme sulla ineleggibilità e sull'incompatibilità dei direttori generali), pur rimanendo libere, in certi casi, di fissarne di ulteriori e diversi (ad esempio, le ipotesi di sostituzione o di risoluzione del contratto dei suddetti direttori). Vi sono, tuttavia, alcune disposizioni di dettaglio che non rivestono né l'uno, né l'altro dei menzionati caratteri, ma sono poste dal legislatore statale al fine di soddisfare l'esigenza di una più sollecita operatività delle nuove regole organizzative.

Queste sono, più precisamente, le norme sull'indicazione di chi deve sostituire il direttore generale in caso di assenza o di impedimento e le norme che fissano il limite

massimo possibile per l'assenza o l'impedimento ovvero il termine per la cessazione dall'incarico del direttore sanitario e di quello amministrativo. Tali norme, a causa della ratio che le ispira, hanno un carattere dispositivo verso le regioni, nel senso che queste ultime nell'esercizio delle loro competenze possono derogare ad esse, fermo restando il vincolo della congruità delle disposizioni regionali rispetto al principio sotteso alle disposizioni di dettaglio adottate in via dispositiva dallo Stato (v. sentt. nn. 192 del 1987 e 153 del 1985).

10.- Non fondata é la questione sollevata dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti nei confronti dell'art. 3, sesto comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992 per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, primo comma, lettera d), della legge di delega n. 421 del 1992.

L'assunto delle ricorrenti, secondo il quale la disposizione impugnata, nell'accentrare tutti i poteri ivi menzionati nel direttore generale, contrasterebbe con la legge di delega, che all'art. 1, lettera d), fa riferimento a una pluralità di organi di gestione delle unità sanitarie locali, con conseguente distribuzione fra questi stessi di quei poteri, é basato sull'elemento letterale che la norma di delega parla di "organi di gestione", al plurale. Ma, come ha osservato l'Avvocatura dello Stato, tale espressione grammaticale é legata alla circostanza che il disegno di legge presentato dal Governo in Parlamento per l'approvazione delle norme di delega prevedeva originariamente, oltre al direttore generale, il consiglio di amministrazione dell'unità sanitaria locale. Ma, una volta che quest'ultimo organo é stato eliminato dal testo definitivo della legge a seguito del dibattito parlamentare sulla stessa, il fatto che sia erroneamente rimasta la predetta locuzione al plurale non può essere interpretato come indicativo dell'esigenza di prevedere, in sede di esercizio del potere delegato, una pluralità di organi di gestione.

1l.- Non fondata é la questione sollevata da tutte le ricorrenti, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione e degli artt. 2 e 3 dello Statuto della Valle d'Aosta, nei confronti dell'art. 4, primo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992, nella parte in cui limita a un potere di proposta, peraltro eventuale, la partecipazione delle regioni al procedimento relativo alla individuazione degli ospedali di rilievo nazionale e di quelli di alta specializzazione da costituire in aziende ospedaliere con decreto del Ministro della sanità.

La scelta del legislatore statale di separare dalle unità sanitarie locali gli ospedali di rilievo nazionale e quelli di alta specializzazione, nonché i policlinici universitari - conseguita a una valutazione negativa dei rapporti intercorsi tra le predette istituzioni nella precedente esperienza - non interferisce illegittimamente sui poteri di organizzazione dell'assistenza sanitaria riservati alle regioni (v. anche art. 1, primo comma, lettera c, della legge delega n. 421 del 1992), poiché, come ha correttamente rilevato l'Avvocatura dello Stato, il Ministro della sanità, oltre ad essere condizionato dalla proposta regionale, quando questa sia stata presentata, interviene in un campo connotato dall'interesse nazionale ed esercita il proprio potere unicamente sulla base della verifica della sussistenza dei requisiti indicati nello stesso art. 4.

12.- Fondata é, invece, la questione sollevata dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, nei confronti dell'art. 4, terzo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992, nella parte in cui prevede la costituzione in aziende di ospedali diversi da quelli determinati nella legge di delega n.421 del 1992.

Nel delegare al Governo la definizione dei criteri per la individuazione degli ospedali da scorporare dalle unità sanitarie locali e da costituire in aziende, l'art. 1, primo comma,

lettera n), della legge n. 421 del 1992, delimita tale possibilità agli "ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione, compresi i policlinici universitari", e agli "ospedali che in ogni regione saranno destinati a centro di riferimento della rete dei servizi di emergenza". In difformità da ciò, il legislatore delegato ha previsto ulteriori ipotesi, là dove (art. 4, terzo comma) ha inserito nella stessa categoria sia i presidi ospedalieri in cui insiste la prevalenza del percorso formativo del triennio clinico della facoltà di medicina e chirurgia, sia, sempreché sia richiesto dall'università interessata, i presidi ospedalieri che operano in strutture di pertinenza dell'università stessa. Tale difformità non é soltanto formale, ma incide altresì sulla ratio che ha ispirato la legge delega, a cui deve essere commisurato il giudizio sul rispetto da parte del legislatore delegato dei limiti ad esso posti (v., da ultimo, sentt. nn. 141 e 41 del 1993). Infatti, la legge delega ha inteso creare un sistema chiuso per gli ospedali di rilievo nazionale, nel senso che di questi ultimi ha individuato precisamente la tipologia prevedendo per essi il conferimento della personalità giuridica (con conseguente autonomia di bilancio, finanziaria, gestionale e tecnica), mentre per tutti gli altri presidi ha prescritto semplicemente che siano informati al principio dell'autonomia economico-finanziaria, oltreché a ulteriori criteri di buon andamento gestionale e di efficienza finanziaria.

13.- In conseguenza delle pronunzie rese nei punti nn. 9, 11 e 12, restano assorbiti gli ulteriori profili di legittimità costituzionale sollevati dalle ricorrenti nei confronti dell'art. 4, primo, terzo e sesto comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992, nonché nei confronti dell'art.4, decimo comma, limitatamente all'espresso richiamo alla disciplina disposta dall'art. 3 del medesimo decreto legislativo.

14.- Non fondata é la questione di legittimità costituzionale che tutte le ricorrenti rivolgono all'art. 4, decimo comma, nella parte in cui regola l'esercizio della libera professione intramuraria da parte dei medici e l'individuazione dei posti letto da destinare alle camere a pagamento.

Le disposizioni impugnate stabiliscono che all'interno dei presidi ospedalieri e delle aziende siano riservati spazi adeguati per l'esercizio della libera professione inframuraria e una quota non inferiore al 6 per cento e non superiore al 12 per cento dei posti letto per l'istituzione di camere a pagamento. Lo stesso comma, alle disposizioni immediatamente seguenti, si preoccupa di prevedere soluzioni alternative in caso di assoluta impossibilità nel reperimento di spazi interni per l'esercizio della predetta professione e di precisare che le camere a pagamento possono riferirsi sia a ricoveri disposti nell'ambito dell'assistenza pubblica, sia a ricoveri richiesti in regime di libera professione.

Contrariamente a quanto suppongono le ricorrenti, tali disposizioni non interferiscono illegittimamente sulle loro competenze in materia di assistenza sanitaria, poiché non sono norme di dettaglio. Queste ultime, infatti, possono così qualificarsi in quanto richiedono soltanto un'attività di materiale esecuzione (v. sent. n. 177 del 1988) o in quanto precludono qualsiasi spazio per l'intervento della legge regionale (v. sent. n. 70 del 1981). Ciò non avviene nel caso di specie, nel quale alle regioni é lasciata, nell'ambito della loro potestà di organizzazione del servizio, tanto l'individuazione e la determinazione degli "spazi adeguati", quanto la fissazione, entro il limite minimo e massimo definito dallo Stato, della precisa percentuale dei posti letto da destinare alle camere a pagamento.

Né é inutile sottolineare, al fine di corroborare l'esclusione della loro qualificazione come norme di dettaglio, che le disposizioni impugnate disciplinano un punto rilevante nel nuovo sistema dell'assistenza, poiché esse sono mosse dall'esigenza di garantire

concretamente che i medici possano svolgere attività libero-professionale all'interno dell'ospedale, sia al fine di controbilanciare le nuove regole in materia di incompatibilità nel settore medico (art. 4, settimo comma, della legge n.412 del 1992), sia al fine di permettere che le aziende ospedaliere, dotate di piena autonomia finanziaria, possano effettivamente beneficiare di nuove entrate (v. art.4, settimo comma, lettera e, del decreto legislativo n. 502 del 1992).

15.- Non fondate sono le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti nei confronti dell'art. 6, primo e terzo comma, del decreto legislativo impugnato per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, lettera o), della legge di delega n. 421 del 1992.

La prima censura deriva da una cattiva lettura dell'art.6, primo comma, il quale, nel disporre che " le università contribuiscono, per quanto di competenza, alla elaborazione dei piani sanitari regionali", non stabilisce alcuna confusa concorrenza tra università e regioni nella predisposizione dei piani, ma, come risulta chiaramente dalla stessa lettera della disposizione ("per quanto di competenza"), prevede una partecipazione dell'università alla programmazione regionale - nelle forme della leale cooperazione e, quindi, nel rispetto delle rispettive competenze - al fine di prevenire conflitti e di fissare forme positive di collaborazione fra l'una e l'altra istituzione.

Anche l'art. 6, terzo comma, non sottrae affatto alle regioni le competenze loro spettanti in materia di formazione professionale del personale infermieristico, né, tantomeno, si pone in contrasto con l'art. 1, lettera o), della legge delega n. 421 del 1992, il quale si limita a stabilire che il rapporto tra servizio sanitario nazionale e università per la formazione in ambito ospedaliero del personale sanitario e per le specializzazioni post-laurea deve essere disciplinato secondo le nuove modalità, da determinare nel rispetto delle attribuzioni proprie dell'università e in armonia con la programmazione nazionale.

La disposizione impugnata, nello stabilire che la formazione del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione avviene in sede ospedaliera e nel prevedere, nel contempo, che il relativo ordinamento didattico é definito con decreto del Ministro della università di concerto con quello della sanità (v. art. 9 della legge n.341 del 1990) e che i diplomi sono firmati dal responsabile della scuola e dal rettore delle università, persegue una duplice finalità: innanzitutto, mira ad integrare le attività formative di iniziativa universitaria con quelle organizzate dalle regioni attraverso le strutture pubbliche operanti nell'ambito delle loro competenze; in secondo luogo, attraverso il coinvolgimento delle unità sanitarie locali, tende ad attribuire, in via esclusiva, al personale dipendente dalle strutture presso le quali si svolge l'attività didattica, la titolarità dei corsi d'insegnamento finalizzati alla formazione del personale infermieristico, tecnico e della riabilitazione.

A parte talune oscurità lessicali, é comunque certo che anche in tal caso si tratta di una ipotesi di collaborazione, formalizzata in appositi protocolli d'intesa, che avviene nel rispetto delle reciproche competenze delle due istituzioni coinvolte. E se, dunque, appare con ciò coerente che i corsi siano affidati al personale del ruolo sanitario dipendente dalle strutture ospedaliere interessate, allo stesso modo lo é la previsione che l'ordinamento didattico (nel quale sono inseriti i corsi), che é di livello universitario, al pari dei (nuovi) diplomi di formazione professionale e le modalità di rilascio di questi ultimi (v. sent. n. 245 del 1990), siano attribuiti alla competenza di autorità statali. Pertanto, deve escludersi che la disposizione esaminata interferisca illegittimamente sulle competenze regionali in tema di programmazione nel settore dell'assistenza

sanitaria, ivi compresi i corsi di formazione professionale, poiché l'affidamento di alcuni aspetti alla disciplina statale tocca segmenti riconducibili alle attribuzioni universitarie.
16.- Non fondata é, altresì, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione e alla norma interposta contenuta nell'art. 1, primo comma, lettera u), della legge delega n.421 del 1992, nei confronti dell'art. 6, quarto comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992.
Nello stabilire che, nel caso in cui entro 120 giorni dalla costituzione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, non siano stati stipulati i protocolli d'intesa previsti nel comma precedente al fine di disciplinare di comune accordo l'apporto delle facoltà di medicina alle attività assistenziali del servizio sanitario, i ministri della sanità e dell'università, previa diffida, stipulano i suddetti accordi, dettando nello stesso tempo gli indirizzi per la corretta applicazione degli stessi, la disposizione impugnata non contravviene ai requisiti richiesti per il corretto esercizio dei poteri sostitutivi e della funzione governativa di indirizzo e coordinamento.
Nel caso, infatti, sono disciplinate competenze estranee a queste ultime funzioni, poiché, diversamente da quanto stabilito nella disposizione invocata come norma interposta, non si ha a che fa re con materie attribuite alle competenze regionali, ma si versa in un'ipotesi di intreccio di distinte competenze che esige forme di collaborazione fra regioni e Stato attuabili per via d'intesa. Sicché, quando quest'ultima non dovesse realizzarsi entro un termine congruo (120 giorni), l'intervento successivo dei predetti ministri, assistito dalle dovute cautele (diffida), risponde a un'esigenza di prevenzione di eventuali paralisi nell'esercizio di funzioni pubbliche, che questa Corte, quando nell'intreccio di competenze prevalgono interessi unitari, ha più volte ritenuto meritevole di tutela da parte del legislatore statale (v. sentt. nn. 351 del 1991 e 1031 del 1988). E la potestà d'indirizzo, connessa a tale intervento interministeriale, é strumentale alla predisposizione degli accordi, nel senso che é un corollario di questi ultimi che gli autori degli stessi potrebbero porre in essere anche in mancanza di apposita previsione normativa, trattandosi di direttive e indicazioni delucidative degli accordi medesimi volte ad agevolarne l'applicazione.
17.- Non fondata é la questione di legittimità costituzionale che tutte le ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 7, primo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, lettera s), della legge delega n. 421 del 1992.
Secondo le ricorrenti, l'incostituzionalità della disposizione impugnata deriverebbe dall'aver essa istituito "un apposito organismo per la prevenzione, unico per tutto il territorio regionale", volto ad assicurare la gestione dei presidi multizonali di prevenzione, del quale la legge di delega non fa menzione. In realtà, in tema di rapporto fra legge delegante e decreto delegato questa Corte ha affermato che al silenzio del legislatore delegante non può automaticamente attribuirsi il significato di una volontà contraria, ma, al fine di interpretarne con esattezza il senso, occorre individuare la ratio che ha ispirato la corrispondente norma di delega (v. sentt. nn. 141 e 41 del 1993; v. anche sent. n. 261 del 1962), tanto più che rientra nella fisiologia delle relazioni tra "principi e criteri direttivi" e norma delegata la circostanza che i primi non prevedano la concreta disciplina della materia, per via del naturale rapporto di riempimento che lega i due distinti livelli normativi (v. sent. n. 4 del 1992).
Nella sua insindacabile discrezionalità politica il legislatore delegante, muovendo evidentemente da una valutazione non positiva del funzionamento del precedente

modello organizzativo delle attività di prevenzione, ha affidato al legislatore delegato (art. 1, lettera s) la definizione dei principi e dei criteri "per la riorganizzazione, da parte delle regioni e province autonome, su base dipartimentale, dei presidi multizonali di prevenzione, di cui all'articolo 22 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, cui competono le funzioni di coordinamento tecnico dei servizi delle unità sanitarie locali, nonché di consulenza e di supporto in materia di prevenzione a comuni, province o altre amministrazioni pubbliche ed al ministero dell'ambiente".
Tenuto conto che il precedente modello del sistema di prevenzione si basava su un'organizzazione articolata su due piani - uno, consistente nelle attività di analisi, specialistiche e simili, svolgentisi al livello dei presidi multizonali di prevenzione, con operatività estesa al territorio di più unità sanitarie locali, ma gestiti dalla unità sanitaria nel cui territorio aveva sede il presidio multizonale; l'altro, consistente in attività di controllo e di vigilanza, svolgentisi al livello di ciascuna unità sanitaria locale -, il legislatore delegato ha interpretato la legge di delega nel senso di essere autorizzato a predisporre un modello organizzativo basato sulla massima semplificazione e integrazione. Più in particolare, esso ha provveduto alla : a) creazione di un unico organismo regionale, organizzato come unità sanitaria locale, avente lo specifico compito di gestire i presidi multizonali di prevenzione; b) riorganizzazione degli attuali presidi multizonali e degli attuali servizi di prevenzione delle unità sanitarie locali secondo determinati principi e criteri; c) attribuzione ai presidi multizonali delle funzioni di coordinamento tecnico dei servizi delle unità sanitarie locali.
Benché la legge delega non faccia menzione dell'organismo regionale "unico", la ratio stessa autorizza l'interpretazione che il legislatore delegato, nell'esercizio della sua discrezionalità politica all'interno dei principi e criteri direttivi contenuti nella delega, ha provveduto a dare.
La creazione di un organismo unico al livello regionale per la gestione dei presidi multizonali di prevenzione, infatti, sostituisce con un modello accentrato nell'ambito del territorio di ciascuna regione un sistema decentrato, che il legislatore delegante, come si é accennato, intendeva modificare radicalmente. In ciò non può non vedersi una sufficiente e ragionevole corrispondenza della disciplina posta in essere dal legislatore delegato rispetto alla volontà espressa dal delegante.
18.- Per ragioni in parte analoghe a quelle appena enunciate vanno rigettate le questioni che le regioni a statuto ordinario ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 7, quarto comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992.
La disposizione impugnata affida all'esercizio congiunto del Ministro della sanità e di quello dell'ambiente "le attività di indirizzo e coordinamento necessarie per assicurare la uniforme attuazione delle normative comunitarie e degli organismi internazionali", avvalendosi, per gli aspetti di rispettiva competenza, dell'Istituto superiore di sanità, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, degli istituti di ricerca del Cnr e dell'Enea, degli istituti zooprofilattici sperimentali.
Come si é detto nel numero precedente di questa sentenza, il rilievo che la legge di delega non preveda espressamente tali specifiche funzioni non comporta per ciò stesso l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.
Se, infatti, si tiene conto dell'ampia delega di riorganizzazione del settore dei presidi multizonali di prevenzione affidata al Governo e se si considera che la disposizione esaminata risponde largamente ai principi relativi alla ripartizione delle competenze fra Stato e regioni sussistente in materia, lo svolgimento del potere delegato da parte del

Governo non può certo esser ritenuto un esercizio arbitrario dell'ampio potere d'interpretazione che il legislatore delegato ha verso la norma di delega.
Né può condividersi l'ulteriore censura delle ricorrenti, secondo la quale la disposizione impugnata disciplinerebbe una funzione di indirizzo e coordinamento in difformità con il principio che ne esige l'esercizio sulla base di una specifica e puntuale previsione legislativa.
Infatti, l'espresso obbligo dei predetti ministri di avvalersi di organi od enti dotati di competenze spiccatamente tecniche lascia chiaramente trasparire che la disposizione impugnata intende prevedere una forma di coordinamento tecnico, vale a dire una funzione che, come questa Corte ha costantemente affermato (v., per tutte, sent. n. 49 del 1991), si distingue da quella concernente l'indirizzo e coordinamento politico-amministrativo e che, pertanto, può essere esercitata senza bisogno di attenersi alle rigorose regole della legalità sostanziale.
19.- Per motivi del tutto simili a quelli espressi nel precedente punto n.16, va rigettata la questione, analoga a quella allora esaminata, sollevata dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti nei confronti dell'art. 8, quinto e sesto comma, del decreto legislativo impugnato. Anche in tal caso, infatti, l'intervento del Ministro della sanità volto a disciplinare direttamente la materia é previsto ove lo stesso Ministro, nello stabilire i criteri generali per la fissazione delle tariffe delle prestazioni in forma diretta indicate nel precedente terzo comma, non raggiunga la prescritta intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.
20.- Manifestamente infondata é la questione sollevata nei confronti dell'art. 8 dalla Regione Valle d'Aosta, sulla base della premessa che la legge di delega non menzionerebbe fra i propri oggetti la disciplina dei rapporti concernenti l'erogazione delle prestazioni assistenziali in regime di convenzione. In realtà, la legge n. 421 del 1992, all'art. 1, primo comma, lettera l, affida al legislatore delegato il compito di "introdurre norme volte, nell'arco di un triennio, alla revisione e al superamento dell'attuale regime delle convenzioni", sulla base dei principi e criteri ivi stabiliti.
2l.- Fondata é, invece, la questione che le regioni a statuto ordinario ricorrenti hanno sollevato, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione (assistenza sanitaria e ospedaliera), nei confronti dell'art.8, quarto comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992. L'articolo impugnato, ferma la competenza delle regioni in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie di carattere privato, prevede un atto di indirizzo e coordinamento disciplinante vari oggetti, quali: la definizione di requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi richiesti per l'esercizio delle attività sanitarie; la periodicità dei controlli sulla permanenza dei requisiti medesimi; la fissazione di termini per l'adeguamento delle strutture e dei presidi già autorizzati; i criteri per l'aggiornamento dei suddetti requisiti minimi e quelli per la classificazione dei presidi e delle strutture in relazione alla tipologia delle prestazioni erogabili, nonché i criteri per le attività obbligatorie in materia di controllo della qualità delle prestazioni.
Considerato che gli oggetti indicati insistono sicuramente in materia di competenza regionale, vale a dire nella organizzazione dei servizi destinati alla tutela della salute (v. art. 2 del decreto legislativo stesso), non può non condividersi la prospettazione delle ricorrenti relativamente alla violazione del principio di legalità sostanziale, che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (v., per tutte, sent. n. 359 del 1991), deve presiedere all'esercizio della funzione governativa di indirizzo e coordinamento. La disposizione impugnata, infatti, si limita a definire gli oggetti che dovranno essere disciplinati dal predetto atto, ma non determina affatto i principi o gli orientamenti di

massima destinati a delimitare la discrezionalità del Governo nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento.
22.- Non fondata é la questione di legittimità costituzionale sollevata da tutte le ricorrenti, in riferimento alla legge di delega (Regione Valle d'Aosta) e agli artt. 117 e 118 della Costituzione (le altre regioni) nei confronti dell'art. 9 del decreto legislativo n. 502 del 1992.
L'articolo impugnato facoltizza le regioni a prevedere, in via graduale e sperimentale, forme di assistenza differenziate per particolari tipologie di prestazioni, a partire dal 1 gennaio 1995 e per un triennio sperimentale. Al secondo comma, lo stesso articolo stabilisce che, per ciascun triennio, il Ministro della sanità, di concerto con quelli del tesoro e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti fra Stato e regioni, determina le quote di risorse destinabili per la gestione delle predette forme di assistenza differenziata. Il complesso delle disposizioni riferite non merita le censure mosse dalle ricorrenti, poiché, in ragione del carattere fortemente innovativo del sistema permesso e dei rischi sociali connessi all'attuazione dell'una o dell'altra forma di assistenza differenziata, l'articolo impugnato prevede un periodo di sperimentazione, sottoposto a particolari verifiche da parte della Conferenza Stato-regioni e a inevitabili continui aggiustamenti, che non possono essere considerati contrastanti con la legge di delega solo perché da questa non previsti. La necessaria elasticità richiesta dal sistema introdotto e la sua provvisorietà in attesa di indicazioni empiriche per la definizione di un assetto a regime esigono un meccanismo flessibile di finanziamento, in grado di far fronte a spese non prevedibili in sede di programmazione finanziaria di lungo periodo, meccanismo dal quale, peraltro, le regioni non sono affatto escluse.
23.- Non fondate sono le questioni di legittimità costituzionale sollevate da tutte le ricorrenti, per violazione delle direttive contenute nella legge di delega e per la lesione delle proprie competenze amministrative, nei confronti dell'art. 10, terzo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992.
Nel prevedere un decreto del Ministro della sanità, emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni, al fine di stabilire i contenuti e le modalità di utilizzazione degli indicatori di efficienza e di qualità, la disposizione impugnata non istituisce un'anomala forma di controllo né prevede un atto di indirizzo e coordinamento o disciplina un oggetto non compreso nella legge di delega, trattandosi di un potere diretto a regolare strumenti conoscitivi utili per migliorare la qualità dell'assistenza e, come tale, insuscettibile di ledere competenze regionali (v. sentt. nn. 188 del 1992 e 201 del 1987).
24.- Parimenti infondata é la censura che la Regione Valle d'Aosta ha sollevato nei confronti dell'art. 10, quarto comma, per violazione delle direttive contenute nella legge di delega (art. 1, lettera u) e dei requisiti formali richiesti per l'esercizio dei poteri sostitutivi.
Dopo aver stabilito che il Ministro della sanità debba accertare lo stato di attuazione presso le regioni del sistema di controllo delle prescrizioni mediche mediante lettura ottica, nonché delle commissioni professionali di verifica, e debba acquisire il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni in ordine all'eventuale attivazione dei poteri sostitutivi, l'articolo impugnato dispone che "ove tale parere non sia espresso entro trenta giorni il Ministro provvede direttamente". É evidente che la disposizione contestata configura un meccanismo simile a quello esaminato nel precedente punto n. 16 di questa sentenza, nel quale la prevalenza di interessi unitari nell'intreccio di competenze, che ha indotto il legislatore a prevedere

forme di collaborazione tra regioni e Stato, giustifica, in caso di mancato accordo tra le parti entro un congruo termine, l'iniziativa risolutiva del ministro.
25.- Non fondata é anche la questione di legittimità costituzionale che le ricorrenti regioni a statuto ordinario hanno sollevato, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, nei confronti dell'art. 14, primo e secondo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992, nella parte in cui prevederebbe un decreto ministeriale di indirizzo e coordinamento non contemplato dalla legge di delega.
In realtà, la disposizione impugnata non prevede affatto un atto di indirizzo e coordinamento, ma una competenza ministeriale volta a definire un sistema di indicatori di qualità dei servizi e delle prestazioni sanitarie in riferimento ai seguenti ambiti: a) personalizzazione e umanizzazione dell'assistenza; b) diritto all'informazione; c) prestazioni alberghiere; d) attività di prevenzione delle malattie. In considerazione del rilievo che gli indicatori fissati concernono attività assistenziali essenzialmente di pertinenza delle regioni, é previsto che queste ultime siano sentite, per il tramite della Conferenza Stato-regioni, nella fase di adozione del decreto. Il fatto che siano sentiti vari altri soggetti (università, Consiglio nazionale delle ricerche, organizzazioni rappresentative degli utenti e del volontariato nonché operatori del servizio sanitario nazionale) e sia prevista l'utilizzazione di tali indicatori "anche sotto il profilo sociologico" rende evidente che l'atto in esame non può essere ricompreso fra gli atti di indirizzo e coordinamento.
26.- Parzialmente fondata é la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli artt. 119 (autonomia finanziaria), 116, 117 e 118 (assistenza sanitaria e ospedaliera) della Costituzione, da parte delle regioni a statuto ordinario ricorrenti nei confronti dell'art. 13, primo comma, del decreto legislativo n. 502 del 1992.
Tale articolo, al primo comma, dispone che "le regioni fanno fronte con risorse proprie agli effetti finanziari conseguenti all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi di cui all'art.1, all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitario di finanziamento di cui al medesimo art. 1, nonché agli eventuali disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere con conseguente esonero di interventi finanziari da parte dello Stato".
Il complesso delle disposizioni ora ricordato, muovendo dal presupposto della necessaria corrispondenza e coerenza effettiva tra quote capitarie e livelli uniformi di prestazioni sanitarie, é ispirato a un duplice principio: da un lato, incentivare l'erogazione di servizi di assistenza sanitaria e la creazione di modelli organizzativi negli enti che gestiscono la sanità il più possibile rispondenti a parametri di efficienza ottimale e di uniformità territoriale; e dall'altro, affermare che qualsiasi disfunzione o qualsiasi aggravio di costi del servizio sanitario nazionale sia posto a carico delle regioni sulle quali ricade l'onere della disciplina, del controllo e della vigilanza sugli enti erogatori dell'assistenza sanitaria, limitando il contributo dello Stato alla somma iscritta annualmente in bilancio come integrazione del fondo sanitario nazionale rispetto ai contributi riscossi dalle singole regioni. Questi principi - e, in particolare, quello concernente il parallelismo fra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria - non sono, certo, contrari a Costituzione, ma, se mai, interpretano lo spirito del requisito di efficienza, e quindi quello dell'equilibrio finanziario, valevole, a norma dell'art. 97 della Costituzione, anche per il sistema pubblico di assistenza sanitaria nel suo complesso.

Consequenzialmente, non può ritenersi lesiva dell'autonomia finanziaria regionale o delle competenze in materia di sanità affidate alle regioni la previsione che queste debbano far fronte sia ai costi derivanti dall'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli uniformi sul piano nazionale, sia a quelli dipendenti dall'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti per la determinazione del parametro capitario di finanziamento in sede nazionale.
Ciò che, invece, si pone parzialmente in contrasto con l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita alle regioni é la disposizione finale del primo comma dell'art.13, per la quale qualsiasi altro eventuale disavanzo di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere é posto in ogni caso a carico delle finanze regionali con immediato e totale esonero di interventi finanziari da parte dello Stato.
É, infatti, ben vero che ai deficit delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere le regioni possono far fronte, oltreché attraverso una ristrutturazione delle forme e del livello quantitativo e qualitativo dei servizi erogati, mediante il ricorso ai nuovi poteri d'imposizione tributaria previsti dall'art. 13, secondo comma, del decreto legislativo impugnato ("tasse sanitarie" e variazioni in aumento dei contributi o dei tributi regionali).
Ma - pur a non considerare il problema dell'adeguatezza delle nuove risorse reperibili dalle regioni rispetto all'entità dei disavanzi delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere - in mancanza di una disciplina transitoria diretta a permettere un graduale adeguamento della finanza regionale al nuovo sistema introdotto dalla disposizione esaminata, basato sullo spostamento al livello regionale dell'onere di riequilibrio finanziario del servizio sanitario nazionale, é obiettivo il rischio che l'utilizzazione dei ricordati strumenti tributari sia in gran parte assorbita, soprattutto in una prima fase, dalla copertura dello scarto, presumibilmente elevato, fra i costi delle prestazioni assistenziali ipotizzati, secondo un parametro ottimale, dallo Stato e la situazione di partenza effettivamente esistente nelle unità sanitarie locali. Di modo che, in considerazione della esigenza costituzionale di preservare, insieme all'equilibrio del bilancio statale (art. 81 Cost.), anche l'equilibrio finanziario dei bilanci regionali (art. 119 Cost.) e un accettabile livello qualitativo e quantitativo di prestazioni dirette a soddisfare interessi del singolo cittadino e della collettività costituzionalmente rilevanti (art.32 Cost.), risulta irragionevole la previsione di un esonero totale e immediato dello Stato dal ripiano degli eventuali disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere senza che sia predisposta nel contempo una disciplina che miri a rendere graduale - e quindi controllabile, sotto il profilo delle finanze regionali, e adeguato, sotto il profilo delle prestazioni, - il passaggio verso il nuovo sistema e il funzionamento a regime dello stesso.
27.- Manifestamente infondata é, invece, la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli stessi parametri indicati nel punto immediatamente precedente, dalle regioni a statuto ordinario ricorrenti, nei confronti dell'art. 12, secondo comma, numero 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992.
Nel prevedere che l'1% del fondo sanitario nazionale complessivo possa essere utilizzato per il finanziamento di iniziative centrali, previste da leggi nazionali riguardanti programmi speciali di interesse o rilievo interregionale o nazionale, attinenti a sperimentazioni concernenti gli aspetti gestionali, la valutazione dei servizi, le tematiche della comunicazione e dei rapporti con i cittadini, le tecnologie e le biotecnologie sanitarie, la disposizione in esame disciplina un aspetto strettamente attinente alla ricerca - un'attività non sottratta alla competenza statale - della quale

costituisce la necessaria fase di verifica e di controllo della bontà dei risultati raggiunti in sede teorica. É, dunque, evidente che nessuna competenza regionale ne risulta lesa e che non é ragionevolmente ipotizzabile che attraverso le attività regolate nella disposizione impugnata si possa aprire una breccia per interventi ministeriali in campi, come la gestione e l'erogazione dei servizi sanitari, riservati alle competenze regionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi, - dichiara l'illegittimità costituzionale dei seguenti articoli del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421):

- artt. 3, sesto comma (prima e decima proposizione) e 4, ottavo comma (terza proposizione) nella parte in cui prevedono che le competenze ivi stabilite siano esercitate, rispettivamente, dal Presidente della Giunta regionale, su conforme delibera della Giunta medesima, e dalla Giunta regionale, anziché dalla Regione;
- art. 3, sesto e dodicesimo comma, nella parte in cui prevede che i poteri sostitutivi ivi previsti siano esercitati dal Ministro della sanità anziché dal Consiglio dei ministri, previa diffida;
- art. 4, terzo comma, nella parte in cui definisce come ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione i presidi ospedalieri in cui insiste la prevalenza del percorso formativo del triennio clinico delle facoltà di medicina e chirurgia e, a richiesta dell'università, i presidi ospedalieri che operano in strutture di pertinenza dell'università medesima;
- art. 8, quarto comma;
- art. 13, primo comma, nella parte in cui, nello stabilire l'esonero immediato e totale dello Stato da interventi finanziari volti a far fronte ai disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, non prevede una adeguata disciplina diretta a rendere graduale il passaggio e la messa a regime del sistema di finanziamento previsto nello stesso decreto legislativo n. 502 del 1992;
- dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo n. 502 del 1992 sollevata, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento agli artt.32 e 38 della Costituzione e, dalle Regioni a statuto ordinario, in riferimento all'art. 32 della Costituzione;
- dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto legislativo n. 502 del 1992, sollevata, con i ricorsi indicati in epigrafe, da tutte le ricorrenti, in riferimento, per la Regione Valle d'Aosta, agli artt. 76, 77 e 116 della Costituzione nonché agli artt. 2, 3 e 4 del proprio Statuto, e, per le altre regioni ricorrenti, agli artt. 76, 77, 117 e 118 della Costituzione;
- dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo n. 502 del 1992, sollevata dalle Regioni a statuto ordinario ricorrenti, con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt.76 e 77 della Costituzione;
- dichiara non fondate, in riferimento, per la Regione Valle d'Aosta, agli artt. 76, 77, 116 della Costituzione e 2, 3 e 4 del proprio Statuto, e, per le Regioni a statuto ordinario ricorrenti, in riferimento agli artt. 76, 77, 117, 118 e 119 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, avverso le seguenti disposizioni del decreto legislativo n.502 del 1992: - art. 1 (questione sollevata da tutte le ricorrenti);
- art. 3, sesto comma (questione sollevata dalle Regioni a statuto ordinario);
- art. 4, primo comma (questione sollevata da tutte le ricorrenti);

- art. 4, decimo comma (questione sollevata da tutte le ricorrenti);
- art. 6, primo, terzo e quarto comma (questione sollevata dalle Regioni a statuto ordinario);
- art. 7, primo comma (questione sollevata da tutte le ricorrenti);
- art. 7, quarto comma (questione sollevata dalle Regioni a statuto ordinario);
- art. 8, quinto e sesto comma (questione sollevata dalle Regioni a statuto ordinario);
- art. 9 (questione sollevata da tutte le ricorrenti);
- art. 10, terzo comma (questione sollevata da tutte le ricorrenti);
- art. 10, quarto comma (questione sollevata dalla Regione Valle d'Aosta);
- art. 14, primo e secondo comma (questione sollevata dalle Regioni a statuto ordinario);

dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dei seguenti articoli del decreto legislativo n. 502 del 1992:
- art. 1, sollevata dalla Regione Valle d'Aosta, nella parte in cui prevede procedure di formazione del piano sanitario nazionale identiche per le regioni a statuto ordinario e per quelle ad autonomia speciale, in riferimento all'art. 116 della Costituzione e agli artt. 2 (lettera a), 3 (lettera h, i ed l) e 4 del proprio Statuto speciale;
- art. 1, terzo comma, lettera e), sollevata dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'art. 116 della Costituzione e all'art. 4 del proprio Statuto speciale;
- art. 8, nella parte in cui prevede nuove norme per l'erogazione delle prestazioni assistenziali in regime di convenzione, sollevata dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione;
- art. 12, secondo comma, numero 2, sollevata dalle Regioni a statuto ordinario, con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 11/06/93.
Francesco Paolo CASAVOLA, Presidente
Antonio BALDASSARRE, Redattore
Depositata in cancelleria il 28/07/93.

SENTENZA N. 359
ANNO 1993
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, lett.b), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) e degli artt. 1, terzo comma, 13, 15, secondo comma, 18, primo comma, 26, 27, secondo e quarto comma, 28, 30, secondo comma, 31, 32, 33, 34, 35, 41, primo e terzo comma, 42, secondo comma, 43, 45, 47, 49, secondo comma, 50, 51, 52, 54, 60, 61, secondo comma, 63, secondo comma, 64, 65, 67, 70, secondo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), promossi con i ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia, notificati il 30 novembre 1992 e l'8 marzo 1993, depositati in cancelleria il 10 dicembre 1992 ed il 13 e 17 marzo 1993 ed iscritti al n.70 del registro ricorsi 1992 ed ai nn. 19 e 20 del registro ricorsi 1993.
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 1993 il Giudice relatore Enzo Cheli;
uditi l'avvocato Vitaliano Lorenzoni per la Regione Veneto, l'avvocato Valerio Onida per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

l. - I due ricorsi avanzati dalla Regione Veneto ed il ricorso promosso dalla Regione Lombardia sollevano questioni in parte identiche ed in parte connesse: possono essere, pertanto, riuniti al fine di essere decisi con un'unica pronuncia.
2. - Con il primo dei due ricorsi (n. 70 del 1992) la Regione Veneto impugna l'art. 2, primo comma, lett. b), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante "Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale".
Secondo la ricorrente, la norma in questione, nel conferire al Governo il potere di prevedere, mediante legge delegata, "strumenti per la rappresentanza negoziale della parte pubblica, autonoma ed obbligatoria, mediante un apposito organismo tecnico, dotato di personalità giuridica, sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri ed operante in conformità alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio", avrebbe violato l'art. 117 della Costituzione, con riferimento alla competenza regionale in tema di ordinamento degli uffici, nonché l'art. 97 della Costituzione, che assicura il buon andamento e l'imparzialità della amministrazione.
La questione non é fondata.
La norma di delegazione in questione, nella generalità della sua previsione, non é tale da apportare lesione alla sfera dell'autonomia regionale né al principio di cui all'art. 97 della Costituzione, dal momento che, pur prevedendo per la rappresentanza della parte pubblica nella contrattazione collettiva un organismo unitario sottoposto alla vigilanza e

operante in conformità alle direttive del Presidente del Consiglio, non esclude la possibilità di una partecipazione adeguata delle Regioni alle attività di tale organismo ed alle procedure della contrattazione, ove le stesse vengano a investire, con carattere vincolante, la disciplina dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle stesse Regioni e degli enti regionali. Tale partecipazione regionale appare, anzi, sottintesa negli stessi principi espressi dalla norma impugnata là dove essa, nel suo primo inciso, conferisce al Governo il potere di prevedere "criteri di rappresentatività" ai fini della tutela dei diritti sindacali e delle procedure di contrattazione "compatibili con le norme costituzionali".

La lesione della sfera dell'autonomia regionale, là dove essa - come vedremo - si é verificata, é stata, pertanto, determinata, non dalla norma di delegazione espressa dall'art. 2, primo comma, lett. b), della legge n.421 del 1992, bensì dal modo come questa disposizione é stata, in concreto, attuata attraverso alcune delle norme contenute nel decreto legislativo n. 29 del 1993: norme anch'esse impugnate dalla Regione Veneto con il successivo ricorso n. 20 del 1993, oggetto dell'esame che verrà condotto, congiuntamente a quello relativo al ricorso proposto dalla Regione Lombardia, nei paragrafi che seguono.

3. - Formano oggetto delle impugnative proposte con il secondo ricorso della Regione Veneto (n. 20 del 1993) e con il ricorso della Regione Lombardia (n.19 del 1993) numerose disposizioni contenute nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421".

Con tale decreto - emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge n. 421 del 1992 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) - é stata formulata una nuova disciplina organica della materia dell'organizzazione degli uffici e dei rapporti di lavoro e di impiego nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, disciplina ispirata alle finalità di "accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei paesi della Comunità europea", di "razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli della finanza pubblica", di "integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato" (v. art.1).

La normazione espressa nel decreto n. 29 del 1993 ha profondamente innovato la disciplina in precedenza posta dalla legge quadro sul pubblico impiego (L. 29 marzo 1983, n. 93), ricostruendo l'intera materia intorno ai nuovi principi della "privatizzazione" e della "contrattualizzazione" enunciati nell'art. 2, primo comma, lett. a), della legge n. 421 del 1992 e attuati, nel decreto n.29 del 1993, mediante l'inquadramento dei rapporti d'impiego pubblico nella cornice del diritto civile e nella contrattazione collettiva e individuale.

Le Regioni ricorrenti non contestano le linee di fondo di questa riforma, ma ritengono che le sue modalità attuative, così come articolate nel decreto legislativo n. 29, siano tali da incidere e menomare, per vari aspetti, la sfera dell'autonomia regionale.

Più in particolare, la Regione Veneto contesta - per violazione degli artt.97 e 117 della Costituzione - la disciplina posta dal decreto legislativo in tema di Agenzia per le relazioni sindacali, di sottoscrizione dei contratti e di risorse destinate alla contrattazione collettiva (artt. 50, 51 e 52).

A sua volta, la Regione Lombardia impugna - per violazione degli artt. 39, 76, 117, 118, 119 e 124 della Costituzione - numerose disposizioni concernenti: a) l'efficacia della nuova disciplina nei confronti delle Regioni (art. 1, terzo comma); b) la dirigenza (artt.13; 15, secondo comma; 18, primo comma; 26; 27, secondo e quarto comma; 28);c) il personale delle Unità Sanitarie locali (artt. 26; 26, quarto comma;28, decimo comma; d) gli uffici, le piante organiche, la modalità e gli accessi (artt. 30, secondo comma; 31; 32; 33; 34; 35;41, primo e terzo comma; 42, secondo comma;43); e) la contrattazione collettiva e la rappresentatività sindacale (artt. 45; 47; 49, secondo comma; 50, 51, 52 e 54); f) il rapporto di lavoro, con riferimento all'orario di servizio e di lavoro ed alla disciplina della pari opportunità tra uomini e donne (artt. 60 e 61, secondo comma); g) il controllo della spesa (artt. 63, secondo comma; 64; 65 e 70, secondo comma); h) i poteri del Commissario del Governo (art. 67).
4. - I ricorsi sono in parte fondati.
Per procedere ad un esame ordinato delle varie censure converrà, in primo luogo, muovere dalla valutazione dei profili di illegittimità che vengono a investire gli aspetti più generali della nuova disciplina (art. 1, terzo comma, e disposizioni contenute nel titolo III, in tema di contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale), per poi passare allo scrutinio delle questioni più particolari, secondo l'ordine di collocazione nel testo della legge delegata delle disposizioni impugnate.
5. - La prima censura che va esaminata é quel la che la Regione Lombardia ha formulato nei confronti del terzo comma dell'art. 1, dove si stabilisce - in attuazione di quanto previsto dall'art. 2, secondo comma, della legge n.421 del 1992 - che le disposizioni contenute nel decreto n. 29 del 1993 "costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione" e che le Regioni ordinarie "si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti".
Ad avviso della ricorrente tale norma - anche a voler ammettere la possibilità di formulare principi fondamentali di cui all'art.117 della Costituzione, in una legge delegata - sarebbe incostituzionale, dal momento che verrebbe a vincolare le Regioni al rispetto indiscriminato di tutte le disposizioni enunciate nel decreto n. 29, ivi comprese quelle contenenti discipline di estremo dettaglio.
La questione non é fondata.
Mentre non possono sussistere dubbi in ordine alla possibilità che i "principi fondamentali" di cui all'art. 117 della Costituzione possano essere enunciati anche in una legge delegata, stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai "principi e criteri direttivi" previsti in tema di legislazione delegata dall'art. 76 della Costituzione, va in concreto rilevato che la norma impugnata, nella sua integrale e corretta lettura, non é tale da produrre quegli effetti di vincolo assoluto e generalizzato che la Regione lamenta.
Le disposizioni formulate nel decreto legislativo vincolano, infatti, le Regioni a statuto ordinario non tanto in relazione alla mera qualifica formale di "principi fondamentali" riconosciuta dalla legge, quanto in relazione alla natura oggettiva di normazione di principio che le disposizioni stesse, in conformità alla loro qualifica formale, vengono a manifestare (v., analogamente, con riferimento alle leggi di riforma economico-sociale, sentt. nn. 219 del 1984; 192 del 1987; 85 del 1990; 349 del 1991): di talché le stesse Regioni saranno tenute alla loro osservanza non indiscriminatamente, ma nella misura in cui tali disposizioni siano suscettibili di esprimere, per il loro contenuto e la loro formulazione, un principio fondamentale e non una norma di dettaglio.

Diversamente non sarebbe neppure possibile spiegare la stessa formulazione della norma impugnata che vincola le Regioni ad osservare le disposizioni del decreto legislativo come espressione di "principi fondamentali", ma tenendo conto "delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti".
6. - Passando all'esame delle censure prospettate dalla Regione Veneto e, con maggiore ampiezza, dalla Regione Lombardia nei confronti delle norme formulate nel titolo III del decreto n. 29 del 1993 in tema di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale, conviene innanzi tutto richiamare i tratti essenziali della nuova disciplina espressa nell'ambito di tale titolo.
Questa disciplina s'incentra sui punti seguenti:
a) tutte le materie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche - ad eccezione di quelle riservate alla legge, ai sensi dell'art. 2, primo comma, lett. e), della legge n. 421 del 1992 - sono regolate mediante contratti collettivi, nazionali e decentrati (cui si possono aggiungere contratti collettivi quadro, destinati a disciplinare in modo uniforme per tutte le aree di contrattazione collettiva la durata dei contratti e specifiche materie) (artt. 45, primo, secondo e quinto comma);
b) la contrattazione nazionale é attuata per comparti comprendenti settori omogenei o affini, individuati, sulla base di accordi sindacali, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza dei Presidenti delle Regioni per gli aspetti di interesse regionale (art. 45, terzo comma). La contrattazione decentrata si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti nazionali (art. 45, quarto comma);
c) i contratti collettivi, una volta sotto scritti, vincolano immediatamente le amministrazioni pubbliche, che sono tenute a garantire ai propri dipendenti trattamenti non inferiori a quelli previsti nei rispettivi contratti (artt. 45, nono comma, e 49, secondo comma). Risulta, pertanto, eliminata la fase del "recepimento" o della "approvazione" degli accordi collettivi mediante atto normativo (statale o regionale), già prevista dalla legge quadro sul pubblico impiego (artt. 6 e 10 L. n. 93 del 1983);
d) i contratti collettivi nazionali ed i contratti quadro sono stipulati, per la parte pubblica, dalla Agenzia per le relazioni sindacali, istituita dall'art. 50, e per la parte sindacale dalle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. L'Agenzia - cui spetta la rappresentanza di tutte le amministrazioni pubbliche (ivi comprese le Regioni a statuto ordinario, mentre le Regioni a statuto speciale e le Province autonome "possono" avvalersi dell'attività dell'Agenzia) - é un organismo dotato di personalità giuridica, sottoposto alla vigilanza del Presidente del Consiglio, disciplinato da un regolamento governativo ed il cui direttore é nominato con decreto del Presidente del Consiglio.
L'Agenzia si attiene, nella contrattazione, alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio, sentita la Conferenza dei Presidenti delle Regioni per gli aspetti di interesse regionale. Ulteriori indicazioni, per i contratti relativi al comparto regionale, possono essere date all'Agenzia dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. L'Agenzia, per lo svolgimento dei suoi compiti, si avvale, tra l'altro, di consulenti prescelti tenendo anche conto delle indicazioni delle Regioni. Il direttore dell'Agenzia é coadiuvato, per le questioni concernenti il personale degli enti locali, da un comitato di coordinamento i cui membri sono in parte designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni (art. 50);
e) per quanto concerne la parte sindacale la maggiore rappresentatività sul piano nazionale vie ne definita in base ad un apposito accordo tra Presidente del Consiglio e

Confederazioni sindacali (individuate ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 23 agosto 1988, n. 395), accordo recepito con decreto del Presidente della Repubblica (art. 47);
f) i contratti decentrati vengono stipulati, per la parte pubblica, da una delegazione composta dal titolare del potere di rappresentanza delle singole amministrazioni e per la parte sindacale da una rappresentanza composta secondo modalità da definire in sede di contratto nazionale (art. 45, ottavo comma);
g) la sottoscrizione dei contratti nazionali é operata dall'Agenzia in base ad autorizzazione del Governo sottoposta al controllo della Corte dei conti e regolata da un'apposita procedura. Il Governo assume il parere della Conferenza dei Presidenti delle Regioni per gli aspetti di interesse regionale (art. 51);
h) la quantificazione degli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva é affidata, per tutte le amministrazioni pubbliche, al Ministero del Tesoro e le risorse vengono ripartite tra le varie amministrazioni con la particolare procedura fissata nell'art. 5l. Al Presidente del Consiglio spetta impartire direttive all'Agenzia per i rinnovi contrattuali, indicando le riserve complessiva mente disponibili per i comparti ed i criteri generali di distribuzione delle risorse (art.51, secondo comma);
i) un apposito accordo tra Presidente del Consiglio e sindacati maggiormente rappresentativi regola i limiti massimi delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico (art. 54).
7. - Larga parte di tale normazione viene impugnata dalle Regioni ricorrenti, in quanto ritenuta lesiva delle competenze regionali, anche in relazione alla disciplina in precedenza posta, per gli accordi collettivi relativi al comparto regionale, dalla legge quadro sul pubblico impiego (e, in particolare, dall'art. 10, ultimo comma), nonché alla giurisprudenza di questa Corte elaborata in relazione a tale legge (sentt. n. 219 del 1984; n. 217 del 1987; nn. 1001 e 1003 del 1988). Ad avviso della ricorrente, infatti, la nuova procedura di contrattazione fissata dal decreto legislativo n. 29 sarebbe venuta a spogliare le Regioni delle competenze costituzionali alle stesse spettanti in tema di disciplina dei propri rapporti d'impiego sotto un duplice profilo: da un lato, escludendo del tutto le Regioni dalla fase contrattuale, affidata in esclusiva ad un organismo statale qual'é l'Agenzia per le relazioni sindacali; dall'altro, sottraendo alla sfera regionale il potere di approvazione (e di adeguamento) degli accordi sindacali relativi al comparto regionale già previsto dall'art. 10, ultimo comma, della legge n. 93 del 1983. La vincolatività piena che il decreto legislativo n. 29 conferisce - ai sensi degli artt. 45, nono comma, e 49, secondo comma - ai contratti stipulati per il comparto regionale senza il concorso attivo delle Regioni verrebbe, di conseguenza, a determinare una violazione sia dell'art. 117 che dell'art. 39 della Costituzione.
8. - Tali doglianze si presentano in parte fondate, con riferimento al loro nucleo centrale che investe la procedura prevista per la contrattazione nazionale.
Non si può, infatti, negare che tale procedura - riducendo lo spazio riservato alla legge regionale ed eliminando la fase normativa di recepimento degli accordi già prevista dalla legge n. 93 del 1983 - sia venuta a limitare notevolmente l'ambito d'intervento consentito alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 117 della Costituzione in tema di disciplina dei propri rapporti di lavoro e di impiego senza, di contro, compensare tale limitazione attraverso una presenza adeguata delle stesse Regioni nella fase della trattativa e della sottoscrizione del contratto.
L'affidamento in esclusiva, con effetti vincolanti, di tale fase - e della relativa rappresentanza della parte pubblica - ad un organismo quale l'Agenzia - dotato di propria personalità, ma sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio - non

può, d'altro canto, non incidere nella sfera dell'autonomia connessa alla contrattazione collettiva, che anche per quanto concerne le Regioni a statuto ordinario viene a discendere dai principi di cui all'art. 39 della Costituzione: autonomia la cui limitazione risulta aggravata dalla procedura di individuazione delle controparti contrattuali, da cui le stesse Regioni si trovano, ai sensi dell'art. 47, primo e secondo comma, del tutto escluse.

Né compensazioni adeguate alla sottrazione di potere normativo e contrattuale operato nei confronti delle Regioni dalla disciplina in esame possono essere individuate nelle funzioni consultive e d'indirizzo attribuite alla Conferenza dei Presi denti delle Regioni dall'art. 50, terzo e quarto comma, e dall'art.51, primo comma, e neppure negli apporti all'organizzazione dell'Agenzia consentiti alla stessa Conferenza dall'art. 50, ottavo e decimo comma. E invero tali funzioni e tali apporti vengono pur sempre a configurarsi come secondari e marginali rispetto alla formazione della volontà contrattuale, né sono tali da giustificare l'assenza della Regione come parte sostanziale del rapporto.

9. - Le osservazioni che precedono conducono, dunque, ad affermare l'illegittimità delle norme espresse nel titolo III del decreto impugnato, suscettibili di riferirsi alla contrattazione nazionale relativa ai rapporti di lavoro e d'impiego delle Regioni ordinarie e degli enti amministrativi dipendenti dalle stesse. La dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce, di conseguenza, gli artt. 45, settimo e nono comma; 47; 49, secondo comma; 50, secondo, terzo, quarto, ottavo e decimo comma; 51, primo comma, del decreto legislativo n. 29 del 1993, nella parte in cui tali disposizioni risultino applicabili alle Regioni a statuto ordinario con riferimento alla contrattazione nazionale relativa ai rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle stesse Regioni e degli enti regionali.

La pronuncia di illegittimità non colpisce, invece, le altre norme del titolo III che formano oggetto d'impugnativa, dal momento che le stesse o non incidono nella sfera di autonomia delle Regioni ordinarie (art. 45, quinto e sesto comma) od offrono a tale autonomia un riconoscimento adeguato (art. 45, terzo e ottavo comma; art. 51, terzo comma) o sono tali da trovare la loro giustificazione in esigenze primarie di rilievo nazionale ispiratrici della riforma, quali quelle connesse allo sviluppo della produttività dell'amministrazione ed al controllo della spesa pubblica relativa al personale (artt. 51, quarto comma; 52; 54).

D'altro canto, é appena il caso di osservare che la pronuncia di illegittimità delle norme sopra elencate, con riferimento ai profili denunciati, non comporta che il legislatore, in sede di formulazione della nuova disciplina che dovrà sostituire quella ora caducata, non possa pur sempre ispirarsi ai principi enunciati nell'art. 2 della legge n.

421 del 1992 - che più hanno innovato rispetto alla legge n. 93 del 1983 - sia in tema di "contrattualizzazione" del rapporto di impiego pubblico (con la relativa separazione della fase normativa dalla fase contrattuale) che in tema di imputazione dell'attività di contrattazione ad un unico organismo tecnico.

Tale pronuncia comporta, invece, che, nel- l'adottare la nuova disciplina della contrattazione nazionale, lo stesso legislatore debba in ogni caso adottare soluzioni organizzative e procedurali in grado di garantire una partecipazione effettiva dei soggetti regionali tanto alla fase della formazione che a quella della sottoscrizione dei con tratti collettivi concernenti i rapporti di lavoro e di impiego imputabili alle Regioni ordinarie.

10. - Passando ora all'esame dei profili più particolari enunciati nel solo ricorso della Regione Lombardia, le prime questioni che vanno affrontate sono quelle prospettate nei confronti degli artt. 13; 15, secondo comma;
18, primo comma; 27, secondo comma, e 28, concernenti la disciplina della dirigenza.
Ad avviso della ricorrente tali disposizioni - se applicabili alla dirigenza regionale - dovrebbero ritenersi lesive delle competenze costituzionali proprie delle Regioni in tema di pubblico impiego, in quanto dirette a imporre l'unicità della qualifica dirigenziale (art. 15, secondo comma) ed a regolare in dettaglio i poteri di coordinamento dei dirigenti regionali (art. 27, secondo comma). Vengono, inoltre, censurati l'art. 18, primo comma, per il fatto di attribuire ad un organismo interamente statale il compito di definire, in base alle indicazioni del Ministero del Tesoro, "i criteri e le procedure per l'analisi e la valutazione dei costi dei singoli uffici", nonché l'art. 28, per il fatto di regolare con norme di estremo dettaglio l'accesso alla qualifica dirigenziale, conferendo al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di definire le modalità dei concorsi e delle selezioni.
Tali questioni non sono fondate.
Va, infatti, escluso che gli artt. 15, secondo comma, e 27, secondo comma, pongano norme suscettibili di qualificarsi come discipline di dettaglio, mentre va riconosciuto allo Stato il potere di formulare - in sede di riassetto della funzione dirigenziale - principi suscettibili di vincolare la sfera regionale sia in ordine ai possibili livelli di tale funzione che al carattere temporalmente limitato dell'attività di coordinamento affidata dalle Regioni ai propri dirigenti: e questo tanto più ove si considerino quelle esigenze di "armonizzazione" tra i diversi tipi di dirigenza, statale e regionale, che, anche di recente, la Corte ha già avuto modo di sottolineare (sent. n. 493 del 1991).
Infondata risulta anche la questione relativa al primo comma dell'art. 18, dal momento che la definizione dei criteri e delle procedure per l'analisi e la valutazione dei costi degli uffici si presenta strumentale ad un'attività conoscitiva che in tanto potrà conseguire risultati utili, sul piano dell'economicità dell'azione amministrativa e della verifica dei risultati, in quanto venga attuata attraverso un organismo dotato di specifiche competenze tecniche e in grado di operare sulla base di apporti informativi omogenei e comparabili.
Infine, si presenta infondata anche la censura prospettata nei confronti dell'art. 28, dal momento che tale disposizione riguarda l'accesso alla dirigenza statale e agli enti pubblici non economici, ma non detta alcuna disciplina in tema di accesso alla dirigenza regionale.
1l. - Sempre sul piano dei profili particolari prospettati nel ricorso della Regione Lombardia, un secondo ordine di censure investe gli artt. 13, 26, 27, quarto comma, e 28, decimo comma, in tema di dirigenza del Servizio sanitario nazionale.
Secondo la Regione tali disposizioni sarebbero lesive della sfera di autonomia regionale per il fatto di avere esteso tutte le norme sulla dirigenza alle amministrazioni, enti ed aziende del Servi zio sanitario nazionale (art. 13); di aver dettato una disciplina di dettaglio sia in via transitoria (art. 26) che di accesso alla dirigenza sanitaria (art. 28, decimo comma); di aver previsto un potere sostitutivo del Presidente del Consiglio non preceduto da diffida (art. 27, quarto comma): censure tutte collegate alla premessa che l'unità sanitaria locale - a seguito della riforma introdotta con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 - é stata configurata come "ente strumentale della Regione", con la conseguenza che la disciplina del personale degli enti sanitari dovrebbe oggi risultare affidata, ai sensi dell'art. 117, alla Regione.

Tali questioni non sono fondate.
In primo luogo va rilevato che l'art. 13 del decreto n. 29, nell'estendere la normazione sulla dirigenza anche al Servizio sanitario nazionale, ha fatto espressamente salvo quanto stabilito per il ruolo sanitario dal decreto legislativo n. 502 del 1992, dove, all'art. 15, é stata formulata una disciplina speciale per la dirigenza sanitaria. Le norme enunciate in tema di dirigenza dal decreto n. 29 si estendono, dunque, al ruolo sanitario non in distintamente, ma solo compatibilmente con tale disciplina speciale.
In secondo luogo, va sottolineato che il nuovo inquadramento delle Unità sanitarie locali disposto con l'art. 3 del decreto legislativo n. 502 del 1992 non ha fatto venire meno quelle esigenze di uniformità che hanno a suo tempo indotto il legislatore statale a riservare alla propria sfera di competenza la disciplina del personale sanitario (v. art. 47, terzo e quarto comma, L. 23 dicembre 1978, n.833), esigenze ripetutamente convalidate anche dalla giurisprudenza di questa Corte (v. sentt. nn. 294 del 1986; 112 e 308 del 1990). Dal che la conseguente infondatezza delle censure mosse alle disposizioni di cui agli artt. 26 e 28, decimo comma, del decreto n. 29, con riferimento al loro carattere di discipline di dettaglio.
Infine, va riconosciuta infondata la censura relativa al potere sostitutivo conferito dall'art. 27, quarto comma, al Presidente del Consiglio. L'assenza della diffida, nel caso di specie, si può, infatti, spiegare tenendo conto della particolarità del potere d'intervento conferito allo stesso Presidente, in relazione al potere regionale di individuazione dell'organo competente a nominare i "nuclei di valutazione" (potere esercitato una tantum, nella fase di avvio della nuova disciplina), nonché alla necessità di non creare ritardi nella messa in atto di un istituto particolarmente rilevante per gli scopi di efficienza e produttività perseguiti dalla riforma.
12. - Un terzo ordine di doglianze viene formulato nei confronti degli artt.30, secondo comma, e 31, in tema di uffici e piante organiche.
In proposito, la ricorrente lamenta che, ai sensi dell'art. 30, secondo comma, la ridefinizione triennale delle piante organiche sia sottoposta alle direttive del Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministro del Tesoro e che, ai sensi dell'art.31, la Regione sia tenuta, in sede di prima applicazione della nuova disciplina, a provvedere alla rilevazione di tutto il personale; alla formulazione di una proposta di ridefinizione dei propri uffici e delle piante organiche (con una riduzione per accorpamento degli uffici dirigenziali in misura non inferiore al 10% e con la riserva di un contingente di dirigenti all'esercizio delle funzioni di direzione dei sistemi informatico-statistici); alla trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica della rilevazione e delle proposte, con la previsione di un potere sostitutivo del Presidente del Consiglio in caso di inerzia dell'amministrazione. Viene, infine, censurato il blocco delle assunzioni disposto dal sesto comma dell'art. 31 fino a quando non siano state approvate le proposte di ridefinizione delle piante organiche.
Anche tali censure non sono fondate.
Innanzitutto va rilevato che l'art. 30, secondo comma, nel richiamare la procedura di cui all'art. 6 del decreto legislativo, limita chiaramente la sua operatività alle amministrazioni statali, rispetto a cui la procedura stessa risulta specificamente configurata. Inoltre, dai vari aspetti della disciplina posta dall'art. 31 non viene a discendere alcuna lesione dell'autonomia regionale, dal momento che alle Regioni, se da un lato viene imposto un obbligo di rilevazione e di proposta, nonché di trasmissione delle rilevazioni e delle proposte, dall'altro viene anche riservato il potere di approvazione delle stesse proposte "con i provvedimenti e nei tempi previsti dai

rispettivi ordinamenti" (art. 31, quarto comma). Mentre, d'altro canto, i vincoli più specifici imposti dallo stesso articolo (riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale; riserva di una quota di detto personale per attività informatiche; blocco temporaneo delle assunzioni) possono - al pari del potere sostitutivo riconosciuto al Presidente del Consiglio - trovare la loro giustificazione nei fini stessi della riforma, fondata, in prevalenza, sulla razionalizzazione degli uffici e sul controllo della spesa connessa al personale, nonché nell'interesse nazionale sotteso alla sua riuscita.

13. - Un quarto ordine di censure investe poi gli artt. 32, 33, 34 e 35, in tema di mobilità del personale. Tali disposizioni vengono impugnate per il fatto di prevedere una disciplina minuziosa e centralizzata della mobilità estesa anche al personale regionale, ma senza alcun intervento delle Regioni.

La questione é in parte fondata.

Per quanto concerne la sfera delle competenze regionali, nessun rilievo si può formulare in ordine alla disciplina posta dagli artt. 32 (in tema di ricognizione delle vacanze), 33 (in tema di competenze dei comitati provinciali e metropolitani), 34 (in tema di messa in disponibilità), nonché in or dine al procedimento per l'attuazione della mobilità descritto nell'art. 35, primo, secondo, terzo, quinto, sesto e settimo comma), dal momento che la disciplina in questione realizza, con procedura appropriata, le finalità peculiari dell'istituto della mobilità, così come lo stesso si é andato configurando, in stretta connessione con esigenze di interesse nazionale, dopo la legge quadro sul pubblico impiego del 1983.

Una lesione dell'autonomia regionale viene, invece, a manifestarsi con riferimento all'art.35, quarto comma, che affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri i trasferimenti connessi alla mobilità esterna alle singole amministrazioni, quand'anche gli stessi comportino spostamenti di personale da e verso le Regioni.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che, ove le procedure di mobilità riguardino movimenti di personale da e verso le Regioni, così da determinare una penetrante interferenza nell'autonomia regionale, alle stesse Regioni, ai fini del rispetto del principio di "leale collaborazione", debba essere assicurato "un momento partecipativo, quanto meno nella forma della consultazione" (sent. n. 407 del 1989).

Tale principio va qui confermato e comporta, di conseguenza, la dichiarazione di illegittimità della norma in esame, nella parte in cui la stessa non prevede, per i processi di mobilità da e verso le Regioni, una consultazione delle Regioni interessate.

14. - Un quinto ordine di censure concerne gli artt. 41, 42, secondo comma, e 43, in tema di assunzioni.

La Regione lamenta, in particolare, che la disciplina dei requisiti di accesso all'impiego e delle modalità concorsuali risulti affidata ad un regolamento governativo, da adottare ai sensi dell'art. 17 della legge n.400 del 1988 (art. 41); che sulla promozione e sulla proposta di programmi di assunzione per portatori di handicap siano previste direttive del Dipartimento della funzione pubblica (art.42, secondo comma); che agli assunti all'impiego nelle amministrazioni pubbliche vengano estese le norme di cui all'art. 7, quinto e settimo comma, della legge n. 444 del 1985 (in tema di presentazione dei documenti e di efficacia dei provvedimenti di nomina) e venga imposto l'obbligo di permanenza nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a sette anni (art. 43).

Anche tali questioni non si presentano fondate.

Per quanto concerne l'art. 41, va rilevato che il regolamento governativo ivi previsto al primo comma non può non attenere al solo impiego statale, stante l'esplicito divieto,

espresso nell'art. 17, secondo comma, lett. b), della legge n. 400 del 1988, di interventi regolamentari del Governo in materie riservate alla competenza regionale. Resta, pertanto, inalterata, in ordine alla disciplina dell'accesso e delle modalità concorsuali nell'impiego regionale, la competenza normalmente affidata alle fonti regionali.
Per quanto concerne poi l'art. 42, secondo comma, il dato da considerare é che le direttive ivi previste risultano fondate nella legge né possono considerarsi lesive dell'autonomia regionale ove vengano espresse, come dovuto, nelle forme appropriate dell'indirizzo e del coordinamento.
Infine, con riferimento alle censure mosse nei confronti dell'art. 43, va rilevato che le norme espresse in tale articolo - nonostante la specificità dei loro contenuti - assumono, nel quadro dei criteri di omogeneità ispiratori della riforma, valore di norme di principio, suscettibili di operare nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche.
15. - Il ricorso formula poi censure nei confronti degli artt. 60 e 61, secondo comma, concernenti rispettivamente l'orario di servizio e di lavoro e le direttive in tema di pari opportunità tra uomini e donne. La Regione ritiene tali disposizioni lesive dell'autonomia regionale, dal momento che la prima porrebbe norme di estremo dettaglio e la seconda prevederebbe una funzione di indirizzo contrastante con il principio di legalità sostanziale.
Anche tali questioni non sono fondate.
La disciplina dell'orario di servizio e di lavoro prevista nell'art. 60 si riferisce a situazioni ordinarie ("di norma"): essa consente, pertanto, alle Regioni di adattare i principi desumibili dalla nuova disciplina "alle peculiarità dei rispettivi ordinamenti" (art. 1, terzo comma).
Con riferimento all'art. 61, secondo comma, va, d'altro canto, rilevato che la norma affida alle singole amministrazioni il potere di attuare le direttive della Comunità europea in tema di pari opportunità e che le "disposizioni" della Presidenza del Consiglio richiamate da tale norma, ove rivolte alle Regioni, non potranno non assumere le forme proprie della funzione d'indirizzo e coordinamento, che, in questo caso, verrà a trovare la sua base legale nella stessa direttiva comunitaria.
16. - Ulteriori censure vengono poi formulate nei confronti degli artt. 63, secondo comma, 64, 65 e 70, secondo comma, in tema di controllo della spesa per il personale. La ricorrente ritiene che le norme espresse in tali articoli siano lesive dell'autonomia regionale in quanto dirette ad assoggettare la Regione a poteri di direttiva, di de terminazione e di controllo di organi centrali.
La questione é priva di fondamento.
Le attività di rilevazione dei flussi finanziari delle varie amministrazioni e dei costi imputabili alle stesse, di cui agli artt.63 e 64, sono previste in funzione del controllo sulla spesa pubblica e sul costo del personale tanto in sede nazionale che locale: esse, per risultare efficaci, non potranno non svolgersi secondo criteri e parametri omogenei e sottostare a indirizzi fissati in sede centrale. Si spiega, pertanto, il potere d'indirizzo e coordinamento affidato in materia alla Presidenza del Consiglio dei ministri dal quarto comma dell'art. 64, potere che viene a trovare il suo fondamento legale sia nel fine di "omogeneizzazione delle procedure" enunciato dalla stessa norma, sia, più in generale, nel complesso della disciplina posta dal titolo V del decreto legislativo.
Per quanto concerne, poi, il controllo del costo del lavoro di cui all'art.65 - controllo che comporta, tra l'altro, l'obbligo per la Regione di presentare un conto annuale delle spese per il personale rilevato secondo un modello elaborato dal Ministero del Tesoro - nonché i poteri di verifica sulla applicazione dei contratti di cui all'art. 70, secondo

comma, affidati al Ministero del Tesoro ed al Dipartimento della funzione pubblica, é sufficiente osservare che tali istituti appaiono conformi alle finalità primarie della riforma, che trova il suo fondamento nell'interesse nazionale al riequilibrio della finanza pubblica ed alla migliore efficienza e qualità delle prestazioni rese dalle amministrazioni pubbliche ai cittadini.

17. - L'ultima censura proposta nel ricorso dalla Regione Lombardia investe l'art. 67, che ha affidato al Commissario del Governo la rappresentanza dello Stato nel territorio regionale, nonché la responsabilità verso il Governo del flusso di informazioni degli enti pubblici operanti nel territorio, conferendo altresì allo stesso il compito di trasmettere tutte le comunicazioni del Governo alla Regione.

Ad avviso della ricorrente tale configurazione del ruolo e dei compiti del Commissario verrebbe a violare l'art. 124 della Costituzione, che affida a tale organo solo il compito di sovrintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e di coordinarle con quelle esercitate dalla Regione.

La questione non é fondata.

La norma, che ricalca in parte la disciplina già posta dall'art. 13 della legge n. 400 del 1988 - oltre a rispondere ad un principio di autorganizzazione dello Stato di per se non lesivo della sfera dell'autonomia regionale - non altera la fisionomia costituzionale del Commissario, ma ne specifica la natura secondo linee implicite nello stesso disegno costituzionale. E invero, sia i compiti di rappresentanza dello Stato che i compiti di trasmissione delle informazioni da e verso la Regione, che l'art. 67 affida al Commissario, possono essere fatti derivare tanto dalle funzioni di "sovraintendenza" che da quelle di "coordinamento" che la Costituzione ha espressamente affidate a tale organo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i ricorsi:

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 45, settimo e nono comma; 47; 49, secondo comma; 50, secondo, terzo, quarto, ottavo e decimo comma; 51, primo comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nella parte in cui disciplinano la contrattazione nazionale relativa ai rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle Regioni a statuto ordinario e degli enti regionali;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, quarto comma, dello stesso decreto legislativo n. 29 del 1993, nella parte in cui non prevede, per i processi di mobilità da e verso le Regioni, la consultazione delle stesse;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con i ricorsi di cui in epigrafe, nei confronti dell'art. 2, primo comma, lett. b), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e degli artt. 1, terzo comma;13; 15, secondo comma; 18, primo comma;26; 27, secondo e quarto comma; 28; 30, secondo comma; 31; 32; 33; 34; 35, primo, secondo, terzo, quinto, sesto e settimo comma; 41, primo e terzo comma; 42, secondo comma; 43; 45, primo, secondo, terzo, quarto, quinto, sesto e ottavo comma; 50, primo, quinto, sesto, settimo e nono comma; 51, secondo, terzo e quarto comma; 52; 54; 60; 61, secondo comma; 63, secondo comma; 64; 65; 67; 70, secondo comma, dello stesso decreto legislativo n. 29 del 1993, con riferimento agli artt. 39, 97, 76, 117, 118, 119 e 124 della Costituzione: Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26/07/93.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il

Francesco Paolo CASAVOLA, Presidente

Enzo CHELI, Redattore
Depositata in cancelleria il 30/07/93.

SENTENZA N. 124
ANNO 1994
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, primo, terzo, quarto e quinto comma, 2, primo, secondo e quinto comma, 3, 4, 5, 6, primo comma, lettera a), e 10 del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, recante: "Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, primo comma, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n.421", promossi con ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia e della Provincia autonoma di Trento, notificati rispettivamente il 2 e il 1o settembre 1993, depositati in cancelleria il 9 e l'11 successivi ed iscritti ai nn. 45, 53 e 54 del registro ricorsi 1993.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 1994 il Giudice relatore Massimo Vari;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia- Romagna, l'avvocato Valerio Onida per la Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1.- Va, preliminarmente, disposta la riunione dei giudizi in epigrafe, i quali impugnano il medesimo testo legislativo con doglianze, in buona misura, identiche o quanto meno connesse sotto diversi profili.

2.- Quanto al merito, occorre rilevare come i ricorsi, nella molteplicità delle prospettazioni ed argomentazioni che ne sono alla base, finiscono per investire gran parte delle disposizioni del decreto legislativo n. 270 del 1993, con censure sostanzialmente riconducibili a quattro specifiche tipologie, nell'ambito di ciascuna delle quali sono individuabili vari motivi di doglianza.

3.- Con il primo gruppo di censure, si denunciano varie disposizioni del decreto, ponendo un problema di carattere generale, e cioé quello della riconduzione, ad opera del decreto legislativo n. 270 del 1993, degli istituti zooprofilattici dall'ambito di incidenza delle funzioni regionali a quello proprio dello Stato, con una "ristatalizzazione" degli stessi, contrastante con l'art. 76 della Costituzione, a causa della violazione dei criteri e principi della legge delega e in particolare:

- del principio secondo il quale le norme delegate avrebbero dovuto rendere piene ed effettive le funzioni trasferite alle regioni;
- di quello secondo il quale le norme di riordino non avrebbero dovuto comportare oneri a carico del lo Stato: censura questa prospettata in particolare dalla Regione Emilia-Romagna, con riferimento all'art. 6, primo comma, lettera a) del decreto impugnato;
- di quello della salvaguardia delle competenze e attribuzioni delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, stabilito dalla lettera z) dell'art. 1, primo comma, della legge n. 421 del 1992: censura questa prospettata in particolare dalla Provincia di Trento.

4.- Un secondo gruppo di censure é quello che, fermo il denunciato eccesso di delega, lamenta altresì l'illegittima compressione delle funzioni legislative ed amministrative

delle Regioni e della Provincia ricorrenti, con violazione, per le prime due, degli artt. 117 e 118 della Costituzione e, per la terza, degli artt. 8, numero 21; 9, numero 10, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione. Censura questa che investe varie disposizioni del decreto impugnato, vale a dire: l'art. 1, in quanto, al primo comma, definisce gli istituti "strumenti tecnico-scientifici dello Stato" prevedendo nel contempo, al quarto comma, l'elenco delle competenze di essi senza precisare come osservano la Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Trento- se tali attribuzioni siano di pertinenza regionale, interregionale ovvero statale e senza prevedere, a differenza del passato, la potestà legislativa delle regioni di precisare ed integrare i compiti degli istituti medesimi; lo stesso art. 1, in quanto prevede, al terzo comma, che gli istituti operino nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, consentendo una riappropriazione di funzioni da parte dello Stato, ed in quanto stabilisce, al quinto comma, che il Ministro, con proprio regolamento, coordini i compiti degli istituti con quelli previsti dalle leggi precedenti, venendo a sostituire alla potestà legislativa regionale un regolamento ministeriale; l'art.2, secondo comma, in quanto assegna al Ministro della sanità funzioni in precedenza regionalizzate e il cui carattere di interesse nazionale non é in alcun modo precisato dalla legge; l'art. 3, e segnatamente il secondo comma, che disciplina minutamente l'organizzazione dell'ente, a detrimento della potestà legislativa della Regione, come traspare dall'art. 3, sesto comma, onde del tutto simbolica sarebbe la disposizione dell'art. 2, quinto comma, la quale prevede che le regioni disciplinino le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli istituti;l'art. 4, in quanto, secondo la Provincia autonoma di Trento, regola in maniera dettagliata e vincolante le modalità di revisione e attuazione degli statuti; l'art. 10, primo comma, che abroga le disposizioni della precedente legislazione che avevano attribuito alle regioni e alle province autonome le funzioni relative agli istituti zooprofilattici.

5.- Un terzo gruppo di censure riguarda altre norme che, ferma la lamentata lesione delle competenze regionali, evidenzierebbero ulteriori specifici profili di illegittimità. Trattasi in particolare:

- dell'art. 2, primo comma, che affida al Ministro della sanità una funzione di indirizzo e coordinamento, in tema di determinazione dei requisiti strutturali, tecnologici e di criteri organizzativi uniformi, senza rispettare il principio della titolarità collegiale della funzione stessa nonché l'esigenza di una disciplina sostanziale che delimiti l'esercizio del potere;
- dell'art. 3, secondo comma, nella parte in cui attribuisce al Ministro medesimo poteri di nomina di un componente del consiglio di amministrazione, ripristinando in questo la presenza, benché minoritaria, dello Stato;
- dell'art. 3, terzo comma, che prevede la nomina del direttore generale, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, anziché a cura della sola regione interessata;
- dell'art. 3, quarto comma, che attribuisce ai Ministri della sanità e del tesoro il potere di nomina di due su tre componenti del collegio dei revisori;
- dell'art. 5, primo comma, che contempla una disciplina per decreto ministeriale di materie -attinenti alle prestazioni a pagamento e ai criteri di determinazione delle relative tariffe- che richiederebbero invece atti di indirizzo e coordinamento: censura questa prospettata dalla Regione Emilia- Romagna e dalla Provincia di Trento.

6.- Infine, sotto un ulteriore particolare profilo, la sola Regione Emilia-Romagna deduce il contrasto del decreto impugnato con i principi sull' autonomia finanziaria delle regioni ex art. 119 della Costituzione, segnatamente per quanto riguarda la disposizione dell'art.

6, primo comma, lettera a), in ordine alla destinazione di quote del Fondo sanitario nazionale.
7.- Così precisati i termini delle questioni, osserva, anzitutto, la Corte come, per valutare la fondatezza degli accennati motivi di impugnativa, occorra, anzitutto, determinare, in via generale, l'esatta portata della delega conferita al Governo dall'art. 1 della legge n. 421 del 1992, alla stregua di una compiuta, e non solo parziale, considerazione delle enunciazioni desumibili dalla disposizione su cui essa riposa. Dall'esame di quest'ultima si evince che l'obiettivo del consolidamento, in termini di effettività, delle funzioni regionali, giusta quanto previsto dalla lettera h), del primo comma dello stesso art. 1, come pure quello della salvaguardia delle funzioni delle province autonome, alla quale si riferisce la lettera z), non erano, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, i soli criteri direttivi della delega al Governo, giacché questa si prefiggeva generali obiettivi, enunciati in apertura, concernenti, tra l'altro, "l'ottimale e razionale utilizzazione delle risorse destinate al Servizio sanitario nazionale", il "perseguimento della migliore efficienza del medesimo" nonché il "contenimento della spesa". Trattasi, invero, di indicazioni dalle quali non é dato prescindere, nella ricerca dei principi e criteri che dovevano guidare l'Esecutivo nell'esercizio della delega conferita dallo stesso art. 1, che erano certamente quelli di garantire l'effettività delle funzioni trasferite alle regioni e alle province autonome, ma tutto ciò nell'ambito di un progetto di riordinamento della materia della sanità, che aveva di mira l'efficienza del sistema generale e l'ottimizzazione nell'impiego delle risorse. In questo quadro si colloca, come emerge dalla lettura dell'art. 1, anche la riforma del Ministero della sanità -cui rimangono funzioni di indirizzo e di coordinamento nonché tutte le funzioni attribuite dalle leggi dello Stato per la sanità pubblica- e s'inserisce pure il riordino, accanto agli istituti zooprofilattici, dell'Istituto superiore di sanità, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, nonché degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. E ciò secondo regole -precisa ancora la norma di delega- che non comportino oneri a carico dello Stato.
8.- Valutati gli obiettivi di efficienza del sistema ed ottimizzazione dell'impiego delle risorse, come pure le contestuali finalità di contenimento della spesa, che il legislatore delegato era tenuto a perseguire, secondo quanto voluto dalla legge n. 421 del 1992, la Corte ritiene che il Governo non abbia esorbitato dai limiti dei poteri ad esso conferiti quando ha ridisegnato la fisionomia degli istituti zooprofilattici, considerando che gli stessi operano in ambiti nei quali convergono non solo gli interessi di regioni e province autonome in materia di igiene e sanità veterinaria, ma anche interessi di carattere nazionale, conseguenti, oltretutto, all'adempimento di obblighi internazionali e comunitari.
9.- Le ricorrenti regioni, nel lamentare l'illegittima riappropriazione di competenze da parte dello Stato, invocano il quadro di ripartizione delle stesse quale risulta dal d.P.R. n. 616 del 1977, e in particolare dall'art. 27, primo comma, lettera l), secondo il quale, tra le funzioni amministrative relative alla materia assistenza sanitaria, trasferite alle regioni stesse, rientrano quelle relative "all'igiene e assistenza veterinaria, ivi compresa la profilassi, l'ispezione, la polizia e la vigilanza sugli animali e sulla loro alimentazione, nonché sugli alimenti di origine animale". Richiamano, altresì, l'art. 66 dello stesso d.P.R., il quale riconduce tra le funzioni trasferite anche quelle attinenti alle attività zootecniche e, in particolare, al miglioramento e all'incremento zootecnico, al servizio diagnostico delle malattie trasmissibili degli animali e delle zoonosi, alla gestione dei centri di fecondazione artificiale.

Dal canto suo, la Provincia autonoma di Trento adduce di avere non solo competenza ripartita in materia di igiene e sanità (art. 9, numero 10, dello Statuto speciale), ma anche competenza primaria in materia di patrimonio zootecnico ed ittico (art. 8, numero 21 dello stesso Statuto), non senza evidenziare che ad essa, con d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, sono state estese, in quanto necessario, le norme di trasferimento di funzioni di cui al già citato art. 27, primo comma, lettera l), del d.P.R. n. 616 del 1977.
Al riguardo occorre rilevare, anzitutto, l'improprietà del richiamo alla materia della zootecnia che attiene -come la Corte ha avuto occasione, anche recentemente di chiarire (sentenza n. 123 del 1992)- a tutt'altro ambito che non a quello della zooprofilassi e delle patologie animali in genere.
Va osservato, poi, che, pur a tener conto del trasferimento di funzioni operato dalle norme invocate dalle ricorrenti a sostegno della loro impugnativa, non per questo é dato affermare, così come fa taluno dei ricorsi, che gli istituti operassero in ambiti nei quali era venuta ormai meno ogni competenza dello Stato.
Un completo quadro dei rapporti fra competenze statali e regionali non può, infatti, ignorare, nonostante il trasferimento di funzioni alle regioni, la permanenza allo Stato -disposta dall'art. 6 della legge 23 dicembre 1978, n.833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale- delle funzioni amministrative in tema di rapporti internazionali e profilassi internazionale anche in materia veterinaria e, più in generale, di altre funzioni in materia di zooprofilassi, individuazione di malattie infettive e diffusive del bestiame, produzioni farmacologiche, secondo quanto specificato dalla norma stessa.
Una più esauriente rassegna delle competenze dello Stato impone, inoltre, di non trascurare gli obblighi gravanti su di esso per effetto della normativa comunitaria. A tanto provvede proprio la previsione dell'art.2, secondo comma, lettera l), del decreto impugnato, che contempla la possibilità di istituire, presso gli istituti zooprofilattici, centri specialistici di referenza nazionale, comunitaria e internazionale.
Alla luce di quanto detto, é dato concludere che il legislatore delegato, nel por mano al riordino degli istituti zooprofilattici, ha operato tenendo presente l'ampia articolazione della materia considerata dalla legge delega e cioè quella della sanità, ambito nel quale gli istituti in esame risultano, non da ora, inseriti con la loro attività, valutando, nel contempo, proprio in vista degli indicati obiettivi di razionalizzazione e ottimizzazione, il fondamentale ruolo e le peculiari competenze spettanti allo Stato, come é dato constatare dai riferimenti normativi sopra illustrati.
10.- La Corte ritiene che non sussista neanche, almeno negli aspetti più generali e salvo alcuni specifici profili dei quali si dirà, la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione nonché degli artt. 8, numero 21; 9, numero 10 e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, in un settore in cui si rinvengono materie proprie anche della competenza statale.
Non appare condivisibile, anzitutto, l'affermazione, contenuta nei ricorsi della Regione Lombardia e della Provincia autonoma di Trento, secondo la quale gli istituti erano stati pienamente assoggettati alla competenza legislativa e amministrativa delle regioni, con contestuale perdita di ogni competenza da parte dello Stato in ordine ai medesimi.
Infatti, l'art. 2 della legge 23 dicembre 1975, n. 745, dal quale derivava la precedente disciplina ordinamentale, non eliminava del tutto le funzioni dello Stato sugli istituti, in relazione alla competenza del Governo a promuovere e sviluppare le iniziative zoosanitarie necessarie per l'intero territorio nazionale e a fissare le direttive tecniche di attuazione di piani nazionali di profilassi per la difesa e la lotta contro le malattie infettive e diffusive degli animali e per il controllo degli alimenti di origine animale. Restavano già allora riservate, del pari, allo Stato, in virtù dell'art. 2, la vigilanza

zoosanitaria ai confini e i rapporti con l'estero, oltre alle competenze di cui all'art. 5 della stessa legge n. 745, quanto alle autorizzazioni per la produzione di sieri, vaccini, virus, anatossine, tossine diagnostiche, nonché di ogni altro prodotto occorrente nella lotta contro le malattie trasmissibili degli animali, con particolare riguardo a quelle localmente più diffuse.

11.- Alla stregua del quadro normativo sopra esposto, il riassetto operato dal provvedimento denunciato, visto sotto il profilo dei rapporti fra competenze statali e competenze regionali e provinciali, appare giustificato dal preminente rilievo degli interessi nazionali in ordine alle varie attività -relative precipuamente al campo della ricerca, studio, sperimentazione, controllo e sorveglianza epidemiologica- affidate agli istituti considerati, dovendosi, tra l'altro, apprezzare il riassetto stesso alla luce dell'accostamento che, nella norma della legge di delega, viene fatto fra gli enti qui considerati ed altri di rilevanza nazionale che operano con finalità, in buona misura, analoghe, quali l'Istituto superiore di sanità e l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro. Né al nuovo ordinamento degli istituti può di certo ostare, così come sembrano sostenere le ricorrenti, la precedente regionalizzazione, quale che fosse il grado di avvenuta realizzazione della stessa. Va considerato al riguardo che, nella meno recente disciplina, gli istituti - definiti (art. 1 della legge 23 giugno 1970, n. 503) enti sanitari di diritto pubblico, sottoposti alla vigilanza del Ministero della sanità- si configuravano come enti strumentali dello Stato. L'attrazione degli stessi nella sfera delle funzioni legislative e amministrative delle regioni, realizzata dalla successiva legge 23 dicembre 1975, n. 745, non impedì ovviamente che, nell'ambito di attività ad essi assegnato, continuassero a sussistere interessi propri anche dello Stato, connessi, tra l'altro, alla ricerca sperimentale e all'accertamento delle malattie degli animali. Se si considera che in tale ambito gli stessi continuano a svolgere tuttora la loro attività -che, alla stregua dell'art. 1, secondo comma, del decreto legislativo impugnato, attiene, infatti, alla ricerca scientifica sperimentale veterinaria, oltreché all'accertamento dello stato sanitario degli animali e di salubrità dei prodotti di origine animale- ne discende che ben poteva il legislatore nazionale procedere, per fini di razionalizzazione degli apparati e di migliore impiego delle risorse, e quale che sia stato il precedente assetto giuridico degli istituti medesimi, al loro riordino, attraverso una nuova articolazione delle competenze statali, regionali e provinciali. In linea generale, va rammentato l'insegnamento della giurisprudenza di questa Corte secondo il quale, anche in presenza di un trasferimento o di una delega di funzioni, al legislatore statale é dato intervenire successivamente, incidendo non irragionevolmente sulla consistenza ed estensione delle funzioni trasferite o delegate, con lo scopo di correggere o rivedere la ripartizione delle competenze in funzione di esigenze di carattere unitario.

Naturalmente occorre verificare -e di ciò v'é positivo riscontro nel caso esaminato- che non solo sussista un interesse nazionale il quale appaia ragionevolmente collegato ad esigenze unitarie, ma altresì che la disciplina posta in essere dallo Stato, considerata nei suoi concreti svolgimenti e nelle sue particolari modalità, sia non solo contenuta nei precisi limiti delle reali esigenze sottostanti all'interesse invocato, ma appaia anche essenziale e necessaria per l'attuazione del medesimo. E questo tanto più quando si tratti, come nella specie, di organizzare, attraverso la strumentalità dell'ente, un servizio che sia di interesse tanto per lo Stato che per le regioni, in quanto i principi sul riparto delle competenze non possono impedire alla legislazione statale di porre in essere strumenti normativi ed organizzativi volti al perseguimento dei fini generali del servizio

stesso, in riferimento, tra l'altro, alle esigenze di coordinamento e di uniformità di regole.
12.- Alle medesime conclusioni porta anche la problematica relativa agli obblighi incombenti sullo Stato per l'attuazione della normativa comunitaria, giacché, secondo la giurisprudenza, spetta allo Stato il potere di attuazione della normativa stessa quando risulti la rilevanza nazionale dell'interesse. Né, in senso contrario, può valere il richiamo fatto da talune delle ricorrenti all'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977, che trasferisce alle regioni, nelle materie definite dal decreto stesso, anche le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti della Comunità europea nonché all'attuazione delle direttive.
Tale potere di attuazione, la cui configurazione va rinvenuta, oltre che nella norma citata, nella disciplina contenuta nelle leggi n. 183 del 1987 e n. 86 del 1989, si qualifica e si definisce alla luce dei criteri che presiedono alla ripartizione delle competenze fra Stato e regioni nelle singole materie che, di volta in volta, costituiscono oggetto della disciplina comunitaria.
13.- Le considerazioni sopra svolte inducono, dunque, a ritenere insussistente la denunciata lesione delle competenze regionali e provinciali da parte dell'art. 1 del decreto impugnato, nella parte (primo comma) in cui determina la collocazione propria degli istituti, definendoli "strumenti tecnico-scientifici dello Stato, delle regioni e delle province autonome per le materie di rispettiva competenza".
Quanto alla norma, contenuta nel terzo comma -secondo la quale essi "operano nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, garantendo ai servizi veterinari delle regioni e delle province autonome e delle unità sanitarie locali le prestazioni e la collaborazione tecnico scientifica necessaria all'espletamento delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica veterinaria"- si tratta di disposizione che, lungi dal supportare la doglianza della Regione Lombardia e della Provincia di Trento, circa la compressione delle competenze regionali e provinciali, esplicita e garantisce il rapporto di strumentalità che lega gli istituti non solo allo Stato ma anche agli altri enti regionali e provinciali.
Il quarto comma é denunciato, come già detto, dalle ricorrenti, sia perché non precisa se le attribuzioni affidate agli istituti siano di pertinenza regionale, interregionale o statale, sia per il fatto di non prevedere la potestà legislativa delle regioni di precisare e integrare i compiti dei medesimi. Una volta stabilito che, in attuazione della Costituzione, spetta alla legge dello Stato di operare la ripartizione delle competenze in ambiti nei quali confluiscono interessi nazionali e interessi regionali, appare giustificato che sia la norma statale a indicare direttamente le competenze degli istituti, senza che la norma stessa sia, per questo, tenuta a specificare se le competenze attribuite agli istituti medesimi attengano all'ambito regionale o statale;problema che spetterà piuttosto all'interprete di risolvere.
L'infondatezza delle censure rivolte verso l'art. 1, primo, terzo e quarto comma, finisce per coinvolgere, in analoga pronunzia, anche la censura avverso il quinto comma, prospettata per il fatto che la norma prevede che, con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Ministro della sanità -d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome- coordini i compiti degli istituti con quelli previsti dalla legge 23 giugno 1970, n. 503, modificata dalla legge 11 marzo 1974, n.101, e dalla legge 23 dicembre 1975, n. 745. Se compete alla legge statale di definire i compiti degli istituti, non é illegittima la previsione di un

regolamento ministeriale avente la funzione di raccordare fra di loro le leggi statali che prevedano sia i compiti nuovi che quelli residuali.
14.- Del pari infondate sono le censure rivolte nei confronti dell'art. 2, secondo comma, il quale stabilisce le competenze che, sul piano amministrativo, spettano al Ministro della sanità per la promozione delle attività di ricerca, di verifica, di studio, di raccordo a livello comunitario e internazionale che possono ritenersi affidate agli istituti.
L'attribuzione di siffatte competenze al Ministro della sanità appare sufficientemente definita nell'oggetto e nel contenuto, contrariamente a quanto assunto da taluno dei ricorsi, anche perché si correla non solo alla funzione di coordinamento tecnico-funzionale, contestualmente affidata dalla norma allo Stato, ma anche a quelle aree di attività che -come é dato evincere dallo stesso secondo comma dell'art. 2- assumono rilievo sul piano dell'interesse nazionale e internazionale ed altresì comunitario, secondo quanto contemplato anche dalla lettera l) della stessa disposizione, va le a dire in settori di stretta pertinenza statale. Ma questo non lede, alla stregua del rapporto strumentale che lega gli istituti non solo allo Stato, ma altresì alle regioni e alle province autonome, gli spazi di competenza di queste ultime, viste le prestazioni e la collaborazione tecnico-scientifica che, ai sensi del già richiamato terzo comma dell'art. 1, gli istituti sono tenuti a garantire ai servizi veterinari delle regioni e delle province autonome e delle unità sanitarie locali.
L'equilibrata distribuzione di competenze fra Stato e regioni é resa manifesta, d'altro canto, anche dall'attribuzione alle seconde del compito di definire, attraverso il piano sanitario regionale, gli obiettivi e l'indirizzo per l'attività degli istituti (art. 2, quarto comma), nonché di disciplinare le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento dei medesimi, nel rispetto dei principi previsti dal decreto, come pure di esercitare funzioni di vigilanza amministrativa, di indirizzo e verifica, unitamente all'adozione di criteri di valutazione dei costi, dei rendimenti e di verifica dell'utilizzazione delle risorse (art. 2, quinto comma).
15.- Ragioni identiche a quelle già esposte portano a ritenere infondate, salvo quanto detto più avanti, anche le doglianze che tutti e tre i ricorsi rivolgono all'art. 3, sull'organizzazione degli istituti, norma denunciata in via generale per la sottrazione alle regioni della relativa potestà legislativa, ridotta a mera potestà integrativa, e per la disciplina di estremo dettaglio posta in essere con il decreto in questione; e, sotto più specifico aspetto, per il ripristino della diretta presenza di un rappresentante ministeriale nel consiglio di amministrazione (secondo comma).
Fermo, per il profilo più generale, quanto già osservato in ordine alla portata della delega ed alle esigenze di riordino degli istituti, secondo criteri di uniformità di disciplina, é sufficiente qui osservare che é la stessa molteplicità degli interessi coinvolti a giustificare, nel consiglio di amministrazione, la presenza di componenti di estrazione ministeriale, peraltro limitata, nella specie, ad un componente su cinque.
Dalla infondatezza delle questioni di cui sopra, discende, conseguentemente, l'infondatezza anche della censura avanzata nei confronti dell'art. 3, sesto comma, là dove si prevede che "le regioni adottano le restanti norme organizzative", e così pure l'infondatezza della doglianza che la Provincia autonoma di Trento propone avverso il successivo art. 4, denunciato per il fatto di disciplinare in maniera dettagliata e vincolante le modalità di revisione e approvazione degli statuti degli istituti.
Invero, la disposizione di cui trattasi null'altro fa che rimettere agli istituti, nel rispetto della loro autonomia, l'esercizio, sia pure entro un termine stabilito, della potestà di adeguare gli statuti alle nuove disposizioni;

riservando, nel contempo, alle regioni, ove l'istituto ha sede, il potere di approvazione degli statuti stessi, secondo un procedimento che, in caso di istituti interregionali, assicura, come é giusto, l'intervento consultivo anche delle altre regioni e province autonome interessate.
16.- L'infondatezza delle doglianze circa la pretesa compressione delle funzioni regionali, nella ricostruzione del sistema normativo sopra operata, comporta, per conseguenziale implicazione, anche l'infondatezza della censura relativa all'art. 10 del decreto legislativo, denunciato dalle ricorrenti per avere abrogato le norme che avevano attribuito alle regioni e alle province autonome le precedenti funzioni relative agli istituti zooprofilattici.
17.- Fondata é, invece, la censura rivolta all'art.2, primo comma, nella parte in cui conferisce al Ministro della sanità la funzione di indirizzo e di coordinamento in tema di determinazione dei requisiti minimi strutturali e tecnologici, nonché di criteri organizzativi uniformi ai quali gli istituti devono conformarsi.
La funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa é, infatti, soggetta, quanto a fondamento e ad esercizio, a puntuali requisiti di forma e di sostanza: di forma perché la funzione stessa deve, in corrispondenza ad un principio desumibile dalla stessa Costituzione, trovare svolgimento in forma collegiale e cioè con una de- libera del Consiglio dei ministri; di sostanza, perché occorre idonea base legislativa per salvaguardare il principio di legalità sostanziale, attraverso la previa determinazione, con legge, dei principi ai quali il Governo deve attenersi. Poiché il primo comma dell'art. 2 non soddisfa i requisiti accennati, ne va dichiarata l'illegittimità costituzionale.
18.- Merita, altresì, accoglimento la censura rivolta avverso il terzo comma del medesimo art. 3, là dove prevede che il direttore dell'istituto sia nominato dalla regione dove esso ha sede legale, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.
La incongruità di una siffatta disposizione sta nel fatto di contemplare il coinvolgimento della Conferenza -sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome) su argomenti che investono in via generale la materia regionale- per una scelta che riguarda la singola regione interessata.
19.- Fondata é da ritenere, inoltre, la censura avverso l'art. 3, quarto comma, nella parte in cui attribuisce al Ministro della sanità e al Ministro del tesoro il potere di designare due dei tre componenti del collegio dei revisori. La strumentalità che lega gli istituti sia allo Stato che alle regioni e alle province autonome esige, infatti, che la presenza dei vari componenti dell'organo di revisione si ispiri a criteri che escludano, quanto alle designazioni, la prevalenza di una delle componenti.
20.- Non fondata é, per contro, la doglianza che la Regione Emilia-Romagna e la Provincia auto noma di Trento propongono avverso il primo comma dell'art. 5, nella parte in cui dispone che, "con decreto del Ministro della sanità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, sono stabilite le prestazioni erogate dagli istituti per le quali é prevista la corresponsione di un corrispettivo, e sono individuati i criteri per la determinazione, da parte delle regioni, delle relative tariffe". La presenza di interessi nazionali infrazionabili giustifica, infatti, la riserva di una siffatta competenza allo Stato, secondo le modalità previste dalla norma impugnata, anche in ragione di esigenze di uniformità nelle prestazioni rese a pagamento.

21.- Non fondata é, infine, la doglianza avanzata contro l'art. 6, primo comma, lettera a) là dove prevede che il finanziamento degli istituti sia, in parte, assicurato dallo Stato, attraverso mezzi tratti dal Fondo sanitario nazionale.
In ordine al primo profilo, relativo alla violazione dell'art. 76 della Costituzione, in quanto le norme di riordino emanate con il decreto in parola non avrebbero dovuto comportare oneri a carico dello Stato, é sufficiente osservare che la disposizione impugnata, lungi dal configurarsi come norma autorizzativa di spesa, si limita a prevedere meccanismi di erogazione finanziaria finalizzati alle attività degli istituti.
Quanto poi all'altro profilo di censura, con il quale, con riferimento all'art. 119 della Costituzione, si lamenta la lesione dell'autonomia finanziaria regionale, a causa della destinazione agli istituti di una quota del Fondo sanitario nazionale che la legge assegnerebbe alle regioni, é sufficiente rammentare che l'autonomia finanziaria é riconosciuta alle regioni dalla Costituzione, "nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica".
Invero, non é dato scorgere in quale modo essa risulti lesa dal decreto qui impugnato, per il fatto che si assegni agli istituti zooprofilattici -ricondotti come fa il terzo comma dell'art. 1, nell'ambito del Servizio sanitario nazionale- una quota del Fondo sanitario nazionale, costituito come é noto da mezzi finanziari facenti parte del bilancio dello Stato; oltretutto seguendo in ciò un criterio non nuovo, come dimostrano, anche per gli anni precedenti, i provvedimenti che hanno destinato agli istituti stessi mezzi tratti, per l'appunto, dal predetto Fondo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi:
a)dichiara l'illegittimità costituzionale:
- dell'art. 2, primo comma, del decreto legislativo 30 giugno 1993, n.270 (Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, primo comma, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n.421), nella parte in cui dispone che, con atto di indirizzo e coordinamento, il Ministro della sanità determina i requisiti minimi strutturali, tecnologici e stabilisce i criteri organizzativi uniformi ai quali gli istituti devono conformarsi;
- dell'art. 3, terzo comma, del predetto decreto, n. 270 del 1983, nella parte in cui richiede per la nomina del direttore generale dell'istituto zooprofilattico l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome;
- dell'art. 3, quarto comma, nella parte in cui dispone che, dei tre membri del collegio dei revisori degli istituti zooprofilattici, uno é designato dal Ministro della sanità e uno dal Ministro del tesoro;
b) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale:
- degli artt. 1, primo, quarto e quinto comma; 2, secondo comma;3, secondo e sesto comma; 5, primo comma, 6, primo comma, lettera a) e 10, primo comma, del decreto stesso, sollevate dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 76 della Costituzione;
- degli artt. 1, primo, terzo, quarto e quinto comma; 2, secondo e quinto comma; 3, primo, secondo, quinto e sesto comma, del decreto predetto sollevate dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117, 118 e 76 della Costituzione;
- degli artt. 1, primo, terzo, quarto e quinto comma; 2, secondo e quinto comma; 3, primo, secondo, quinto e sesto comma; 4; 5 e 10 del decreto stesso, sollevate dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 8, numero 21; 9, numero 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) e delle relative norme di attuazione, nonché dell'art. 76 della Costituzione.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24/03/94.
Francesco Paolo CASAVOLA, Presidente
Massimo VARI, Redattore
Depositata in cancelleria il 07/04/94.

ORDINANZA N. 129
ANNO 1994
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, della legge della Regione Liguria 8 gennaio 1990, n. 1 (Norme per la formazione del piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti e disciplina delle attività di smaltimento) promosso con ordinanza emessa il 12 gennaio 1993 dal Pretore di La Spezia nel procedimento civile vertente tra Costa Franco, nella qualità di amministratore della "Costa" S.r.l., e l'Amministrazione provinciale di La Spezia, iscritta al n. 231 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 1993.

Visto l'atto di intervento della Regione Liguria;

udito nella Camera di consiglio del 23 febbraio 1994 il Giudice relatore Antonio Baldassarre.

Ritenuto che con l'ordinanza indicata in epigrafe il Pretore di La Spezia ha sollevato, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, della legge della Regione Liguria 9 gennaio 1990, n. 1 (Norme per la formazione del piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti e disciplina delle attività di smaltimento) nella parte in cui prevede, a carico dei produttori di rifiuti speciali nonché dei titolari di impianti di smaltimento, l'obbligo di comunicare, entro certe date, sia alla Regione, sia alla Provincia, le qualità e le quantità dei rifiuti prodotti o smaltiti;

che, secondo il giudice a quo, la previsione di un obbligo di comunicazione, oltreché alla Regione, anche alla Provincia, contrasterebbe con la normativa statale (art. 3, terzo comma, del decreto legge 9 settembre 1988, n. 97, contenente disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali, convertito dalla legge 9 novembre 1988, n. 475) che prevede l'obbligo di comunicazione alla sola Regione, con conseguente violazione dell'art. 117 della Costituzione;

che e' intervenuto nel presente giudizio il Presidente della Giunta regionale della Liguria chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice a quo sia dichiarata manifestamente infondata, dal momento che nella materia in esame, secondo la giurisprudenza di questa Corte (v. sent. n. 192 del 1987), norme di principio sarebbero stabilite soltanto dagli artt. 1 e 2 del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 in attuazione di varie direttive comunitarie in materia di rifiuti.

Considerato che il Pretore di La Spezia ha sollevato, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, della legge della Regio ne Liguria 8 gennaio 1990, n. 1, nella parte in cui prevede, a carico dei produttori di rifiuti speciali e dei titolari d'impianti di smaltimento, l'obbligo di comunicare, entro certe date, sia alla Regione, sia alla Provincia, le qualità e le quantità dei rifiuti prodotti o
smaltiti;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non può essere definita come norma di principio una norma che non sia suscettibile di sviluppi o svolgimenti ulteriori

e richieda, ai fini della sua concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione (v., in questo senso, la sent. n. 177 del 1988);
che, conseguentemente, dalla previsione statale di un obbligo di comunicazione alla Regione, non può assolutamente farsi derivare un divieto, per la legge regionale, di imporre obblighi di comunicazione anche a soggetti diversi, tanto più nei confronti della Provincia, cui la legge impugnata affida funzioni di controllo in tema di catasto regionale dei rifiuti (art. 3, sesto comma, della legge regionale impugnata);
che, pertanto, la dedotta questione di costituzionalità appare manifestamente infondata.
Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, secondo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, della legge della Regione Liguria 8 gennaio 1990, n. 1 (Norme per la formazione del piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti e disciplina delle attività di smaltimento), sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dal Pretore di La Spezia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24/03/94.
Gabriele PESCATORE, Presidente
Antonio BALDASSARRE, Redattore
Depositata in cancelleria il 07/04/94.

SENTENZA N. 339
ANNO 1994
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte riapprovata il 12 ottobre 1993 dal Consiglio regionale (Norme sul prestito e l'esportazione di beni culturali conservati in Piemonte), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 30 ottobre 1993, depositato in cancelleria il 9 novembre 1993 ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 1993.
Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;
udito nell'udienza pubblica del 26 aprile 1994 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;
uditi l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il ricorrente e l'avvocato Valerio Onida per la Regione.

(.....)

Considerato in diritto

1.- La questione di legittimità costituzionale, promossa in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, concerne la legge regionale Piemonte, approvata in seconda lettura dal Consiglio regionale il 12 ottobre 1993, che detta "norme sul prestito e l'esportazione di beni culturali conservati in Piemonte".
Il ricorrente assume che la legge nel suo complesso sia costituzionalmente illegittima in quanto:
a) stabilisce un assetto di competenze regionali al di fuori del necessario quadro di riferimento della legislazione statale, configurando una funzione legislativa della regione a statuto ordinario con caratteri di potestà legislativa esclusiva, in contrasto con l'art.117 della Costituzione;
b) definisce il suo campo di applicazione in base al criterio soggettivo e formale dell'appartenenza del bene, che non riflette il carattere locale dell'interesse, che, riconosciuto ad un museo, non può essere trasferito ai singoli beni, i quali possono rivestire un interesse nazionale;
c) interviene sul controllo all'esportazione, che si fonda sul valore nazionale del bene culturale.
In particolare l'art. 1 della legge denunciata, stabilendo che la regione "norma il prestito e l'esportazione di beni culturali conservati in Piemonte", collocherebbe la legge regionale al livello direttamente attuativo degli artt. 9 e 117 della Costituzione, senza intermediazione della legislazione statale di principio e senza alcun riferimento alla legge 1o giugno 1939, n. 1089, di tutela delle cose d'interesse artistico e storico.
Il ricorrente sottolinea che gli artt. 2, 3 e 4 della legge regionale regolano: il prestito, istituto che non si attaglierebbe ai beni culturali diversi dai libri delle biblioteche;
l'esportazione dei beni librari, con norme che violerebbero i limiti relativi ad una funzione che é stata delegata e non trasferita alle regioni dall'art. 9 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n.3; l'autorizzazione all'esportazione di beni storico- artistici conservati in Piemonte, senza tener conto che taluni di essi possono rivestire un interesse nazionale.
Le altre disposizioni della stessa legge sarebbero, ad avviso del ricorrente, conseguenziali rispetto a quelle ora indicate oppure, come l'art. 6 che assoggetta le

violazioni della legge regionale alle sanzioni penali previste dagli artt. 65 e 66 della legge n. 1089 del 1939, inter ferirebbero nella materia penale, riservata alla Stato.
2.- La Corte ha ripetutamente precisato che la materia "musei e biblioteche di enti locali", attribuita dagli artt. 117 e 118 della Costituzione alla potestà legislativa concorrente ed alla competenza amministrativa delle regioni, ha assunto, nelle successive leggi di trasferimento delle funzioni (in particolare il titolo II del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3 ed il capo dedicato ai beni culturali del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), una dimensione che si estende oltre l'ambito soggettivo dell'appartenenza del museo o della biblioteca, per collegare la competenza regionale al profilo oggettivo del carattere locale dell'interesse che tali istituzioni rivestono.
Il criterio di ripartizione delle competenze conservate allo Stato rispetto a quelle assegnate alle regioni non é quindi costituito dall'appartenenza del museo o dei beni, ma dal livello di interesse, nazionale o locale, che risulta coinvolto (sentenze n. 921 del 1988, n. 278 del 1991, 277 del 1993).
Per quanto riguarda la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, il trasferimento di competenze e le funzioni amministrative delle regioni avrebbero dovuto essere stabilite con una apposita legge, prevista dall'art.48 del d.P.R. n. 616 del 1977.
Sicché in questa materia vi é l'aspettativa di una investitura non ancora attuata, ben al di là della data indicata dal legislatore delegato del 1977. Ed "in attesa della preannunciata normativa di trasferimento o di delega, nella quale dovrebbero essere definite le diverse competenze ed il loro congiunto operare per la tutela e l'incremento di valori culturali, la situazione normativa é caratterizzata dall'attribuzione allo Stato dei poteri inerenti al patrimonio storico ed artistico della Nazione" (sentenza n. 921 del 1988).
Ciò non esclude che, estendendosi l'area dei beni protetti sino a comprendere quelli che sono significativa manifestazione di valori culturali legati alla comunità locale, senza tuttavia attingere il livello dell'interesse nazionale, possa essere prefigurato l'esercizio di una immediata competenza regionale per la loro protezione e valorizzazione.
La normativa regionale in quest'ambito non può prescindere dalla chiara ed univoca delimitazione del suo oggetto, in ragione del livello di interesse culturale, esclusivamente locale, coinvolto, rimanendo espressamente entro un limite che non tocchi, senza uno specifico trasferimento o delega di funzioni, le competenze statali relative alle cose storico-artistiche di interesse nazionale.
3.- La legge della Regione Piemonte sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale non distingue in alcun modo, nel suo impianto generale, il livello dell'interesse che esprimono i beni culturali cui la disciplina normativa si riferisce.
Nel primo articolo della legge denunciata la competenza regionale é affermata per il prestito e l'esportazione di beni culturali "conservati in Piemonte". Viene così attribuito rilievo al luogo di collocazione delle cose, senza che in alcun modo risulti che la disciplina dettata dalla legge regionale riguarda beni culturali di interesse locale e non nazionale. Neppure le disposizioni successive consentono di ricavare utili elementi di delimitazione della affermata competenza regionale in rapporto al livello di interesse di cui i singoli beni culturali sono espressione. Nel delineare l'oggetto dei provvedimenti di autorizzazione all'esportazione o al prestito, queste disposizioni indicano l'ambito della competenza regionale ricorrendo al criterio dell'appartenenza del bene alla Regione, alle Province, ai Comuni e agli altri enti pubblici non statali.
Questa Corte ha già rilevato che, anche quando si rimanga nell'ambito di musei appartenenti ad enti locali, non di rado si é in presenza di beni di tale rilevanza artistica e storica, da attingere ad un interesse nazionale. Ha quindi ritenuto che l'appartenenza

del museo e le attribuzioni in ordine ad esso non rappresentano un decisivo criterio di discrimine in ordine alla competenza relativa all'autorizzazione per il restauro delle singole cose (sentenza n. 277 del 1993). Allo stesso modo i criteri soggettivo dell'appartenenza e territoriale della localizzazione del bene non possono costituire decisivo elemento di distinzione delle competenze statali e regionali, anche per quanto concerne l'esportazione o il prestito. La prima può riguardare cose di interesse storico artistico appartenenti ad enti locali e custodite nella regione, ma che esprimono valori culturali di interesse nazionale. La medesima considerazione vale anche per il prestito, che implica lo spostamento della cosa dal luogo di custodia e richiede, in alcuni casi, valutazioni, prescrizioni tecniche e metodi di trasporto e conservazione, diretti a salvaguardare la stessa fisica consistenza di un bene che può rappresentare un valore culturale nazionale.

Non é consentito alla legge regionale disciplinare procedure e provvedimenti di autorizzazione all'esportazione o al prestito che possano riguardare beni culturali di interesse nazionale.

Anche prefigurando una competenza regionale in ordine a questi provvedimenti relativi a beni culturali di interesse esclusivamente locale, non può inoltre essere omessa la previsione di un collegamento con gli organi dello Stato competenti nella medesima materia e di una comunicazione delle procedure in corso, perché tali organi siano posti in grado di apprezzare se l'esportazione o il prestito, per il valore culturale dei beni, tocchi l'interesse nazionale.

É evidente tuttavia la necessità, più volte segnalata dalla Corte e che va ribadita, di superare i margini di indeterminatezza che risultano nella definizione e nel coordinamento delle diverse competenze, emanando la legge sulla tutela dei beni culturali preannunciata sin dal 1977.

La legge regionale denunciata non opera alcuna distinzione tra i livelli di interesse, nazionale o locale, dei beni culturali considerati e dunque nel suo complesso é in contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

Ogni altra questione rimane così assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge regionale del Piemonte, approvata in seconda lettura a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale il 12 ottobre 1993, recante "norme sul prestito e l'esportazione di beni culturali conservati in Piemonte".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il

Francesco Paolo CASAVOLA, Presidente

Cesare MIRABELLI, Redattore

Depositata in cancelleria il

SENTENZA N. 415
ANNO 1994
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 nonché, 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 é chiamata a decidere se l'art. 4, nonché, 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 l. n. 142 del 1990.
Più 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), nonché 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 difformità di previsione violerebbe l'art. 46 dello Statuto sardo, il quale disciplinando il controllo sugli atti degli enti locali stabilisce che esso "é esercitato da organi della regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato", dettando così 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.
Così precisati i termini della questione, é da respingere la eccezione di inammissibilità 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, sempreché 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 é stato adottato con la consapevolezza delle deduzioni e delle ragioni dell'autorità ricorrente.
2. Nel merito la questione é infondata.
Anzitutto, non é 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 é più e soltanto rappresentato dall'art. 46 dello Statuto sardo bensì 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 potestà 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".
É 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 uniformità 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 esclusività e viene ad essere definita con formula identica in tutti gli statuti speciali.
Con il che si rimuove - ed é questa una delle finalità rilevanti di detta legge costituzionale di modifica - l'originaria diversità 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 l. 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 é, poi, la stessa legge sulle autonomie locali n. 142 del 1990 che inserisce la disciplina dei controlli nell'ambito dell'ordinamento di tali autonomie, sicché la competenza a disciplinare l'ordinamento dei relativi enti comprende anche la facoltà di regolarne i controlli, come é stato affermato da questa Corte (sent. n. 360 del 1993), in quanto la prima inerisce strettamente alla seconda (sent. n. 21 del 1985).
Si può, 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 potestà 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 potestà legislativa esclusiva in materia di controlli. Occorre verificare poi se il principio di elettività a maggioranza qualificata posto dall'art. 42 della l. 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 ciò dal principio di elezione a maggioranza qualificata dei componenti del comitato di controllo posto dall'art. 42 della l. n. 142 del 1990 - incida sulla struttura e sulla funzione dell'organo.
Invero, gli artt. 42 e 44 della l. n. 142 del 1990, disciplinando specificamente le modalità di costituzione del comitato, pongono un principio (elettività 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 neutralità 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 potestà legislativa esclusiva, della quale é 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 - é 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 é ricavabile da questo ordinamento, considerato come espressione complessiva del sistema normativo e non di singole leggi.
Il principio dell'elettività della nomina dei membri del comitato di controllo non attinge tale livello.
Il ricorso é pertanto infondato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 nonché, 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.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24/11/94.
Francesco Paolo CASAVOLA, Presidente
Gabriele PESCATORE, Redattore

Depositata in cancelleria il 07/12/94.

SENTENZA N. 464
ANNO 1994
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 15 luglio 1994, n. 444, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 16 maggio 1994, n. 293 (Disciplina della proroga degli organi amministrativi), promosso con ricorso della Regione Calabria, notificato il 2.8.1994, depositato in cancelleria l'8.8.1994 ed iscritto al n. 54 del registro ricorsi 1994.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 1994 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

udito l'avv. Federico Sorrentino per la Regione Calabria e l'avv. dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1.- Con ricorso in via principale la regione Calabria impugna la legge 15 luglio 1994, n. 444, che ha convertito, con modifiche, il decreto-legge 16 maggio 1994, n.293 (Disciplina della proroga degli organi amministrativi), per asserita violazione degli artt. 117, 118, 121, 122 e 123 della Costituzione.

La regione ricorrente, nell'impugnare in particolare gli artt. 3; 4, comma 2; 6; 9, comma 1, del decreto-legge convertito, nonché l'art. 1, comma 2, della legge di conversione, muove dal presupposto che detta normativa vincoli nel dettaglio anche aspetti già disciplinati dalla regione stessa con la legge regionale n. 13 del 1992, dal momento che, ai sensi dell'art. 9, comma 1, sopra richiamato, le disposizioni del decreto "operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario fino a quando esse non avranno adeguato i rispettivi ordinamenti ai principi generali ivi con tenuti"; onde il contrasto con gli invocati parametri, per lesione delle competenze regionali.

Si sostiene altresì, sempre sul presupposto di cui sopra, che l'art. 4, comma 2, del decreto-legge convertito - che trasferisce ai presidenti degli organi collegiali la competenza alla ricostituzione degli organi, in caso di inerzia dei collegi pro tratta sino a tre giorni prima della scadenza della proroga - sia in contrasto con gli artt. 117 e 123 della Costituzione, per lesione delle attribuzioni legislative e statutarie circa le funzioni degli organi collegiali, in quanto creerebbe una nuova competenza dei presidenti in danno dei collegi; nonché con gli articoli 121 e 122 della Costituzione, per i quali il presidente del consiglio regionale é organo privo di rilevanza esterna.

Si deduce, altresì, la violazione della competenza regionale da parte dell'art. 3 del decreto-legge convertito, che regola il regime di proroga degli organi scaduti sancendo la nullità degli atti da questi emanati al di fuori dei limiti indicati nelle norme statali, nonché dell'art. 6 del decreto-legge che sancisce la nullità di diritto degli atti compiuti dagli organi scaduti.

Si sostiene, infine, il contrasto con gli artt. 117, 118 e 123 della Costituzione, per lesione delle competenze statutarie, legislative ed amministrative della regione, dell'art. 1, comma 2, della legge di conversione, che convalida gli atti di ricostituzione di organi

scaduti adottati in via sostitutiva dai presidenti di organi collegiali sulla base dei precedenti decreti- legge non convertiti, sanando così retroattivamente la disciplina provvisoria di quasi due anni.
2.- La questione non é fondata in riferimento a tutti i parametri invocati e sotto tutti i profili dedotti.
Va preliminarmente ricordato che il decreto-legge n. 293 del 1994, convertito con la legge n. 444 del 1994, é l'undicesimo di una serie di decreti che hanno regolato, a seguito della sentenza di questa Corte n.208 del 1992, il regime della proroga degli organi amministrativi venuti a scadenza.
Nel respingere la questione di costituzionalità di una legge regionale - sollevata sotto il profilo di un suo preteso contrasto con il principio di carattere generale della prorogatio vincolante per il legislatore regionale - la quale aveva previsto che i comitati di controllo decadano qualora non siano rinnovati entro un certo periodo dalla scadenza, la ricordata sentenza di questa Corte ha escluso che la prorogatio di fatto degli organi amministrativi, a tempo indeterminato, costituisca un principio di carattere generale dell'ordinamento cui la regione sia tenuta ad attenersi. Detta sentenza precisava che, in armonia con i principi desumibili dall'art. 97 della Costituzione, ogni proroga dei poteri di organi, dopo la loro scadenza, può aversi soltanto se prevista espressamente dalla legge e nei limiti da questa indicati.
Il decreto-legge n. 293 del 1994 - convertito nella legge n. 444 del 1994 (ultimo di quelli che sono seguiti dopo la sentenza di questa Corte) - impugnato dalla regione Calabria, pone appunto la disciplina relativa, tenendo conto dell'esigenza della continuità della funzione amministrativa che, in precedenza, la giurisprudenza, specie amministrativa, riteneva soddisfatta facendo ricorso al principio della prorogatio di fatto degli organi scaduti fino alla loro rinnovazione.
L'art. 9 del decreto-legge impugnato contiene una clausola di chiusura che dichiara operanti le disposizioni del decreto stesso direttamente nelle regioni a statuto ordinario fino a quando esse non avranno adeguato i rispettivi ordinamenti "ai principi generali" ivi contenuti; una autoqualificazione, questa che, come si ripeterà in prosieguo, non muta la sostanza ai fini dei limiti posti alle leggi regionali dall' art.117, primo comma, della Costituzione.
Orbene, tra questi principi, quelli che vengo no in evidenza in relazione al thema decidendum oggetto dell'impugnativa proposta dalla regione Calabria sono: a) la cessazione delle funzioni degli organi alla scadenza del loro termine di durata; b) l'indicazione di un ragionevole periodo di proroga, per consentirne la rinnovazione, durante il quale l'organo scaduto può compiere solo atti di ordinaria amministrazione, e la previsione di un regime sanzionatorio invalidante gli atti esorbitanti da tale limite; c) l'obbligo della ricostituzione dell'organo entro una data anteriore alla scadenza del periodo di proroga e, qualora a tale incombente debba provvedere un organo collegiale che rimanga inadempiente, l'attribuzione del relativo potere sostitutivo ad un organo monocratico che deve comunque effettuare la ricostituzione prima della cessazione della proroga; d) la definitiva decadenza degli organi scaduti dal momento di questa cessazione e l'assoggettamento ad un regime sanzionatorio di tutti gli atti emanati successivamente.
3.- Alla luce di quanto precede non ha fondamento il rilievo della regione ricorrente che, sia pur in modo incerto, sembra sostenere l'invasione delle proprie competenze perché l'art. 9 del decreto-legge convertito, contenente la clausola di chiusura illustrata nel punto precedente, avrebbe illegittimamente abrogato la disciplina regionale già emanata

in tema di proroga degli organi scaduti: una disciplina, che di per sé si sarebbe già uniformata all'art. 97 della Costituzione, secondo le indicazioni contenute nella sentenza n. 208 del 1992 cit.
Al riguardo devesi ricordare l'effetto abrogativo, desumibile dall'art.10 della legge 10 febbraio 1953 n. 62, ad opera delle leggi dello Stato contenenti i principi fondamentali in ordine a determinate materie, delle leggi regionali che non risultino conformi ai suddetti principi (sent. n. 498 del 1993). É perciò ininfluente, nella specie, che la regione Calabria abbia già emanato una propria "disciplina delle nomine di competenza della regione", ben potendosi dalla legge dello Stato, che ha in via generale disciplinato il regime della proroga degli organi amministrativi scaduti, desumere principi fondamentali con effetti abrogativi di quelle norme della legge regionale che risultino in contrasto con essi.
Né la regione ricorrente può dolersi che l'attribuzione del potere sostitutivo al presidente de gli organi collegiali - che avrebbero dovuto provvedere alla rinnovazione di organi scaduti e che non vi abbiano adempiuto - produrrebbe effetti sconvolgenti nel proprio ordinamento quando l'organo collegiale sia il consiglio regionale, perché, come si sostiene, si verrebbe in questo modo ad attribuire al suo presidente "una posizione per così dire autonoma dal consiglio stesso", mentre quella figura, a differenza del consiglio, della giunta e del suo presidente non "possiede una propria ed autonoma rilevanza esterna".
In proposito va ricordato quanto già rilevato e cioè sia il carattere sussidiario - espressamente dichiarato nella clausola di chiusura contenuta nell'art. 9 del decreto-legge - della disciplina puntuale contenuta nella normativa impugnata, sia l'obbligo per le regioni di uniformarsi, secondo quanto previsto dall'art. 117, primo comma, della Costituzione, ai "principi fondamentali" desumibili dalla legge dello Stato. Né può dirsi influente, diversamente da quanto osservato dalla ricorrente, che l'art. 9 del decreto-legge impugnato si esprima al riguardo in termini di "principi generali", dato che in ogni caso ciò che rileva non sono le qualificazioni formali del legislatore, ma l'obbiettivo valore - ai fini di quanto previsto dall'art. 117, primo comma della Costituzione - di "principi fondamentali", di quelli desumibili dalla legge dello Stato.
Orbene, da quanto si é avuto modo di illustrare in precedenza (punto 2), dalla disposizione che, in caso di inadempienza dell'organo collegiale che debba in via primaria provvedere alle nomine di titolari degli organi scaduti, attribuisce al suo presidente il potere sostitutivo, si ricava il "principio fondamentale" dello spostamento della competenza da un organo collegiale ad uno monocratico. Ciò nella considerazione, ricavabile dalla comune esperienza, che, mentre quello collegiale possa non riuscire a riunirsi o non pervenire ad un accordo sulla nomina da effettuare, senza che per questo possano neppure individuarsi precise responsabilità derivanti dall'omissione, queste evenienze non sono ravvisabili nell'organo monocratico, che, una volta investito, non potrebbe sottrarsi se non andando incontro a precise responsabilità, ictu oculi rilevabili.
Un principio, quello della sostituzione dell'organo monocratico all'organo collegiale inadempiente, che aveva un significativo precedente nell'art.36, comma quinto, della legge 8 giugno 1990, n.142, con riferimento al sindaco e al presidente della provincia nei riguardi dei rispettivi organi consiliari, prima della modifica introdotta dalla legge 25 marzo 1993 n. 81, che ha attribuito le nomine e le designazioni direttamente al sindaco e al presidente della provincia "sulla base degli indirizzi stabiliti dal [rispettivo] consiglio".

La legge della regione Calabria n. 13 del 1992, invocata dalla regione stessa per lamentare l'invasività operata da quella statale, non appare rispettosa di quel principio fondamentale, perché l'art.8, comma 2, di essa stabilisce che, qualora la competenza per la rinnovazione dei titolari di altri organi spetti al consiglio regionale e questo rimanga inadempiente per un certo periodo, alla nomina debba provvedere in via sostitutiva la giunta regionale, con l'obbligo - in virtù del richiamo contenuto nella stessa norma all'art. 28 dello Statuto - di sottoporre la propria deliberazione alla ratifica del consiglio regionale, pena la sua decadenza. Trattasi perciò sempre di organi collegiali, per i quali potrebbero incontrarsi le stesse difficoltà non ovviabili, per le ragioni anzidette, se non facendo ricorso ad un organo monocratico.
L'abrogazione di detta norma regionale in virtù dell'art. 10 della legge n. 62 del 1953 e la provvisoria applicazione della norma statale, per effetto della quale il potere sostitutivo si trasferisce, anche nel caso di inadempienza del consiglio regionale, al suo presidente, non può perciò ritenersi invasiva delle attribuzioni regionali, dato che la regione potrà nuovamente intervenire con una propria legge disciplinante diversamente il potere sostitutivo, attribuendolo all'organo cui, in base al proprio Statuto, ritenga di assegnarlo, purché venga rispettato il principio fondamentale del suo carattere monocratico.
4.- La questione non é fondata anche per i profili concernenti gli artt.3 e 6 del decreto-legge convertito che comminano, rispettivamente, la nullità degli atti esorbitanti dall'ordinaria amministrazione, emanati dagli organi collegiali scaduti durante il periodo di proroga ex lege, e la nullità di tutti gli atti, di qualunque natura, emanati dopo la cessazione del periodo di proroga.
Come si é avuto modo di illustrare (punto 2), costituisce certamente un principio fondamentale della legge impugnata quello dell'assoggettamento, ad un regime sanzionatorio invalidante, degli atti emanati dagli organi scaduti, sia pure in forma più limitata per quelli emanati durante il periodo di proroga previsto per procedersi alla rinnovazione degli organi stessi.
L'assoggettamento degli atti a detto regime sanzionatorio serve a rendere effettiva la rigorosa disciplina della proroga in parola e ad evitare ogni elusione, possibile ove si lasciassero indenni da ogni conseguenza sul piano giuridico gli atti emanati da organi ormai privi ex lege di ogni competenza. Una evenienza, questa, in contrasto con l'art.97 della Costituzione, come conseguenza di quanto affermato nella ricordata sentenza n. 208 del 1992, secondo cui: "se é previsto per legge che gli organi amministrativi abbiano una certa durata e che quindi la loro competenza sia temporaneamente circoscritta, una eventuale prorogatio sine die... violerebbe il principio di riserva di legge in materia di organi amministrativi". Se rimanessero validi o sanabili gli atti emanati dagli organi scaduti, detta affermazione sarebbe vanificata perché ciò varrebbe ad attribuire in via indiretta ad organi, che la legge non riconosce più come titolari della funzione amministrativa, una legittimazione priva di ogni fondamento legislativo.
É perciò da escludersi la lamentata invasività di competenze regionali da parte degli artt.3 e 6 del decreto legge impugnato, nella parte in cui sanciscono le enunciate nullità, da valere per il legislatore regionale come principio fondamentale.
5.- Non fondata é infine la questione riferita all'art. 1, comma 2, della legge di conversione, che convalida gli atti e i provvedimenti adottati e fa salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base di tutti i decreti-legge succedutisi nella disciplina e decaduti per mancata conversione.

La tesi della incostituzionalità della convalida, in tal senso operata da parte della legge di conversione del decreto-legge impugnato, sostenuta nel rilievo che in tal modo vengono a disciplinarsi retroattivamente rapporti assoggettabili alla legislazione regionale, sembra non tener conto del terzo comma dell'art. 77 della Costituzione che, prevede appunto che le Camere possano regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Una previsione questa, che, diversamente da quanto sostiene la ricorrente, per sua essenza riguarda la possibilità di regolare retroattivamente, come nella specie, rapporti sorti in virtù di decreti-legge decaduti; non senza comunque considerare che, anche se non volesse farsi riferimento all'espressa previsione costituzionale anzidetta, la regolamentazione retroattiva di rapporti giuridici incontrerebbe, per costante giurisprudenza di questa Corte, (sentt. n.389 e 205 del 1991, 155 del 1990, 190 del 1988) un limite solo in materia penale. É peraltro evidente che, avendo le leggi dello Stato, nelle materie di competenza delle regioni, carattere cedevole rispetto alla legislazione regionale, anche preesistente, regolante gli stessi rapporti- purché rispettosa di principi fondamentali desumibili dalle prime - nella specie la salvezza degli effetti prodotti dai decreti-legge decaduti non riguarderebbe i rapporti che, nel rispetto di quei principi, risultassero già regolati dalla legge regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 15 luglio 1994 n. 444, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 1994 n. 293 (Disciplina della proroga degli organi amministrativi), sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118, 121, 122 e 123 della Costituzione, dalla regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il

Francesco Paolo CASAVOLA, Presidente

Vincenzo CAIANIELLO, Redattore

Depositata in cancelleria il

SENTENZA N. 105
ANNO 1995
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge regionale della Lombardia 26 ottobre 1981, n. 64 (Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, per la tutela della salute nei luoghi di lavoro, per l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi veterinari e dei presidi multizonali di igiene e prevenzione), come sostituito dall'art. 7 della legge regionale della Lombardia 30 novembre 1984, n. 61 (Modifiche ed integrazioni alle Leggi Regionali 26 ottobre 1981 n. 64 e n. 65 concernenti <Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, per la tutela della salute nei luoghi di lavoro, per l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi veterinari e dei presidi multizonali di igiene e prevenzione>), promossi con tre ordinanze emesse il 9 marzo, il 9 febbraio e il 23 marzo 1994 dalla Corte d'appello di Brescia, rispettivamente iscritte ai nn. 411, 412 e 668 del registro ordinanze 1994 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 28 e 47, prima serie speciale, dell'anno 1994.

Visti gli atti di intervento della Regione Lombardia; udito nella camera di consiglio dell'8 marzo 1995 il Giudice relatore Cesare Mirabelli.

(.....)

Considerato in diritto

1.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Brescia riguardano tutte la disposizione di legge regionale della Lombardia che, disciplinando le tariffe per gli accertamenti e le indagini in materia di igiene e sanità pubblica e di medicina veterinaria, "ivi inclusi i compensi per le prestazioni effettuate nell'interesse dei privati", stabilisce i criteri per la loro determinazione (art. 56 della legge regionale della Lombardia 26 ottobre 1981, n. 64, come sostituito dall'art. 7 della legge regionale 30 novembre 1984, n. 61). Risulterebbero così soggette a pagamento anche le prestazioni eseguite nell'interesse della collettività e non dei privati che ne fanno richiesta, come appunto nel caso della visita veterinaria di animali da macello e dell'ispezione sanitaria delle carni, soggette ad apposita certificazione.

Il compenso disposto con apposita tariffa per queste prestazioni avrebbe, ad avviso del giudice rimettente, natura tributaria. In assenza di una legge statale che attribuisca alla regione questo tributo, non sarebbe consentito al legislatore regionale di imporlo, rispettando i limiti dell'art. 119 della Costituzione.

Inoltre l'art. 61 del testo unico delle leggi sanitarie (regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265) enuncerebbe un principio fondamentale di gratuità del rilascio delle certificazioni veterinarie che non siano richieste nell'esclusivo interesse privato. La disposizione regionale denunciata, non conformandosi a questo principio, violerebbe l'art. 117 della Costituzione.

2.- I giudizi hanno ad oggetto questioni identiche; possono essere pertanto riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3.- I dubbi di legittimità costituzionale poggiano essenzialmente sul presupposto che vi sia un principio fondamentale della legislazione statale di gratuità delle certificazioni

relative a prestazioni demandate al veterinario comunale, salvo che siano richieste nell'esclusivo interesse privato.
Implicano inoltre che le visite sanitarie, cui devono essere sottoposti gli animali da macello, non rispondano ad un interesse di chi le richiede, ma esclusivamente all'interesse collettivo dell'igiene e della sanità delle carni.
Questo presupposto interpretativo non può essere condiviso. Dalla disciplina di settore in materia di vigilanza sanitaria sugli alimenti di origine animale e di ispezione delle carni nei macelli non è dato ricavare un principio di gratuità delle prestazioni e delle certificazioni veterinarie, richieste in ragione della commercializzazione e della destinazione al consumo delle carni. Anzi talvolta è espressamente previsto che gli oneri che questi controlli comportano siano interamente posti a carico dei privati, quando sia richiesta una visita collegiale (art. 20 del regio decreto 20 dicembre 1928, n. 3298), ovvero quando veterinari comunali incaricati operino in macelli privati (art. 6 del d.P.R. 11 febbraio 1961, n. 264).
La previsione di onerosità per il privato richiedente non costituisce eccezione rispetto ad una regola di gratuità. Lo stesso art. 61 del testo unico delle leggi sanitarie, indicato dall'ordinanza di rimessione come fonte di questo principio, non consente, in aderenza ad una diffusa lettura giurisprudenziale, questa interpretazione.
Esso esclude, secondo la Corte di cassazione, che a carico degli operatori economici possano essere imposte contribuzioni in aggiunta ai diritti percepiti per le visite veterinarie. La stessa disposizione consente, secondo il Consiglio di Stato, che si determinino le tariffe per gli accertamenti e le indagini sanitarie richiesti dai privati al fine di ottenere le autorizzazioni previste dalle leggi e necessarie per lo svolgimento dell'attività imprenditoriale. Si tratta di prestazioni nell'interesse del privato che le richiede, anche se coinvolgono un interesse pubblico al rispetto delle prescrizioni previste da norme igienico-sanitarie. Del resto il principio del pagamento di un contributo, non superiore al costo globale effettivo delle ispezioni e dei controlli sanitari, continua ad essere previsto dal decreto legislativo 15 gennaio 1992, n. 51.
La disposizione denunciata non contrasta, quindi, con l'art. 117 della Costituzione, non essendo violati i criteri generali ai quali si ispira la disciplina statale.
Nè può essere invocato l'art. 119 della Costituzione, in quanto non configura un tributo regionale la percezione di un compenso, sia pure con la tariffa determinata dall'amministrazione secondo i criteri fissati dalla legge, a parziale copertura dei costi per prestazioni erogate nell'interesse del richiedente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56 della legge regionale della Lombardia 26 ottobre 1981, n. 64 (Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, per la tutela della salute nei luoghi di lavoro, per l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi veterinari e dei presidi multizonali di igiene e prevenzione), come sostituito dall'art. 7 della legge regionale della Lombardia 30 novembre 1984, n. 61 (Modifiche ed integrazioni alle Leggi Regionali 26 ottobre 1981 n. 64 e n. 65 concernenti <Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, per la tutela della salute nei luoghi di lavoro, per l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi veterinari e dei presidi multizonali di igiene e prevenzione>), sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Brescia con le ordinanze indicate in epigrafe.

SENTENZA N. 115
ANNO 1995
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 12, comma 2, del decreto legislativo 13 luglio 1994, n. 480, recante "Riforma della disciplina sanzionatoria contenuta nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773", promosso con ricorso della Regione Toscana, notificato il 2 settembre 1994, depositato in cancelleria il 6 settembre 1994 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 1994.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 1995 il Giudice relatore Mauro Ferri; uditi l'avv. Carlo Mezzanotte per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Gaudenzio Pierantozzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1. - La Regione Toscana solleva questione di legittimità costituzionale di due norme introdotte dal decreto legislativo 13 luglio 1994, n. 480, il quale, in attuazione della delega contenuta nella legge 28 dicembre 1993, n. 562, ha provveduto - per quanto qui interessa - a trasformare in violazioni amministrative una serie di contravvenzioni previste nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773), nonchè gli illeciti ad esse omogenei contenuti in disposizioni connesse o complementari al citato testo unico.

Le norme impugnate individuano il soggetto o l'ufficio al quale deve essere presentato il rapporto relativo alle violazioni depenalizzate. Si tratta in particolare: a) dell'art. 17-quinquies del testo unico di p.s. (introdotto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 480 del 1994), secondo cui il rapporto va presentato al prefetto; b) dell'art. 8- bis della legge 5 dicembre 1985, n. 730, recante la disciplina dell'agriturismo, (introdotto dall'art. 12, comma 2, del d. lgs. n. 480), secondo cui il rapporto va trasmesso all'ufficio provinciale dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Ad avviso della ricorrente, dette norme, limitatamente alla parte in cui si riferiscono alla violazione di disposizioni attinenti a materie attribuite o delegate alle regioni, ledono le competenze regionali in quanto individuano in un organo statale, anzichè in un ufficio regionale indicato dalla Regione medesima, il destinatario del rapporto: e ciò in contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dagli artt. 9, 17, 18, 19, 50, 51, 52 e 56 del d.P.R. n. 616 del 1977, nonchè dall'art. 17, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689. In particolare, risulterebbe violato il principio generale - fissato nei citati artt. 9 del d.P.R. n. 616 del 1977 e 17, terzo comma, della legge n. 689 del 1981 - secondo cui le regioni esercitano le funzioni di polizia amministrativa, attinenti alle materie ad esse attribuite o delegate, sulla base del medesimo titolo con il quale detengono le competenze relative alle materie cui quelle funzioni accedono.

Viene, poi, denunciata la violazione dell'art. 76 della Costituzione, in quanto le norme impugnate non avrebbero rispettato il criterio direttivo di cui alla lett. h) dell'art. 1 della legge di delega n. 562 del 1993, secondo cui occorreva "individuare l'autorità

competente ad irrogare le sanzioni amministrative... tenendo conto della natura delle violazioni e delle attribuzioni delle amministrazioni interessate".
2. - Va preliminarmente osservato che la questione posta in riferimento all'art. 76 della Costituzione deve considerarsi ammissibile, dato che il principio direttivo sopra citato è diretto proprio a salvaguardare (anche) le competenze regionali; è peraltro evidente che in concreto tale censura si identifica (e si esaurisce) in quelle relative alla violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione (cfr. sentt. nn. 617 del 1988 e 183 del 1987).
3. - Prima di esaminare le singole questioni prospettate, vanno richiamati sinteticamente alcuni principi generali affermati da questa Corte in materia.
Deve innanzitutto ribadirsi che "la ripartizione tra Stato e regioni del potere di irrogare le sanzioni amministrative ricalca perfettamente la ripartizione delle competenze in relazione alle materie cui quelle sanzioni si riferiscono" (sent. n. 60 del 1993 e precedenti ivi richiamati); da ciò discende che - conformemente al criterio stabilito dall'art. 17, terzo comma, della legge n. 689 del 1981 - spetta alle regioni individuare i propri uffici competenti a ricevere il rapporto relativo alle sanzioni amministrative per le violazioni di norme attinenti a materie affidate alla competenza regionale, propria o delegata (purchè, in quest'ultimo caso, le competenze delegate costituiscano un'integrazione necessaria delle competenze proprie, così che la loro lesione comporti anche una menomazione di queste ultime) (sent. n. 1034 del 1988 e precedenti ivi richiamati).
Occorre, tuttavia, che nelle singole fattispecie non siano ravvisabili profili di pubblica sicurezza, la cui competenza è riservata allo Stato ex art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977; per pubblica sicurezza deve intendersi (v. sentt. nn. 162 del 1990, 1034 e 218 del 1988, 77 del 1987) la funzione inerente al mantenimento dell'ordine pubblico, cioè alla tutela dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza.
Va altresì chiarito, infine, che - contrariamente a quanto ritiene la ricorrente - la "polizia locale urbana e rurale" non configura di per sè una materia autonoma (se non nel senso della istituzione ed organizzazione dei servizi di polizia municipale: v. legge 7 marzo 1986, n. 65), bensì ha carattere accessorio e strumentale rispetto alle singole materie cui di volta in volta inerisce; ne consegue, in particolare, che le funzioni di polizia amministrativa attribuite ai comuni dall'art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977 non rientrano per ciò solo nelle competenze regionali, dato che soltanto alcune di esse sono riferibili alle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, mentre altre non sono connesse a tali materie e rientrano pertanto nelle attribuzioni dello Stato, che le ha assegnate ai comuni ai sensi dell'art. 128 della Costituzione (cfr., in tal senso, sent. cit. n. 77 del 1987).
4.1. - Ciò posto, le censure della ricorrente si rivolgono innanzitutto, come già detto, all'art. 17-quinquies del t.u. di pubblica sicurezza (norma introdotta dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 480 del 1994), nella parte in cui prevede che sia presentato al prefetto, anzichè all'ufficio regionale competente, il rapporto relativo alla violazione di alcune tra le fattispecie del medesimo testo unico che sono state oggetto di de penalizzazione, ed in particolare di quelle previste negli artt. 60, 76, 84, 86 (e 180 del regolamento di esecuzione), 108, 111 (nonchè 199 del regolamento di esecuzione), 123 e 124, secondo comma.
Ad avviso della ricorrente, si tratta in tutti i casi di norme attinenti a materie trasferite o delegate alle regioni e non riconducibili in alcun modo ad esigenze di ordine pubblico. In particolare, le norme citate, coinvolgendo (tranne nel caso dell'art. 108) funzioni di polizia amministrativa attribuite ai comuni ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. n. 616 del

1977, atterrebbero innanzitutto alla materia della polizia locale urbana e rurale; in alcuni casi (artt. 76, 84, 123), riguarderebbero anche quella del turismo e dello spettacolo, ovvero (artt. 86 del testo unico e 180 del regolamento di esecuzione) la competenza - delegata - relativa ai pubblici esercizi di vendita di alimenti e bevande; infine, nell'ipotesi dell'art. 108, le funzioni concernerebbero la materia del turismo e dell'industria alberghiera.
Occorre, pertanto, esaminare singolarmente le fattispecie richiamate dalla ricorrente, onde pervenire, caso per caso, alla decisione sulla base dei criteri sopra enunciati al punto 3.
4.2. - L'art. 60 del testo unico del 1931 prevede l'obbligo della licenza per l'impianto e l'esercizio di ascensori per il trasporto di persone o di materiali accompagnati da persone.
La questione non è fondata.
L'art. 6, lett. n), della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (istitutiva del servizio sanitario nazionale) riserva allo Stato la funzione di "omologazione di macchine, di impianti e di mezzi personali di protezione" - ivi compresi, pertanto, gli ascensori e i montacarichi di cui alla legge 24 ottobre 1942, n. 1415 -, funzione attribuita all'ISPESL ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 30 giugno 1982, n. 390, convertito nella legge 12 agosto 1982, n. 597.
Ora, come questa Corte ha già avuto modo di affermare nella sent. n. 74 del 1987 in tema di attività omologativa dell'ISPESL in ordine agli ascensori, ai fini del rilascio della licenza di impianto e di quella di esercizio, detta attività non può che avvenire (in questi casi) nella particolare situazione edilizia in cui l'impianto è installato, per cui essa, data la qualità delle verifiche che vengono contestualmente eseguite, risulta intimamente connessa al rilascio di entrambi i tipi di licenza: ne consegue che la norma de qua accede a una funzione di competenza statale.
4.3. - Ad analoga conclusione deve pervenirsi in ordine all'art. 76 del testo unico di pubblica sicurezza, relativo all'obbligo dell'avviso preventivo per chi intende fare eseguire in luogo pubblico, aperto o esposto al pubblico azioni destinate alla riproduzione cinematografica.
Non vi è dubbio che la norma sia diretta, almeno prevalentemente, alla tutela di interessi di sicura competenza statale, quali l'ordine pubblico e il buon costume.
4.4. - L'art. 84 del testo unico del 1931 prevede l'obbligo di affissione, in luogo visibile, nei teatri e negli altri luoghi di pubblico spetta colo, dei regolamenti di sicurezza.
In ordine a detta norma, la questione va risolta in senso favorevole alla ricorrente.
L'art. 1 del decreto-legge 31 gennaio 1995, n. 29 ha, infatti, provveduto a trasferire alle regioni una serie di funzioni amministrative del soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo, tra cui, per quanto qui interessa, quelle concernenti l'"autorizzazione in ordine alla costruzione, trasformazione, adattamento ed utilizzo di immobili da destinare a sale ed arene per spettacoli cinema tografici e teatrali" (comma 3, lett. a). Appare evidente come tale ampia competenza in tema di immobili destinati a luoghi di pubblico spettacolo necessariamente includa quella relativa alla irrogazione della sanzione amministrativa per la violazione dell'obbligo stabilito dalla norma in esame: ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 17-quinquies nella parte in cui, in ordine a tale violazione, individua nel prefetto, anzichè nell'ufficio regionale competente, il soggetto destinatario del rapporto.
4.5. - La ricorrente fa, poi, riferimento congiunto agli artt. 86 del testo unico di pubblica sicurezza e 180 del regolamento di esecuzione (r.d. 6 maggio 1940, n. 635), i quali

concernono, il primo, l'obbligo della licenza per tutta una serie di esercizi pubblici (alberghi, pensioni, trattorie, caffè o altri esercizi di vendita di bevande, sale per biliardi o altri giochi, stabilimenti balneari, autorimesse, ecc.), e il secondo l'obbligo di tenere esposte, nel locale dell'esercizio, in luogo visibile, la licenza, l'autorizzazione, la tariffa dei prezzi ed altri atti analoghi ivi elencati. Poichè, tuttavia, al di là della formale indicazione, nel ricorso si fa riferimento soltanto al citato contenuto prescrittivo dell'art. 180 (richiamando altresì sul punto la sent. n. 1034 del 1988), mentre non vi è alcun cenno al diverso e ben più complesso oggetto dell'art. 86, la censura deve ritenersi circoscritta al menzionato art. 180 del regolamento di esecuzione.
Così intesa, la questione è fondata per i medesimi motivi indicati nella citata sent. n. 1034 del 1988, in cui questa Corte affermò che la norma de qua mira a garantire la regolarità e la sicurezza della vendita e del consumo di alimenti e bevande: e poichè le relative funzioni rientrano nella polizia amministrativa connessa alle funzioni delegate alle regioni ad opera dell'art. 52, lett. a), del d.P.R. n. 616 del 1977, la determinazione dell'ufficio competente a ricevere il rapporto di cui all'art. 17 della legge n. 689 del 1981 non può che spettare alla regione a titolo di competenza delegata, ai sensi dell'art. 9, secondo comma, del medesimo d.P.R. n. 616.
4.6. - L'art. 108 del testo unico in esame concerne l'obbligo della preventiva dichiarazione all'autorità locale di pubblica sicurezza per l'esercizio dell'industria di affittare camere o appartamenti mobiliati, o altrimenti dare alloggio per mercede.
La questione non è fondata.
È pur vero, infatti, che - come questa Corte ha affermato (sent. n. 618 del 1988) - l'esercizio dell'attività di affittacamere rientra nella materia del turismo e dell'industria alberghiera di cui all'art. 117 della Costituzione, e le relative funzioni amministrative sono state trasferite alle regioni ai sensi degli artt. 50 e 56 del d.P.R. n. 616 del 1977. Tuttavia, nella medesima pronuncia ora citata, si è avuto modo di rilevare che la particolare disposizione di cui trattasi è dettata per finalità di pubblica sicurezza, in quanto la prescritta dichiarazione mira all'acquisizione di una serie di elementi obiettivi (indicati nell'art. 192 del regolamento di esecuzione) necessari ad esercitare i controlli sull'identità delle persone alloggiate e sui loro movimenti: ciò basta a far sì che le relative funzioni siano riservate allo Stato.
4.7. - Per quanto riguarda l'art. 111 del testo unico di pubblica sicurezza, relativo all'obbligo della licenza per l'esercizio dell'arte tipografica, litografica, fotografica e di qualunque altra arte di stampa o di riproduzione meccanica o chimica in molteplici esemplari, nonchè l'art. 199 del regolamento di esecuzione, che stabilisce il contenuto della domanda, la questione è fondata nei limiti di seguito esposti.
Precisamente, deve ritenersi che le norme in esame rientrino nelle competenze regionali nella misura in cui siano riconducibili alla materia dell'artigianato, di cui all'art. 117 della Costituzione; limitatamente cioè alle ipotesi in cui ricorrano le condizioni, soprattutto di ordine dimensionale, dettate dalla legge-quadro 8 agosto 1985, n. 443, che qualificano le imprese artigiane.
Entro detti limiti, la competenza ad irrogare le sanzioni amministrative per la violazione delle norme in esame spetta alle regioni e, pertanto, il relativo rapporto va presentato all'ufficio regionale competente.
4.8. - L'art. 123 del testo unico di pubblica sicurezza attiene all'obbligo della licenza "per l'esercizio del mestiere di guida, interprete, corriere, guida o portatore alpino e per l'abilitazione all'insegnamento dello sci".

Premesso che l'ambito applicativo della norma deve considerarsi in parte ridotto a seguito dell'entrata in vigore delle leggi 2 gennaio 1989, n. 6 e 8 marzo 1991, n. 81, le quali hanno trasformato in vere e proprie professioni liberali le attività, rispettivamente, di guida alpina e di maestro di sci (con soppressione, pertanto, della necessità della licenza di cui alla norma in esame: cfr., esplicitamente, l'art. 19 della legge n. 81 del 1991), la questione è fondata.
Appare, infatti, evidente che la norma attenga alla materia del turismo, di spettanza regionale (cfr. legge 17 maggio 1983, n. 217), nè sono ravvisabili esigenze di pubblica sicurezza.
4.9. - Viene, infine, richiamato l'art. 124, secondo comma, del testo unico del 1931, relativo all'obbligo della licenza per gli stranieri che intendano esercitare mestieri ambulanti in occasione di feste, fiere, mercati o altre pubbliche riunioni.
La competenza ad irrogare le relative sanzioni spetta, in questo caso, alle regioni, come questa Corte ha già avuto modo di affermare nella più volte citata sent. n. 1034 del 1988.
5.1. - Resta da esaminare la questione relativa all'art. 8- bis della legge 5 dicembre 1985, n. 730 (Disciplina dell'agriturismo), introdotto dall'art. 12, comma 2, del decreto legislativo n. 480 del 1994. Detta norma dispone (al primo comma) che "il rapporto relativo alle violazioni previste dagli artt. 17-bis e 221-bis del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, consistenti nello svolgimento delle attività previste dall'art. 2 in difetto di autorizzazione o con delle prescrizioni imposte dalla legge o impartite dall'autorità è trasmesso all'ufficio provinciale dell'industria, del commercio e dell'artigianato che applica le sanzioni amministrative".
Ad avviso della ricorrente, la norma è illegittima nella parte in cui individua nel menzionato ufficio statale, anzichè nell'ufficio regionale competente, l'organo destinatario del rapporto, in quanto le attività agrituristiche definite nell'art. 2 della legge n. 730 del 1985 da un lato attengono alla materia del turismo e dell'industria alberghiera di competenza regionale (artt. 117 e 118 della Costituzione, 50 e 56 del d.P.R. n. 616 del 1977, nonchè legge n. 217 del 1983); dall'altro, sono riconducibili anche alla materia della polizia locale urbana e rurale, nella parte in cui si riferiscono a funzioni di polizia amministrativa attribuite ai comuni ex art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977, in particolare a quelle relative alle norme del testo unico di pubblica sicurezza già indicate nel precedente punto 4.1.
5.2. - La norma in esame, come si evince dalla seppur non felice formulazione, intende riferirsi alle sole fattispecie del testo unico di pubblica sicurezza (depenalizzate ai sensi degli artt. 17- bis e 221-bis del testo unico medesimo) strettamente connesse allo svolgimento delle attività indicate nell'art. 2 della legge n. 730 del 1985 (in cui consiste tipicamente l'agriturismo), cioè le attività di ricezione ed ospitalità stagionale esercitate da imprenditori agricoli "attraverso l'utilizzazione della propria azienda, in rapporto di connessione e complementarità rispetto alle attività di coltivazione del fondo, silvi-coltura, allevamento del bestiame, che devono comunque rimanere principali". In relazione alla violazione di tali fattispecie la competenza a ricevere il rapporto e ad irrogare le sanzioni viene attribuita all'ufficio provinciale dell'industria, commercio ed artigianato, in luogo di quella assegnata al prefetto dall'art. 17- quinquies del testo unico.

Così chiarita la portata applicativa della norma, non vi è dubbio che l'attività agrituristica rientri nella materia del turismo e dell'industria alberghiera, di competenza regionale.
Va, d'altra parte, evidenziato che l'attività in esame, come s'è visto, è intrinsecamente complementare a quella agricola, la quale deve conservare un carattere di principalità.
In conclusione, tenuto conto delle indicate peculiari caratteristiche dell'agriturismo, la competenza ad irrogare le sanzioni amministrative di cui all'art. 8-bis della legge n. 730 del 1985 deve essere attribuita alle regioni, accedendo a materia di spettanza regionale e non essendo ravvisabili profili di tutela dell'ordine pubblico.
a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17- quinquies del testo unico di pubblica sicurezza (approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773), introdotto dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 13 luglio 1994, n. 480 (Riforma della disciplina sanzionatoria contenuta nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773), nella parte in cui prevede che è presentato al prefetto, anzichè all'ufficio regionale competente, il rapporto relativo alle violazioni delle disposizioni di cui agli artt. 84, 111 (limitatamente alle imprese artigiane), 123 e 124, secondo comma, del testo unico menzionato, nonchè 180 del regolamento per l'esecuzione del medesimo testo unico, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635; b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8- bis della legge 5 dicembre 1985, n. 730 (Disciplina dell'agriturismo), introdotto dall'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 13 luglio 1994, n. 480, nella parte in cui prevede che è trasmesso all'ufficio provinciale dell'industria, del commercio e dell'artigianato, anzichè all'ufficio regionale competente, il rapporto relativo alle violazioni indicate nella norma medesima; c) dichiara non fondata ogni altra questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-quinquies del testo unico di pubblica sicurezza, introdotto dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 13 luglio 1994, n. 480, sollevata, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il .

SENTENZA N. 292
ANNO 1995
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia, riapprovata il 26 ottobre 1994 dal Consiglio regionale (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 8 maggio 1990, n. 38 "Recepimento nell'ordinamento giuridico della Regione Lombardia dell'accordo per il triennio 1988/90 riguardante il personale dipendente delle Regioni a statuto ordinario, degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, dagli istituti autonomi per le case popolari, dai consorzi regionali degli istituti stessi, nonchè dai consorzi e dai nuclei per le aree di sviluppo industriale"), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 28 novembre 1994, depositato in cancelleria il 6 dicembre 1994 ed iscritto al n. 85 del registro ricorsi 1994. Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia; udito nell'udienza pubblica del 13 giugno 1995 il Giudice relatore Mauro Ferri; uditi l'Avvocato dello Stato Claudio Linda, per il ricorrente, e l'avv. Valerio Onida per la Regione.

(.....)

Considerato in diritto

1. -- L'oggetto del presente giudizio, introdotto con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, è costituito dalla legge della Regione Lombardia, riapprovata dal Consiglio regionale il 26 ottobre 1994, il cui unico articolo aggiunge un comma all'art. 5 dell'allegato alla legge regionale 8 maggio 1990, n. 38, recante "Recepimento nell'ordinamento giuridico della Regione Lombardia dell'accordo per il triennio 1988/90 riguardante il personale dipendente delle Regioni a statuto ordinario, degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, dagli istituti autonomi per le case popolari, dai consorzi regionali degli istituti stessi, nonchè dai consorzi e dai nuclei per le aree di sviluppo industriale". Rileva il ricorrente che la legge impugnata incrementa, per il personale del ruolo consiliare, le somme destinate al fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi, determinandone l'ammontare in misura pari a 120 ore annue di straordinario per dipendente, anzichè a 70 ore, come previsto dalla normativa contrattuale vigente. Ciò determinerebbe la violazione, innanzitutto, dell'art. 117 della Costituzione, per contrasto con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (e successive modificazioni) -- le cui disposizioni costituiscono principi fondamentali ai sensi del menzionato articolo della Costituzione --, il quale demanda alla contrattazione collettiva la disciplina dei trattamenti economici accessori, nonchè con l'art. 72 del decreto legislativo medesimo, il quale dispone, in via transitoria, che la normativa derivante dagli accordi sindacali recepiti in decreti del Presidente della Repubblica, in base alla legge n. 93 del 1983, conserva efficacia fino alla sottoscrizione dei nuovi contratti collettivi previsti nel nuovo ordinamento. In secondo luogo, la mancanza nella legge impugnata di una norma finanziaria che indichi i mezzi di copertura degli oneri da essa derivanti comporterebbe, altresì, ad avviso del ricorrente, la violazione dell'art. 81 della Costituzione.

2. -- La Regione Lombardia eccepisce l'inammissibilità della questione posta in riferimento all'art. 117 della Costituzione, in quanto mancherebbe nel ricorso la precisa indicazione dello specifico principio contenuto nel decreto legislativo n. 29 del 1993 che si assume violato, non essendo sufficiente denunciare una qualsiasi generica difformità tra norma regionale e fonte statale. L'eccezione deve essere rigettata. Appare del tutto evidente, infatti, che il ricorrente ha individuato nella "contrattualizzazione" del rapporto di pubblico impiego (sotto lo specifico profilo del trattamento economico), nonchè nella disciplina transitoria dettata dall'art. 72 del decreto n. 29, i principi fondamentali ritenuti violati, a nulla rilevando, nel primo caso, la mancata esplicita indicazione degli articoli in cui il principio stesso è contenuto. 3.1. -- La questione è fondata per violazione dell'art. 117 della Costituzione. Va premesso che indubbiamente (nè ciò, del resto, è contestato dalla resistente) sia l'inquadramento dei rapporti di pubblico impiego nella contrattazione collettiva e individuale, sia la disciplina transitoria relativa all'efficacia temporale dei pregressi accordi sindacali, costituiscono oggettivamente, al di là della qualifica formale (cfr. art. 2, comma 1, lettera a), e comma 2, della legge n. 421 del 1992 e art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 29 del 1993), principi fondamentali che le regioni sono tenute ad osservare (v. la sentenza n. 359 del 1993 e, in tema di determinazione uniforme della cadenza temporale degli accordi collettivi, la sentenza n. 296 del 1993). Deve, poi, rilevarsi che la legge impugnata, aggiungendo, come detto, un comma all'art. 5 dell'allegato alla legge regionale n. 38 del 1990, prevede che il "fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi" (istituito dal medesimo art. 5) è alimentato, per il solo personale del ruolo consiliare, anzichè -- fra l'altro -- da una somma non superiore al corrispettivo di 70 ore annue di lavoro straordinario per dipendente (come previsto dalla lettera a) dell'art. 5 citato), da una somma non superiore a 120 ore di straordinario all'anno, pari, cioè, al limite massimo di spesa per lavoro straordinario previsto per tutti i dipendenti dall'art. 15 della legge regionale n. 59 del 1988, che recepì il precedente accordo sindacale per i dipendenti regionali relativo al triennio 1985- 87. Ne deriva che, con l'indicata modifica, si incrementa (per una sola categoria di dipendenti) il menzionato fondo, e cioè (v. art. 6 dell'allegato alla legge regionale n. 38 del 1990) l'ammontare dei compensi incentivanti erogabili per lo svolgimento di determinate attività dirette al miglioramento dell'efficienza dei servizi: in definitiva, aumentando la misura di una delle componenti del fondo, appare indubbio che si viene ad accrescere (contrariamente a quanto sostiene la Regione), per il personale consiliare, un trattamento economico accessorio. 3.2. -- Ciò posto, la normativa impugnata si pone chiaramente in contrasto con i principi invocati dal ricorrente. È pur vero -- come osserva la difesa della Regione -- che l'art. 49 del decreto n. 29 del 1993, dopo aver affermato che "il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi" (comma 1), dispone, al comma 2, che "le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti ... trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi". Tuttavia, è agevole osservare che, a parte il rilievo che eventuali trattamenti migliorativi dovranno pur sempre essere adottati mediante lo strumento contrattuale, la norma in esame (che introduce nella materia de qua un principio strettamente collegato alla "privatizzazione" del rapporto di impiego) diverrà operativa soltanto dopo la stipulazione dei nuovi contratti collettivi, secondo la procedura prevista dal titolo III del menzionato decreto n. 29. Ai fini della decisione assume, invece, rilievo determinante il citato art. 72 del decreto medesimo, il quale, come si è detto sopra, dispone la perdurante efficacia, in via transitoria, della normativa derivante dai pregressi accordi sindacali adottati ai sensi

della legge-quadro n. 93 del 1983, fino alla sottoscrizione dei nuovi contratti collettivi. Ne deriva che alle regioni non è consentito apportare modifiche al contenuto di detti accordi, in particolare -- per quanto qui interessa -- in tema di trattamento economico, il quale già in base alla citata legge n. 93 del 1983 (v. artt. 3 e 11) costituiva materia la cui disciplina era riservata agli accordi sindacali. Resta assorbito il profilo di censura relativo all'art. 81 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia, riapprovata dal Consiglio regionale il 26 ottobre 1994 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 8 maggio 1990, n. 38 "Recepimento nell'ordinamento giuridico della Regione Lombardia dell'accordo per il triennio 1988/90 riguardante il personale dipendente delle Regioni a statuto ordinario, degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, dagli istituti autonomi per le case popolari, dai consorzi regionali degli istituti stessi, nonchè dai consorzi e dai nuclei per le aree di sviluppo industriale"). Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il .

SENTENZA N. 406
ANNO 1995
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 5, 23, 38, 39, 41 e 66 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), dell'art. 3, commi 6, 8, 19, 23, 29, 30, 37, 39, 47, 48, 41 e 66 della predetta legge 24 dicembre 1993, n. 537 e dell'art. 22, comma 37, e dell'art. 25 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promossi con ricorsi della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, della Regione Veneto e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, notificati il 26 e il 27 gennaio 1994 e il 28 gennaio 1995 e depositati in cancelleria il 2 e il 4 febbraio 1994 e il 1o febbraio 1995 ed iscritti rispettivamente ai nn. 5 e 11 del registro ricorsi 1994 e al n. 2 del registro ricorsi 1995.
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 16 maggio 1995 il Giudice relatore Massimo Vari;
uditi gli Avvocati Renato Fusco e Sergio Panunzio per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Guido Viola per la Regione Veneto e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1.-- I tre ricorsi in epigrafe, due dei quali proposti dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e uno dalla Regione Veneto, investono varie disposizioni contenute nella legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) e nella legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).
Tali interventi legislativi si collocano in un quadro generale di riforma del pubblico impiego il cui punto di avvio è rappresentato dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che -- emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge n. 421 del 1992 -- mira ad una nuova disciplina organica della materia dell'organizzazione degli uffici e dei rapporti di lavoro nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, al fine di accrescere l'efficienza delle amministrazioni stesse "in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità europea anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici", di "razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta ed indiretta, entro i vincoli della finanza pubblica" e di integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato.
2.-- Poichè i ricorsi sollevano questioni in parte analoghe e in parte connesse, essi possono essere riuniti, per venir decisi con una unica sentenza.
3.-- Con il primo ricorso, la Regione Friuli- Venezia Giulia impugna l'art. 3, commi 5, 23, 38, 39, 41 e 66 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, per contrasto con l'art. 4, numero 1, dello Statuto speciale di autonomia approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1. Il secondo ricorso, proposto invece dalla Regione Veneto, censura il medesimo art. 3 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, relativamente ai commi 6, 8, 19, 23, 29, 30, 37, 39, 47, 48, 51 e 66, ritenuti in contrasto con gli artt. 117, 118 e 123 della Costituzione.

Infine, con il terzo ricorso, la Regione Friuli- Venezia Giulia denuncia l'art. 22, comma 37, e l'art. 25 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, per contrasto con l'art. 4, numero 1, dello Statuto speciale, in quanto interverrebbero in una materia di competenza esclusiva della Regione e dalla medesima già diversamente disciplinata.
4.-- Le questioni, se si esclude la doglianza avanzata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia avverso il comma 5 dell'art. 3 della legge n. 537 del 1993, non sono fondate.
Per procedere ad un esame ordinato delle varie questioni sollevate, la Corte ritiene di muovere da quelle che investono gli aspetti più generali della disciplina contenuta nell'art. 3 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, vale a dire quelle concernenti il comma 66 -- censurato da entrambe le Regioni ricorrenti -- secondo il quale le disposizioni in materia di rapporti di lavoro dipendente ed autonomo contenute nella legge costituiscono norme di indirizzo per le regioni, che provvedono in materia nell'ambito della propria autonomia e nei limiti della propria capacità di spesa.
La Regione Friuli-Venezia Giulia assume che la norma, ove interpretata nel senso di essere anche ad essa applicabile, imporrebbe comportamenti ed adempimenti lesivi dell'autonomia regionale, in violazione dell'art. 4 dello Statuto speciale che ricomprende nella competenza legislativa esclusiva la materia "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto".
A sua volta, la Regione Veneto assume che la disposizione medesima, riferendosi soltanto alla materia del rapporto di lavoro, implicherebbe il carattere immediatamente vincolante per le regioni di tutte le altre disposizioni contenute nella legge.
Eccepisce, peraltro, l'Avvocatura che il precetto censurato sarebbe ormai assorbito dal più ampio contesto dell'art. 22, comma 37, della legge n. 724 del 1994, il quale stabilisce, da un canto, che "le disposizioni riguardanti la gestione del rapporto di lavoro costituiscono norme di indirizzo per le regioni che provvedono nell'ambito della propria autonomia e capacità di spesa" e consente, dall'altro, alle regioni stesse di avvalersi della disciplina sulle assunzioni prevista per gli enti locali non in dissesto.
Al riguardo, l'Avvocatura, mentre, con riferimento al primo ricorso, assume, per effetto di tale jus superveniens, la superfluità di "una autonoma pronunzia" sulla questione sollevata dalla Regione autonoma Friuli- Venezia Giulia, con riferimento al secondo ricorso assume "il venir meno" della controversia, non avendo la Regione Veneto impugnato l'ultima disposizione.
La Corte non ritiene di poter condividere queste prospettazioni, anche in ragione del diverso ambito di operatività temporale delle due norme poste a raffronto, tale, segnatamente, per quanto attiene al ricorso della Regione Veneto, da escludere l'ipotizzata cessazione della materia del contendere, ove si consideri che le disposizioni della legge n. 724 del 1994, si applicano, secondo il disposto dell'art. 47, a decorrere dal 1o gennaio 1995, restando perciò integro, per il periodo antecedente, l'interesse a ricorrere.
Nel merito, non è fondata, anzitutto, la doglianza avanzata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in quanto la norma denunciata, ad una sua corretta lettura, non appare suscettibile di produrre quegli effetti lesivi che la Regione paventa.
Infatti, la norma censurata, nel definire le disposizioni in materia di lavoro dipendente ed autonomo contenute nella legge come norme di indirizzo, non è atta di per sè a conferire a dette norme carattere vincolante per le regioni, a prescindere dai principi e dalle regole che presiedono ai reciproci assetti di competenza fra detti enti e lo Stato.
Di ciò viene conferma sia dalla salvaguardia, contenuta nella disposizione denunciata, dell'autonomia e della capacità di spesa delle regioni, sia dagli ulteriori elementi che sul

piano sistematico possono trarsi da altre disposizioni, quali il comma 35 dello stesso art. 3, secondo il quale "restano salve le competenze delle regioni a statuto speciale in materia, che provvedono alle finalità della presente legge secondo le disposizioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione".
In definitiva, le disposizioni dell'art. 3 potranno risultare legittimamente vincolanti per il Friuli-Venezia Giulia se ed in quanto rispondano ai criteri sostanziali elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in subjecta materia e, più in particolare, in quanto siano riconducibili alla categoria delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, alla stregua di criteri che, al di là delle autoqualificazioni, abbiano riguardo alla profonda innovatività del contenuto normativo, tenuto conto anche delle motivazioni e delle finalità perseguite dal legislatore; all'incidenza su settori di essenziale importanza per la vita della comunità intera; alla caratterizzazione come norme-principio o disciplina di istituti giuridici che rispondano ad un interesse unitario (sentenze n. 1033 del 1988 e n. 296 del 1993).
Quanto alla censura avanzata dalla Regione Veneto, la stessa è del pari infondata, non potendosi condividere, sul piano ermeneutico, la prospettazione della ricorrente, troppo drastica ed esorbitante, vale a dire che la definizione delle disposizioni considerate come norme di indirizzo comporterebbe, automaticamente, una qualificazione di tutte le altre come norme immediatamente vincolanti.
5.-- Tanto premesso e passando ad esaminare le questioni specificamente sollevate nei confronti delle altre disposizioni dell'art. 3 della legge n. 537 del 1993, la Regione Friuli-Venezia Giulia denuncia il comma 5, norma la quale stabilisce, da un lato, che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, provvedono entro il 31 dicembre 1994 e, successivamente, con cadenza biennale, alla verifica dei carichi di lavoro, affidando, dall'altro, al Dipartimento della funzione pubblica, la verifica della congruità delle metodologie utilizzate.
Secondo la ricorrente, la disposizione in parola obbligherebbe le regioni a verifiche preordinate ad inammissibili controlli di merito, realizzando una non consentita intromissione nella organizzazione degli uffici regionali.
Come rilevato anche dall'Avvocatura dello Stato, è successivamente intervenuto in argomento l'art. 22 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, che, al comma 18, richiamando, tra l'altro, l'art. 6, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, riferisce tale verifica di congruità svolta dal Dipartimento della funzione pubblica ad amministrazioni fra le quali non rientrano le regioni, non senza precisare che le metodologie adottate dalle altre amministrazioni "sono approvate con deliberazione dei competenti organi delle amministrazioni stesse che ne attestano nel medesimo atto la congruità".
Trattasi, invero, di una disposizione che, se fa cadere il sospetto di legittimità sollevato dalla ricorrente, per la soluzione indubbiamente più rispettosa delle autonomie regionali in essa accolta, non consente tuttavia, contrariamente a quanto deduce la resistente Presidenza del Consiglio, di dichiarare, neanche su questo punto, cessata la materia del contendere, sempre in ragione della data dalla quale, come già detto, si applicano le disposizioni della legge n. 724 del 1994.
Nel merito, la questione va esaminata sotto un duplice profilo: quello della facoltà, per il legislatore statale, di dettare una disciplina generale in materia di verifica dei carichi di lavoro valida per tutte le pubbliche amministrazioni, ivi comprese le regioni, e quello, più specifico, dei limiti entro i quali è consentito, a detto legislatore, disporre controlli

sulle metodologie utilizzate, senza ledere la sfera di autonomia costituzionalmente spettante alle regioni stesse ed in specie a quelle ad autonomia speciale.
Sotto il primo profilo, è da osservare come normative quali quelle sulla verifica dei carichi di lavoro siano volte ad obiettivi di razionalizzazione e riorganizzazione dei pubblici apparati, come conferma il comma 15 del già richiamato art. 22 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, il quale finalizza, infatti, detta verifica alla definizione delle dotazioni organiche e all'individuazione delle procedure, con razionalizzazione, semplificazione e riduzione delle procedure medesime. In questo senso, una disposizione che imponga siffatte rilevazioni può ben rientrare nel concetto di norma di riforma economico- sociale, secondo la nozione accolta dalla giurisprudenza di questa Corte, non potendosi escludere l'estensione di tale qualifica a norme diverse da quelle contenenti i principi fondamentali della riforma, purchè legate a queste ultime da un rapporto di coessenzialità o di necessaria integrazione (sentenza n. 1033 del 1988, già citata).
Elementi interpretativi, in tal senso, possono, sotto il profilo sistematico, essere tratti anche dall'art. 2 della legge n. 421 del 1992, ove si consideri, da un canto, il rilievo che questa, fra i punti qualificanti della riforma, conferisce ai sistemi di controllo sugli obiettivi e sui costi dell'azione amministrativa, controlli tra i quali indubbiamente si colloca anche la verifica dei carichi di lavoro; e ove si tenga conto, dall'altro, che i principi desumibili dal predetto art. 2 della legge costituiscono, per l'appunto, norme fondamentali di riforma economico-sociale, per le regioni a statuto speciale.
Per quanto attiene al secondo profilo, la Corte osserva che una normativa che affidi, in generale, al Dipartimento della funzione pubblica la verifica della congruità delle metodologie non appare rispettosa della autonomia degli enti, traducendosi sostanzialmente in una anomala forma di controllo sull'attività degli stessi. E di ciò è riprova proprio la modifica della quale il legislatore si è dato carico con la legge n. 724 del 1994.
Poichè, come già detto, permane la materia del contendere per il periodo anteriore alla entrata in vigore di quest'ultima legge, la disposizione impugnata va dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui, sia pure per un limitato lasso temporale, affida al Dipartimento della funzione pubblica la verifica di congruità delle metodologie utilizzate per determinare i carichi di lavoro, anche nei confronti delle regioni.
6.-- Dalla Regione Veneto vengono denunciate, altresì, talune disposizioni della legge censurata volte ad addurre restrizioni e limitazioni in materia di costituzione di nuovi rapporti di impiego. Trattasi in particolare del comma 6, secondo il quale le dotazioni organiche delle amministrazioni pubbliche, menzionate al precedente comma 5, sono provvisoriamente rideterminate in misura pari ai posti coperti al 31 agosto 1993, nonchè ai posti per i quali, alla stessa data, risulti in corso di espletamento un concorso o pubblicato o autorizzato un bando di concorso, negli inquadramenti giuridici ed economici in atto, oppure siano avviate le procedure di selezione tramite le liste di collocamento.
Nell'ambito della stessa disciplina restrittiva si colloca anche il comma 8, secondo il quale fino al 31 dicembre 1996 le amministrazioni pubbliche di cui al comma 5 possono provvedere, previa verifica dei carichi di lavoro, alla copertura dei posti resi disponibili per cessazioni, mediante ricorso a procedure di mobilità, nella misura del 5 per cento degli stessi, nonchè a nuove assunzioni entro il limite di un ulteriore 10 per cento delle cessazioni, ove sia accertato il relativo fabbisogno.

Le questioni non sono fondate.
Infatti i vincoli in parola vengono posti in via del tutto transitoria, in vista di un riassetto generale che presuppone l'individuazione delle effettive esigenze, attraverso la prevista verifica dei carichi di lavoro, e tende a valorizzare l'istituto della mobilità, onde può dirsi che trovano la loro giustificazione nei fini stessi della riforma dell'impiego pubblico, basata proprio sulla riorganizzazione e razionalizzazione degli apparati e sul controllo della spesa connessa al personale, nonchè sull'interesse nazionale alla sua riuscita.
7.-- Forma, inoltre, oggetto di impugnativa da parte della Regione Veneto il comma 19 (poi modificato dall'art. 3 del decreto-legge 27 agosto 1994, n. 515, convertito, con modificazioni, nella legge 28 ottobre 1994, n. 596), secondo il quale le disposizioni di cui ai commi da 5 a 18 si applicano, ferma rimanendo la spesa complessiva, alla somma degli organici e dei ruoli dell'intera amministrazione o servizio considerati, indipendentemente dalla qualifica o dalla funzione nella quale si verifica la cessazione dal servizio.
Secondo la ricorrente, la disposizione sarebbe lesiva delle competenze regionali per il fatto di bloccare la spesa storica al livello esistente al 31 agosto 1993.
In realtà, la doglianza risulta basata su un erroneo presupposto interpretativo, giacchè, come osserva anche l'Avvocatura dello Stato, la disposizione appare volta ad introdurre piuttosto elementi di elasticità nella disciplina limitativa stabilita nei commi precedenti in materia di rapporti di impiego, vincolando la Regione stessa al rispetto rigoroso di un solo elemento e cioè quello del livello della spesa. Pur potendosi, in linea di principio, rilevare che il contenimento della spesa pubblica non è finalità estranea alla stessa riforma avviata dalla legge n. 421 del 1992 e dal decreto legislativo n. 29 del 1993, v'è comunque da osservare che l'intento precipuo della disposizione non pare quello di imporre alle regioni il blocco della spesa, quanto piuttosto quello di consentire, a parità di spesa globale, modifiche degli assetti interni concernenti gli organici e i ruoli, tali da lasciare, nel contempo, immutata la "somma" dei medesimi.
8.-- Entrambe le Regioni ricorrenti impugnano, poi, il comma 23, che fa divieto di assumere personale a tempo determinato e di stabilire rapporti di lavoro autonomo per prestazioni superiori a tre mesi.
Anche tale disposizione trova la sua collocazione negli obiettivi fondamentali della riforma, solo ove si consideri, così come deduce l'Avvocatura dello Stato, la rilevanza che la norma stessa, se intesa come regola generale, può avere con riguardo ad un aspetto di non poco conto nella riorganizzazione della pubblica amministrazione, e cioè la prevenzione di fenomeni anomali quali il precariato, contribuendo, così, a quel buon andamento che presuppone anche la stabilità dei rapporti di lavoro.
9.-- La sola Regione Veneto impugna, poi, le disposizioni dei commi 29 e 30.
La prima norma prevede l'obbligo di comunicare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro l'elenco nominativo dei dipendenti collocati fuori ruolo, comandati o distaccati, nonchè dei dipendenti di altre amministrazioni utilizzati in posizione di comando o distacco.
La seconda disposizione stabilisce che il Dipartimento della funzione pubblica, di intesa con il Ministero del Tesoro e con i Ministeri interes- sati, esamina i motivi dei provvedimenti che comportano la sospensione delle prestazioni presso l'amministrazione di appartenenza, con la conseguenza che, ove siano cessate le ragioni di interesse pubblico per le quali i provvedimenti furono adottati, i provvedimenti sono

revocati dal Ministro interessato, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro del tesoro.
Le questioni non sono fondate, dovendosi considerare, quanto al comma 29, che tale norma impone un semplice obbligo di comunicazione che, proprio per la sua natura meramente informativa, non lede l'autonomia regionale, inserendosi nell'esigenza di realizzare un quadro di conoscenza generale della situazione del pubblico impiego, nell'ambito degli obiettivi della riforma. Quanto al potere di revoca previsto nel successivo comma 30, lo stesso tipo di procedimento ipotizzato porta a riferire la disposizione alle sole amministrazioni dello Stato.
10.-- Infondate sono anche le questioni che, sia dalla Regione Friuli-Venezia Giulia che dalla Regione Veneto, vengono poste in ordine alla disciplina del congedo straordinario. In particolare, la Regione Friuli- Venezia Giulia solleva questioni di legittimità costituzionale dei commi 38, 39 e 41, mentre la Regione Veneto impugna i commi 37 e 39.
Le disposizioni in parola, con il fine implicito di combattere anche i fenomeni di assenteismo verificatisi in questi anni nelle amministrazioni pubbliche, ridisciplinano la materia del congedo ordinario e straordinario, in un'ottica di maggior rigore, modificando, tra l'altro, le norme contenute nel d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.
Si prevede, in particolare, il limite massimo che il congedo straordinario può raggiungere nel corso dell'anno (comma 37), con esclusione, peraltro dei tre giorni di permesso mensili di cui all'art. 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (comma 38), e si disciplina, altresì, il trattamento economico spettante sia per il primo giorno di congedo straordinario, sia, più in generale, per il periodo di congedo ordinario e straordinario (comma 39).
Si dispone, infine, (comma 41) che le disposizioni di cui ai precedenti commi si applichino a tutte le amministrazioni, ancorchè i rispettivi ordinamenti non facciano rinvio al testo unico approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 e successive modificazioni.
Secondo la Regione Friuli-Venezia Giulia i commi 38 e 39 porrebbero limitazioni autoritative dei contenuti del rapporto di impiego, intervenendo in un campo riservato alla Regione, in violazione dell'art. 4, numero 1, dello Statuto speciale, norma che sarebbe del pari violata dal comma 41, ove questo venisse interpretato nel senso di riferirsi anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia.
A sua volta, la Regione Veneto censura i commi 37 e 39 che, modificando la disciplina del congedo straordinario dei dipendenti statali, con disposizioni sicuramente vincolanti per le regioni ai sensi del comma 41, risulterebbero di impossibile applicazione alle regioni (tenuto conto che i contratti nazionali di comparto prevedono la individuazione analitica dei vari tipi di congedo straordinario, nonchè una disciplina unitaria dell'assenza per malattia), con conseguente violazione degli artt. 117, 118 e 123 della Costituzione.
11.-- Anche a proposito di dette disposizioni, l'Avvocatura dello Stato eccepisce l'avvenuta cessazione della materia del contendere, in quanto le Regioni non avrebbero impugnato l'art. 22, comma 26, della legge n. 724 del 1994, norma secondo la quale il comma 41 del predetto art. 3 della legge n. 537 del 1993 si interpreta nel senso che devono ritenersi implicitamente abrogate o modificate tutte le disposizioni normative che disciplinano, per i dipendenti di ruolo delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed

integrazioni, in modo difforme il congedo straordinario o istituti analoghi comunque denominati.
L'eccezione va disattesa, giacchè la norma sopravvenuta -- a parte quanto già in precedenza si è avuto modo di osservare circa la data dell'entrata in vigore della legge n. 724 del 1994 -- ha una funzione meramente chiarificatrice delle disposizioni precedenti, con le quali si salda in un unico contesto normativo, sì da non comportare nè il venir meno dalle stesse, nè la novazione della fonte di disciplina della materia.
Nel merito le questioni non sono fondate, in quanto le disposizioni censurate hanno il fine di ricondurre a principi generali e comuni una materia invero delicata e controversa, e tale comunque da incidere sulla produttività e sui costi della pubblica amministrazione. Le stesse si collocano, perciò, nell'ambito degli obiettivi generali di accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni e di contenimento della spesa, propri della riforma avviata con la legge n. 421 del 1992, configurandosi pertanto come norme fondamentali di riforma economico-sociale.
Del resto la stessa Corte non ha mancato, già da tempo, di sottolineare la utilità di una disciplina generale volta a definire una corrispondenza abbastanza precisa tra i principali istituti dell'impiego pubblico, al fine di realizzare, nel rispetto delle autonomie regionali e provinciali, quel contenuto essenziale di eguaglianza che è richiesto dall'assetto unitario della Repubblica e dal principio di buon andamento (sentenza n. 219 del 1984)
12.-- Altra questione sollevata dalla Regione Veneto concerne la disciplina della mobilità del personale, materia alla quale sono dedicati i commi 47, 48 e 51, che abilitano il Dipartimento della funzione pubblica a dichiarare l'eccedenza di dipendenti pubblici, collocandoli in disponibilità o trasferendoli presso altre amministrazioni.
Poichè la Regione Veneto sostiene che la lesione delle sue competenze deriverebbe dall'inserimento in una struttura organizzativa e procedimentale dominata dall'Autorità statale, va rammentato che, proprio in materia di mobilità dei pubblici dipendenti, questa Corte (sentenze n. 359 del 1993 e n. 407 del 1989) ha più volte ritenuto giustificate, in nome degli interessi nazionali unitari, le limitazioni che le relative disposizioni sono suscettibili di apportare all'autonomia regionale, non senza porre in risalto, però, l'esigenza di un momento partecipativo delle regioni stesse, quantomeno nella forma della consultazione.
Tuttavia, nel caso in esame, la tesi sostenuta dalla Regione, di un predominio procedimentale dell'Autorità statale, in realtà parrebbe trovare smentita già nella stessa struttura delle norme che, proprio per il tipo di sequenza procedimentale ipotizzata e per il ruolo assegnato nell'ambito della stessa al Dipartimento della funzione pubblica, sembrerebbero di per sè non idonee a ricomprendere nella loro operatività le regioni. A conferma di ciò sta, del resto, il regolamento che successivamente è intervenuto in materia (d.P.C.m. 16 settembre 1994, n. 716), per la disciplina che lo stesso riserva alle regioni, là dove (art. 4) dispone che queste aderiscono alla mobilità di livello nazionale, se, anche per conto dei rispettivi enti strumentali e dipendenti, decidono di effettuare al Dipartimento della funzione pubblica la comunicazione dei posti disponibili ovvero dei dipendenti in esubero. E questo anche perchè, sempre secondo la disposizione in parola, il contenuto delle predette comunicazioni è definito, su iniziativa delle regioni interessate, mediante preventive intese stipulate con il Dipartimento della funzione pubblica.
13.-- Resta, a questo punto, da esaminare il secondo dei ricorsi proposti (Reg. ric. n. 2 del 1995) dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il quale, sempre in

riferimento al parametro rappresentato dall'art. 4, numero 1, dello Statuto speciale, viene sollevata questione di legittimità degli artt. 22, comma 37, e 25 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).
La prima disposizione stabilisce che "le disposizioni riguardanti la gestione del rapporto di lavoro costituiscono norme di indirizzo per le regioni che provvedono nell'ambito della propria autonomia e capacità di spesa", con l'ulteriore precisazione che le regioni stesse "si avvalgono altresì della disciplina sulle assunzioni prevista per gli enti locali non in dissesto". Il secondo articolo prevede, al primo comma, un divieto di conferimento di incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca al personale che sia cessato volontariamente dal servizio pur non avendo il requisito per il pensionamento di vecchiaia, bensì il requisito contributivo per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità; disponendo, peraltro, al comma 2, la conferma degli incarichi esistenti all'entrata in vigore della legge, con l'obbligo (comma 3) della comunicazione di essi alla Presidenza del Consiglio, Dipartimento della funzione pubblica.
14.-- Va, anzitutto, quanto alla questione concernente il comma 37 dell'art. 22, disattesa l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura, per il fatto che il ricorso non specificherebbe se l'impugnazione è rivolta verso detto comma 37 come norma a sè stante, ovvero coinvolga anche gli altri commi dell'art. 22.
Si osserva, al riguardo, che il ricorso, pur accennando, nella parte motiva, alle altre disposizioni contenute nel menzionato art. 22, non sembra voler formulare puntuali censure, quanto piuttosto, anche in ragione della genericità dei riferimenti, richiamare, nell'iter argomentativo seguito, le altre disposizioni soltanto a sostegno della dedotta illegittimità del comma 37. Sicchè, per come è stata prospettata, la censura può intendersi riferita a quest'ultima disposizione in sè, in ragione degli effetti lesivi derivanti dal suo carattere di norma intesa a qualificare altri precetti come norme di indirizzo.
15.-- Nel merito le questioni sono entrambe non fondate.
Quanto alla prima, possono qui ripetersi le considerazioni già svolte per l'analoga disposizione del comma 66 dell'art. 3 della legge n. 537 del 1993, vale a dire che la norma impugnata non è atta a produrre quell'effetto di vincolo che la Regione paventa, proprio per la qualificazione, in essa contenuta, delle norme sulla gestione del rapporto di lavoro come norme di indirizzo e per il riferimento all'"autonomia e capacità di spesa" delle regioni, ferma restando, oltretutto, la possibilità per queste di avvalersi della meno rigorosa disciplina delle assunzioni prevista per gli enti locali non in dissesto.
Quanto alla seconda disposizione, la stessa ha per oggetto un divieto limitato all'ente di provenienza o comunque alle altre amministrazioni con le quali l'interessato ha avuto rapporti di lavoro o di impiego nei cinque anni precedenti quello della cessazione dal servizio. La disposizione stessa tende ad arginare il fenomeno di dimissioni accompagnate da incarichi ad ex dipendenti, sì da garantire, come esplicitamente enunciato nel comma 1 della norma stessa, la piena ed effettiva trasparenza e la imparzialità dell'azione amministrativa. Per i suoi caratteri e le sue finalità la disposizione rientra , perciò, nelle norme di riforma economico-sociale, in coerenza del resto con il quadro generale di riassetto che nasce dalla legge n. 421 del 1992 che, nell'ambito dei generali obiettivi perseguiti, annovera, infatti, (art. 2, comma 1, lettera b) anche una nuova disciplina degli incarichi ai dipendenti pubblici, nella consapevolezza, evidentemente, che le finalità della riforma, al di là degli istituti già esaminati, non

possono essere assicurate se non attraverso il coinvolgimento di tutti gli aspetti dell'organizzazione amministrativa.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), nella parte in cui affida al Dipartimento della funzione pubblica la verifica della congruità delle metodologie utilizzate per determinare i carichi di lavoro da parte delle regioni;

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 30, 47, 48 e 51, della stessa legge n. 537 del 1993, sollevate, in riferimento agli artt. 117, 118 e 123 della Costituzione, dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 27 gennaio 1994 (Reg. ric. n. 11 del 1994); dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 23, 38, 39, 41 e 66, della stessa legge n. 537 del 1993, sollevate, in riferimento all'art. 4, numero 1, dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 26 gennaio 1994 (Reg. ric. n. 5 del 1994); dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 6, 8, 19, 23, 29, 37, 39, e 66, della stessa legge n. 537 del 1993, sollevate, in riferimento agli artt. 117, 118 e 123 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 27 gennaio 1994 (Reg. ric. n. 11 del 1994);

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 37, e dell'art. 25 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sollevate, in riferimento all'art. 4, numero 1, dello Statuto speciale per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 28 gennaio 1995 (Reg. ric. n. 2 del 1995). Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il .

SENTENZA N. 408
ANNO 1995
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania, riapprovata dal Consiglio regionale il 12 ottobre 1994, avente per oggetto: "Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale in attuazione della legge 17 febbraio 1992 n. 179", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 29 ottobre 1994, depositato in cancelleria l'8 novembre 1994 ed iscritto al n. 81 del registro ricorsi 1994. Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;
udito nell'udienza pubblica dell'11 luglio 1995 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;
uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il ricorrente e l'Avv. Sergio Ferrari per la Regione.

(.....)

Considerato in diritto

1.- È impugnata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri la legge della Regione Campania, che - in attuazione dell'art. 16 della legge n. 179 del 1992 (norma dichiarata incostituzionale, in molti dei suoi commi, con la sentenza n. 393 del 1992 di questa Corte) disciplina il programma integrato di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale, strumento urbanistico polifunzionale di carattere, a un tempo, programmatico ed attuativo. Si sostiene in generale nel ricorso che la legge regionale contrasterebbe con "l'ordine delle competenze tra regione e comune delineato dalla legislazione statale" e con "gli insegnamenti contenuti nella sentenza n. 393 del 1992" di questa Corte.
In particolare le censure che, pur prospettate in modo disarticolato, possono enuclearsi dal tenore dell'atto di impugnazione sono le seguenti e per i profili di seguito indicati:
a) l'art. 7, comma 5, prevedendo che il programma integrato possa essere non conforme agli strumenti urbanistici generali, in quanto variante al piano regolatore o deroga al regolamento edilizio, esulerebbe dall'ambito delle competenze regionali, perchè nessuna "legge generale della Repubblica" nè alcun "principio" della legislazione dello Stato attribuisce al programma integrato la potenzialità di variare gli strumenti urbanistici generali;
b) lo stesso art. 7, comma 5, attribuendo al programma integrato "non conforme" la possibilità di incidere sulle proprietà fondiarie, con i vincoli di un piano regolatore o con le espropriazioni, invaderebbe il "campo del diritto privato", precluso alla disciplina regionale (art. 117 della Costituzione), dal momento che gli artt. 869 e 871 del codice civile, che regolano i rapporti tra proprietà fondiarie, da un canto, e strumenti di pianificazione urbanistica ed edilizia, dall'altro, prevedono soltanto i piani regolatori ed i regolamenti edilizi e non anche altri strumenti non conformi ad essi;
c) l'art. 9, comma 1, prevedendo il silenzio- approvazione della regione nel procedimento di esame e di definizione del programma integrato "non conforme", violerebbe gli artt. 5, 117 e 128 della Costituzione in mancanza di un principio del genere nelle leggi dello Stato e non potendo detto istituto "assurgere, da semplice

rimedio contro disfuzioni, a modalità normale di amministrazione, specie per le funzioni di maggior rilievo politico- amministrativo";
d) l'art. 9, comma 4, comportando, per la genericità della sua formulazione, la possibilità per la regione sia di farsi promotrice del programma, sia - quando le sia inviato, per l'approvazione, il programma "non conforme" - di introdurvi modifiche d'ufficio, e l'art. 9, comma 5, imponendo al comune, nel caso di restituzione, da parte della regione, del programma "per integrazione o per rielaborazione", di provvedervi entro 120 giorni dalla restituzione degli atti, pena la "decadenza" del programma integrato medesimo, comprimerebbero le competenze comunali in violazione dell'art. 128 della Costituzione e dei "principi" di cui all'art. 117 della Costituzione;
e) l'art. 10, commi 2, 3 e 4, sarebbe "di riflesso affetto da illegittimità costituzionale", in quanto disciplinerebbe l'efficacia del programma integrato, con compressione delle competenze comunali e la violazione dell'art. 117 della Costituzione;
f) l'art. 10, commi 5 e 6, per la parte in cui si riferisce al programma integrato "non conforme", sarebbe parimenti incostituzionale per i riflessi sulla "salvaguardia" delle proprietà fondiarie, potendo il programma, se mal gestito, divenire "un mezzo nelle mani di interessi forti contro le proprietà minori"; g) l'art. 10, commi 9 e 10, obbligando il comune ad adottare un nuovo programma integrato per la "parte inattuata" del precedente, violerebbe l'art. 128 della Costituzione ed i "principi" di cui all'art. 117 della Costituzione, perchè comprimerebbe l'autonomia comunale ed inoltre avrebbe l'effetto sia di "de- responsabilizzare gli eventuali promotori [del programma]", sia di protrarre indefinitamente i vincoli sulle proprietà individuali, anche di carattere espropriativo;
h) l'art. 10, comma 12, consentendo un "mutamento della natura della concessione edilizia, da atto del Sindaco di controllo sulla coerenza dei progetti agli strumenti urbanistici" ad atto che dispone varianti particolari a detti strumenti, comporterebbe la "lacerazione del principio di distinzione tra programmazione territoriale... e legittimazione all'esecuzione dell'opera", secondo gli insegnamenti contenuti nella sentenza n. 393 del 1992 di questa Corte;
i) l'art. 2, comma 6, violerebbe l'art. 117 della Costituzione, perchè nessuna legge o principio statale consente al programma integrato di legittimare interventi nei centri urbani ed aumenti della volumetria complessiva dell'ambito urbano coinvolto, per di più senza una precisa definizione della nozione di "nuovi servizi ed attrezzature pubblici", cui sarebbero destinati i volumi aggiuntivi;
l) l'art. 13 introdurrebbe un ulteriore elemento di irragionevolezza e si tradurrebbe in un premio all'abusivismo, perchè, prevedendo che i volumi abusivi "non sono computabili" nella nuova volumetria consentita, senza però disporne la previa demolizione, consentirebbe che la parte abusiva si aggiunga a quanto edificato legittimamente e sia perciò commerciabile con maggior profitto.
2.1.- Precede in ordine logico il motivo con il quale si censura, in riferimento agli articoli 5, 117 e 128 della Costituzione, l'art. 7, comma 5, della legge della Regione Campania, il quale prevede che il programma integrato possa risultare non "conforme con il piano regolatore generale vigente o con il regolamento edilizio" e che, in tal caso, esso venga trasmesso alla regione per l'approvazione. L'eventualità che il nuovo programma non sia conforme agli strumenti urbanistici generali tradizionali è ritenuta dal ricorrente in contrasto con i principi generali contenuti nelle leggi dello Stato che regolano la materia e che impedirebbero al programma integrato di assumere la potenzialità di variare quegli strumenti ovvero di derogare ai regolamenti edilizi.
La censura non è fondata.

Al riguardo va ricordato che questa Corte, con la sentenza n. 393 del 1992 - che, su ricorso di alcune regioni, ha esaminato la questione di costituzionalità dell'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, il quale aggiunge alla tipologia degli strumenti urbanistici vigenti quello nuovo dei programmi integrati - non ha ritenuto illegittima la previsione di questo nuovo strumento con riferimento alle specifiche finalità che esso deve prefiggersi, secondo le esplicite previsioni contenute nei commi 1 e 2 della norma statale menzionata.
Detta sentenza ha difatti limitato la dichiarazione di illegittimità costituzionale soltanto ad alcuni commi (dal terzo al settimo) dell'art. 16 della legge predetta in relazione alle censure proposte dalle regioni, che avevano investito tali disposizioni in quanto non rispettose delle competenze regionali in materia urbanistica. Ed è in questa logica che vanno lette le affermazioni della sentenza stessa, per cui non può essere condiviso il rilievo, contenuto nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della legge della Regione Campania, con il quale sembra sostenersi che, a seguito della dichiarazione di in costituzionalità di alcune parti della legge dello Stato, queste ultime non potrebbero più riprodursi neppure in una legge regionale. La regione, invece, proprio come naturale svolgimento di quella sentenza, è in grado di emanare norme, nell'esercizio delle attribuzioni che le spettano, per disciplinare quegli ambiti esclusi da detta sentenza dalla competenza dello Stato. Una volta, perciò, che il programma integrato è contemplato dalla legge dello Stato nella tipologia della pianificazione urbanistica (dato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale non concerne i commi 1 e 2 dell'art. 16 della legge dello Stato n. 179 del 1992 che espressamente lo prevedono) ben può la regione completarne la disciplina osservando (art. 117, primo comma, della Costituzione) i principi fondamentali delle leggi dello Stato, tra i quali non si rinviene, come sembra sostenere il ricorrente, quello che impedisce a strumenti urbanistici, diversi da quelli disciplinati dalla legge n. 1150 del 1942, di innovare a questi ultimi. Ciò specie quando avvenga in vista delle specifiche finalità: "riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale", cui il nuovo strumento è preordinato. Anzi dal complesso della legislazione statale vigente si desume proprio l'esistenza del principio opposto, perchè varie leggi dello Stato prevedono appunto la possibilità che strumenti urbanistici di settore, funzionalmente finalizzati, si discostino dalle previsioni dei piani e programmi generali precedenti in vista delle specifiche finalità che i primi devono perseguire. In proposito vanno ricordate le ipotesi considerate nell' art. 3, quarto comma, della legge 18 aprile 1962, n. 167, relativamente ai piani per l'edilizia economica e popolare, nell'art. 51, sesto comma, del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, recante il testo unico delle leggi per gli interventi nel Mezzogiorno, per i piani delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale, nell'art. 25, primo comma, lettera a), della legge 28 febbraio 1985, n. 47, che prevede procedure semplificate per l'approvazione di strumenti attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali, nell'art. 2, comma 3, del decreto-legge 1 aprile 1989, n.121, convertito, con modificazioni, nella legge 29 maggio 1989, n. 205, relativamente ai progetti esecutivi connessi allo svolgimento dei campionati mondiali di calcio del 1990.
La legge regionale impugnata deve dunque, sotto questo profilo, ritenersi rispettosa dei principi fondamentali posti dallo Stato, perchè l'art. 2, comma 1 - in armonia con il comma 1, tuttora vigente, dell'art. 16 cit. della legge n. 179 del 1992, il quale assegna al programma integrato una pluralità di funzioni - attribuisce a detto strumento valenza programmatica ed attuativa ad un tempo, "anche in variante al piano regolatore generale, ai piani attuativi ed ai regolamenti edilizi vigenti, ai soli fini della

riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del tessuto urbano compreso nel suo perimetro" (art. 2, comma 8).
2.2.- La possibilità di una non conformità del programma integrato e di varianti da esso apportate agli strumenti urbanistici preesistenti in vista delle specifiche finalità perseguite dal nuovo strumento non viola, quindi, sotto i profili fino ad ora considerati, i limiti della competenza regionale quali delineati negli articoli 5, 117 e 128 della Costituzione, assunti a parametri di riferimento della questione.
Per quel che concerne specificamente il riferimento agli artt. 5 e 128 della Costituzione, non si ravvisa nella legge regionale in esame il contrasto con le competenze statali in tema di attribuzioni degli enti infraregionali, perchè, una volta riconosciuto alle regioni il ruolo di centralità che esse vengono ad assumere nel sistema delle autonomie locali (sent. n. 343 del 1991), in particolare mediante la pianificazione e la programmazione territoriale, ed una volta che il nuovo strumento è previsto da una legge dello Stato come un tipo uniforme di intervento nel territorio (sent. n. 393 del 1992 cit., par. 3), lo stabilire in concreto i procedimenti per la sua formazione - in relazione alle finalità che quei programmi devono attuare e fatti salvi i principi fondamentali, ai sensi del primo comma dell'art. 117 della Costituzione - spetta alla legge regionale, che risulterebbe, altrimenti, svuotata di ogni significato.
D'altronde va considerato che nella legge regionale impugnata è previsto (artt. 7, commi 1 e 2, 8, 9 e 10, comma 11) che il programma integrato, che comporti varianti o che sia comunque non conforme agli strumenti urbanistici preesistenti, debba essere sottoposto alla approvazione della regione e che nel procedimento relativo confluiscano tutti gli interessi che a suo tempo sono stati presi in considerazione ai fini della adozione degli strumenti urbanistici dai quali il programma si discosti, essendo stabilito l'intervento degli organi che partecipano al procedimento per l'approvazione dei piani territoriali tradizionali.
3.- Neppure può essere condivisa la tesi di un'asserita violazione dell'art. 117 della Costituzione ad opera dell'art. 7, comma 5, cit., per lesione, da parte della regione, del rispetto "del campo del diritto privato", perchè gli artt. 869 e 871 del codice civile consentirebbero l'imposizione sulle proprietà fondiarie dei soli vincoli posti dai piani regolatori generali e dai regolamenti edilizi. È di tutta evidenza che il riferimento codicistico a tali strumenti è meramente indicativo e non ancorato ad una precisa tipologia, come testimonia la legislazione vigente che ha introdotto una serie ulteriore di strumenti, ai quali, come ora ai programmi integrati, è data la possibilità di modificare i piani e programmi urbanistici preesistenti con la stessa potenzialità di questi.
Una volta, perciò, che la legge dello Stato ha aggiunto alla tipologia preesistente i programmi integrati di riqualificazione ed una volta che la regione, osservati i principi fondamentali delle leggi dello Stato, li abbia disciplinati nell'ambito delle proprie competenze, risulta rispettato dalla legge regionale l'ambito del diritto privato riservato alla competenza statale.
4.- Quanto all'ulteriore profilo, evidenziato nel ricorso, di "compressione" delle autonomie comunali ad opera della legge regionale (art. 9, commi 4 e 5, e, "di riflesso", art. 10, commi 2, 3 e 4), "qualora la regione si rendesse non solo promotrice ma anche protagonista (tramite modifiche d'ufficio) di una urbanistica gestita attraverso una molteplicità di programmi integrati in deroga agli strumenti urbanistici generali", va osservato che, a parte la genericità del rilievo, esso muove da un presupposto inesistente, perchè la legge regionale impugnata non prevede una possibile

sovrapposizione della regione al comune nè quanto al momento dell'iniziativa, nè in sede di approvazione mediante l'introduzione di modifiche di ufficio.
Difatti sia che l'iniziativa dei programmi integrati promani direttamente dal comune, sia che essa venga proposta da "soggetti pubblici e privati, singoli o riuniti in consorzio o associati tra loro" (art. 2, comma 3), spetta pur sempre solo al comune l'avvio del procedimento di formazione del programma nonchè l'adozione delle determinazioni definitive, potendo la regione in sede di approvazione soltanto esprimere "eventuali osservazioni formulate ai sensi dell'art. 24, secondo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47" quando il programma integrato sia conforme alle previsioni urbanistiche generali preesistenti (art. 8), ovvero approvare quello non conforme (art. 9), ma sempre previo il coinvolgimento degli organi comunali.
Parimenti la legge regionale impugnata non prevede, come invece asserisce il ricorrente, che in sede di approvazione del programma da parte della regione, quest'ultima possa introdurre modifiche di ufficio. Una siffatta potestà non può desumersi, in particolare, dall'art. 9, comma 4, cui sembra riferirsi il ricorrente, perchè questa disposizione non contiene neppure implicitamente la previsione asserita. Il sistema è tale da consentire alla regione solo di negare l'approvazione ove il comune non aderisca alle modifiche proposte. Un potere, questo, che è connaturato alle funzioni proprie di un soggetto pubblico cui sia demandato di approvare atti di competenza di un altro, salva la possibilità per il soggetto controllato di esperire il sindacato giurisdizionale di legittimità ove ritenga illegittimo il diniego di approvazione.
6.- Non è neppure fondato il profilo, riferito all'art. 10, commi 5 e 6, secondo cui il programma integrato non conforme agli strumenti urbanistici preesistenti sarebbe incostituzionale per i riflessi sulla "salvaguardia" della proprietà fondiaria, potendo esso, se mal gestito, divenire "un mezzo nelle mani di interessi forti contro le proprietà minori". Al riguardo si deve osservare che se con la censura si intende paventare il rischio che, in sede di formazione del programma, possa pervenirsi a favoritismi rispetto ad alcuni proprietari da esso interessati a danno di altri, tale rischio è implicito in ogni tipo di pianificazione territoriale. Ma a ciò pone rimedio l'ordinamento sia vincolando all'osservanza di determinate regole di procedimento, all'uopo dovendosi fare sempre riferimento ai principi generali in tema di procedi mento amministrativo, sia con la possibilità di assoggettamento delle determinazioni definitive al sindacato giurisdizionale. Una sede, questa, ove è possibile verificare se siano state osservate le regole del procedimento nonchè, sotto il profilo dell'eccesso di potere, se le scelte del programma, che comportino sacrifici per alcuni e vantaggi per altri, risultino ragionevolmente bilanciate e so stanzialmente rispettose del principio di imparzialità, nonchè rispondenti a criteri di logicità in ragione del pubblico interesse da perseguire.
7.- Infondata, perchè muove da un presupposto interpretativo errato, è anche la censura riferita all'art. 10, comma 12, della legge regionale. Questa disposizione prevede non già, come si asserisce, la possibilità di rilascio della concessione edilizia o di modifiche a preesistenti concessioni in difformità dagli strumenti urbanistici, in modo tale da potersi configurare come varianti di questi, bensì detta le condizioni, in presenza delle quali, concessioni già rilasciate possano essere variate durante la vigenza del programma integrato. Più specificamente la disposizione in esame, lungi dal configurare, come sostiene il ricorrente, un "mutamento della natura della concessione edilizia, da atto del Sindaco... di controllo sulla coerenza dei progetti agli strumenti urbanistici ad atto disponente, previa deliberazione del consiglio comunale, varianti particolari [agli strumenti urbanistici]" e lungi dal comportare una "lacerazione del

principio di distinzione tra programmazione territoriale... e legittimazione all'esecuzione dell'opera", subordina le modifiche alle concessioni già rilasciate nelle aree considerate dal programma integrato, oltre che ad una procedura rinforzata rappresentata dalla "previa deliberazione del consiglio comunale" (art. 10, comma 12), anche al verificarsi di specifiche condizioni, che solo per arbitraria illazione del ricorrente si ritiene non debbano sussistere "congiuntamente", là dove il contesto e la formulazione della disposizione denunciata non possono che condurre alla conclusione opposta.
In definitiva, si ripete, la norma denunciata non attribuisce al comune la possibilità di rilasciare o modificare concessioni edilizie in difformità dagli strumenti urbanistici, ivi compreso il programma integrato. Essa difatti - pur essendo, in base alle norme statali vigenti, già prevista la possibilità di variazioni successive a concessioni già rilasciate seguendo la stessa procedura occorsa per il rilascio - ha voluto soltanto, nel caso di concessioni già rilasciate, siano esse anteriori o successive all'approvazione del programma integrato, ancorare la potestà comunale di modifica alla sussistenza di condizioni e ad un procedimento arricchito dalla delibera del consiglio comunale, il che toglie ogni significato alla censura.
8.- Prive di fondamento sono anche le censure rivolte all'art. 2, comma 6, della legge regionale, nell'assunto che esso "consente interventi nelle zone omogenee A (ossia sui centri storici)... in misura non superiore al 5 per cento ... senza una precisa delimitazione della nozione... di 'nuovi servizi ed attrezzature pubblici e con ormai anacronistica restrizione della salvaguardia ai singoli edifici". Mentre, data la sua formulazione, non è possibile comprendere appieno il significato di quest'ultimo rilievo, va osservato - anche in relazione all'ulteriore profilo secondo cui "nessuna legge generale o principio consente di affidare al programma integrato la idoneità a legittimare interventi sui centri storici e aumenti della volumetrie complessiva dell'ambito urbano coinvolto" - che è proprio il riferimento ai servizi e alle attrezzature pubbliche ad escludere la violazione dei principi che regolano la materia. Infatti, potendosi provvedere, con il programma integrato, anche al recupero dei centri storici, non è irragionevole che la legge regionale consenta tale limitata eccedenza rispetto alla volumetria complessiva preesistente, come si è visto, con destinazione vincolata ad usi pubblici, in connessione con le finalità del nuovo strumento urbanistico.
9.- È poi sempre in relazione a questa possibile eccedenza che va letto l'art. 13, oggetto di ulteriore censura, il quale prevede che nel calcolo della volumetria complessiva preesistente nell'intero ambito del programma non siano computabili i volumi "abusivi". Quest'ultima disposizione non costituisce di certo, come invece arbitrariamente si asserisce nel ricorso, un premio all'abusivismo, ma vuole limitare il calcolo dell'eccedenza a ciò che è stato costruito legittimamente, mostrando così un chiaro disfavore per quanto abusivamente edificato. Nè, ai fini per cui la norma è stata concepita, sarebbe occorso, come si sostiene, prevedere espressamente la previa demolizione di quei volumi, perchè questa previsione riguarda l'ambito di una diversa disciplina autonomamente operante e di cui ovviamente la legge regionale sul programma integrato non deve occuparsi.
Nemmeno il problema delle volumetrie preesistenti potrebbe assumere qualche rilevanza se considerato in relazione al comma 7 dell'art. 2, perchè tale norma prevede soltanto un rapporto costante tra edifici da riservare a residenza abitativa o ad altro, ovverosia alle varie destinazioni ivi considerate.
È evidente che, se in virtù delle norme statali vigenti, aventi carattere generale ed applicazione uniforme, dovesse avvenire la "sanatoria" di edifici abusivi, la indicata

proporzione non potrebbe non tener conto delle volumetrie sanate, senza che ciò possa configurare un vizio di legittimità costituzionale della previsione legislativa regionale attuativa di quella statale. A tale fine è significativa la previsione dell'art. 2, comma 5, secondo periodo, della legge regionale, secondo cui "il programma integrato... si applica in presenza di insediamenti abusivi, recuperabili ai sensi dell'art. 29 della legge 28 febbraio 1985 n. 47, limitatamente alla realizzazione delle opere primarie e secondarie e delle strutture di servizio necessarie per il recupero urbanistico ambientale degli insediamenti stessi".

10.1.- Fondata è invece, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, la censura concernente l'art. 9, comma 1, della legge regionale impugnata, nella parte in cui prevede che, nel caso dell'inutile decorso del termine di centoventi giorni concesso alla regione per l'approvazione del programma integrato non conforme, questo si considera approvato.

Il problema della possibilità del silenzio-assenso in sede di approvazione di questo strumento urbanistico è stato già negativamente risolto dalla menzionata sentenza n. 393 del 1992 di questa Corte che ha dichiarato incostituzionale, anche in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, la previsione di esso contenuta nel comma 4 dell'art. 16 della legge n. 179 del 1992, più volte richiamato.

La decisione della Corte ha rimarcato " l'irrazionalità e il contrasto della normativa... con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, considerata anche la... mancanza del diversificato contributo degli organi ed uffici competenti in base alle norme generali".

È implicito nella decisione della Corte che il silenzio-assenso e comunque i tempi tecnici assegnati alla regione impediscono un esame puntuale e dettagliato del programma, che, tra l'altro, è sottoposto alla sua approvazione proprio e soltanto se in variante agli strumenti urbanistici. In base al sistema - è questo il significato sotteso alla richiamata sentenza n. 393 del 1992 - la previsione del silenzio-assenso può ritenersi ammissibile in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressochè assente il tasso di discrezionalità, mentre la trasposizione di tale modello nei procedimenti ad elevata discrezionalità, primi tra tutti quelli della pianificazione e programmazione territoriale, finisce per incidere sull'essenza stessa della competenza regionale.

Il venir meno nella normativa statale della previsione del silenzio-assenso per effetto di detta sentenza e le implicazioni che possono desumersi da essa denotano attualmente l'esistenza nella legge statale, specifica per la materia, di un principio fondamentale opposto, che ritiene indispensabile una valutazione esplicita da parte degli organi regionali nei procedimenti che necessitano del "diversificato contributo degli organi e uffici competenti" (sent. n. 393 del 1992) coinvolti nella procedura.

Nè può giustificare la norma regionale impugnata la previsione di carattere generale, contenuta nell'art. 25, comma 2, della legge n. 47 del 1985, che consente forme di silenzio- assenso nell'approvazione, con procedure semplificate, di varianti agli strumenti urbanistici generali. Difatti - indipendentemente dalla considerazione che la previsione legislativa di cui sopra è riferita agli "strumenti attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali" ovvero a "varianti...finalizzate all'adeguamento degli standard urbanistici" e quindi ad un ambito ben individuato di provvedimenti di carattere attuativo di previsioni urbanistiche generali preesistenti e non invece a provvedimenti programmatori con elevato tasso di discrezionalità - ciò che rileva ai fini della soluzione della questione proposta, è che questa Corte, con la citata sentenza n. 393 del 1992, ha già ritenuto detto istituto inapplicabile ai programmi integrati.

Relativamente a questi ultimi, pertanto, in sede di legislazione regionale non possono che valere i principi fondamentali riguardanti specificamente quello strumento, come desumibili dalla sentenza di questa Corte.

10.2.- La legge regionale impugnata, nella parte in cui prevede la forma del silenzio-assenso ai fini dell'approvazione regionale dei programmi integrati difformi dagli strumenti urbanistici generali, viola pertanto, come denunziato dal ricorrente, l'art. 117 della Costituzione, per inosservanza del principio fondamentale ricavabile dalla legislazione dello Stato dopo l'intervento della Corte. La previsione censurata neppure potrebbe ritenersi giustificata dall'esigenza di superare l'inerzia della regione che dovesse protrarsi oltre ragionevoli tempi tecnici: in questo caso rimarrebbe pur sempre al comune di adire la sede giurisdizionale competente per rimuovere l'inerzia ingiustificata e di sollecitare i poteri sostitutivi del giudice qualora essa persista pur dopo il giudicato che ne dichiari l'illegittimità.

11.- Fondata è, altresì, la censura rivolta all'art. 10, commi 9 e 10, della legge regionale, nella parte in cui - obbligando i comuni ad adottare, alla scadenza del decennio di efficacia del programma integrato, un nuovo programma relativo alla parte inattuata del precedente ed all'uopo introducendo il potere sostitutivo della regione in caso di inerzia del comune - consente in via di principio, come rilevato nel ricorso, di protrarre indefinitamente i vincoli derivanti dall'originario programma.

Questa previsione dettata a regime viola appunto il principio, più volte affermato da questa Corte, secondo cui i vincoli urbanistici debbono avere una durata certa (sentt. nn. 6 del 1966, 55 del 1968, 82 e 92 del 1982, 575 del 1989).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale: a) dell'art.9, comma 1, della legge della Regione Campania, riapprovata il 12 ottobre 1994, concernente "Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale in attuazione della legge 17 febbraio 1992 n. 179", nella parte in cui prevede il silenzio-assenso ai fini dell'approvazione regionale dei programmi integrati difformi dagli strumenti urbanistici generali; b) dell'art. 10, commi 9 e 10, della medesima legge regionale, nella parte in cui consente, alla scadenza del decennio di efficacia del programma integrato, di protrarre indefinitamente i vin- derivanti dalla parte inattuata di esso;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 6, 7, comma 5, 9, commi 4 e 5, 10, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 12, e 13 della medesima legge regionale, sollevate, in riferimento agli articoli 5, 117 e 128 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

SENTENZA N. 479
ANNO 1995
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia riapprovata l'8 marzo 1995 dal Consiglio regionale (Norme transitorie concernenti il personale assunto a norma dell'art. 3 della legge regionale 16 dicembre 1988, n. 59, per l'attuazione di progetti finalizzati), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 5 aprile 1995, depositato in cancelleria il 12 aprile 1995 ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 1995. Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia; udito nell'udienza pubblica del 3 ottobre 1995 il Giudice relatore Riccardo Chieppa; uditi l'Avvocato dello Stato Gaudenzio Pierantozzi per il ricorrente, e l'Avvocato Valerio Onida per la Regione.

Ritenuto in fatto

1. -Con ricorso notificato il 5 aprile 1995, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia recante (Norme transitorie concernenti il personale assunto a norma dell'art. 3 della legge regionale 16 dicembre 1988, n. 59 per l'attuazione di progetti finalizzati), approvata dal Consiglio regionale in data 8 febbraio 1995 e, a seguito di rinvio governativo, riapprovata a maggioranza assoluta nel testo originario nella seduta dell'8 marzo 1995. Tale normativa si porrebbe in contrasto, ad avviso del ricorrente, con gli artt. 117 e 97, terzo comma, della Costituzione. Sarebbero, infatti, violati, i principi fondamentali posti dalla legislazione statale nella materia del pubblico impiego. In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge censurata, stabilendo che essa si applica al personale assunto, a norma dell'art. 3 della legge regionale 16 dicembre 1988, n. 59, per la realizzazione di progetti finalizzati già approvati dalla Giunta regionale alla data di entrata in vigore della legge 19 luglio 1993, n. 236, violerebbe l'art. 4-bis del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, come convertito dalla citata legge n. 236, che prevede concorsi per l'assunzione del personale utilizzato con rapporto di lavoro a tempo determinato, e che, al comma 1, ne limita l'applicazione al solo personale già in corso di utilizzazione presso le pubbliche amministrazioni alla data di entrata in vigore del decreto stesso. I successivi commi dello stesso art. 1, ammettendo il personale individuato ai sensi del comma 1 ed assunto nelle qualifiche funzionali sesta, settima ed ottava, a partecipare ad apposite selezioni interne per le medesime qualifiche, violerebbero, altresì, il principio della assunzione presso le amministrazioni pubbliche mediante concorsi aperti a tutti, principio fissato dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione, e ribadito dall'art. 8 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nonchè dall'art. 3, comma 20, della legge 24 dicembre 1993, n. 537. Infine, la predetta normativa, prevedendo l'inquadramento del personale in questione indipendentemente dalla ridefinizione degli uffici regionali e della pianta organica, a prescindere dalla verifica dei carichi di lavoro ed in elusione delle limitazioni temporali e numeriche in materia di assunzioni, si porrebbe in contrasto con gli artt. 30 e 31 del citato d.lgs. n. 29 del 1993 e con l'art. 22, commi 6, 7 e 8, della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

2.-Nel giudizio si è costituita la Regione Lombardia, che ha concluso per la inammissibilità e, comunque, la infondatezza della questione, rilevando, preliminarmente, la genericità delle censure, ed osservando, nel merito, che la legge impugnata, nel prevedere che il personale assunto nelle qualifiche funzionali sesta, settima ed ottava, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 16 dicembre 1988, n. 59, per la realizzazione di progetti finalizzati, già approvati dalla Giunta regionale alla data di entrata in vigore della legge 19 luglio 1993, n. 236, venga ammesso a partecipare ad apposite selezioni interne per le medesime qualifiche o figure professionali in base alle quali è avvenuta l'assunzione, si limiterebbe ad estendere a fattispecie particolari le disposizioni già previste dall'art. 27 della legge regionale 10 marzo 1995, n. 10, come modificato dall'art. 3 della legge regionale n. 11 in pari data, leggi entrambe regolarmente vistate dal Commissario del Governo. Il predetto art. 27, che si applica solo al personale in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 236 del 1993, adotterebbe, con riferimento al personale utilizzato per l'attuazione dei progetti finalizzati, un meccanismo analogo a quello contemplato dall'art. 4-bis del d.l. n. 148 del 1993, che prevede concorsi e selezioni per l'assunzione del personale utilizzato con rapporto di lavoro a tempo determinato in base ad una serie di precedenti disposizioni. Ciò posto, la Regione esclude che la normativa impugnata violi alcun principio fondamentale, tanto più che, ai sensi dell'art. 22, comma 37, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, le disposizioni riguardanti la gestione del rapporto di lavoro costituiscono norme di indirizzo per le regioni, che provvedono nell'ambito della propria autonomia e capacità di spesa. In particolare, per ciò che concerne la censura relativa al mancato rispetto del principio del concorso pubblico aperto a tutti, la Regione rileva che il principio di cui all'art. 97, terzo comma, della Costituzione pone una regola che non è assoluta, ma consente deroghe legislativamente disposte, e che deve, pertanto, ritenersi legittimo il ricorso a forme diverse di reclutamento del personale quando esse rispondano a criteri di ragionevolezza e comunque siano in armonia con i principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione. Nel caso di specie, l'immissione in ruolo di personale in precedenza utilizzato a tempo determinato, sulla base di selezioni per titoli ed esami, tali da escludere ogni automatismo, consentirebbe di salvaguardare le anzidette esigenze. Nell'imminenza della udienza, la difesa della Regione ha depositato una memoria con la quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate, ribadendo che la legge impugnata non ha introdotto una disciplina nuova, limitandosi, invece, ad estendere l'arco temporale di riferimento dei rapporti di lavoro a tempo determinato che già in base alla legge regionale n. 10 del 1995 davano diritto a partecipare alle selezioni per l'inquadramento nei ruoli della Regione. La legge in questione avrebbe una finalità di perequazione riferita a quarantasette unità di personale assunto con contratti annuali scaduti tra il 3 novembre 1994 e il 5 settembre 1995 e non prorogati. Inoltre, non trattandosi di assunzioni, ma di inquadramenti in ruolo, tra l'altro, sulla base di prove selettive di merito, di dipendenti già assunti, sia pure a tempo determinato, non si derogherebbe al principio del concorso, la cui ratio consisterebbe nella esigenza che l'accesso agli impieghi avvenga alla stregua di imparziali accertamenti di idoneità dei candidati. Del resto, con riferimento al personale assunto a tempo determinato per l'attuazione dei progetti finalizzati, già la legge dello Stato ha previsto tale modalità di copertura dei posti (art. 4-bis del d.l. n. 148 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236 del 1993).

Considerato in diritto

1.-Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sottopone all'esame di questa Corte la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia riapprovata nella seduta del Consiglio regionale dell'8 marzo 1995 (Norme transitorie concernenti il personale assunto a norma dell'art. 3 della legge regionale 16 dicembre 1988, n. 59, per l'attuazione di progetti finalizza ti), in quanto, nel prevedere che il personale assunto nelle qualifiche funzionali sesta, settima ed ottava, per la realizzazione di progetti finalizzati, già approvati dalla Giunta regionale alla data di entrata in vigore della legge 19 luglio 1993, n. 236 (con la quale è stato convertito il decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148), venga ammesso a partecipare ad apposite selezioni interne per le medesime qualifiche o figure professionali in base alle quali è avvenuta l'assunzione, si porrebbe in contrasto con gli artt. 117 e 97, terzo comma, della Costituzione per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di pubblico impiego. In particolare, sarebbero violati l'art. 4-bis, comma 1, del d.l. n. 148 del 1993, che prevede concorsi e selezioni per l'assunzione di personale già utilizzato con rapporto di lavoro a tempo determinato, e si riferisce solo al personale in corso di utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni alla data di entrata in vigore dello stesso decreto; nonchè il principio della assunzione mediante concorso pubblico, affermato dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione, e ribadito dall'art. 8 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e dall'art. 3, comma 20, della legge 24 dicembre 1993, n. 537; infine, gli artt. 30 e 31 dello stesso d.lgs. n. 29 del 1993 e l'art. 22, commi 6, 7 e 8, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, in quanto è previsto l'inquadramento del personale in questione indipendentemente dalla ridefinizione degli uffici regionali e della pianta organica, a prescindere dalla verifica dei carichi di lavoro e in elusione delle limitazioni temporali e numeriche in materia di assunzioni, in contrasto con le norme citate. Tale enunciazione sintetica della questione sollevata induce a superare la eccezione preliminare di inammissibilità, sollevata dalla difesa della Regione, sotto il profilo della genericità delle censure, in quanto il ricorso esattamente individua e circoscrive i vizi denunciati con il parametro costituzionale e le norme contenenti i principi fondamentali invocati, da individuarsi secondo criteri sostanziali elaborati dalla giurisprudenza al di là di autoqualificazioni. Del resto, il contraddittorio instaurato ha esattamente individuato e precisato i termini sostanziali delle questioni sottoposte alla Corte.

2.-La legge della Regione Lombardia riapprovata l'8 marzo 1995, richiamandosi alla disciplina prevista dal contratto collettivo approvato ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e alla legge della stessa Regione sulla revisione dell'ordinamento del personale regionale, approvata dal Consiglio regionale il 30 gennaio 1995 (legge regionale 10 marzo 1995, n. 10), estende al personale utilizzato ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 16 dicembre 1988, n. 59 per la realizzazione di progetti finalizzati, già approvati dalla Giunta regionale alla data di entrata in vigore della legge statale 19 luglio 1993, n. 236, un meccanismo di sistemazione-assunzione agevolato, mediante selezioni interne per le medesime qualifiche e/o figure professionali per le quali era avvenuta l'assunzione (a tempo determinato con durata corrispondente al rispettivo progetto e comunque non superiore ai dodici mesi: art. 3, commi 1 e 4, della legge regionale 16 dicembre 1988, n. 59), corrispondente al sistema transitorio previsto dall'art. 27 della legge regionale 10 marzo 1995, n. 10. La norma impugnata estende, riaprendo il procedimento di sistemazione in ruolo, il meccanismo del predetto art. 27 (che si atteneva ai principi della legislazione statale in materia), allargandone tuttavia i presupposti soggettivi quanto all'epoca di riferimento dell'inizio del servizio, non più

ancorata ad una data precisa (entrata in vigore della legge 19 luglio 1993, n. 236, di conversione, con modificazioni, del d.l. 20 maggio 1993, n. 148), ma collegata ad assunzioni a tempo determinato effettuate sulla base di progetti finalizzati semplicemente approvati dalla Giunta regionale entro la data di entrata in vigore della medesima legge di conversione n. 236 del 1993. È evidente l'effetto della variazione, che comporta l'allargamento indeterminato dell'inizio del servizio (quale presupposto dell'inquadramento), non più vincolato a data anteriore all'entrata in vigore della legge n. 236 del 1993, ma preso in considerazione, ai fini di cui si tratta, pur se avvenuto in epoca più recente (anche a distanza di oltre un anno). A quel vincolo temporale rimane, invece, assoggettata la sola data di approvazione dei progetti, che, quindi, possono risalire ad epoca più remota ed essere rimasti inattuati in tutto o in parte per alcuni anni (per ragioni di bilancio o per difetto di possibilità di esecuzione o per altre ragioni in questa sede irrilevanti). Con il suddetto allargamento (che concerne un numero di unità tutt'altro che esiguo) viene travisato il sistema di razionalizzazione organizzativa dell'amministrazione pubblica, indissolubilmente connesso ad esigenze finanziarie di contenimento della spesa con verifica delle strutture (ridefinizione degli uffici regionali e delle piante organi che, verifica dei carichi di lavoro) e alle limitazioni temporali e numeriche in materia di assunzioni. Infatti, la riapertura e la reiterazione di un sistema di concorsi riservati, con l'allargamento soggettivo e temporale dell'inizio del servizio da parte dei destinatari dell'assunzione in ruolo, vengono a porsi in netta dissonanza con i principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato in materia di pubblico impiego, quali desumibili dal richiamato articolo 4-bis del d.l. n. 148 del 1993 in relazione alle disposizioni del d.lgs. n. 29 del 1993 e della legge n. 724 del 1994 contenenti blocchi e limitazioni di assunzioni. Con ciò non si esclude che le Regioni, nella loro autonomia, possano scegliere, purchè in modo razionale e con criteri di ragionevolezza, se sistemare o meno (con l'assunzione in ruolo) particolari categorie assunte a tempo determinato per esigenze contingenti e non stabili, e nello stesso tempo divergere da talune indicazioni di dettaglio o dai sistemi organizzatori e procedimentali delle assunzioni, sempre che ciò avvenga sulla base di selezioni con le garanzie concorsuali (sotto questo ultimo profilo le censure dedotte con il ricorso sono in fatto prive di fondamento). Invece, deve negarsi la legittimità di un travolgimento del principio che esclude sia la reiterabilità della procedura di sistemazione, sia la assunzione in ruolo stabile per chi, alla data dell'entrata in vigore delle corrispondenti e richiamate norme statali eccezionali di sanatoria e conversione, non era legato da un rapporto di impiego temporaneo e, soprattutto, non era stato ancora utilizzato (inizio del servizio). Queste norme di sistemazioneassunzione, col legate in modo indissolubile alla operazione di verifica dei carichi di lavoro e della quantità di attività svolta nonchè della copertura del servizio in rapporto alla domanda, sono dirette -come norme di principio in relazione alla loro natura oggettiva -a chiudere definitivamente una serie di rapporti a tempo determinato in atto, bloccando ulteriori concorsi e assunzioni (se non sulla base di concorsi già autorizzati) ed implicitamente escludendo la creazione di nuovi rapporti. La legge impugnata ha alterato fondamentalmente l'ambito di riferimento temporale dell'inizio del rapporto da trasformare con le assunzioni, omettendo nello stesso tempo qualsiasi riscontro di verifica nei sensi sopraindicati. Ciò doveva essere tanto più necessario in quanto alcuni degli oggetti dei progetti finalizzati riguardavano compiti e funzioni stabili della Regione; altri, profili particolari in relazione a specifiche iniziative contingenti, senza diretta correlazione con i ruoli e la previsione di funzioni organiche

regionali. Pertanto, il ricorso deve essere accolto sotto gli anzidetti profili, rimanendo assorbiti gli altri motivi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia riapprovata l'8 marzo 1995 (Norme transitorie concernenti il personale assunto a norma dell'art. 3 della legge regionale 16 dicembre 1988, n. 59 per l'attuazione di progetti finalizzati).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19/10/95.

Depositata in cancelleria il 31/10/95.

SENTENZA N. 486
ANNO 1995
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Molise, approvata il 23 dicembre 1994 e riapprovata l'8 marzo 1995 dal Consiglio regionale, avente per oggetto: "Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 12 aprile 1995, depositato in cancelleria il 21 successivo ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 1995. Udito nell'udienza pubblica del 17 ottobre 1995 il Giudice relatore Francesco Guizzi; udito l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il ricorrente.

(.....)

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva, con ricorso in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Molise dell'8 marzo 1995 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica) in riferimento all'art. 117 della Costituzione, perchè deroga a quanto stabilito dall'art. 1, comma 10, della legge n. 560 del 1993, secondo cui la riduzione dell'1 per cento sul prezzo di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è ammessa fino al limite massimo del 20 per cento. La questione è fondata.

2. Va innanzitutto precisato che ai fini del presente giudizio non rileva la differente formulazione della norma impugnata (come approvata dal Consiglio regionale il 23 dicembre 1994) rispetto al testo dell'8 marzo 1995, conseguente al rinvio commissariale. Tale differenza, pur non essendo meramente formale, non ha incidenza sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio in via principale e, dunque, indipendentemente da qualsiasi applicazione concreta. La questione verte sull'ammissibilità di un intervento regionale in deroga o comunque in variazione a un criterio fissato dalla legge statale sull'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, con riguardo alla riduzione del prezzo per vetustà. La legge statale (n. 560 del 1993) consente la riduzione del prezzo fino al limite massimo del 20 per cento, e sia la prima che la seconda formulazione della legge regionale appaiono, sotto questo profilo, ugualmente lesive della legge n. 560.

3. Nel merito, va certo ricordata la competenza regionale in materia di edilizia residenziale pubblica (art. 93 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e la sentenza n. 347 del 1993), e non si può non sottolineare, nel contempo, che le Regioni potrebbero anche modificare l'assetto organizzatorio in atto degli Istituti autonomi case popolari, come previsto dall'art. 93 del citato d.P.R. n. 616. Correttamente, la legge della Regione Molise detta norme sulla destinazione dei fondi ricavati dalla vendita degli immobili dei due Istituti autonomi case popolari di Campobasso e Isernia, senza che vi sia stata censura da parte governativa. Ma la competenza regionale nulla toglie all'esigenza di una disciplina-quadro che definisca i criteri fondamentali sulle modalità di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. E quello della riduzione del prezzo per vetustà è senza dubbio un punto fondamentale, come risulta anche dal dibattito parlamentare che si è svolto proprio sulla misura di essa (v. soprattutto Camera dei

deputati, ottava commissione permanente, seduta del 16 dicembre 1993). Sarebbe inammissibile un'oscillazione legislativa a seconda della Regione competente, perchè oggetto dell'alienazione possono essere, oltre agli immobili acquisiti o realizzati con il contributo della Regione, anche gli immobili acquisiti o realizzati con il contributo statale, nonchè gli immobili degli Istituti autonomi case popolari, dei comuni e degli altri enti pubblici territoriali, come risulta chiaramente dall'art. 1 della legge regionale in esame. La natura di detto patrimonio immobiliare dimostra l'interesse statale a introdurre i criteri essenziali in tema di alienazione, per cui l'art. 1, comma 10, della legge n. 560 va qualificato come principio fondamentale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, con la conseguente illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Molise (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), approvata in prima deliberazione il 23 dicembre 1994 e in seconda deliberazione l'8 marzo 1995.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 08/11/95.

Depositata in cancelleria il 20/11/95.

SENTENZA N. 528
ANNO 1995
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge riapprovata il 24 gennaio 1995 dal Consiglio regionale delle Marche, avente per oggetto: "Inquadramento del personale degli IACP delle Marche", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 13 febbraio 1995, depositato in cancelleria il 21 successivo ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 1995.
Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;
udito nell'udienza pubblica del 17 ottobre 1995 il Giudice relatore Massimo Vari;
uditi l'avvocato dello Stato Sergio Laporta, per il ricorrente, e l'avvocato Valerio Onida per la Regione.

(.....)

Considerato in diritto

1.-Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge riapprovata dal Consiglio regionale delle Marche il 24 gennaio 1995 recante "Inquadra mento del personale IACP delle Marche". La disposizione impugnata stabilisce, ai commi 1 e 2, che i posti di organico vacanti a seguito della ristrutturazione degli Istituti autonomi per le case popolari effettuata in base all'art. 66 della legge regionale 4 novembre 1988, n. 42 siano coperti, in via transitoria ed esclusivamente in fase di prima applicazione, per selezione riservata al personale della stessa amministrazione appartenente alle qualifiche funzionali dalla prima all'ottava, secondo le percentuali stabilite all'art. 97 della legge regionale 31 ottobre 1984, n. 31. La stessa norma prevede, altresì, al comma 3, che la metà dei posti della qualifica di dirigente risultanti dalla ristrutturazione medesima sia attribuita, sempre in via transitoria, attraverso concorsi per titoli di servizio professionali e di cultura integrati da colloquio, ai dipendenti in possesso di diploma di laurea provenienti dalla ottava qualifica funzionale (carriera direttiva) della stessa amministrazione, che abbiano maturato un'anzianità di nove anni di effettivo servizio nella predetta qualifica.
2.-Secondo il ricorrente la legge impugnata si porrebbe in contrasto con le norme del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, destinate, in attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, a costituire per le regioni "principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione", giusta l'espressa previsione dell'art. 1, comma 3, del medesimo decreto n. 29 del 1993. Si tratta degli artt. 30, 31 e 32 che, anche al fine del contenimento della spesa per il personale, hanno imposto alle amministrazioni pubbliche, prima di poter procedere a nuove assunzioni, di ridefinire l'assetto degli uffici e delle piante organiche e di curare l'ottimale distribuzione delle risorse umane anche attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità.
Viene, in particolare, invocato l'art. 31 che, come mezzo a fine, ha vietato nuove assunzioni presso le amministrazioni pubbliche, con disposizione recentemente ripresa dall'art. 22 (commi 6 e 7) della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

La Regione Marche eccepisce pregiudizialmente che il ricorso sarebbe inammissibile, non essendo stato indicato il principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, violato dalla disposizione censurata.
3.-L'eccezione di inammissibilità va respinta.
L'onere di prospettazione che incombe al ricorrente per l'identificazione della questione di legittimità costituzionale può, nel caso concreto, ritenersi adempiuto attraverso lo specifico richiamo delle norme sulla razionalizzazione dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulla revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, che traggono origine dalla delega di cui all'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, che dopo aver dettato, al comma 1, principi e criteri direttivi, precisa, al comma 2, che "le disposizioni del presente articolo e dei decreti legislativi in esso previsti costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione". L'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 29 del 1993, emanato in attuazione di detta delega, ribadisce a sua volta il carattere di principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, delle disposizioni in esso contenute, sia pure prevedendo che le regioni ordinarie si attengano ad esse "in relazione alle peculiarità dei rispettivi ordinamenti". Come giustamente ricorda la Regione resistente, il carattere di principi fondamentali delle disposizioni sopra rammentate va accertato non tanto in relazione alla mera qualifica formale contenuta nella legge, quanto in relazione alla natura oggettiva di normazione di principio che le disposizioni stesse vengano eventualmente a manifestare (in tal senso v. le sentenze di questa Corte nn. 482 del 1995, 355 del 1994, 354 del 1994 e 359 del 1993). Ma, se ciò sta a significare che, per denunciare la violazione dei principi fondamentali contenuti nelle norme richiamate, non è sufficiente una generica invocazione delle stesse, non può certo dirsi, nel caso di specie, che il ricorso, nel riferirsi a puntuali disposizioni dei richiama ti testi normativi, non espliciti anche i principi da esse desumibili che si assumono violati, principi che vengono, infatti, indicati in quelli che consentono la copertura delle vacanze d'organico solo all'esito d'una verifica dei carichi di lavoro nonchè della eventuale (e conseguente) riduzione di uffici e di personale e previa, in ogni caso, l'attuazione dei processi di mobilità tra regioni ed enti subregionali.
4.-Nel merito la questione è fondata. La Corte ha, infatti, già evidenziato il carattere vincolante per le regioni dei sopra accennati principi fondamentali, desumibili dagli artt. 30 e 31 del decreto legislativo n. 29 del 1993, segnatamente per quel che concerne la rilevazione del personale, la formulazione di proposte di ridefinizione degli uffici e delle piante organiche, nonchè il blocco delle assunzioni fino a quando non siano state approvate le proposte stesse. Nel contempo, la Corte ha ritenuto che la disciplina della ricognizione delle vacanze, posta dall'art. 32, in collegamento con i successivi artt. 33, 34 e 35, realizzi, con procedura appropriata, le finalità peculiari dell'istituto della mobilità, così come lo stesso si è venuto configurando, in stretta connessione con esigenze di interesse nazionale (sentenza n. 359 del 1993 già menzionata).
Orbene, la disposizione qui censurata prevede la copertura di posti vacanti attraverso concorsi riservati, a seguito della ristrutturazione effettuata negli Istituti autonomi per le case popolari in base all'art. 66 della legge regionale 4 novembre 1988, n. 42, senza tener conto della disciplina di cui al predetto decreto n. 29 del 1993.
La Regione resistente, nell'intento di sostenere una sostanziale equivalenza fra le due ipotesi di riordino degli apparati, si sofferma ad illustrare il contenuto del menzionato art. 66 della legge regionale 4 novembre 1988, n. 42, il quale prevede un riassetto, in parte dettato dalla stessa norma, sotto il triplice profilo dei livelli di articolazione

dell'organizzazione amministrativa degli enti, del numero dei posti dirigenziali di nuova istituzione, dei criteri di accesso a detti posti in sede di prima applicazione della legge; e in parte demandato ai regolamenti degli enti medesimi, in particolare per quanto riguarda i contingenti organici.
Ma tale disciplina, per un verso ispirata a rigide regole di uniformità e per il resto rimessa genericamente all'autonomia degli enti, non può assimilarsi a quella di cui al complesso normativo invocato a sostegno del ricorso, che prevede una puntuale regolamentazione di fasi procedimentali, fra loro teleologicamente concatenate, a partire da quella di avvio consistente nella rilevazione dei carichi di lavoro, disciplinata con norme del decreto n. 29 del 1993 e successivamente anche dell'art. 3 della legge n. 537 del 1993 e dell'art. 22 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, alle quali va riconosciuto, secondo questa Corte, il carattere di norme di riforma economico-sociale, sì da imporsi all'osservanza anche delle regioni (sentenza n. 406 del 1995). In definitiva, nel riassetto generale volto ad individuare le effettive esigenze di impiego, attraverso la prevista verifica dei carichi di lavoro e la valorizzazione dell'istituto della mobilità, i vincoli transitori alle nuove assunzioni concorrono ad attuare i fini stessi della riforma, alla cui riuscita si riconnette un interesse nazionale in chiave di efficienza ed economicità.
5.-Restano a questo punto da esaminare le ulteriori argomentazioni svolte dalla Regione che, a sostegno dell'infondatezza della questione, deduce, anzitutto, l'impossibilità di invocare disposizioni e principi del decreto legislativo n. 29 del 1993, che sarebbero da riferire, quanto alle limitazioni per il reclutamento, soltanto all'accesso di nuovo personale dall'esterno. In proposito, è sufficiente rammentare che, secondo la giurisprudenza costituzionale, anche il passaggio ad una fascia funzionale superiore, comportando l'accesso ad un nuovo posto di lavoro, corrispondente a funzioni più elevate, è una figura di reclutamento, tanto che ad essa si applica la regola del pubblico concorso (sentenza n. 313 del 1994).
Non migliore sorte merita l'ulteriore argomento che la resistente reputa di poter trarre dall'art. 22, comma 37, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, il quale prevede che le disposizioni riguardanti lagestione del rapporto di lavoro costituiscono norme di indirizzo per le regioni che provvedono nell'ambito della propria autonomia e capacità di spesa, avvalendosi, altresì, della disciplina sulle assunzioni prevista per gli enti locali non in dissesto.
Va considerato che l'art. 3, comma 8, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 e, successivamente, anche l'art. 22, commi 6 e 7, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, lasciando fermi i principi posti dal decreto legislativo n. 29, in tema di verifiche delle esigenze funzionali finalizzate alla copertura dei posti, hanno il fine di regolare, con criteri di gradualità, i tempi, i modi ed i limiti quantitativi di esercizio della facoltà di copertura dei posti resisi disponibili, anche attraverso le procedure di mobilità.
Vero è che da queste ultime disposizioni vengono esonerati, al comma 11 di detto art. 22, gli enti locali non in dissesto e per effetto del rinvio di cui al comma 37 anche le regioni, posto che esse "si avvalgono, altresì, della disciplina sulle assunzioni prevista per gli enti locali non in dissesto".
Ma tale esonero, sottraendo le regioni ai ricordati più recenti vincoli in tema di copertura dei posti disponibili, non esclude che esse restino pur sempre tenute al rispetto delle altre disposizioni del decreto legislativo n. 29 del 1993, aventi ad oggetto l'individuazione delle esigenze funzionali degli apparati, nei limiti in cui esse costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

Quanto all'argomento secondo cui discipline analoghe a quella di cui alla norma impugnata sono state introdotte con altre leggi regionali "di cui il Governo ha consentito il corso", a prescindere dalla circostanza che le leggi richiamate sono anteriori al decreto legislativo n. 29 del 1993, è sufficiente rammentare che, secondo quanto già affermato da questa Corte, la mancata deduzione di un vizio di legittimità costituzionale da parte del Governo nel corso del procedimento di formazione di una legge regionale, ancorchè costituisca un evento che lo stesso Governo dovrebbe in ogni caso evitare, non comporta di per sè un autonomo vizio di legittimità costituzionale e non preclude, comunque, che quel vizio possa essere successivamente fatto valere nei modi e nei termini propri del procedimento in via incidentale (sentenza n. 122 del 1990).

PER QUESTI MOTIVI.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche, recante "Inquadramento del personale degli IACP delle Marche", riapprovata il 24 gennaio 1995.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15/12/95.

Depositata in cancelleria il 29/12/95.

SENTENZA N. 2
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, secondo comma, secondo periodo, del decreto del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano 23 giugno 1970, n. 20 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico), promosso con ordinanza emessa il 25 febbraio 1994 dal Consiglio di Stato, pervenuta alla Corte costituzionale il 3 gennaio 1995, sul ricorso proposto dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato contro il Comune di Merano e la Provincia autonoma di Bolzano, iscritta al n. 4 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 1995.
Visto l'atto di costituzione della Provincia di Bolzano;
udito nell'udienza pubblica del 17 ottobre 1995 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;
udito l'avvocato Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano.

(.....)

Considerato in diritto

-- La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Consiglio di Stato, investe il testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico, approvato dal Presidente della Giunta provinciale di Bolzano con decreto del 23 giugno 1970, n. 20, che, al secondo comma dell'art. 24, omette di includere le opere pubbliche statali o di interesse nazionale tra quelle per le quali non è richiesta la concessione edilizia. Questa disposizione sarebbe in contrasto con un principio generale dell'ordinamento dello Stato in materia urbanistico-edilizia, che vincolerebbe anche la potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano (artt. 4 e 8 dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670). Secondo tale principio (desunto in generale dall'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 ed in modo specifico, per le opere ferroviarie, dall'art. 10 della legge 12 febbraio 1981, n. 17 e dall'art. 25 della legge 17 maggio 1985, n. 210), non spetterebbe al comune il potere di rilasciare la concessione edilizia per le opere pubbliche statali o di interesse nazionale, per le quali vale il rispetto delle previsioni urbanistiche, ma anche la cedevolezza del potere di decisione del comune. E la modificazione edilizia di una stazione costituirebbe opera ferroviaria, alla quale applicare tale principio.
-- La Provincia di Bolzano ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza sotto diversi profili:
a) la regola che obbliga chi intende eseguire costruzioni edilizie a chiedere apposita licenza al sindaco sarebbe espressa dal primo comma dell'art. 24 del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico, mentre viene denunciato il secondo comma di tale disposizione, sicché la dichiarazione di illegittimità costituzionale non avrebbe effetto sul giudizio principale;
b) a seguito della trasformazione delle Ferrovie dello Stato prima in ente pubblico economico e poi in società per azioni, non potrebbero più trovare applicazione le norme relative alle opere edilizie delle amministrazioni statali o da realizzare su aree demaniali;

c) sarebbe erronea la qualificazione degli interventi da eseguire in locali adibiti a servizi nelle stazioni come opere pubbliche ferroviarie o di interesse nazionale.
L'eccezione di inammissibilità non può essere accolta.
Il giudice rimettente incentra la questione di legittimità costituzionale nella omessa indicazione -- nel contesto della disposizione che menziona le opere edilizie, solo quelle destinate alla difesa nazionale, per le quali non è richiesta la concessione edilizia -- anche delle opere di interesse nazionale o di quelle ferroviarie. L'esito del giudizio dovrebbe condurre, nella prospettazione dell'ordinanza di rimessione, all'estensione dell'eccezione, contenuta nel secondo comma dell'art. 24, alla regola generale dell'obbligo di concessione edilizia, stabilita nel primo comma della stessa disposizione.
In questa prospettiva è innegabile l'incidenza della soluzione del dubbio di legittimità costituzionale, riferito al secondo comma dell'art. 24, sul giudizio principale, il cui esito è condizionato dall'affermazione o meno della sottrazione alla concessione edilizia comunale delle opere ferroviarie.
Gli altri profili di inammissibilità per difetto di rilevanza tendono a trasferire nel giudizio di legittimità costituzionale valutazioni che trovano appropriata collocazione nel giudizio a quo: sia per quanto attiene all'incidenza delle trasformazioni dell'ente ricorrente sulla prosecuzione di quel giudizio; sia per la qualificazione delle opere da eseguire come opere ferroviarie o di interesse nazionale; sia, infine, per l'applicabilità ad esse delle norme relative alle opere pubbliche, per le quali il potere comunale di concessione verrebbe meno.
Il giudice rimettente, dopo aver esposto e valutato i fatti da cui ha avuto origine la controversia sottoposta al suo giudizio, ha ravvisato l'esistenza dei presupposti per l'attribuita qualificazione delle opere e per l'individuazione delle norme ad esse applicabili, con una motivazione sorretta da argomentazioni non implausibili, in quanto tale sufficiente a dare ingresso alla questione di legittimità costituzionale.
3. -- Nel merito la questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.
Il dubbio di legittimità costituzionale riguarda la ritenuta necessità che, per le opere ferroviarie, le quali comportino trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, sia sempre richiesto, secondo la disciplina legislativa della Provincia autonoma di Bolzano, un apposito provvedimento del sindaco: nella forma della licenza edilizia, secondo la dizione dell'art. 24 del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico (approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano n. 20 del 1970, vigente all'epoca della relativa richiesta per opere nella stazione ferroviaria di Merano), o sotto forma di concessione edilizia, secondo l'art. 60 del successivo testo unico nella stessa materia (approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano 26 ottobre 1993, n. 38).
Le qualificazioni della stazione come opera ferroviaria, in quanto dipendenza o pertinenza della ferrovia, e della modificazione edilizia per essa progettata come opera pubblica di interesse nazionale, rimangono nella sfera delle valutazioni proprie del giudice rimettente, attenendo agli elementi della fattispecie sottoposta al suo esame, non sindacabili nel giudizio di legittimità costituzionale.
In materia di linee ferroviarie anche le norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige prevedono, come per altre opere pubbliche, la competenza statale; stabiliscono inoltre che, ai fini dell'attuazione del piano urbanistico provinciale e dei piani territoriali di coordinamento, gli interventi siano effettuati previa intesa con la provincia interessata (art. 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381). Lo strumento dell'intesa per l'accertamento della conformità delle opere alle prescrizioni urbanistiche è previsto,

nella più ampia considerazione delle opere che devono realizzare amministrazioni statali o che insistono su aree demaniali, dall'art. 81 del d.P.R. n. 616 del 1977, che disciplina anche le procedure da seguire quando si debba provvedere in difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici.

Le norme relative allo specifico settore delle opere ferroviarie stabiliscono che l'accertamento della conformità alle prescrizioni urbanistiche sia fatto direttamente da parte dell'Azienda ferroviaria, d'intesa con le regioni interessate, le quali devono sentire gli enti locali (art. 10 della legge n. 17 del 1981); o prefigurano verifiche di conformità alle regole urbanistiche mediante procedure semplificate e con l'applicazione dell'art. 81 del d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 25 della legge n. 210 del 1985). In ogni caso non opera la disciplina dell'ordinario potere di concessione edilizia comunale e si manifesta, con modalità diverse, un principio di collaborazione e di coordinamento tra amministrazioni ed enti portatori dei vari interessi pubblici, egualmente rilevanti e coinvolti nella realizzazione di opere di competenza di una delle amministrazioni o di interesse statale.

Tanto le norme di attuazione dello statuto speciale quanto la disciplina dettata dall'art. 81 del d.P.R. n. 616 del 1977, o dalle altre norme previste specificamente per le opere ferroviarie, delineano quindi una regolamentazione che implica il coordinamento tra competenze statali in materia di opere pubbliche e competenze regionali o provinciali e locali relative all'assetto urbanistico e del territorio, in base a princìpi che trovano applicazione anche nella Provincia autonoma di Bolzano (cfr. sentenze n. 180 del 1989 e n. 216 del 1985).

In questo contesto normativo, l'art. 24 del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico, stabilendo la regola generale dell'obbligo della licenza per nuove costruzioni o per modificazioni di quelle esistenti, ed indicando con una specifica eccezione le opere destinate alla difesa nazionale (per le quali l'art. 81 del d.P.R. n. 616 del 1977 non richiede neanche le procedure d'intesa), non esclude l'applicabilità di altre disposizioni legislative che preordinano strumenti e procedure di collaborazione per la realizzazione di opere pubbliche in conformità e, se necessario, anche in deroga agli strumenti urbanistici esistenti.

La disposizione si sottrae pertanto alle censure proposte dal giudice rimettente, essendo possibile un'interpretazione della stessa adeguata ai principi costituzionali invocati; interpretazione del resto già altre volte accolta anche dalla giurisprudenza amministrativa e seguita dalla prassi dell'amministrazione provinciale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, secondo comma, secondo periodo, del decreto del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano 23 giugno 1970, n. 20 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico), sollevata, in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il

Presidente: Avv. Mauro FERRI

Redattore: Prof. Cesare MIRABELLI

SENTENZA N.26
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art 6, comma 2, ultimo periodo, e comma 3, e dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Piemonte, riapprovata l'8 marzo 1995, recante: "Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale in attuazione dell'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 25 marzo 1995, depositato in cancelleria il 31 marzo 1995 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 1995.
Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;
udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 1995 il Giudice relatore Riccardo Chieppa;
uditi l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il ricorrente, e l'Avvocato Enrico Romanelli per la regione.

(.....)

Considerato in diritto

1.-- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge della Regione Piemonte che -- in attuazione dell'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 -- disciplina il programma integrato di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale, lamentando la violazione degli artt. 5, 117 e 128 della Costituzione.
In particolare si sostiene nel ricorso che l'art. 6, comma 2, ultimo periodo -- prevedendo che il programma integrato, nella ipotesi che sia "in variante agli strumenti urbanistici ed edilizi comunali approvati o in salvaguardia", si intende approvato dalla regione, decorso inutilmente il termine di centoventi giorni dal suo invio al Consiglio regionale -- violerebbe l'autonomia comunale garantita dagli artt. 5 e 128 della Costituzione.
Si afferma, altresì, che l'art. 6, comma 3 -- stabilendo che le modifiche agli strumenti urbanistici siano introdotte d'ufficio dalla Giunta regionale qualora il termine per l'assunzione della deliberazione comunale sia inutilmente decorso -- violerebbe l'autonomia comunale garantita dagli artt. 5, 117 e 128 della Costituzione.
Infine si censura l'art. 8, comma 2, il quale, prevedendo che "qualora il programma integrato interessi aree normate ai sensi dell'art. 24 della legge regionale n. 56 del 1977 e successive modifiche e integrazioni, per queste ultime può essere mantenuta la volumetria preesistente anche in difformità da quella del piano regolatore generale vigente o in salvaguardia", porrebbe in essere una fattispecie di sanatoria di opere abusive, violando così l'art. 117 della Costituzione.
2.-- La censura concernente l'art. 6, comma 2, ultimo periodo, è fondata.
Questa Corte -- con la sentenza n. 393 del 1992 e successivamente con la sentenza n. 408 del 1995 -- ha ritenuto, specificatamente in materia di pianificazione e programmazione urbanistico-territoriale, la illegittimità costituzionale della previsione del silenzio-assenso, in sede di approvazione dei programmi integrati, sottolineando che l'istituto del silenzio-assenso può ritenersi ammissibile in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressoché assente il tasso di discrezionalità, mentre la trasposizione di tale modello nei procedimenti ad elevata discrezionalità, primi tra tutti

quelli della pianificazione territoriale, "finisce per incidere sull'essenza stessa della competenza regionale" (sentenza n. 408 del 1995).
In quest'ultima ipotesi, infatti, verrebbe a mancare l'esame e la valutazione regionale (avuto riguardo alla brevità dei tempi tecnici assegnati alla regione per il riesame), nonché il contraddittorio sulle osservazioni, ovvero il controllo della pubblica amministrazione verrebbe ad acquistare un carattere meramente eventuale precisamente in ordine a procedimenti amministrativi che comportano un ventaglio di soluzioni non determinate, né determinabili in via preventiva dalla legge. Tutto ciò è stato ritenuto irrazionale e, pertanto, non coerente avuto riguardo al principio per cui gli strumenti urbanistici generali (di ambito comunale e sovracomunale) e anche le relative varianti danno luogo ad un procedimento complesso cui devono partecipare e concorrere necessariamente il comune e la regione sia pure in posizione ineguale (cosiddetto principio dell'atto complesso).
D'altro canto la materia dei programmi integrati (come previsti dalla legge regionale impugnata) ha una duplice valenza sia urbanistica sia ambientale, anche in quanto l'approvazione regionale ricomprende tutte le autorizzazioni di competenza regionale in tema di vincoli idrogeologici, forestali ecc., nonché il parere ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 e della legge 8 agosto 1985, n. 431 (art. 6, comma 7 della legge impugnata). Pertanto, per quest'ultimo profilo ambientale opera il principio fondamentale, risultante da una serie di norme in materia ambientale, della necessità di pronuncia esplicita mentre il silenzio dell'amministrazione preposta a vincolo ambientale non può avere valore di assenso (sentenza n. 302 del 1988).
Tanto si evince dagli artt. 14, comma 4, 16, comma 3, 17, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dall'art. 19, comma 1, della stessa legge nel testo sostituito dall'art. 2, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537; dall'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, sia nel testo originario, sia in quello modificato dall'art. 12, comma 2, del d.l. 12 gennaio 1988, n. 2, come sostituito dalla legge di conversione 13 marzo 1988, n. 68, nonché nel testo vigente dell'art. 8, comma 12, del decreto-legge 24 gennaio 1996, n. 30; e infine dall'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nel testo risultante a seguito delle aggiunte introdotte dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431.
La illegittimità della previsione del silenzio-assenso in materia di pianificazione (non meramente attuativa e esecutiva) urbanistico-territoriale ed il conseguente venir meno di detto istituto nella normativa statale, per effetto della sentenza n. 393 del 1992, consente -- come affermato nella sentenza n. 408 del 1995 -- di ritenere attualmente vigente nella legge statale in materia, un principio fondamentale opposto, che considera indispensabile una valutazione esplicita da parte degli organi regionali nei procedimenti che necessitano del diversificato contributo degli organi e uffici competenti coinvolti nella procedura.
Ne consegue che relativamente ai programmi integrati, valgono, in sede di legislazione regionale, i principi fondamentali che sono desumibili dalla sentenza n. 393 del 1992 e che risultano, altresì, ribaditi ed esplicitati con la sentenza n. 408 del 1995.
Deriva, altresì, che la legge regionale impugnata, nella parte in cui prevede l'istituto del silenzio-assenso ai fini dell'approvazione regionale dei programmi integrati, difformi dagli strumenti urbanistici, viola l'art. 117 della Costituzione per inosservanza dell'anzidetto principio fondamentale facilmente ricavabile dalla legislazione dello Stato specie dopo l'intervento della Corte.
Risultano assorbite -- con riguardo a questa previ-
sione -- le ulteriori censure concernenti gli artt. 5 e 128 della Costituzione.

3.-- Non fondata è, invece, la censura proposta sotto il profilo che l'art. 6, comma 3 (in base al quale qualora il termine per l'assunzione della deliberazione comunale con le determinazioni sulla richiesta regionale di modifiche al programma integrato in variante agli strumenti urbanistici sia inutilmente decorso, le modifiche stesse sono introdotte d'ufficio dalla Giunta regionale), violerebbe gli artt. 5, 117 e 128 della Costituzione.
Preliminare -- nell'esame di questa censura -- è il riferimento ai principi fondamentali della legislazione urbanistica in materia, in particolare all'art. 10, secondo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 3 della legge 6 agosto 1967, n. 765, il quale prevede diverse categorie di modifiche d'ufficio (in sede di approvazione) al piano regolatore.
Esse, tuttavia, sono ammesse a condizione che rispettino un limite ben preciso: si tratti cioè di modifiche che non comportino sostanziali innovazioni, ovvero che non mutino le caratteristiche essenziali del piano ed i criteri di impostazione dello stesso. A ben vedere si tratta di un limite strutturale che è comune ad ogni tipo di modifiche d'ufficio nell'ambito di atto complesso, soprattutto in sede di pianificazione urbanistica caratterizzata dalla duplice competenza comunale (di iniziativa e adozione) e regionale (di esame, di valutazione e verifica della coerenza degli strumenti urbanistici e l'assetto degli interessi coinvolti). In caso di mancanza delle condizioni per le modifiche di ufficio la regione ha solo il potere di non approvare il piano e di restituirlo al comune ovvero di approvarlo in parte con stralcio e restituzione per le eventuali iniziative del comune.
Di conseguenza la legge regionale censurata deve essere interpretata e coordinata con i principi fondamentali della legge statale vigente in materia di formazione e approvazione di strumenti urbanistici (art. 10, comma secondo, della legge n. 1150 del 1942, nel testo vigente citato).
Così precisati il senso e l'ambito di operatività della disposizione denunciata, essa resiste alle censure di illegittimità costituzionale, in particolare a quella -- assorbente -- relativa all'art. 117 della Costituzione, qualificandosi all'opposto, nel senso sopra specificato, in armonia con i principi posti dalla legislazione statale in materia, nel rispetto altresì dell'autonomia comunale.
4.-- Non fondata è altresì la censura concernente l'art. 8, comma 2, della legge regionale impugnata, sotto il profilo di prevedere "qualora il programma integrato interessi aree normate ai sensi dell'art. 24 della legge regionale n. 56 del 1977 ..., per queste ultime, la possibilità di mantenere la volumetria preesistente anche in difformità da quella del piano regolatore generale vigente o in salvaguardia", pur statuendo che "la disposizione non si applica in presenza di opere edilizie abusive". Detta previsione, secondo il ricorso, porrebbe in essere una fattispecie di sanatoria di opere abusive, violando l'art. 117 della Costituzione.
Al riguardo, si precisa in via preliminare che "le aree normate ai sensi dell'art. 24 della legge regionale n. 56 del 1977" cui fa riferimento la disposizione censurata, riguardano i beni culturali ambientali da salvaguardare, comprendenti anche insediamenti urbani o meno, ovvero singoli edifici e manufatti aventi carattere storico-artistico e/o ambientale.
Come ritenuto da questa Corte (sentenza n. 408 del 1995) il programma integrato è strumento polifunzionale e tra le molteplici funzioni ad esso assegnate vi è anche quella di provvedere al recupero dei centri storici.
Pertanto non è irrazionale (proprio per garantire un adeguato livello di servizi e attrezzature e il soddisfacimento di interessi sociali e collettivi essenziali) che la legge regionale consenta variazioni progettuali (in fase di attuazione del programma integrato)

con la possibilità di mantenimento della volumetria complessiva preesistente, ponendo una destinazione vincolata ad usi pubblici.
La norma regionale anzidetta (art. 8) contiene anzitutto nel comma 2, relativo alle "aree normate ai sensi dell'art. 24 della legge regionale n. 56 del 1977", la conferma dell'obbligo di pieno rispetto delle prescrizioni in materia di tutela ambientale, con la conseguente soggezione di tutte le variazioni progettuali in sede di attuazione del programma integrato che interessi dette aree alle anzidette prescrizioni ambientali, i cui vincoli non possono essere in nessun caso derogati.
L'unica derogabilità consentita è quella nei confronti del piano regolatore vigente per quanto attiene alla volumetria ed altezza massima consentita, nel senso che è ammesso il mantenimento di quella "preesistente".
Naturalmente il riferimento alla volumetria ed alla altezza preesistente può avere un ambito esclusivo limitato alle costruzioni legittimamente esistenti, in modo che il mantenimento dell'eventuale eccedenza di volumetria e di altezza (rispetto al piano regolatore vigente) riguarda ciò che è stato costruito in base ed in modo conforme a licenza o concessione edilizia valida ed operante all'epoca della costruzione, e che non sia stato oggetto di annullamento o di intervento sanzionatorio edilizio (ad esempio perché non conforme alla concessione o perché in contrasto con gli strumenti urbanistici allora vigenti). Resta comunque fuori dalla previsione ciò che è opera edilizia abusiva.
In altri termini la norma deve essere inquadrata ed interpretata alla luce del principio che la legittimità di una costruzione deve essere riguardata con riferimento alle prescrizioni urbanistiche alla data della concessione e, in taluni casi, del tempo di esecuzione dei lavori, essendo irrilevanti le sopravvenute variazioni delle previsioni dei piani urbanistici.
Tali variazioni possono condurre a decadenza della concessione ove sussistano determinati presupposti, ma in nessun caso producono una situazione di abusivismo rispetto a ciò che è stato già legittimamente costruito. In sede di programmazione urbanistica si possono introdurre discipline transitorie (variamente strutturate), che possono concernere i nuovi interventi (innovativi o modificativi) sulle volumetrie ed altezze esistenti, senza che possa configurarsi una specie di sanatoria dell'esistente.
Ciò risulta del resto anche dalla norma censurata, nella parte in cui statuisce che "la disposizione non si applica in presenza di opere edilizie abusive".

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Piemonte riapprovata in data 8 marzo 1995 recante: "Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale in attuazione dell'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179", nella parte in cui prevede il silenzio-assenso ai fini dell'approvazione regionale dei programmi integrati difformi dagli strumenti urbanistici generali;
dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 3, ed 8, comma 2, della medesima legge regionale, sollevate, in riferimento agli artt. 5, 117 e 128 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il
Presidente: Prof. Mauro FERRI
Redattore: Dott. Riccardo CHIEPPA

SENTENZA N.28
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 6 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 29 gennaio 1987, n. 4 (Applicazione di sanzione amministrativa a carico dei viaggiatori dei servizi pubblici di linea sprovvisti di valido documento di viaggio), promossi con ordinanze emesse il 1· giugno 1995 e il 31 maggio 1995 dal Pretore di Bologna e il 24 luglio 1995 dal Giudice di pace di Bologna, rispettivamente iscritte ai nn. 450, 484 e 603 del registro ordinanze 1995 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 35, 37 e 41, prima serie speciale, dell'anno 1995.
Visti gli atti di intervento della Regione Emilia-Romagna;
udito nella camera di consiglio del 13 dicembre 1995 il Giudice relatore Gustavo Zagrebelsky.

(.....)

Considerato in diritto

- La questione posta a questa Corte dal Pretore e dal Giudice di pace di Bologna, nell'ambito di tre giudizi di opposizione a ordinanze-ingiunzioni amministrative, a norma dell'art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è se siano costituzionalmente legittime, rispetto al principio di ragionevolezza e di imparzialità amministrativa (articoli 3 e 97 della Costituzione), nonché alla stregua della ripartizione costituzionale delle competenze statali, regionali e locali (articoli 117 e 118 della Costituzione), le norme degli articoli 4, 5 e 6 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 29 gennaio 1987, n. 4 (Applicazione di sanzione amministrativa a carico dei viaggiatori dei servizi pubblici di linea sprovvisti di valido documento di viaggio) secondo le quali il direttore dell'Azienda trasporti consorziali-ATC di Bologna - azienda speciale che gestisce il servizio di trasporto nello svolgimento del quale si è avuta l'infrazione dell'utente, consistente nell'utilizzo del servizio di trasporto pubblico senza valido titolo di viaggio - riceve il relativo rapporto ed emette l'atto che irroga la sanzione amministrativa, i cui proventi sono devoluti alla medesima azienda speciale.
- Le tre ordinanze pongono la medesima questione. I relativi giudizi possono essere riuniti, per essere definiti con un'unica pronuncia.
- La difesa della Regione Emilia-Romagna eccepisce preliminarmente l'irrilevanza di entrambe le questioni sollevate dal Pretore di Bologna. In un caso, nel giudizio di opposizione sarebbe stata accertata l'erroneità dell'identificazione del trasgressore, dovuta all'esibizione da parte di quest'ultimo di un documento di riconoscimento falso. Nell'altro caso, data la mancata comparizione dell'opponente, non giustificata da un legittimo impedimento, il Pretore non avrebbe potuto fare altro che convalidare il provvedimento contestato, applicando l'art. 23, quinto comma, della legge n. 689 del 1981.
Né la prima, né la seconda eccezione appaiono tuttavia fondate: non la prima, perché non spetta alla Corte costituzionale, di fronte a un'ordinanza che - come nella specie - motiva in ordine alla rilevanza della questione proposta, entrare in una valutazione sui fatti di causa che è propria del giudice rimettente; non la seconda, poiché l'esame della

legittimità costituzionale della norma che fonda il potere sanzionatorio amministrativo in questione è pregiudiziale alla pronuncia in ordine alla convalida del provvedimento oggetto dell'opposizione, convalida che non potrebbe evidentemente essere disposta per il sol fatto della mancata (ancorché ingiustificata) comparizione dell'opponente se il potere sanzionatorio contestato venisse privato della sua base legale da una decisione di illegittimità costituzionale (ipotesi evidentemente parallela a quella decisa da questa Corte, nella sentenza n. 534 del 1990, ove trattavasi di illegittimità del provvedimento sanzionatorio risultante dalla documentazione allegata all'atto di opposizione, nonché a quella decisa con la sentenza n. 507 del 1995, in cui si è ulteriormente ampliato lo spazio valutativo dell'illegittimità dell'atto anteriormente alla convalida per mancata comparizione).

4.- Nel merito, le questioni sollevate davanti a questa Corte devono essere esaminate alla luce dello sviluppo della legislazione, rispettivamente dello Stato e della Regione Emilia-Romagna, nella materia principale dei trasporti pubblici locali e in quella, che alla prima accede, delle sanzioni amministrative connesse. Per quanto qui di interesse, tale sviluppo è quello descritto di seguito.

4.1.- La legge quadro sui trasporti pubblici locali 10 aprile 1981, n. 151, all'art. 1, terzo comma, stabilisce che "le regioni delegano, di norma, agli enti locali e a loro consorzi, l'esercizio delle funzioni amministrative" loro trasferite, in materia di trasporti pubblici. L'art. 4 della medesima legge prevede le forme di esercizio dei servizi di trasporto e, tra queste, indica le aziende speciali.

La figura giuridica delle aziende speciali è prevista in generale, come modo di gestione di servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale, dall'art. 22, comma 3, lettera c), della legge 8 giugno 1990, n. 142 ed è delineata dall'art. 23 della medesima legge. L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio dell'ente locale di riferimento (comune o provincia). L'ordinamento e il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati, nell'ambito della legge, dal loro statuto e dai regolamenti. Organi dell'azienda sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Gli amministratori sono nominati e revocati secondo le modalità stabilite dallo statuto. L'attività dell'azienda è informata a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, nonché all'obbligo del pareggio di bilancio, obiettivo da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti. L'ente locale, a sua volta, conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione e provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.

Sulla base della predetta legislazione nazionale, la Regione Emilia-Romagna ha emanato la legge regionale 16 giugno 1984, n. 33 (Adeguamento della legislazione regionale concernente i trasporti pubblici locali alle norme di principio poste dalla legge 10 aprile 1981, n. 151 e riordinamento delle relative funzioni amministrative) che, all'art. 1, primo comma, conferma l'azienda speciale, quale modo di gestione dei servizi pubblici di linea per trasporto di persone di interesse regionale e locale; all'art. 1, settimo comma, prevede che, per i servizi gestiti mediante azienda speciale di pertinenza di ente locale territoriale, l'atto deliberativo che istituisce il servizio ne regolamenta contestualmente anche le modalità di esercizio; all'art. 12, infine, prevede che l'impresa che esercita servizi di trasporto pubblico di linea deve dotarsi di un responsabile di esercizio.

La medesima legge, inoltre, all'art. 36 determinava le sanzioni amministrative per i viaggiatori sprovvisti di regolare documento di viaggio, rinviando, per l'applicazione, alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e alla normativa regionale di disciplina delle sanzioni amministrative di competenza della Regione stessa; una disciplina, quest'ultima, successivamente posta con la legge regionale n. 4 del 1987 oggetto del presente giudizio (che ha abrogato l'art. 36 in discorso) e poi, ulteriormente, con la legge regionale 2 settembre 1991, n. 23 e con la legge regionale 19 agosto 1994, n. 36.
4.2.- La disciplina generale delle sanzioni amministrative è contenuta nella suddetta legge n. 689 del 1981, anche per quel che riguarda le competenze sanzionatorie delle regioni. Rispetto alla competenza legislativa regionale in materia, essa opera da legge contenente i principi fondamentali.
All'art. 17 (nelle sentenze n. 115 del 1995 e nn. 375 e 60 del 1993 di questa Corte riconosciuto norma di principio fondamentale della materia), detta legge stabilisce che il rapporto del funzionario o dell'agente che ha accertato l'illecito amministrativo deve - salvo che vi sia connessione con un fatto di reato - essere indirizzato all'ufficio statale periferico competente ovvero al prefetto, per le violazioni in materie di competenza dello Stato (commi primo e secondo); all'ufficio regionale competente, per le violazioni in materie di competenza propria o delegata delle regioni (terzo comma); al presidente della giunta provinciale o al sindaco, per le violazioni dei regolamenti provinciali o comunali (quarto comma). L'art. 18 prevede e disciplina il potere di determinare, con ordinanza motivata, la somma dovuta da chi ha commesso l'illecito e di ingiungerne il pagamento, potere attribuito ai medesimi soggetti ai quali è indirizzato il rapporto, a norma dell'art. 17 predetto.
In base alla suddetta legge dello Stato, la Regione Emilia-Romagna ha provveduto, con la legge regionale 28 aprile 1984, n. 21, a disciplinare in via generale l'applicazione delle sanzioni amministrative di sua competenza. L'art. 4, primo comma, stabilisce che l'applicazione delle sanzioni amministrative per violazioni di norme nelle materie di competenza regionale compete agli enti che, a norma dell'art. 118 della Costituzione, esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono e che, di conseguenza, salva diversa espressa disposizione, in caso di delega o sub-delega alle province, ai comuni e alle comunità montane di determinate funzioni amministrative, si intende delegata loro anche l'applicazione delle eventuali sanzioni amministrative connesse; l'art. 5, poi, determina per gli enti locali suddetti, gli organi competenti e cioè il presidente della giunta regionale per le sanzioni direttamente applicate dalla regione; il sindaco e il presidente della giunta provinciale e della comunità montana, per le sanzioni connesse a funzioni attribuite o delegate rispettivamente ai comuni, alle province e alle comunità montane; l'art. 18, infine, stabilisce che la devoluzione dei proventi delle sanzioni amministrative segua la competenza ad irrogarle, secondo il criterio già previsto dal'art. 29 della legge statale.
La Regione Emilia-Romagna ha infine approvato la legge regionale 29 gennaio 1987, n. 4, relativa alla "applicazione di sanzione amministrativa a carico dei viaggiatori dei servizi pubblici di linea sprovvisti di valido titolo di viaggio". Questa legge, che si pone come speciale rispetto a quella generale sopra indicata, relativa alle sanzioni amministrative di competenza della Regione, è quella sottoposta al vaglio di costituzionalità, nei suoi articoli 4, 5 e 6. L'art. 4 prevede che il rapporto circa la violazione riscontrata debba essere inoltrato al direttore dell'impresa, pubblica o privata, che gestisce il servizio nello svolgimento del quale è avvenuta l'inadempienza dell'utente. L'art. 5 attribuisce la competenza ad emettere l'ordinanza-ingiunzione al

responsabile di esercizio dell'impresa oppure ai direttori delle aziende speciali. L'art. 6, infine, stabilisce che i proventi delle sanzioni sono devoluti alle imprese, pubbliche o private, che gestiscono i rispettivi servizi.
5.- I giudici rimettenti dubitano innanzitutto che le norme da ultimo menzionate violino l'ordine costituzionale delle competenze statali, regionali e locali, come previste dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, secondo le indicazioni della legge n. 689 del 1981. Mentre la legge regionale impugnata prevede la competenza a ricevere il rapporto e a irrogare la sanzione del direttore dell'azienda speciale, l'art. 17, terzo comma, della citata legge n. 689 - norma di principio, alla stregua dell'art. 117 della Costituzione - con riguardo alle violazioni nelle materie di competenza (propria o delegata) delle regioni, affida il potere sanzionatorio a un "ufficio regionale competente", mentre la delega che la regione eventualmente volesse disporre potrebbe essere conferita, secondo l'art. 118 della Costituzione, oltre che alle province, ai comuni o "ad altri enti locali".
La censura non è fondata.
La legge n. 689 del 1981 deve intendersi alla luce del principio, numerose volte affermato anche nella giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale la competenza sanzionatrice non attiene a una materia a sé, ma accede alle materie sostanziali rispetto alle quali svolge una funzione rafforzatrice dei precetti stabiliti dal legislatore (sentenze n. 115 del 1995; n. 60 del 1993; nn. 401 e 123 del 1992; n. 365 del 1991; nn. 1034 e 740 del 1988). Per questa ragione, che riguarda la configurazione delle competenze tanto legislative che amministrative, è pienamente giustificata, anche se non dovuta in linea generale, la scelta del legislatore regionale, che i giudici rimettenti contestano, di determinare la competenza amministrativa (accessoria) sulle sanzioni amministrative conseguenti alla violazione delle norme sul trasporto pubblico in coincidenza con la competenza all'esercizio delle funzioni di amministrazione (principali) relative.
Pertanto, la norma dell'art. 17, terzo comma, della legge n. 689 del 1981 che attribuisce la competenza sanzionatoria, nel caso di materie di competenza propria o delegata delle regioni, "all'ufficio regionale competente", non deve essere intesa in modo rigido, tale da escludere la possibilità di delega di tale competenza, analogamente alla delegabilità - prevista dall'art. 118, terzo comma, della Costituzione - delle funzioni amministrative primarie. In altri termini, la prescrizione dell'art. 17 deve intendersi dettata per i casi in cui la funzione sanzionatoria acceda ad una funzione di amministrazione esercitata dalla regione, mantenendosi così la corrispondenza, sul piano delle competenze, tra azione e sanzione: medesima corrispondenza che viene assicurata dalle norme della legge regionale impugnata, in ordine alle funzioni amministrative concernenti i trasporti e alle relative sanzioni.
Quanto poi alla censura, secondo la quale - anche ammessa la delegabilità delle funzioni sanzionatorie in questione - la determinazione della delega a favore del direttore dell'azienda speciale violerebbe lo schema costituzionale delineato dall'art. 118, terzo comma, della Costituzione, che prevede come destinatari solo i comuni, le province e gli altri enti locali, è da rilevarsi, indipendentemente dalla disputa circa l'esatta determinazione della nozione di "ente locale", che l'azienda speciale, pur essendo entità giuridicamente distinta dall'ente territoriale di riferimento, è con esso collegata - secondo le citate norme della legge n. 142 del 1990 nonché del "regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali" approvato con d.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902 - da vincoli così stretti, sul piano della formazione degli organi, del rispetto degli indirizzi, del controllo e della vigilanza, da dover essere considerata elemento del sistema di amministrazione che fa capo all'ente territoriale (nel nostro caso, il comune).

Stante questa appartenenza, che si manifesta attraverso gli incisivi poteri riconosciuti all'ente locale territoriale, il quale resta comunque il soggetto al quale le funzioni amministrative fanno capo e del cui esercizio esso è responsabile nei confronti della comunità degli amministrati, oltre che, nel caso di azioni o di omissioni contrarie alla legge, di fronte agli organi di controllo e a quelli giurisdizionali, non si può dire alterato lo schema di rapporto tra la regione, le province, i comuni e gli altri enti locali, tracciato dall'art. 118 della Costituzione.
6.- Le norme considerate della legge regionale impugnata sono altresì sospettate d'incostituzionalità per violazione dei principi organizzativi della pubblica amministrazione di imparzialità e buon andamento, previsti dall'art. 97 della Costituzione. Secondo le ordinanze dei giudici rimettenti, il direttore dell'azienda speciale non sarebbe collocato in condizione di "terzietà" e imparzialità rispetto agli interessi coinvolti nella vicenda applicativa di sanzioni amministrative, terzietà e imparzialità che, ad avviso dei rimettenti, derivano come conseguenza del precetto costituzionale invocato. Tale organo, in applicazione dell'art. 11 della legge n. 689, in relazione all'art. 1 della legge impugnata, oggetto di successive modificazioni nella misura della sanzione (legge regionale 2 settembre 1991, n. 23 e legge regionale 19 agosto 1994, n. 36), è chiamato a determinare la sanzione amministrativa pecuniaria entro un limite minimo e uno massimo, in modo da tener conto della gravità della violazione, dell'opera eventualmente svolta per eliminarne o attenuarne le conseguenze, della personalità del trasgressore e, infine, delle sue condizioni economiche. Tutto ciò richiederebbe dal direttore dell'azienda una visione imparziale dei casi che gli sono sottoposti. Ma la sua posizione di parte interessata lo renderebbe istituzionalmente inidoneo a svolgere il compito affidatogli, tanto più che egli è al vertice di un ente, l'azienda speciale, che per legge (art. 23 della legge n. 142 del 1990) è tenuta all'obbligo di pareggio del bilancio, da perseguire "attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi".
Anche questa prospettazione della questione d'incostituzionalità è infondata.
E' nella logica della "depenalizzazione" operata con la legge n. 689 del 1981 che le sanzioni amministrative, un tempo di natura penale e quindi di competenza dell'autorità giudiziaria, essa sì collocata in posizione disinteressata di "terzietà", siano oggi di competenza dell'autorità amministrativa alla quale, per definizione, non è estraneo l'interesse al rafforzamento, tramite l'applicazione delle sanzioni, delle prescrizioni alla cui osservanza essa è preposta. Il concetto stesso di "terzietà", tipico della posizione del giudice, non è dunque bene evocato a proposito dell'amministrazione, quand'anche essa sia chiamata ad agire nell'ambito di procedimenti strutturati secondo regole di contraddittorio (come accade nella specie, a norma dell'art. 18, secondo comma, della legge n. 689). La garanzia insita nell'esistenza di un'istanza "terza" non viene, del resto, sottratta agli interessati, potendosi essi rivolgere, in sede di opposizione alle determinazioni dell'autorità amministrativa, all'autorità giudiziaria, a norma degli articoli 22 e 23 della stessa legge.
Ciò che conta, ai fini dell'imparzialità e del buon andamento, è che il soggetto titolare della potestà sanzionatrice debba operare, secondo la legge, al solo fine del perseguimento del pubblico interesse, senza mescolanze o indebite interferenze di interessi di natura privatistica. Non si giustificano perciò i dubbi di costituzionalità sollevati nel caso in esame, in relazione a una azienda speciale che, pur agendo con criteri imprenditoriali, è predisposta pur sempre alla cura esclusiva di interessi di natura pubblicistica. D'altro canto, i penetranti poteri di indirizzo, controllo e vigilanza - che possono incidere perfino sulla permanenza in carica degli amministratori - di cui

dispone l'ente locale territoriale di riferimento (la cui eventuale competenza in materia di sanzioni amministrative non potrebbe essere in nessun modo sospettata d'illegittimità) confermano l'appartenenza dell'azienda speciale a quella medesima area di interessi pubblicistici di natura obiettiva, i quali bastano a giustificare l'idea che essa rivesta natura imparziale, dal punto di vista dei requisiti previsti dalla Costituzione in ordine all'amministrazione. E, infine, deve considerarsi - ai fini dell'apprezzamento dell'idoneità della legislazione regionale in materia a superare il vaglio di costituzionalità - il già richiamato art. 12 della legge regionale Emilia-Romagna n. 33 del 1984 il quale, prevedendo la figura del "responsabile di esercizio" (figura coincidente con quella del direttore dell'azienda speciale), conferma il rilievo dato alle esigenze di buon andamento e imparzialità nell'organizzazione dei servizi pubblici di trasporto locale.
Né queste valutazioni sono destinate a mutare in considerazione del fatto che i proventi delle sanzioni sono devoluti all'azienda medesima (art. 6 della legge impugnata) e questa è tenuta dall'art. 23, comma 4, della legge n. 142 del 1990 all'obbligo del pareggio del bilancio "da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi", formula che consente di considerare rilevante, come ricavo, il recupero del prezzo del documento di viaggio ma non il provento della sanzione pecuniaria irrogata.
Non si nega che, in pratica, possano darsi abusi, come quelli denunciati nelle ordinanze di rimessione (utilizzazione di routine di documenti già predisposti e applicazione costante del massimo della sanzione). Ma questi abusi, per quanto gravi e privi di giustificazione, restano comunque violazioni della legge riconducibili a comportamenti propri dell'autorità agente e come tali devono essere contrastati davanti ai giudici, nelle forme che l'ordinamento consente di attivare. Essi, costituendo per l'appunto violazioni di fatto della legge, non possono convertirsi di per sé in vizio della legge stessa.
7.- Quanto infine alla pretesa violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella sua accezione di imperativo di razionalità, affacciata sulla considerazione che la legge impugnata deroga, per il caso particolare dei trasporti pubblici, alla disciplina regionale generale sulle sanzioni amministrative prevista nella legge regionale 28 aprile 1984, n. 21, è sufficiente dire che, a seguire l'argomentazione dei giudici rimettenti, nessuna legislazione di specie sarebbe da ammettersi, mentre è evidente che l'opera del legislatore consiste in classificazioni legate tra loro dal rapporto genere-specie, norme generali-norme speciali. L'art. 3 della Costituzione e il canone della ragionevolezza che su di esso è stato elaborato richiedono che ogni deroga possa appoggiarsi su una ragione giustificatrice non arbitraria, ma non la impediscono affatto. La sentenza n. 375 del 1993 di questa Corte, evocata dai giudici rimettenti, è su questa linea, avendo giudicato incostituzionale una legge regionale derogatoria di altra legge regionale, non in quanto tale, ma in quanto "incongruamente derogatoria".
Nel caso in esame, la scelta del legislatore regionale non è certamente arbitraria. Basta, in proposito, considerare le ragioni generali che giustificano l'unione della competenza sanzionatrice a quella amministrativa cui la prima accede, nonché l'opportunità di non gravare su altre autorità amministrative, accollando loro una attività certamente onerosa sul piano organizzativo e, data la separazione dalle funzioni amministrative primarie, non facilmente raccordabile con esse.
8.- Da quanto sopra esposto risulta che la scelta organizzativa contenuta negli articoli 4, 5 e 6 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 29 gennaio 1987, n. 4 - pur non essendo costituzionalmente dovuta, come conferma la notevole varietà delle soluzioni

adottate in materia dalla legislazione delle diverse regioni - non è in contrasto con la Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,
dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5 e 6 della legge regionale dell'Emilia-Romagna 29 gennaio 1987, n. 4 (Applicazione di sanzione amministrativa a carico dei viaggiatori dei servizi pubblici di linea sprovvisti di valido documento di viaggio), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 97, 117 e 118 della Costituzione, con le ordinanze del Pretore e del Giudice di pace di Bologna indicate in epigrafe.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il

SENTENZA N.79
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, della legge della Regione Lombardia 9 settembre 1989, n. 42 (Integrazioni e modifiche alla L.R. 28 giugno 1988, n. 37 "Piano di organizzazione dei servizi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e norme in materia di raccolta e smaltimento differenziati dei rifiuti urbani") promossi con ordinanze emesse dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia il 14 giugno-17 ottobre 1994, l'8 marzo 1995, l'11 maggio 1995, il 17 maggio 1995 ed il 29 maggio 1995, rispettivamente iscritte ai nn. 251, 422, 423, 490 e 494 del registro ordinanze 1995 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 19, 28 e 38, prima serie speciale, dell'anno 1995.

Visti gli atti di costituzione di Giovanni Comi ed altri, del Comune di Carimate, della Gesam s.p.a., del Comune di Cantù, della Progesam Ecosistemi s.r.l., della Simec s.p.a. e del Comune di Cerro Maggiore;

udito nell'udienza pubblica del 12 dicembre 1995 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

uditi gli avvocati Gustavo Romanelli per Giovanni Comi ed altri, Luigi Manzi per il Comune di Carimate, Federico Sorrentino per il Comune di Cantù, Aldo Travi e Fabio Lorenzoni per il Comune di Cerro Maggiore, Giuseppe F. Ferrari per la Gesam s.p.a., Giuseppe F. Ferrari e Beniamino Caravita di Toritto per la Progesam Ecosistemi s.r.l., Carlo Mezzanotte per la Simec s.p.a.

(.....)

Considerato in diritto

1. -- I dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia investono la legge della Regione Lombardia 9 settembre 1989, n. 42, che integra e modifica la legge regionale 28 giugno 1988, n. 37, concernente il piano di organizzazione dei servizi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Il giudice rimettente dubita che l'art. 3, commi 8 e 9, della legge regionale n. 42 del 1989 violi gli artt. 117, primo comma, e 128 della Costituzione e sia in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione, enunciato dall'art. 97 della Costituzione.

La disposizione denunciata prevede che la Giunta regionale si avvale, per gli adempimenti istruttori relativi all'approvazione dei progetti per la realizzazione e gestione di pubbliche discariche controllate di rifiuti solidi urbani, di un apposito gruppo di valutazione composto dai responsabili dei servizi regionali competenti, alle cui riunioni per l'esame dei singoli progetti è invitato, tra gli altri, il sindaco del Comune interessato.

Il procedimento, così configurato, sarebbe in contrasto con un principio fondamentale stabilito da una legge dello Stato, che costituisce un limite per la legislazione regionale. Carattere di principio è attribuito dal giudice rimettente alla disciplina dettata dall'art. 3-bis del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 361, introdotto dalla legge di conversione 29 ottobre 1987, n. 441. Nel contesto di disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei

rifiuti, la legge statale prevede che i provvedimenti di approvazione dei progetti per la realizzazione di discariche pubbliche, che costituisce, ove occorra, variante dello strumento urbanistico generale, sono adottati dalla giunta regionale in base alle risultanze di apposite conferenze, alle quali partecipano i responsabili degli uffici regionali competenti ed i rappresentanti degli enti locali interessati. I Comuni verrebbero così coinvolti nel procedimento di localizzazione delle discariche, che incide sullo strumento di pianificazione urbanistica.
Ad avviso del giudice rimettente, la disposizione regionale denunciata non rispetterebbe questo principio, stabilito dalla legislazione statale, riducendo la partecipazione dei Comuni ad un mero invito a partecipare alle riunioni di un gruppo di valutazione regionale, che costituisce un organismo tecnico-burocratico. Non sarebbe, quindi, salvaguardata l'autonomia del Comune interessato all'assetto ed all'utilizzazione del territorio. Inoltre il procedimento delineato dalla legge regionale non sarebbe ragionevole, né adeguato al fine di concentrare i momenti di valutazione e di adozione del provvedimento.
2. -- Le questioni di legittimità costituzionale riguardano tutte la medesima disposizione legislativa in riferimento agli stessi parametri. I relativi giudizi possono essere, quindi, riuniti per essere definiti con unica sentenza.
3.1. -- L'eccezione di inammissibilità, proposta per le questioni sollevate con le ordinanze (R.O. n. 422, 423, 490 e 494 del 1995), la cui motivazione si limita a richiamare la precedente ordinanza dello stesso Tribunale amministrativo che ha sollevato identica questione, è fondata.
Il giudice rimettente, nel motivare la rilevanza rispetto al giudizio in corso e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale che intende proporre, deve non solo descrivere la concreta fattispecie sottoposta al suo giudizio, ma anche rendere esplicite le ragioni che lo portano a dubitare della legittimità costituzionale della norma che ritiene di dover applicare. Questa necessaria motivazione deve essere autosufficiente e non può essere sostituita né, se carente, integrata dal rinvio alla motivazione di altra ordinanza di rimessione, sia pure emessa dallo stesso giudice ma relativa ad altro procedimento, tanto più che la riunione dei giudizi in corso in sede di legittimità costituzionale è del tutto eventuale e non può avere effetto sanante della insufficiente o carente motivazione dell'ordinanza di rimessione. Se manca tale motivazione, non sarebbe in alcun modo possibile la necessaria verifica dell'avvenuto apprezzamento da parte del giudice rimettente della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione.
3.2. -- Vanno invece disattese le altre eccezioni di inammissibilità, riferite alla questione sollevata con l'ordinanza iscritta al n. 252 del R.O. 1995.
Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha descritto la fattispecie sottoposta al suo giudizio in modo tale da dar conto dell'avvenuto apprezzamento della rilevanza della questione, non essendo a tal fine richiesta la completa narrazione delle vicende del giudizio principale.
Gli altri profili di inammissibilità che sono stati prospettati, attinenti in particolare alla condizione delle parti ed all'esito del giudizio principale, tendono a trasferire nel giudizio di legittimità costituzionale questioni e valutazioni che trovano appropriata collocazione nel processo dinanzi al Tribunale amministrativo rimettente.
4. -- Nel merito la questione deve essere esaminata esclusivamente nei limiti fissati dall'ordinanza di rimessione, non potendo quindi essere integrata con altri profili e parametri indicati dalle parti costituite dinanzi alla Corte.

Il dubbio di legittimità costituzionale, riguardante l'istruttoria per l'approvazione dei progetti dei nuovi impianti di trattamento e di stoccaggio dei rifiuti, muove dalla considerazione che la disposizione regionale denunciata si discosterebbe dai principi fissati dal legislatore statale, escludendo o limitando il coinvolgimento del Comune nel relativo procedimento. Diversa sarebbe, difatti, l'incidenza dell'ente locale nel far valere gli interessi territoriali ed urbanistici dei quali è portatore, a seconda che esso partecipi alla apposita conferenza prefigurata dalla legge statale o, invece, sia solo invitato alle riunioni del gruppo di valutazione previsto dalla legge regionale.
La questione è fondata.
La localizzazione e l'attivazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani coinvolgono molteplici interessi, rappresentati da enti diversi. Tali interessi vengono valutati e ponderati con procedimenti destinati ad attuare il principio di cooperazione, pur quando rimane intoccata l'imputazione della decisione finale ad uno solo degli enti, dovendosi tenere conto dei diversi interessi, senza che possa essere impedita l'adozione di un provvedimento necessario per realizzare impianti ritenuti indispensabili per la comunità.
L'art. 3-bis del decreto-legge n. 361 del 1987 non innova in ordine alle competenze disciplinate da altre disposizioni in materia di smaltimento di rifiuti, ma, dettando la regola del procedimento, delinea la cooperazione tra gli enti a vario titolo coinvolti nelle determinazioni relative alla localizzazione ed alla attivazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani secondo lo schema della "conferenza", alla quale partecipano i rappresentanti degli enti interessati e che ha il compito di acquisire e valutare "tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le esigenze ambientali e territoriali".
Si è in presenza di una figura organizzativa non priva di precedenti nell'ambito degli strumenti di coordinamento dell'esercizio di funzioni amministrative diverse. Tale istituto si è sviluppato con ulteriori e puntuali applicazioni successive al decreto-legge n. 361 del 1987 (v. art. 2 del decreto-legge 1· aprile 1989, n. 21; art. 3 della legge 5 giugno 1990, n. 135; art. 3 della legge 29 novembre 1990, n. 380; art. 7 della legge 15 dicembre 1990, n. 385; art. 4 della legge 15 dicembre 1990, n. 396), ed ha trovato poi configurazione generale e sistematica nella conferenza di servizi prevista nella disciplina del procedimento amministrativo (art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241).
Per sua natura la conferenza, destinata a costituire un raccordo tra amministrazioni diverse, è caratterizzata, per la struttura, dalla contestuale partecipazione delle amministrazioni portatrici degli interessi coinvolti (sentenze nn. 348 e 62 del 1993 e n. 37 del 1991). Quanto alla funzione, la conferenza risponde non solo all'esigenza di accelerare i tempi del procedimento, rendendo contestuali le determinazioni spettanti a ciascuna amministrazione, ma anche alla possibilità di consentire dialogo e reciproca interlocuzione, quale strumento idoneo a sviluppare e rendere effettiva la cooperazione in vista di obiettivi comuni.
La conferenza viene così ad assumere il rilievo di un metodo che caratterizza il procedimento di raccolta, di valutazione e di espressione dei diversi interessi, anche quando non modifica le competenze in ordine ai singoli atti del procedimento (quali pareri, autorizzazioni, concessioni, nullaosta) ed al provvedimento finale.
A queste caratteristiche di principio non risponde il gruppo di valutazione previsto dall'art. 3 della legge regionale n. 42 del 1989, che è configurato come organismo interno all'amministrazione, composto dai responsabili di servizi regionali. Inoltre, secondo la disciplina regionale, la partecipazione dei Comuni alle riunioni del gruppo di

valutazione per l'esame di singoli progetti ai quali sono interessati è resa possibile ma non è necessaria, né è prevista l'adozione del metodo che caratterizza la conferenza tra amministrazioni diverse quale strumento di raccordo, di reciproco coordinamento, di comune valutazione, anche rimanendo intoccate le competenze proprie di ciascun ente.
La sostituzione, operata dal legislatore regionale, di un "gruppo di valutazione" all'"apposita conferenza" non risponde quindi, in contrasto con l'art. 117 della Costituzione, al principio fondamentale espresso dalla legge statale, relativamente alle modalità di partecipazione dei Comuni al procedimento per l'approvazione dei progetti di nuovi impianti di trattamento e di stoccaggio dei rifiuti urbani.
Ogni altro profilo rimane assorbito.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,
1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, della legge della Regione Lombardia 9 settembre 1989, n. 42 (Integrazioni e modifiche alla L.R. 28 giugno 1988, n. 37 "Piano di organizzazione dei servizi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e norme in materia di raccolta e smaltimento differenziati dei rifiuti urbani"), nella parte in cui prevede che la Giunta regionale si avvale di un "apposito gruppo di valutazione";
2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, della legge della Regione Lombardia 9 settembre 1989, n. 42, sollevate, in riferimento agli artt. 117, primo comma, 118 e 97, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con le ordinanze iscritte ai nn. 422, 423, 490 e 494 del R.O. 1995, di cui in epigrafe.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il
Presidente: Avv. Mauro FERRI
Redattore: Prof. Cesare MIRABELLI

SENTENZA N. 93
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio, riapprovata il 7 marzo 1995 dal Consiglio regionale, recante: "Proroga del termine di cui all'art. 58 della legge regionale 31 dicembre 1987, n. 64, concernente le norme per l'autorizzazione, la vigilanza e le convenzioni con le case di cura private", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 29 aprile 1995, depositato in cancelleria il 5 maggio successivo ed iscritto al n. 35 del registro ricorsi 1995.
Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;
udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 1996 il Giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;
udito l'Avvocato dello Stato Giuseppe O. Russo per il ricorrente.

(.....)

Considerato in diritto

1. -- Il Presidente del Consiglio dei ministri sottopone al giudizio di costituzionalità, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, la legge della Regione Lazio, riapprovata in identico testo, a maggioranza assoluta, il 7 marzo 1995 in seguito a rinvio governativo della precedente delibera legislativa del 20 aprile 1994, contenente "Proroga del termine di cui all'art. 58 della legge regionale 31 dicembre 1987, n. 64, concernente le norme per l'autorizzazione, la vigilanza e le convenzioni con le case di cura private".
2. -- La questione è fondata.
La materia su cui verte il presente giudizio appartiene incontrovertibilmente alla competenza legislativa regionale concorrente, a norma dell'art. 117 della Costituzione, in quanto compresa nella "assistenza sanitaria ospedaliera".
La legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), all'art. 43 (Autorizzazione e vigilanza su istituzioni sanitarie) stabilisce al primo comma che la "legge regionale disciplina l'autorizzazione e la vigilanza sulle istituzioni sanitarie di carattere privato ... e definisce le caratteristiche funzionali cui tali istituzioni e aziende devono corrispondere onde assicurare livelli di prestazioni sanitarie non inferiori a quelle erogate dai corrispondenti presidî e servizi delle unità sanitarie locali. Restano ferme le funzioni di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 5". Tale articolo 5 della legge n. 833 prevede che "la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni in materia sanitaria, attinente ad esigenze di carattere unitario ... spetta allo Stato e viene esercitata, fuori dei casi in cui si provveda con legge o con atto avente forza di legge, mediante deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, d'intesa con il Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale".
Sulla base di questa disciplina, è stato emanato il d.P.C.m. 27 giugno 1986 (Atto di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni in materia di requisiti delle case di cura private) il quale, dopo aver stabilito norme procedimentali e sostanziali in tema di requisiti minimi generali strutturali, tecnico-sanitari e di organizzazione del personale, cui è subordinata l'autorizzazione delle case di cura

private, prevede all'art. 38 (Termini per l'adempimento) che "le regioni nell'ambito della propria autonomia" fissino "i termini per l'adempimento delle prescrizioni da esse dettate sulla base degli indirizzi contenuti nel presente provvedimento. In ogni caso tale termine non potrà andare oltre il 31 dicembre 1989".
La Regione Lazio, dal canto suo, con la legge regionale 31 dicembre 1987, n. 64 (Norme per l'autorizzazione, la vigilanza e le convenzioni con le case di cura private) ha dato séguito all'atto di indirizzo e coordinamento contenuto nel d.P.C.m. 27 giugno 1986 e ha stabilito, al secondo comma dell'art. 6 (Requisiti minimi), che le case di cura private già autorizzate all'atto della pubblicazione della legge medesima devono adeguarsi alle prescrizioni in essa contenute entro il termine previsto al primo comma del successivo articolo 58, il quale a sua volta - conformemente a quanto previsto nell'atto statale di indirizzo e coordinamento - lo fissava al 31 dicembre 1989. Nel medesimo articolo 58 (Norme transitorie) si stabiliva che le case di cura già autorizzate, ai fini dell'adeguamento alla nuova normativa, dovessero presentare alla regione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale, a pena di revoca dell'autorizzazione anteriore, una nuova domanda corredata dalla documentazione comprovante il possesso dei requisiti atti ad assicurare la funzionalità e l'efficienza delle strutture. A ciò seguiva la previsione di un procedimento scandito: a) dalla pronuncia della regione in ordine all'accoglibilità della domanda e dalla fissazione di un termine entro il 31 dicembre 1989 (eventualmente prorogabile per giustificati e dimostrati motivi tecnici, ma sempre entro la medesima data) per la realizzazione effettiva degli adeguamenti strutturali e tecnici, con eventuale indicazione degli adempimenti necessari a ovviare ad eventuali incompletezze o imperfezioni della documentazione allegata alla domanda o della progettazione, rispetto ai requisiti fissati dalla Giunta regionale in sede di esame dell'accoglibilità della domanda; b) dall'adeguamento delle case di cura, entro centoventi giorni dalla dichiarazione di accoglibilità della domanda, alle disposizioni previste in materia di personale; c) dall'ispezione tecnica disposta dalla regione, alla scadenza del termine concesso per gli adeguamenti tecnici e strutturali e, finalmente, d) dal rilascio della nuova autorizzazione, in caso di esito positivo dell'ispezione, ovvero, in caso contrario, dalla revoca dell'autorizzazione anteriore: revoca disposta per il mancato rispetto del termine (eventualmente prorogato) fissato dalla regione per gli adeguamenti strutturali e tecnici.
I tempi di attuazione dell'anzidetta complessa disciplina, originariamente stabiliti - come si è detto - tanto dalla normativa statale quanto da quella regionale al 31 dicembre 1989, hanno poi subíto proroghe. A livello statale, il d.P.C.m. del 2 marzo 1990, adottato nell'ambito della funzione di indirizzo e coordinamento per far fronte alla "ritenuta necessità di differire il predetto termine per evitare situazioni disomogenee sul territorio nazionale", ha stabilito nel suo articolo unico lo spostamento del termine anzidetto al 31 dicembre 1990. Nell'ambito della Regione Lazio si è avuto uno slittamento ulteriore e indipendente, dapprima al 31 dicembre 1992 (art. 1 della legge regionale 24 febbraio 1992, n. 21), poi al 31 dicembre 1993 (art. 2 della legge regionale 16 aprile 1993, n. 18) e infine, con l'art. 1 della legge regionale ora impugnata, al 31 dicembre 1994 (e, per alcune case di cura indicate all'art. 2 della stessa, al 31 dicembre 1995).
Questo essendo lo sviluppo della normazione statale e regionale in materia, la questione che viene sottoposta all'esame di questa Corte è se la proroga regionale al 31 dicembre 1994 (nonché, per casi particolari, al 31 dicembre 1995) stabilita nella legge regionale oggetto dell'impugnativa del Governo, discostandosi dal termine stabilito dall'atto di indirizzo e coordinamento assunto a norma dell'art. 43, primo comma, della legge n. 833

del 1978, si risolva in una violazione della ripartizione costituzionale delle competenze a norma dell'art. 117 della Costituzione.
3. -- La questione anzidetta - sulla cui proponibilità non influisce la circostanza che le due precedenti proroghe del termine, disposte da leggi della Regione Lazio, non siano state contestate dal Governo - si riduce, nell'essenziale, al punto se sia consentito allo Stato, nell'esercizio della potestà di indirizzo e coordinamento (potestà, nel caso specifico, non controversa), di porre limiti temporali per l'adeguamento, vincolanti le regioni nell'esercizio delle loro competenze.
La risposta positiva discende con evidenza dal fatto che la posizione del termine vale a rendere concreto il vincolo alle prescrizioni sostanziali che, per esigenze unitarie, lo Stato ritiene di stabilire. In generale, i termini come quello in questione e la loro vincolatività, nel contenzioso sul riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni, non vengono in evidenza in quanto tali, non essendo altro che il mezzo attraverso il quale il potere statale di indirizzo e coordinamento si sostanzia nel tempo, contemperando le esigenze pratiche dell'adeguamento da parte regionale con il carattere obbligatorio di tale adeguamento. In assenza, tale contemperamento diverrebbe irrealizzabile, con una possibile opposta, ma comunque insostenibile conseguenza: o l'obbligo di adeguamento immediato e istantaneo, con pregiudizio delle esigenze di gradualità e funzionalità dell'amministrazione regionale, ovvero la vanificazione del carattere costringente della funzione statale di indirizzo e coordinamento, con la sua riduzione di fatto a mera raccomandazione.
Pertanto, non può dubitarsi che la possibilità di porre limiti temporali all'opera di adeguamento delle regioni - limiti attraverso i quali trovi ragionevole equilibrio il duplice interesse anzidetto - rientri nella funzione statale suddetta; così come, per converso, non può dubitarsi del dovere delle regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, di rispettarli. E, costituendo, in questo caso, la potestà statale in esame una manifestazione dinamica dei "principi fondamentali" delle materie attribuite alla competenza concorrente delle regioni, non v'è dubbio che la violazione degli atti del Governo assunti, conformemente a legge, nell'esercizio di tale potestà si risolva in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.
Un'attenuazione alla rigidità della predetta conclusione può derivare, peraltro, dalla considerazione che, in sede di indirizzo e coordinamento, l'autorità statale non dispone che di un potere di portata generale, con riferimento alle regioni nel loro insieme. Non si può escludere, invece, la possibilità che singole regioni, per ragioni eccezionali che le riguardino specificamente e ne differenzino la posizione rispetto a quella delle altre, adeguino le cadenze temporali stabilite dallo Stato alle particolarità delle situazioni sulle quali esse devono provvedere. Ma tali deroghe, che il legislatore regionale disponga non per eludere ma, al contrario, per poter rispettare le prescrizioni poste dallo Stato, per essere costituzionalmente legittime devono risultare ragionevolmente e concretamente giustificate in relazione alle situazioni su cui la singola regione deve provvedere.
4. -- La "proroga del termine di cui all'art. 58 della legge regionale 31 dicembre 1987, n. 64, concernente le norme per l'autorizzazione, la vigilanza e le convenzioni con le case di cura private" disposta con l'impugnata legge della Regione Lazio, valutata alla stregua dei principi ora esposti, è incostituzionale. Dalla sequenza di differimenti del termine per l'adeguamento alle prescrizioni adottate dallo Stato relativamente ai requisiti delle case di cura private, risulta come conseguenza che, nella Regione Lazio, si è consentito il protrarsi di una situazione anomala dal 31 dicembre 1990 - data di scadenza della proroga disposta dal secondo atto statale d'indirizzo e coordinamento - al

31 dicembre 1993, data di scadenza della proroga disposta con la legge regionale n. 18 del 1993 e che, con la legge regionale oggetto della presente questione di costituzionalità, tale situazione si è tentato di procrastinare al 31 dicembre 1994 (e alla stessa data dell'anno successivo, in alcune situazioni speciali di cui all'art. 2 della legge). Nella sostanza, la Regione Lazio, attraverso successivi interventi legislativi, ha sospeso l'obbligo di adeguamento alla normativa generale posta dallo Stato in riferimento alle case di cura private operanti sul suo territorio addirittura per quattro anni (cinque, nei casi previsti dall'art. 2 della legge impugnata). Né risultano ragioni particolari che giustifichino tale macroscopica differenziazione rispetto alla disciplina comune, applicata da tempo nelle altre regioni.

A ciò deve aggiungersi, sotto diverso aspetto, che il termine della proroga prevista con la legge regionale impugnata è stato fissato a un momento anteriore all'entrata in vigore della legge stessa (il 31 dicembre 1994, mentre la legge è stata riapprovata, in seguito a rinvio del Governo, il 7 marzo 1995), cosicché tale proroga in nessun modo potrebbe essere configurata come un mezzo per consentire e promuovere la regolarizzazione delle posizioni dei soggetti privati ancora aperte, senza dover procedere alla revoca dell'autorizzazione. La legge che contiene la proroga in questione, concernendo comunque un tempo trascorso, contrariamente alle apparenze, non rivolge una prescrizione nei confronti dei gestori delle case di cura private (i quali, se si sono nel frattempo adeguati a ciò che era loro stato richiesto dalla precedente normativa, lo hanno fatto fuori termine) ma mira, in realtà, a una sanatoria di situazioni illegittime (oltretutto con una procedura eccezionale, prevista dal comma 3 dell'art. 1 della legge impugnata, derogatoria rispetto a quella fissata nel già menzionato art. 58 della legge regionale n. 64 del 1987). Ma una simile sanatoria di situazioni illegali è a sua volta illegittima, perché in contraddizione con l'apprezzamento degli interessi generali e unitari operato dal Governo, attraverso l'approvazione dei propri atti di indirizzo e coordinamento.

Del resto - in assenza di qualunque elemento che possa indurre a ritenere che alla data del 31 dicembre 1994 tutti gli interessati abbiano regolarizzato la loro posizione e presupponendo quindi il perdurare di situazioni ancora aperte, quelle delle case di cura private operanti sulla base della "vecchia" autorizzazione e in assenza dei requisiti per ottenere la "nuova" - delle due l'una: o si è voluto sanare la posizione di qualcuno e non quella di altri, con evidente lesione del principio di uguaglianza; oppure la legge impugnata dovrebbe intendersi come un ponte verso ulteriori proroghe, fino a esaurimento delle situazioni pendenti: ciò che rappresenterebbe un'ulteriore sottolineatura del carattere elusivo del dovere di adeguamento all'atto di indirizzo e coordinamento statale.

5. -- L'impugnata legge della Regione Lazio deve dunque essere dichiarata incostituzionale. A questa conclusione non si oppone la circostanza che gli atti statali di indirizzo e coordinamento sopra menzionati, con i quali la legge regionale in questione contrasta, avrebbero dovuto essere superati da un nuovo atto governativo, da emanarsi - alla stregua dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della l. 23 ottobre 1992, n. 421), come sostituito dall'art. 9 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517 - entro il 31 dicembre 1993. Tale atto di indirizzo e coordinamento, previsto nel quadro del passaggio dal regime delle convenzioni a quello dell'accreditamento e di un conseguente nuovo sistema di classificazione delle strutture sanitarie in categorie differenziate in relazione alla tipologia delle prestazioni erogabili (nuovo art. 8, comma

4, lettera f), del decreto legislativo n. 502 del 1992), non è stato emanato. Tale inadempienza o violazione della normativa statale da parte del Governo è sintomo di un modo di procedere criticabile, ma non sarebbe certo un argomento invocabile per assolvere la Regione dalla sua inadempienza o violazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio, approvata il 20 aprile 1994 e riapprovata il 7 marzo 1995 a seguito di rinvio governativo (Proroga del termine di cui all'art. 58 della legge regionale 31 dicembre 1987, n. 64, concernente le norme per l'autorizzazione, la vigilanza e le convenzioni con le case di cura private).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il

SENTENZA N. 126
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità 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 costituzionalità 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'autorità di controllo, di cui si parlerà 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, è inammissibile. Secondo la giurisprudenza di questa Corte (tra le molte, sentenza n. 302 del 1988), le Regioni, così 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 costituzionalità, 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 è previsto il ricorso di costituzionalità 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, è 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 modalità 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 attività in esso considerato. In particolare, l'art. 8 stabilisce che (_ 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 attività all'autorità competente dello Stato membro in cui l'attività stessa è esercitata ...; b) assoggettare la loro azienda al regime di controllo di cui all'art. 9" e che (§ 2) "gli Stati membri designano un'autorità 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 (§ 1) "gli Stati membri instaurano un sistema di controllo gestito da una o più autorità 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 (§ 4) "per l'attuazione del sistema di controllo affidato a organismi privati, gli Stati membri designano un'autorità 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 modalità 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 comma 2 dell'art. 42 in questione ha stabilito, quali principi e i criteri diretti nei confronti del legislatore delegato:
a) l'individuazione dell'autorità di controllo, d'intesa con le Regioni, per le attività amministrative e tecnico-scientifiche inerenti l'applicazione dei regolamenti comunitari;
b) la disciplina degli organismi pubblici e privati incaricati delle attività 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 autorità 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 comma 2 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 così stabilite, è stato emanato il decreto legislativo n. 220 del 1995, ora impugnato.

L'art. 1 indica nel Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali l'"autorità preposta al controllo" e al coordinamento delle attività 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 è l'organo "preposto al controllo", ma il controllo sulle attività di produzione agricola, di preparazione e di importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo dell'agricoltura biologica è 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, comma 3), sono sottoposti, a norma dell'art. 4, alla vigilanza del Ministero, nonché delle Regioni e Province autonome, per le strutture ricadenti nel territorio di propria competenza. La revoca dell'autorizzazione agli "organismi" suddetti, che non siano più in possesso dei requisiti prescritti, è 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 sanità, 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 è 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 (comma 3).

Il controllo esercitato dagli "organismi autorizzati" è 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 attività alle Regioni e alle Province autonome nel cui territorio è ubicata l'azienda, mentre della notifica dell'attività di importazione è 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 già 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 riconoscibilità 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 Comunità europea, ove questi richiedano una normazione integrativa o un'attività 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 qualità nonché 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 più 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 attività 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 pressoché 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, è 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, è 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, poiché tali sono soltanto le modifiche apportate dal Ministero. Infine, alle Regioni e alle Province autonome è attribuita un'attività meramente notarile, come la ricezione della notifica dell'inizio dell'attività (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 è dunque dubitabile. Ma il giudizio sulla legittimità costituzionale di

tale normativa non può esaurirsi nella predetta constatazione, dovendosi allargare all'esame delle conseguenze che, sui rapporti di competenza tra lo Stato e le Province autonome e, più 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 particolarità 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 può sintetizzarsi come segue.
a) L'attuazione negli Stati membri delle norme comunitarie deve tener conto della struttura (accentrata, decentrata, federale) di ciascuno di essi, cosicché 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 può 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 è 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 è 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, poiché dell'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte alla Comunità europea (oggi, Unione europea), è 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", vòlta a consentire a esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attività 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 varietà di ipotesi in cui si verifica la suddetta esigenza di fornire allo Stato strumenti normativi ed esecutivi adeguati a far fronte alla sua responsabilità di ordine comunitario - il cui rispetto costituisce esso stesso essenziale interesse nazionale - è 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, nonché, 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 è 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 responsabilità 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 sé 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. Così ha ritenuto questa Corte con la sentenza n. 399 del 1987, confermata dalla sentenza n. 224 del 1994, nella quale si è detto, con riferimento alle Province autonome del Trentino-Alto Adige, che "la particolare forza propria delle norme poste nello Statuto speciale [non] può essere tale da giustificare la sopravvivenza di competenze provinciali ..., una volta che le stesse vengano a contrastare con discipline adottate in sede comunitaria nonché 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 può 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" ... (così ancora, da ultimo, nella sentenza n. 458 del 1995). Inutile dire, peraltro, che questa situazione non è quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea stessa. Così, per esempio, è 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 è stato giustificato dalla circostanza che la direttiva comunitaria faceva riferimento "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 è 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.

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 più autorità 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 è avvenuto in Italia col sistema degli "organismi riconosciuti"), "gli Stati membri designano un'autorità incaricata del riconoscimento e della sorveglianza di tali organismi".
All'espressione ora evidenziata, nella logica del regolamento comunitario, non può essere assegnato, anche letteralmente, il significato di un'unica autorità 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 già a prima vista come una forzatura, rispetto all'esigenza di cui la norma comunitaria è espressione, che è quella di prevedere un controllo pubblico e quindi, come testualmente detto, un'autorità 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 è 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 già citato n. 1 dell'art. 9 testualmente prevede la possibile esistenza di "una o più autorità 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 autorità 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 così 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'incostituzionalità dell'impugnato decreto legislativo n. 220 del 1995. Stante l'unitarietà della disciplina in esso contenuta - basata sull'incostituzionale spostamento a livello governativo di funzioni provinciali - tale declaratoria non può non investirlo nel suo complesso.
Tuttavia, la declaratoria di illegittimità 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 conformità 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 responsabilità 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, potrà farsi fronte attraverso l'esercizio dei poteri più sopra indicati (punto 5, lettera b).

7. -- La dichiarazione d'incostituzionalità 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, là ove prevede (comma 2, lettera a) che l'individuazione dell'autorità di controllo avvenga "d'intesa con le regioni". Né 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 così dire, immune dal giudizio di costituzionalità per vizio d'incompetenza. L'ordine costituzionale delle competenze, infatti, essendo indisponibile, non può dipendere da accordi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i ricorsi,

dichiara l'illegittimità costituzionale del 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), relativamente alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il

SENTENZA N. 250
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 7 agosto 1995, depositato in cancelleria il 14 successivo per conflitto di attribuzione sorto a seguito del d.P.C.m. 23 marzo 1995 recante "Determinazione dei compensi da corrispondere ai componenti delle commissioni esaminatrici e al personale addetto alla sorveglianza di tutti i tipi di concorso indetti dalle amministrazioni pubbliche", ed iscritto al n. 29 del registro conflitti 1995.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 giugno 1996 il Giudice relatore Massimo Vari;

uditi l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Giuseppe O. Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1.-- La Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 1995, recante "Determinazione dei compensi da corrispondere ai componenti delle commissioni esaminatrici e al personale addetto alla sorveglianza di tutti i tipi di concorso indetti dalle amministrazioni pubbliche" che detta una disciplina generale della materia, applicabile, in virtù dell'art. 8, alle Regioni (e agli enti pubblici non economici che da esse dipendono), non diversamente che agli enti locali e agli enti pubblici non economici, sia pure con una limitata facoltà di aumento o diminuzione delle previste remunerazioni.

La ricorrente assume l'invasività di quest'ultima disposizione che, "insieme con le precedenti in quanto da essa estese alle Regioni", inciderebbe sulla sua sfera di attribuzioni, in violazione:

-- degli artt. 5, 117, e 118 della Costituzione, anche in riferimento al d.P.R. n. 616 del 1977 e ai d.P.R. nn. 1-11 del 1972, per la lesione che l'atto apporterebbe alle sue competenze in materia di disciplina del personale; sia a considerarlo un regolamento che interviene in materia regionale, senza oltretutto alcuno specifico fondamento legislativo, sia a reputarlo un atto di indirizzo e coordinamento, sprovvisto dei necessari requisiti formali e sostanziali;

-- degli artt. 3, 5, 97 e 118 della Costituzione, con riferimento al d.P.R. n. 616 del 1977 e ai d.P.R. nn. 1-11 del 1972, per la compromissione dell'autonomia organizzativa della Regione in materie nelle quali vengono utilizzate le risorse organizzative consistenti nel personale, senza che sufficiente garanzia possa essere costituita dalla prevista percentuale "di scostamento" del 20%;

-- degli artt. 5, 119, e 81 della Costituzione, in riferimento al d.P.R. n. 616 del 1977 e ai d.P.R. nn. 1-11 del 1972, per il pregiudizio che la predeterminazione, con modesti margini di flessibilità, dell'importo dei compensi da erogare, arrecherebbe all'autonomia finanziaria e di spesa dell'ente.

2.-- L'Avvocatura dello Stato, dal canto suo, nel sostenere il carattere meramente esecutivo dell'atto denunciato rispetto all'art. 18 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, fonte normativa non contestata con il ricorso in questione, eccepisce, secondo quanto espressamente riconfermato in udienza, l'inammissibilità dell'impugnativa.
3.-- La valutazione delle censure proposte dalla ricorrente e, al tempo stesso, dell'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato, impone una preliminare ricognizione del contesto normativo in cui si colloca l'atto oggetto del conflitto. Contesto che, secondo quanto si desume anche dalle premesse del provvedimento censurato, è rappresentato, da un lato, dall'art. 41 del decreto legislativo n. 29 del 1993, concernente la razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e la revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, e, dall'altro, dall'art. 18 del d.P.R. n. 487 del 1994, contenente norme regolamentari "sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e sulle modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi".
La prima disposizione ha previsto, come è noto, l'emanazione di un regolamento, da adottare, ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, per disciplinare i requisiti di accesso agli impieghi e le relative modalità concorsuali con riferimento, tra l'altro, ai contenuti dei bandi di concorso, alle modalità di svolgimento delle prove concorsuali, alla composizione e agli adempimenti delle commissioni esaminatrici. Peraltro, come la stessa Corte costituzionale ha avuto occasione di precisare, in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale di detta disposizione (sentenza n. 359 del 1993), l'emananda disciplina avrebbe dovuto riguardare il solo impiego statale, stante il divieto, anche in relazione al disposto dell'art. 17, comma 1, lettera *b*), della legge n. 400 del 1988, di interventi regolamentari del Governo in materie riservate alla competenza regionale.
La suddetta disciplina regolamentare è stata introdotta con il d.P.R. n. 487 del 1994, il cui art. 18 ha previsto, a sua volta, l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare di concerto con il Ministro del tesoro, per determinare, relativamente a tutti i tipi di concorso, i compensi da corrispondere al presidente, ai membri e al segretario delle commissioni esaminatrici, nonché al personale addetto alla sorveglianza.
4.-- Così ricostruito il quadro normativo nel quale si inserisce il conflitto sollevato dalla Regione Lombardia, va respinta, in primo luogo, l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura dello Stato in ragione del carattere meramente esecutivo che l'atto impugnato avrebbe rispetto al menzionato art. 18 del d.P.R. n. 487 del 1994. Non si riscontrano, infatti, in esso quelle connotazioni di mera ripetizione del contenuto ovvero di puntuale e necessaria esecuzione di un atto precedente che danno luogo, per consolidata giurisprudenza, all'inammissibilità del ricorso (sentenza n. 206 del 1975 e, da ultimo, sentenza n. 215 del 1996), dal momento che è proprio al provvedimento qui all'esame che occorre far risalire l'affermazione di competenza da parte dello Stato di cui si duole la ricorrente, anziché all'art. 18 del precedente d.P.R. n. 487 del 1994, il quale, invero, non offre, sul piano interpretativo, significativi elementi nel senso di ricomprendere anche le Regioni. E questo a considerare sia il tenore letterale della disposizione, sia i limiti che la disciplina regolamentare da emanare sulla base dell'art. 41 del decreto legislativo n. 29 del 1993 non poteva non incontrare nei confronti delle

Regioni, in quanto, secondo la già richiamata sentenza n. 359 del 1993, essa avrebbe dovuto attenere al solo impiego statale.
5.-- Nel merito il ricorso è fondato, palesando l'atto caratteri di invasività che, a ben vedere, trascendono anche il problema, sul quale indugia la ricorrente, della natura giuridica del medesimo. Sia a ritenere il provvedimento che dà luogo al conflitto un regolamento, tesi per la quale sembra propendere, ancorché dubitativamente, la Regione Lombardia, sia a considerarlo un atto di indirizzo e coordinamento, come la stessa prospetta in subordine, sia a reputarlo un atto governativo a contenuto generale, esso lede sicuramente la sfera di competenza regionale in materia di personale.
Secondo l'orientamento già espresso in precedenti pronunzie della Corte, la regola di base nei rapporti fra fonti secondarie statali e fonti regionali è quella della separazione delle competenze, tale da porre le Regioni al riparo dalle interferenze dell'esecutivo centrale.
In ragione di tale separazione, la Corte ha escluso che un regolamento (governativo o ministeriale) possa contenere norme volte a limitare la sfera di competenza delle Regioni nelle materie loro attribuite (sentenze nn. 482 e 333 del 1995; 461 e 97 del 1992), disattendendo le regole costituzionali relative all'ordine delle fonti normative, nonché i principi espressamente sanciti dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988, che, al comma 1, lettera *b*), stabilisce che i regolamenti governativi di attuazione e integrazione non possono intervenire nelle materie riservate alla competenza regionale, mentre, al comma 3, circoscrive la potestà regolamentare ministeriale alle sole materie di competenza del Ministro o di autorità a lui sottordinate.
Il richiamo a tali principi appare risolutivo per la definizione del presente conflitto, senza che occorra soffermarsi sulla questione delle fonti di normazione primaria su cui l'atto stesso può ritenersi eventualmente riposare e più in particolare sulle possibili connessioni che, al di là del richiamo che esso fa in premessa all'art. 41 del decreto legislativo n. 29 del 1993, possano realmente stabilirsi con quest'ultima disposizione e con la materia che ne forma oggetto.
Fermo che tali conclusioni a maggior ragione possono valere se si considera il decreto impugnato quale atto governativo a contenuto generale, a sottrarre il provvedimento alle censure alle quali si presta non potrebbe giovare nemmeno il richiamo alla categoria degli atti espressione della funzione di indirizzo e coordinamento. Detta funzione, come la Corte ha avuto più volte occasione di affermare (sentenze nn. 124, 113 e 26 del 1994; 45 del 1993), è soggetta, quanto a fondamento ed esercizio, a puntuali requisiti di forma e di sostanza che nella specie non si riscontrano: di forma, perché la funzione stessa deve trovare svolgimento in forma collegiale e cioè con una delibera del Consiglio dei ministri; di sostanza, perché occorre idonea base legislativa per salvaguardare il principio di legalità sostanziale, attraverso la previa determinazione, con legge, dei principi ai quali il Governo deve attenersi.
6.-- L'accoglimento del ricorso per le ragioni sopra esposte assorbe ogni altro motivo di doglianza.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta allo Stato determinare i compensi da corrispondere ai componenti delle commissioni esaminatrici e al personale addetto alla sorveglianza dei concorsi indetti dalle Regioni e dagli enti pubblici non economici da esse dipendenti; e di conseguenza *annulla*, per questa parte, l'art. 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 1995.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il

SENTENZA N. 271
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 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 utilità 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 legittimità 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 utilità 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, nonché all'art. 17, lettera *f*), dello statuto speciale, gli artt. 1, comma 3, 11, 12, commi da 1 a 9, e 17 della legge regionale.

Le censure, nell'ordine risultante dal ricorso, possono essere così sinteticamente riassunte:

a) l'art. 1, comma 3, 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 utilità collettiva: sarebbe stato escluso da ogni provvidenza, con violazione degli artt. 3 e 97 Costituzione, un rilevante numero di coordinatori già 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 utilità 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 sa- rebbero, tra l'altro, prive alcune delle attività finanziate dalla impugnata legge della Regione Siciliana, che risulterebbe illegittima anche sotto altri più 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 entrerà in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione: poiché 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 Comunità 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 pregiudizialità; la censura *sub* a) è 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 utilità 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 illegittimità delle provvidenze a favore dei progetti di utilità 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 priorità 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 attività imprenditoriali", "incentivazione e sostegno a tutte le forme di lavoro autonomo e alle attività comportanti l'esercizio di arti e professioni -- autoimpiego", "promozione e sostegno di nuove attività 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 è fondata nei sensi di cui in prosieguo si dirà.

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, nonché 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, è 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 è coinvolta la responsabilità dello Stato nei confronti dell'Unione europea, autonome determinazioni dell'apparato esecutivo della Regione potrebbero rivelarsi insufficienti ad assicurare l'effettività 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'operatività degli ausili sia normativamente subordinata al parere favorevole della Commissione, sicché 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 può neppure ritenersi del tutto assente. Una tale clausola può considerarsi, infatti, implicitamente posta dall'art. 1, comma 1, 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 opportunità di occupazione, la Regione provvede nel rispetto, tra l'altro, della vigente normativa comunitaria. Quest'ultima locuzione può cessare di apparire generica e divenire sufficientemente individualizzante se interpretata alla luce del trattato CE, la vincolatività del quale è basata sull'art. 11 della Costituzione.
Nei confronti del testo legislativo in questione, nel quale è programmata un'ampia gamma di attività di sostegno alle imprese, l'efficacia dell'art. 93 del trattato è suscettibile di esprimersi sul piano della sua capacità 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 può rendere la legge indenne dal vizio di legittimità costituzionale denunciato dal Commissario dello Stato: nel senso, cioè, che la normativa comunitaria richiamata e di cui è 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 è ora detto, la questione è 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 è 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, sicché essa avrebbe dovuto attenersi -- e non lo avrebbe fatto -- ai principî 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 è dunque chiamata a rispondere a due questioni, delle quali la seconda è 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 principî alla osservanza dei quali sia vincolata la legge regionale, espressione di competenza concorrente.
Il ricorso del Commissario dello Stato è 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 è suscettibile di coinvolgere l'interesse nazionale e di determinare la conversione delle eventuali competenze regionali, non importa se esclusive o concorrenti, in potestà di mera attuazione della legge statale. Ciò, 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 puntualità, non tollerino altro intervento della Regione che non sia meramente attuativo. Non è, infatti, plausibile l'ipotesi che l'interesse nazionale costituisca un limite ontologico e abbia la capacità di far tacere ogni competenza della Regione, al di là 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 legittimità costituzionale, ad opera di questa Corte, alla quale spetterà giudicare della congruità dell'apprezzamento compiuto dal legislatore nazionale, anche alla luce dei valori costituzionali coinvolti e del loro grado di cogenza, nonché 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 può 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 potestà di mera attuazione; la seconda, invece, pur prevedendo presupposti e limiti per l'erogazione delle provvidenze statali, non preclude, né esplicitamente, né 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 comma 7 dello stesso articolo -- possono essere finanziati dai soggetti proponenti (tra i quali, come detto, le Regioni), nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio e, per gli anni 1994 e 1995, dal Fondo per l'occupazione. E' qui evidente la volontà del legislatore di vincolare il sostegno dell'occupazione, anche quando impegni autonome disponibilità di bilancio delle Regioni, allo schema predisposto dalla legge statale. Tale schema, come più oltre si dirà, è peraltro assai labile: le caratteristiche dei lavori socialmente utili, previste dal citato art. 14 (innovatività del settore ed effettiva straordinarietà), alle quali fa riferimento il Commissario dello Stato, non possiedono più alcuna efficacia individualizzante, poiché 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 innovatività e straordinarietà, sicché dei lavori socialmente utili è rimasta poco più che la denominazione, alla quale non corrisponde un contenuto che consenta di distinguerli dai progetti di utilità collettiva contro i quali insorge il Commissario dello Stato. E già 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 così esiguo, oltreché 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 d.l. n. 229 del 1994. Anche in questo caso, è vero, lo schema di intervento è prevalentemente quello dei lavori socialmente utili e tuttavia tale schema -- esiguo nel contenuto, come si è detto -- è operante con riferimento ai soli progetti finanziati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale con il Fondo per l'occupazione (comma 8). Nulla dice, infatti, l'art. 15 circa i progetti finanziati dalle Regioni nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio. E il silenzio della legge su questo punto deve essere interpretato non già 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 possibilità per esse di legiferare, nei limiti delle rispettive competenze. Ciò vuol dire che l'interesse nazionale, indubbiamente sotteso anche agli interventi a favore dell'occupazione giovanile, si è 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 disponibilità proprie, la Regione Siciliana è 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, poiché 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 d.l. n. 229 del 1994, convertito nella legge n. 451 dello stesso anno, avrebbero innovato alla precedente legislazione statale a livello di principî, non può essere condivisa.

Le diversità tra la disciplina dei lavori socialmente utili e quella concernente i progetti di utilità collettiva, pure esistenti, investono ormai, come si è detto, aspetti di mero dettaglio, ma non la struttura, che rimane nella sua essenza inalterata e che denota un intendimento del legislatore nazionale, in ciò seguito quasi pedissequamente dal legislatore siciliano, di contribuire ad alleviare la drammaticità della questione

dell'occupazione giovanile con misure molteplici, tutte caratterizzate dal fatto che la percezione del temporaneo beneficio venga vincolata alla prestazione di attività lavorative. Si può anzi dire che la legge impugnata, avendo ripartito gran parte delle provvidenze stanziate tra progetti di utilità 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 pressoché omogenei, nei quali è venuta articolandosi, senza sostanziali innovazioni di principio, la legislazione statale.
Si deve, peraltro, osservare che, nelle materie di competenza concorrente, i principî fondamentali risultanti dalla legislazione statale esistente assolvono alla funzione loro propria, che è quella di unificare il sistema delle autonomie ai livelli più elevati, solo quando hanno carattere di stabilità ed univocità. E non può essere affermata l'esistenza di un principio là dove la legislazione statale si risolva in un avvicendamento di provvedimenti comprendenti anche decreti-legge a contenuto precario, perché non convertiti. Ciò tanto più se l'ultimo di essi, anziché stabilizzare, renda ancor più precaria la disciplina dettata poco prima.
Il richiamato decreto-legge 3 giugno 1996, n. 300, ultimo di una catena ininterrotta di reiterazioni, è in effetti inidoneo a contenere principî vincolanti le competenze legislative regionali concorrenti innanzitutto per ragioni di forma, perché l'esercizio di tali competenze postula l'affidamento delle Regioni nella effettività e quindi stabilità dei principî. In secondo luogo per motivi di contenuto, giacché nel decreto-legge in questione la disciplina dei lavori socialmente utili, recata dal d.l. 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. Ciò 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 ciò stesso, della attitudine a porsi come normativa di principio.
4.-- Sono del pari infondate le altre più particolari censure svolte dal Commissario dello Stato, secondo il quale gli artt. 11 e 12 della legge impugnata violerebbero l'art. 3 Cost., poiché, anziché provvedere alla generalità dei disoccupati dell'isola, conterrebbero provvidenze a favore di soli trentamila giovani, già 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 discrezionalità stabilire le priorità di intervento, in relazione alle concrete condizioni socio-economiche locali.
Né 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 utilizzabilità 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 Cost. 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 utilità collettiva. I principî di imparzialità e di buon andamento non portano ad escludere *a priori* che, ai fini di un più soddisfacente inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, opportunità comparativamente migliori possano essere

offerte, nei singoli casi, da progetti di utilità collettiva elaborati da fondazioni già beneficiarie di contributi regionali.

5.-- L'ultima censura del Commissario -- la prima del suo ricorso -- riguarda l'art. 1, comma 3, nella parte in cui, per quanto concerne i coordinatori dei progetti di utilità 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 imparzialità e buon andamento e costituisce esercizio non arbitrario né irragionevole della discrezionalità 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 è 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 legittimità 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 utilità 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 Cost., dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 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 Cost., e all'art. 17, lettera *f*), dello statuto speciale, dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il

Presidente Luigi Mengoni

Redattore Carlo Mezzanotte

SENTENZA N. 272
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Umbria notificato il 16 dicembre 1995, depositato in cancelleria il 23 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del provvedimento della Commissione di controllo - Commissariato del Governo nella Regione dell'Umbria - adottato nella seduta del 18 ottobre 1995, prot. 9501071, n. ord. 264, con cui è stata annullata la deliberazione della Giunta regionale dell'Umbria n. 7454 del 6 ottobre 1995 avente ad oggetto "Prelievo della specie fringuello in deroga alla direttiva CEE n. 409/1979", ed iscritto al n. 37 del registro conflitti 1995.
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 25 giugno 1996 il Giudice relatore Massimo Vari;
uditi l'avvocato Lorenzo Migliorini per la Regione Umbria e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1.-- Forma oggetto del conflitto in esame la decisione della Commissione di controllo sull'amministrazione della Regione Umbria del 18 ottobre 1995 (prot. n. 9501071, n. ord. 264), mediante la quale è stata annullata la deliberazione della Giunta regionale n. 7454 del 6 ottobre 1995, avente ad oggetto "Prelievo della specie fringuello in deroga alla direttiva CEE n. 409/1979".
Tale annullamento è stato disposto con riferimento a due profili, concernenti: a) la riserva all'Unione europea ed agli Stati membri della tutelabilità delle specie migratrici, secondo una valutazione che, per quanto attiene alle esigenze di protezione del fringuello, è già stata fatta dallo Stato con l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 novembre 1993 che, adottato sulla base dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, ha escluso il fringuello stesso dalle specie cacciabili; b) l'illegittimo esercizio del potere da parte della Regione "anche nella eventuale (non riconosciuta) ipotesi dell'esistenza di un potere di deroga" al divieto di caccia, in capo alla Regione stessa.
Ad avviso della ricorrente, l'atto di controllo, così come motivato, sarebbe invasivo della competenza regionale in materia di caccia, quale risulta dall'art. 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 99 del d.P.R. n. 616 del 1977, nonché all'art. 1, comma 4, della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui recepisce l'art. 9, punto 1, lettere *a*) e *c*), della direttiva del Consiglio delle Comunità europee del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (79/409/CEE).
2.-- Va esaminata, anzitutto, l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposta dall'Avvocatura dello Stato, la quale assume che "il disposto annullamento della delibera regionale è stato pronunciato sul fondamento di un ritenuto illegittimo esercizio del potere di 'deroga' da parte della Regione ricorrente; non quindi a causa di una radicalmente negata competenza regionale".
In proposito, è da rammentare che la giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 327 del 1990) ha affermato l'ammissibilità dei conflitti sollevati nei

confronti degli atti emanati dall'organo di controllo sull'amministrazione regionale quando la motivazione di tali atti risulti fondata sull'asserito difetto di competenza della Regione, ai sensi della normativa costituzionale sulla competenza. In questi casi, infatti, la giurisdizione in tema di conflitti opera su un piano diverso, per presupposti e finalità, da quello proprio della giurisdizione amministrativa, dal momento che, nella prima, a differenza che nella seconda, viene in gioco soltanto il profilo del disconoscimento o della menomazione di una competenza dell'ente controllato conseguente all'illegittimo esercizio della funzione di controllo, mentre il giudizio risulta orientato, prima che in direzione dell'annullamento dell'atto, a definire nei loro aspetti relazionali le sfere di attribuzione rispettivamente garantite dalla disciplina costituzionale al controllante ed al controllato.
Alla luce di tale criterio, l'eccezione non può essere accolta in quanto, dalla lettura del provvedimento oggetto del conflitto, si evince che il motivo dell'annullamento dell'atto della Regione sta nel disconoscimento del potere della medesima, mentre, solo in via ipotetica, ne viene censurato il cattivo esercizio, per l'"eventuale (non riconosciuta) ipotesi dell'esistenza" del potere stesso.
E' evidente, dunque, che l'atto della Commissione di controllo si caratterizza essenzialmente come atto di negazione della competenza regionale, senza che assumano rilievo le ulteriori considerazioni, del tutto ipotetiche e concettualmente incompatibili con la denegata sussistenza dell'attribuzione stessa.
3.-- Nel merito il ricorso è infondato.
Nel rivendicare a sé il potere di apportare deroghe al generale regime di protezione degli uccelli selvatici, previsto dalla direttiva 79/409/CEE, la ricorrente dà per scontate due premesse: l'una, secondo la quale "la deroga di cui all'art. 9 della direttiva stessa costituisce eccezione ai divieti ed essendo puntualmente disciplinata è da considerarsi immediatamente operativa a prescindere dal recepimento espresso"; l'altra, secondo la quale "la legge quadro n. 157 del 1992, pur recependo l'art. 9 della direttiva su cui si fonda il potere di deroga, non lo disciplina, né lo riserva allo Stato" per cui il medesimo potere dovrebbe ritenersi ricompreso nel quadro delle attribuzioni costituzionali della Regione, quali derivanti dagli artt. 6 e 99 del d.P.R. n. 616 del 1977.
4.-- La valutazione del fondamento della tesi sopra riferita richiede, perciò, la verifica del contenuto sia della direttiva, sia della legge che ad essa ha dato attuazione. Sul primo punto, è da rilevare che la direttiva in parola prevede, per la conservazione degli uccelli selvatici, nonché per la protezione, gestione e regolazione delle specie (art. 1), una pluralità di misure a carico degli Stati membri della Comunità, in forma per lo più di divieti e limitazioni (artt. 5, 6, 7 e 8), alle quali fa riscontro l'elencazione (allegato II, al quale si riferisce l'art. 7) anche delle specie che possono essere oggetto di atti di caccia nel quadro della legislazione nazionale, tra le quali, peraltro, non è ricompreso il fringuello.
Trattasi di un regime che la stessa direttiva consente di superare mercè il ricorso al potere di deroga che l'art. 9 riconosce agli Stati membri, in presenza di determinate ragioni d'interesse generale ivi specificate, nell'osservanza di precise condizioni e modalità, e "sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti".
La stessa possibilità lasciata agli Stati di perseguire con altri mezzi il medesimo risultato al quale il potere stesso è preordinato consente di pervenire ad una prima conclusione e cioè che la disposizione di cui trattasi può considerarsi sì operativa, ma solo nel senso di legittimare le Autorità nazionali ad adottare, ove lo ritengano, provvedimenti di deroga alle norme protettive delle specie, verificando che ricorrano le situazioni ipotizzate

dall'art. 9 e apprestando, nell'attuazione di detto articolo, in armonia con quanto indicato dalla stessa giurisprudenza comunitaria, specifiche misure che comportino un circostanziato riferimento agli elementi di cui ai nn. 1 e 2 della disposizione stessa (così in ultimo, la sentenza 7 marzo 1996, C-118/94).

5.-- Il problema, come nota, del resto, la stessa ricorrente, si risolve dunque nello stabilire a chi competa l'attivazione di detto potere di deroga nell'ordinamento interno, alla luce soprattutto di quanto è possibile desumere dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio", che, nel contenere, all'art. 1, comma 4, una espressa dichiarazione per effetto della quale la direttiva è integralmente recepita ed attuata "nei modi e nei termini previsti" dalla legge stessa, conferisce alle "Regioni a statuto ordinario", il compito di "emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica in conformità" alla legge medesima, alle convenzioni internazionali e alle direttive comunitarie (art. 1, comma 3).

Detta legge, nell'ambito della quale le Regioni risultano destinatarie di funzioni in materia di pianificazione faunistico-venatoria (artt. 9 e 10), di gestione programmata della caccia (art. 14) nonché di controllo della fauna selvatica (art. 19), affida l'individuazione delle specie cacciabili "ai fini dell'esercizio venatorio" ad un apposito elenco, contenuto nell'art. 18; elenco al quale, secondo quanto previsto al comma 3, possono essere disposte "variazioni" con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e sentito il parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, "in conformità alle vigenti direttive comunitarie e alle convenzioni internazionali sottoscritte, tenendo conto della consistenza delle singole specie sul territorio".

Quest'ultima disposizione, sulla base della quale è stato emanato il d.P.C.m. 22 novembre 1993 -- cioè l'atto con il quale lo Stato, escludendo il fringuello dalle specie cacciabili, ha, secondo l'organo di controllo, esercitato il potere ad esso spettante in via esclusiva di tutela delle specie stesse -- vale ad integrare un quadro ordinamentale sostanzialmente non contraddetto dalla disciplina che la stessa ricorrente ha introdotto in materia, con la legge regionale 17 maggio 1994, n. 14, il cui art. 1 richiama espressamente "il comma 4, art. 1 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, con particolare riferimento alle direttive comunitarie n. 79/409 del 2 aprile 1979, n. 85/411 del 25 luglio 1985 e n. 91/244 del 6 marzo 1991". Tale quadro porta a ritenere che, nell'assetto attualmente dato dal legislatore nazionale all'attività venatoria e per i fini della stessa, i divieti posti dalla direttiva in tema di specie cacciabili sono suscettibili di modifica solo nei limiti del potere di variazione degli elenchi delle specie medesime, riservato allo Stato dall'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992. E', per contro, compito delle Regioni, "sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica", pubblicare "entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3 e con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria" (art. 18, comma 4).

Detta soluzione -- in armonia con le esigenze di tutela delle specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico che, appartenendo in gran parte alle specie migratrici, costituiscono un patrimonio comune e un problema ambientale tipicamente transnazionale -- trova il sostegno della precedente giurisprudenza di questa Corte. Già in passato, infatti -- e sia pure nell'ambito di un diverso contesto di disciplina (in riferimento alla legge quadro n. 968 del 1977) -- la Corte stessa ha ritenuto che

l'individuazione delle specie cacciabili costituisce un interesse unitario (sentenza n. 577 del 1990; sentenza n. 1002 del 1988), a fronte del quale va riconosciuta alle Regioni la facoltà di modificare l'elenco delle specie medesime, soltanto nel senso di "limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia" (sentenza n. 1002 del 1988).

Né delle conclusioni alle quali occorre pervenire la Regione ricorrente ha motivo di dolersi, anche a tener presente -- in relazione alle sue competenze in materia di caccia, di cui all'art. 117 della Costituzione e all'art. 99 del d.P.R. n. 616 del 1977 -- l'art. 6 del medesimo d.P.R. n. 616 del 1977, che trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative relative all'attuazione delle direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indica espressamente le norme di principio. Infatti, secondo quanto già affermato dalla Corte, qualora l'attuazione o l'esecuzione di una direttiva comunitaria metta in questione una competenza legislativa o amministrativa spettante ad un soggetto titolare di autonomia costituzionale, compete di norma ad esso 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; ma lo Stato rimane comunque abilitato all'uso di tutti gli strumenti consentitigli, a seconda della natura della competenza regionale, per far valere gli interessi unitari di cui esso è portatore (sentenza n. 126 del 1996).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato e per esso alla Commissione di controllo sugli atti della Regione Umbria annullare la delibera della Giunta Regionale n. 7454 del 6 ottobre 1995, avente ad oggetto "Prelievo della specie fringuello in deroga alla direttiva CEE n. 409/1979".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della consulta, il

SENTENZA N. 352
ANNO 1996
REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Valle d'Aosta recante: _Modificazioni all'art. 2 della legge regionale 24 luglio 1979, n. 48 (Comandi, esoneri e collocamenti fuori ruolo del personale ispettivo, direttivo e docente delle scuole dipendenti dalla Regione)_, riapprovata il 23 novembre 1995, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 12 dicembre 1995, depositato in cancelleria il 22 successivo ed iscritto al n. 56 del registro ricorsi 1995.
Visto l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;
udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 1996 il Giudice relatore Riccardo Chieppa;
uditi l'Avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il ricorrente, e l'avvocato Gustavo Romanelli per la Regione Valle d'Aosta.

(.....)

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato con ricorso del 22 dicembre 1995 l'art. 1, comma 1, della legge regionale della Valle d'Aosta, riapprovata dal Consiglio della Valle d'Aosta, dopo nuovo esame, nella seduta del 23 novembre 1995, recante _Modificazioni dell'art. 2 della legge regionale 24 luglio 1979, n. 48 (Comandi, esoneri e collocamenti fuori ruolo del personale ispettivo, direttivo e docente delle scuole dipendenti dalla Regione)_, sotto il profilo che la legge anzidetta: a) nel disciplinare i distacchi per motivi sindacali del personale ispettivo, direttivo e docente delle scuole dipendenti dalla Regione, violerebbe il "principio generale" posto dall'art. 2, comma 1, lettera q), della legge n. 421 del 1992, come attuato dall'art. 54 del d.lgs. n. 29 del 1993 e per il quale la disciplina dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche e' materia riservata alla contrattazione collettiva; b) nel rideterminare il quadro di riferimento per la individuazione del contingente delle aspettative e dei permessi sindacali, eluderebbe le disposizioni di cui all'art. 3, comma 31, della legge n.537 del 1993 , e all'art. 2 del d.P.C.m. 27 ottobre 1994, n.770, entrambi preordinati alla limitazione delle aspettative e dei permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche, in attuazione del principio posto dalla legge delega n. 421 del 1992 (art. 2, comma 1, lettera q)).
2. Preliminarmente deve essere esaminata la eccezione sollevata dalla difesa della Regione Valle d'Aosta, secondo cui le questioni, come sopra formulate, sarebbero inammissibili, in quanto vi sarebbe una generica formulazione del ricorso, privo anche della puntuale indicazione del contrasto tra la legge impugnata o le sue singole norme e i principi costituzionali di cui si assume la violazione, e non risulterebbe una specifica motivazione della questione proposta.
L'eccezione e' priva di fondamento in quanto dal complesso del ricorso risultano in modo chiaro, anche se con estrema concisione, i termini delle questioni proposte, a nulla rilevando che il ricorso non faccia menzione espressamente della norma statutaria sui limiti dei poteri legislativi regionali, poiché tale mancanza può essere superata mediante i poteri di interpretazione del ricorso spettanti alla Corte (v., da ultimo,

sentenza n. 153 del 1995). Infatti il ricorso lamenta, con preciso riferimento alle aspettative e permessi sindacali, la violazione del limite della potestà legislativa regionale costituito dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali identificate nel _principio generale_ di cui all'art. 2, comma 1, lettera q), della legge di delegazione 23 ottobre 1992, n. 421, e dalle relative norme di attuazione.
3. Il ricorso e' fondato sotto il profilo della violazione dei principi desumibili dal citato art. 2, comma 1, della legge n. 421 del 1992. I predetti principi hanno, infatti, carattere di norme fondamentali di riforma economico-sociale e, come tali, sono suscettibili di vincolare la competenza delle Regioni a statuto speciale (nonché delle Province autonome di Trento e Bolzano) in tema di ordinamento degli uffici e del personale ad esse addetto, competenza di cui, pure, il legislatore _ha inteso palesemente preservare il carattere esclusivo (sentenza n. 383 del 1994). Ne' può avere rilevanza il fatto che le competenze normative della Regione Valle d'Aosta in materia di ordinamento di uffici e stato giuridico ed economico del personale ed in materia scolastica già sarebbero state esercitate anche nel settore in discussione con la precedente legge regionale n. 48 del 1979 richiamata dalla difesa regionale in quanto si tratta di legge regionale anteriore ai sopravvenuti (1992) principi fondamentali.
Costituiscono, invero, un vincolo per le Regioni a statuto speciale i principi desumibili dalle disposizioni contenute nel predetto art. 2 della legge n. 421 del 1992, recante i criteri direttivi della delega legislativa, non tanto in considerazione della mera qualifica formale, riconosciuta a quelle disposizioni dallo stesso art. 2, comma 2, di norme fondamentali di riforma economico-sociale, quanto, piuttosto, della natura oggettiva di esse, quale desumibile dalla incisiva innovatività del loro contenuto normativo in relazione a settori di rilevante importanza per la vita economico-sociale del Paese, e dalla connotazione delle norme considerate come principi che esigono una attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale (sentenze n. 153 del 1995, n. 359 del 1993, n. 349 del 1991).
Di conseguenza, da un lato e' stato enucleato il principio della contrattazione nazionale in tema di rapporti di lavoro e di impiego, che tuttavia può applicarsi alle Regioni (con riferimento specifico a quelle ordinarie) solo attraverso soluzioni organizzative e procedurali in grado di garantire una partecipazione effettiva dei soggetti regionali (sentenza n. 359 del 1993); quando si tratta di rapporti imputabili alle Regioni ordinarie, questo principio e' stato attuato con il vincolo procedimentale dell'intesa tra Governo e Conferenza dei Presidenti delle Regioni nell'ambito della contrattazione di interesse delle Regioni (art. 17 del d.lgs. 10 novembre 1993, n. 470).
Dall'altro, si e' rinvenuto il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale nel principio della disciplina in base ad accordi. Esso vale, pertanto, come limite anche per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, che debbono disciplinare determinati oggetti in materia di personale con il ricorso all'accordo sindacale come strumento necessario ed alternativo alla legge (sentenza n. 341 del 1992) ovvero con il presupposto dell'accordo con i sindacati in sede regionale (per riferimenti in via generale, sentenza n.219 del 1984). Tale principio assume un connotato particolare, ulteriormente espressivo di norma fondamentale delle riforme economico-sociali, in quanto, per ciò che riguarda le aspettative e i permessi sindacali (ricomprendenti i comandi e le posizioni di fuori ruolo sindacali disciplinate dalla norma impugnata), si inserisce in un disegno di politica economica diretta a contenere la spesa pubblica in maniera tutt'altro che trascurabile e a contribuire a trasformare la

situazione di grave squilibrio finanziario esistente nel settore pubblico ed in particolare nel pubblico impiego (cfr. sentenze n.496 e n. 296 del 1993).
Infatti, nella lettera q) della legge 23 ottobre 1992 n. 421 si mette in rilievo la finalità _del contenimento e della razionalizzazione delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico_ con una serie di disposizioni chiaramente coordinate all'obiettivo di riduzione della spesa complessiva e di fissazione di limiti massimi. Detti limiti massimi riguardano necessariamente anche il numero complessivo (e quindi unitariamente inteso anche in un quadro nazionale) sulla base di un ambito che non può prescindere dal carattere insieme locale e nazionale delle organizzazioni sindacali e dalla possibilità da parte delle medesime organizzazioni sindacali, nelle varie articolazioni basate su principi di libertà a seconda del tipo (nazionali, regionali e provinciali, confederazioni o di categoria e settore), di attingere le persone utilizzate negli incarichi da pluralità di amministrazioni ed enti pubblici e da pluralità di settori e categorie. Ciò anche nel settore della scuola pubblica, in considerazione della pluralità di articolazioni.
E' da sottolineare che la materia dei permessi per attività sindacale e' stata da tempo enucleata dalla disciplina del pubblico impiego e dagli altri profili godendo di un regime particolare, _oggetto di apposita e separata considerazione, risultando riservata alla contrattazione collettiva (sentenza n.1127 del 1988).
Nello stesso tempo la disciplina delle aspettative e dei permessi sindacali rientra solo in parte nelle norme sul rapporto di lavoro pubblico (rapporto tra ente pubblico e dipendente) assumendo un carattere speciale. Il quale si risolve nella messa a disposizione di personale da ente a soggetti terzi rispetto al rapporto di lavoro (ancorché organizzazioni sindacali rilevanti anche sotto il profilo costituzionale), con un connotato particolare di garanzia delle attività sindacali sia del singolo lavoratore associato sia dei sindacati, in modo da assicurare la possibilità di utilizzare il comando o meccanismi simili entro determinati limiti (taluni aventi anche base legislativa) ripartendo l'onere tra i vari enti datori di lavoro, senza dispersioni che gravino in misura non ragionevole sull'intero apparato pubblico.
Ciò non comporta affatto che si debba escludere la possibilità di un ambito residuale di disciplina normativa delle Regioni a statuto speciale (e Province autonome). Ma in ogni caso tale disciplina (poteri di adattamento del proprio ordinamento del personale e di integrazione rispetto agli accordi nazionali e locali in relazione alla dimensione ed articolazione dell'amministrazione regionale: cfr. art 2, lettera q), della legge n. 421 del 1992) deve essere successiva alla contrattazione collettiva, fino a che permanga in una scelta del legislatore nazionale il principio fondamentale soprarichiamato della riserva di contrattazione collettiva per la materia dei permessi per attività sindacale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge regionale della Valle d'Aosta riapprovata dal Consiglio della Valle d'Aosta il 23 novembre 1995, recante Modificazioni all'art. 2 della legge regionale 24 luglio 1979, n.48 (Comandi, esoneri e collocamenti fuori ruolo del personale ispettivo, direttivo e docente delle scuole dipendenti dalla Regione).
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14/10/96.
Mauro FERRI, Presidente
Riccardo CHIEPPA, Giudice relatore

Depositata in cancelleria il 18/10/96.

ORDINANZA n. 49
ANNO 1997
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 362 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità), promosso con ordinanza emessa il 26 ottobre 1995 dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sul ricorso proposto da Gatto Umberto contro la Regione Veneto ed altra, iscritta al n. 150 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 9, prima serie speciale, dell'anno 1996.

Udito nella camera di consiglio dell'11 dicembre 1996 il Giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con ordinanza emessa il 26 ottobre 1995 (R.0. n.2 Ordinanza n. 49 - Anno 1997 150 del 1996), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 24, 32 e 113 della Costituzione, dell'art. 3, comma 4, del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 362 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e di sanità), "e delle successive reiterazioni";

che, secondo il remittente, la disposizione denunciata, stabilendo che entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del medesimo decreto-legge la commissione unica del farmaco, di cui all'art. 7 del d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266, provvede alla identificazione dei farmaci necessari al trattamento di particolari patologia nonché alla identificazione delle patologia stesse, avrebbe escluso, fino alla scadenza di un termine divenuto nella prassi (s'intende, per la reiterazione dei decreti-legge) incertus quando, la vigenza di qualsivoglia procedura amministrativa idonea a consentire agli assistiti di ottenere la prosecuzione dell'erogazione gratuita di farmaci inclusi fra quelli di fascia "c", cioè a totale carico dell'utente, di cui pure sia stata riconosciuta l'essenzialità terapeutica;

che l'art. 3, comma 3, del decreto-legge 30 giugno 1994, n. 419, con disposizione riprodotta successivamente nei decreti-legge 29 agosto 1994, n. 518; 29 ottobre 1994, n. 603; 23 dicembre 1994, n. 722; 28 febbraio 1995, n. 57; 29 aprile 1995, n. 135, aveva previsto che, qualora un assistito dal Servizio sanitario nazionale avesse assoluta necessità, in ragione della particolare patologia cronica o di lunga durata della quale soffrisse, di essere trattato con medicinali di fascia "c", la Unità sanitaria locale competente provvedesse a dispensare gratuitamente gli stessi, purché l'assoluta necessità del trattamento fosse stata riconosciuta dalla stessa USL, in conformità a criteri adottati dalla commissione unica del farmaco (criteri in effetti adottati con provvedimento del 25 luglio 1994, e successivamente con provvedimento del 28 novembre 1994, che domandava alle Regioni il compito di dettare alle USL le modalità per garantire ai cittadini la dispensazione di detti farmaci): procedura di riconoscimento che era stata applicata al ricorrente nel giudizio a quo, le prime due volte con esito positivo e la terza volta, al contrario, con esito negativo, avendo l'apposita commissione regionale negato al ricorrente la dispensabilità del farmaco richiesto, con provvedimento impugnato nel giudizio davanti all'autorità remittente;

che la disposizione da ultimo citata non è pi@ stata riprodotta nei decreti-legge succedutisi dopo quello del 29 aprile 1995, n. 135, essendosi viceversa rimesso alla commissione unica del farmaco il compito di provvedere, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, alla identificazione dei farmaci necessari al trattamento di particolari patologie nonché alla identificazione delle patologie medesime (art. 3, comma 4, del d.l. 30 giugno 1995, n. 261, riprodotto nell'art. 3, comma 4, del d.l. 28 agosto 1995, n. 362 - la disposizione impugnata - e successivamente nelle corrispondenti disposizioni dei dd.11. 30 ottobre 1995, n. 448, 29 dicembre 1995, n. 553, 26 febbraio 1996, n. 89, 26 aprile 1996, n. 224): senza che la commissione unica del farmaco adottasse il provvedimento ivi previsto;
che, secondo il giudice remittente, tale ultima disposizione violerebbe anzitutto gli artt. 24 e 113 della Costituzione, atteso che la temporanea mancanza di ogni procedimento diretto a disporre la dispensazione gratuita dei farmaci in questione lederebbe il diritto alla difesa del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, poiché la funzione giurisdizionale resterebbe paralizzata, in assenza di strumenti amministrativi per dare esecuzione ad una eventuale sentenza di accoglimento del ricorso, e ciò nonostante che il legislatore abbia previsto, a regime, la tutelabilità della situazione giuridica fatta valere in giudizio;
che, inoltre, la disposizione denunciata violerebbe l'art. 32 della Costituzione, in quanto l'assenza di strumenti amministrativi idonei a disporre la dispensazione gratuita di farmaci essenziali precluderebbe di fatto, dato il costo estremamente elevato di taluni farmaci, la possibilità per l'assistito di accedere ad essi, con lesione del diritto alla salute di coloro i quali abbiano assoluto bisogno dei farmaci medesimi.
Considerato che la norma impugnata non è stata più riprodotta nei decreti-legge reiterati in materia di farmaci e di sanità succeduti a quello del 26 aprile 1996, n. 224;
che, peraltro, nel frattempo è entrata in vigore la legge 28 dicembre 1995, n. 549, il cui art. 3, comma 129, stabilisce fra l'altro che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge "la commissione unica del farmaco
provvede alla identificazione dei farmaci necessari al trattamento di particolari patologie nonché alla definizione delle patologie stesse", prevedendo altresì che tali farmaci sono collocati nelle fasce "a" e "b" (a totale o parziale carico del servizio sanitario nazionale);
che dunque la disposizione impugnata (pur, inspiegabilmente, riprodotta testualmente ancora in tre decreti-legge successivi alla legge n. 549 del 1995) è stata sostituita da una disposizione di contenuto corrispondente, ma con varianti che incidono proprio sul termine la cui incertezza è posta dal remittente a fondamento della proposta questione di costituzionalità, stabilendosi un termine certo, e già decorso, per la identificazione dei farmaci che, in forza della loro assoluta necessità in rapporto a determinate patologie, sono dispensati a carico totale o parziale del servizio sanitario nazionale;
che, pertanto, devono restituirsi gli atti al giudice a quo per una nuova valutazione della rilevanza della questione alla luce della citata sopravvenuta disposizione dell'art. 3, comma 129, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale,
Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 1997.
Presidente: Renato GRANATA
Redattore: Valerio ONIDA

Depositata in cancelleria il 20 febbraio 1997.

SENTENZA N. 162
ANNO 1997
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria, riapprovata il 10 aprile 1996, recante "Norme sul collocamento a riposo dei dipendenti regionali", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 30 aprile 1996, depositato in Cancelleria l'8 maggio successivo ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 1996.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 1997 il Giudice relatore Riccardo Chieppa.

Uditi l'Avvocato dello Stato Giuseppe O. Russo per il ricorrente, e l'avvocato Federico Sorrentino per la Regione Liguria.

(.....)

Considerato in diritto

1. La questione di legittimità costituzionale, sottoposta all'esame della Corte dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, riguarda l'articolo unico della legge della Regione Liguria recante "Norme sul collocamento a riposo dei dipendenti regionali", riapprovata il 10 aprile 1996 a seguito di rinvio governativo, nella parte in cui, al comma 3, conferisce all'amministrazione la facoltà di accettare, per motivate esigenze di servizio, la domanda di trattenimento in servizio del personale di cui si tratta, fino ad un massimo di due anni oltre il raggiungimento del limite del sessantacinquesimo anno di età.

La questione è prospettata sotto il profilo della violazione dell'art. 117 della Costituzione, per contrasto con un principio fondamentale della legislazione statale, di cui sarebbe espressione l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, che rimette la permanenza in servizio dei dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici per un biennio oltre i limiti di età alla facoltà dei dipendenti stessi; degli artt. 3 e 97 della Costituzione, per la disparità di trattamento che si determinerebbe tra i dipendenti della Regione Liguria e quelli dello Stato o di altre Regioni, in contrasto con i principi di uguaglianza, di ragionevolezza, di equità e imparzialità della pubblica amministrazione.

Inoltre, per l'eventualità che la Corte ritenga, in conformità alla interpretazione governativa, che l'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992 per un verso si applichi ad ogni settore del pubblico impiego, e abbia valore di principio vincolante per la legislazione regionale, per l'altro attribuisca al dipendente un diritto incondizionato al mantenimento in servizio, la Regione Liguria ha posto il dubbio della legittimità costituzionale del predetto art. 16 per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto consentirebbe applicazioni lesive del principio di buon andamento dell'amministrazione e di ragionevolezza.

2. Il ricorso è privo di fondamento.

Il principio fondamentale della legislazione statale, che si desume dall'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, è quello secondo il quale il trattenimento in servizio oltre i limiti di età può avvenire solo su istanza dell'interessato, essendo giuridicamente

protetta la posizione del dipendente pubblico diretta ad ottenere il collocamento a riposo al compimento dei limiti di età previsti (in via generale o per il determinato settore di impiego pubblico).

La prosecuzione del rapporto di impiego oltre il limite di età è stata configurata dal legislatore come eccezione alla regola posta in tema di limiti di età per il servizio (rimasti, si nota, immodificati), prevedendosi una prosecuzione del rapporto su domanda dell'interessato "per un periodo massimo di un biennio". La suddetta disposizione di carattere eccezionale, anche se introdotta con finalità di contenimento della spesa pubblica in ordine ai trattamenti di previdenza e di quiescenza (permanendo tuttavia il carico del trattamento di servizio attivo e degli oneri riflessi, in genere complessivamente maggiori rispetto a quelli connessi a nuove assunzioni, meramente eventuali anche in relazione a ricorrenti blocchi), non è incompatibile con le disposizioni normative che prevedono la sussistenza di requisiti per la continuazione del rapporto di pubblico impiego (come l'idoneità fisica, l'assenza di incompatibilità, la persistenza del posto ecc.).

Dalle disposizioni invocate dal ricorrente non può trarsi, invece, un principio fondamentale della legislazione statale (tale da vincolare il legislatore regionale) secondo cui esisterebbe un diritto incondizionato del dipendente pubblico al mantenimento in servizio per un biennio.

3. D'altro canto, in materia di limiti di età e di trattenimento in servizio di dipendenti regionali, il legislatore regionale non è tenuto a conformarsi pedissequamente alle singole disposizioni statali relative al pubblico impiego, tanto più nel caso in cui come nella specie la norma statale interposta, invocata come parametro di valutazione, sia contenuta in un decreto delegato emanato in base a delega sulla previdenza, con oggetto e criteri direttivi non estesi a tutti i dipendenti pubblici, ma limitati al settore dei dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici (art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Il legislatore regionale, nell'esercizio della competenza in materia di impiego pubblico regionale (cui è ascrivibile la legge impugnata recante norme sul collocamento a riposo di ufficio e sul limite di età), è vincolato dai principi fondamentali della legislazione statale, che "possono consistere in un complesso articolato di criteri direttivi risultanti dalla regola generale vigente nel settore ed integrata dalle possibili deroghe stabilite dalla medesima legislazione. Pertanto lo stesso legislatore dovrà attenersi alla regola generale e potrà distaccarsene soltanto con la previsione di discipline derogatorie identiche a quelle dettate dalle leggi dello Stato, ovvero riconducibili alla medesima *ratio*.... La regola consiste nel divieto per il legislatore regionale di stabilire in via generale una disciplina che preveda per il personale della Regione un'età massima per il collocamento a riposo superiore a quella fissata dalle leggi statali per la corrispondente categoria dei dipendenti" (sentenze n. 186 del 1990 e n. 238 del 1988).

Certamente nella materia di cui si tratta deve escludersi la esistenza di un limite unico di età generale per l'intero settore pubblico, essendo previsti limiti diversi a seconda delle categorie di personale (argomentando dalle sentenze n. 238 del 1988 e n. 422 del 1994); inoltre, relativamente al prolungamento dell'età pensionabile devesi riconoscere un'ampia discrezionalità del legislatore con il solo limite della manifesta arbitrarietà (da ultimo, ordinanza n. 380 del 1994 e sentenza n. 422 del 1994). Tale discrezionalità deve essere riconosciuta anche al legislatore regionale, la cui scelta, nella fattispecie in esame, deve ritenersi tutt'altro che arbitraria o irragionevole, per avere espressamente attribuito all'amministrazione un potere di valutare motivatamente la coincidenza con

esigenze di interesse pubblico attinenti al servizio della facoltà esercitata dal dipendente di rimanere in attività, per un ulteriore periodo massimo di due anni, in aggiunta al limite di età di 65 anni, previsto dall'ordinamento regionale.

Tale potere di valutazione da parte dell'amministrazione regionale (certamente conforme alle esigenze di buon andamento rilevanti sul piano costituzionale), in quanto esercizio di una discrezionalità amministrativa, deve essere caratterizzato da una puntuale motivazione, il cui obbligo è rinforzato dal preciso limite, posto dalla norma primaria, della rilevanza delle sole "esigenze di servizio" ai fini del rifiuto di accettazione della domanda. In altri termini, solo in caso di dimostrata e motivata mancanza di esigenze di servizio (come, ad es., nel caso di sovrabbondanza di personale con identiche funzioni; di accertata non rispondenza delle condizioni fisiche del dipendente allo svolgimento delle funzioni specifiche di istituto; di soppressione di ufficio a seguito di delega a enti locali; ed altri) la regione in una razionale e corretta interpretazione della norma potrà esercitare la facoltà di non accettare la domanda di trattenimento in servizio.

Di conseguenza deve essere esclusa ogni violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, equità ed imparzialità invocati nel ricorso (artt. 3 e 97 della Costituzione).

4. Dal rigetto del ricorso principale proposto dallo Stato consegue che non deve essere esaminata la eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.lgs n. 503 del 1992, sollevata dalla Regione Liguria in via meramente subordinata e nella sola eventualità di accoglimento della interpretazione, data nel ricorso, della predetta norma.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria, riapprovata il 10 aprile 1996, (Norme sul collocamento a riposo dei dipendenti regionali), sollevata, in riferimento agli artt. 117, 3 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 giugno 1997.

Presidente: Renato GRANATA

Redattore: Riccardo CHIEPPA

Depositata in cancelleria il 4 giugno 1997.

SENTENZA N.242
ANNO 1997
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Liguria, notificato il 1° marzo 1996, depositato in Cancelleria il 14 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri della difesa, dei trasporti e della navigazione e delle finanze del 21 dicembre 1995, comunicato con nota del Commissario del Governo nella Regione Liguria n. 2452 del 29 dicembre 1995, con il quale è stato definito l'elenco delle aree demaniali marittime escluse dalla delega di cui all'art. 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, per quanto riguarda le aree site nella Regione Liguria, ed iscritto al n. 5 del registro conflitti 1996.
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 1997 il Giudice relatore Valerio Onida;
uditi l'avvocato Gustavo Romanelli per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Giuseppe O. Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1.¾ L'eccezione di tardività del ricorso, sollevata in un primo tempo dalla difesa del Presidente del Consiglio, non è stata coltivata, né è stato documentato che l'atto impugnato sia pervenuto alla Regione prima del 3 gennaio 1996, data tenendo conto della quale il ricorso risulta tempestivo. L'eccezione va dunque disattesa.
2.¾ Le censure mosse con il ricorso della Regione, come si é detto nell'esposizione in fatto, sono di tre ordini. In primo luogo si sostiene che il provvedimento impugnato sia lesivo delle attribuzioni regionali in quanto adottato al di fuori dei presupposti temporali previsti dalla legge e quando gli ambiti di funzioni da esso sottratti alla delega a favore della Regione dovevano già ritenersi delegati alla medesima *ex lege*, in forza della scadenza del termine fissato dall'art. 6, comma 1, del decreto legge n. 400 del 1993, convertito dalla legge n. 494 dello stesso anno. In secondo luogo si lamenta che siano state sottratte alla delega aree che non presentano le caratteristiche a tal fine stabilite dall'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977. In terzo luogo si sostiene che sarebbero lesive le modalità con le quali è stata attuata l'iniziativa statale, per la omissione di ogni motivazione in ordine ai criteri seguiti nella individuazione delle aree, per insufficienza e difetto di istruttoria, e infine per aver omesso di considerare il parere della Regione, imposto dall'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977.
3.¾ La censura per prima indicata è infondata.
Non è necessario, al fine del giudizio chiesto alla Corte, rispondere agli interrogativi posti dalla circostanza che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia stato emanato - quando era da tempo scaduto il termine (fissato dall'art. 6, comma 1, del decreto legge n. 400 del 1993) alla cui vana decorrenza la legge collegava l'operatività *de jure* della delega a favore delle Regioni relativamente a tutte le aree demaniali aventi utilizzazione per finalità turistiche e ricreative - sotto il vigore di un decreto legge (il decreto legge 18 dicembre 1995, n. 535), che prorogava bensì tale termine al 31 dicembre 1995, ma che aveva perso efficacia, a seguito della mancata conversione, al

pari dei successivi decreti legge reiterati i quali pure, retrospettivamente, disponevano tale proroga, fino a quando, convertito l'ultimo decreto legge contenente la proroga (21 ottobre 1996, n. 535), venne disposta la salvezza degli effetti dei decreti non convertiti (art. 1, comma 2, legge n. 647 del 1996). Né occorre valutare la fondatezza della censura di legittimità avanzata dalla Regione nei confronti sia dei decreti legge che hanno reiterato a posteriori, e cioè dopo il 31 dicembre 1995, la proroga a tale data del termine originariamente stabilito, sia della clausola di sanatoria degli effetti dei decreti decaduti, tra cui era il decreto legge n. 535 del 1995 nel cui vigore il provvedimento governativo venne emanato; e neppure domandarsi se possa avere qualche effetto in ordine alla qualificazione giuridica e agli effetti da attribuirsi al provvedimento impugnato la circostanza che la "catena" di decreti legge che disposero la proroga del termine al 31 dicembre 1995 non si presenta come del tutto continua, ma venne interrotta per qualche giorno, ad esempio nel passaggio tra il decreto legge 17 giugno 1996, n. 322, al decreto legge 8 agosto 1996, n. 430, pubblicato nella *G.U.* del 22 agosto 1996, n. 196.

E' decisiva infatti la considerazione che il fondamento normativo del provvedimento governativo di individuazione delle aree demaniali escluse dalla delega a favore delle Regioni non risiede nelle norme che stabilirono, e poi prorogarono, *ex ante* ed *ex post*, il termine, scaduto il quale la delega diveniva comunque operante, ma nell'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977; e che, a norma dell'ultima parte del secondo comma di tale art. 59, l'elenco delle aree escluse dalla delega perché ritenute di preminente interesse nazionale può essere (in ogni tempo) modificato dal Governo con lo stesso procedimento previsto per la prima identificazione di tali aree. Onde il potere governativo di individuazione delle aree escluse non è mai stato sottoposto, nel suo esercizio, ad un termine propriamente perentorio, nel senso che il potere venisse meno per effetto del suo vano decorso.

Mentre originariamente il mancato rispetto da parte del Governo del termine fissato dalla legge per la individuazione delle aree escluse non era destinato a produrre alcun effetto sulla operatività della delega, che sarebbe rimasta comunque quiescente fino a quando il Governo non si fosse pronunciato, successivamente la fissazione del nuovo termine fu accompagnata invece dalla previsione che il suo vano decorso determinasse l'operatività *ex lege* della delega, ma non il venir meno del potere governativo, che avrebbe comunque sempre potuto esercitarsi sottraendo all'ambito di operatività della delega stessa aree successivamente individuate come di preminente interesse nazionale: ciò è reso palese dalla espressa previsione della modificabilità in ogni tempo dell'elenco delle aree escluse, sia quindi nel senso della sua estensione, sia nel senso della sua riduzione.

In altri termini, la particolare disciplina impressa dal legislatore a questa delega - collegata non già a caratteristiche permanenti delle aree, ma alla loro concreta utilizzazione in atto o prevista, soggetta a variare nel tempo - fa del potere governativo un potere permanente, esercitabile sia nei riguardi di aree non ancora passate alla competenza delegata delle Regioni, sia nei riguardi di aree per le quali la delega sia già divenuta operante.

E' pertanto irrilevante, ai fini di stabilire se il potere governativo sia stato esercitato nel rispetto o invece in violazione delle attribuzioni regionali, la circostanza controversa dell'essere il provvedimento intervenuto in una situazione normativa nella quale debba ritenersi - ora per allora - non ancora operante, ovvero già divenuta operante la delega alla Regione, in relazione alla efficacia da attribuirsi alle varie disposizioni di proroga

del termine al 31 dicembre 1995, nonché alla legittimità o meno di tali disposizioni, e di quella che ha disposto la salvezza degli effetti dei decreti decaduti: restando estranea all'ambito del presente giudizio ogni questione sulla operatività della delega, con riferimento alle aree escluse, nel periodo anteriore all'emanazione del provvedimento governativo impugnato. In ogni caso, il Governo era, come resta, competente ad individuare le aree "di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima", sottraendole all'ambito della delega a favore delle Regioni di cui all'art. 59, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977.

4.¾ In ordine logico, la Corte deve ora prendere in esame, per il suo carattere pregiudiziale, la censura, mossa nell'ultima parte del terzo motivo del ricorso, avverso la procedura seguita dal Governo, che adottò il provvedimento senza attendere il parere formale della Regione Liguria - espresso dal consiglio regionale solo il giorno successivo a quello di adozione del decreto (e cioè il 22 dicembre 1995) - e senza farsi carico dell'avviso negativo su molte aree espresso nella motivata proposta di parere della giunta trasmessa al consiglio, e fatta conoscere al Governo.

In proposito, non può accogliersi l'eccezione del Presidente del Consiglio, secondo cui tale censura, al pari delle altre riferite alla violazione di norme di legge ordinaria, quale è l'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977, ove si stabilisce la procedura che il Governo doveva seguire, e in particolare si impone ad esso di provvedere "sentite le Regioni interessate", sarebbe inammissibile, perché non attinente alla pretesa violazione delle norme costituzionali che definiscono le attribuzioni della Regione.

In realtà, con la censura in esame, la ricorrente lamenta la violazione di quel principio di leale cooperazione che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (cfr. sentenza n. 341 del 1996). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, "riconosce e promuove le autonomie locali", alle cui esigenze "adegua i principi e i metodi della sua legislazione" (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate.

Nella specie il legislatore delegato del 1977, chiamato a definire gli ambiti e i limiti del passaggio di funzioni amministrative alle Regioni, ha individuato un ambito - quello delle aree del demanio costiero a destinazione turistica e ricreativa - in cui concorrono e interferiscono fra loro competenze statali e competenze regionali: lo ha disciplinato in linea di principio attraverso la previsione di una delega generale alle Regioni, limitata dalla riserva allo Stato delle funzioni in materia di navigazione marittima, sicurezza nazionale e polizia doganale; ha però previsto l'esclusione della delega con riguardo ad aree determinate, caratterizzate dalla preminenza di interessi nazionali. L'individuazione di tali aree è dunque un procedimento volto tipicamente alla delimitazione in concreto e alla composizione di interessi facenti capo rispettivamente ad attribuzioni statali e ad attribuzioni regionali: coerentemente pertanto il legislatore ha previsto un procedimento destinato bensì a sfociare in un atto delle autorità centrali di governo, ma nel cui ambito si colloca, a presidio degli specifici interessi regionali coinvolti, un parere obbligatorio, benché non vincolante, delle Regioni interessate. Tale

partecipazione procedimentale rappresenta la modalità concreta con cui si realizza, nel caso, il contemperamento dei diversi interessi, e dunque una modalità di concorso e di confronto che deve rispondere al canone costituzionale della leale cooperazione. La partecipazione regionale al procedimento, di cui la legge stabilisce le modalità, è perciò costituzionalmente indefettibile, deve essere resa effettivamente e non solo formalmente possibile, e il provvedimento governativo deve tener conto dei risultati di tale partecipazione.
Ciò non significa che ogni eventuale scostamento del contenuto dell'atto governativo rispetto ai parametri legali che ne condizionano il contenuto possa automaticamente considerarsi come una lesione della sfera costituzionale di attribuzioni della Regione, suscettibile di essere fatta valere attraverso il ricorso per conflitto di attribuzioni, anziché solo come un vizio di legittimità dell'atto suscettibile di essere fatto valere con gli ordinari rimedi giurisdizionali: ma integra senz'altro siffatta lesione la deviazione dal modello procedimentale imposto dalla legge a tutela del principio di cooperazione.
5.¾ Nel merito, la censura è fondata.
E' ben vero che l'elenco delle aree che il Governo intendeva escludere dalla delega venne inviato alcuni mesi prima dell'emanazione del decreto alla Regione, invitando quest'ultima ad esprimersi entro sessanta giorni, in mancanza di che si avvertiva la Regione che si sarebbe considerato acquisito il suo parere favorevole. Ma, in primo luogo, nessuna norma prevedeva siffatto termine, e tanto meno autorizzava a presumere favorevole il parere della Regione che non si fosse espressa entro il termine medesimo. La Regione Liguria da un lato non mancò di contestare l'eccessiva brevità del termine, e il significato che il Governo intendeva attribuire al suo vano decorso; dall'altro lato, trasmise tempestivamente al Governo la proposta circostanziata di parere, prima che il consiglio l'adottasse definitivamente (quando ormai però l'atto governativo era stato emanato). Ciononostante il provvedimento è stato adottato senza che - come risulta dalle stesse premesse dell'atto - si sia tenuto alcun conto delle posizioni espresse dalla Regione, ma limitandosi solo ad acquisire *in extremis* il parere della Conferenza Stato-Regioni. Quest'ultimo parere - a parte le modalità con cui è stato acquisito - non poteva in alcun modo sostituire o assorbire il "parere delle Regioni interessate" prescritto dall'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977 (cfr. sentenza n. 338 del 1994): infatti le valutazioni destinate ad esprimersi nei pareri non attenevano solo ai criteri generali di esercizio del potere governativo, in ipotesi suscettibili di essere considerati unitariamente per tutto il territorio nazionale, ma anche alle caratteristiche e alle situazioni delle singole aree costiere, in relazione alle quali solo la Regione rispettivamente interessata era ed è abilitata a far valere i relativi interessi.
L'assenza, nella legge, della previsione di un termine per l'espressione del parere avrebbe bensì giustificato, da parte del Governo, la richiesta alla Regione di esprimersi entro un termine massimo, tenendo ragionevolmente conto del tempo necessario per un effettivo confronto di posizioni, eventualmente anche con riferimento ai principi ricavabili, in tema di adempimenti consultivi all'interno dei procedimenti, dall'art. 16, commi 1 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Ma in ogni caso non era consentito al Governo, nella situazione data, adottare il provvedimento in assenza del prescritto parere, pur ormai preannunciato e portato a conoscenza del medesimo Governo allo stadio di proposta, e omettendo ogni considerazione ed ogni motivazione in ordine alle risultanze della partecipazione regionale.
La sostanziale omissione, nel procedimento, di modalità di consultazione e di confronto conformi al principio di leale cooperazione costituisce dunque una lesione della sfera di

attribuzioni costituzionali della Regione ricorrente, e comporta l'annullamento dell'atto impugnato, per la parte che concerne il territorio della stessa Regione: fermo restando che il Governo potrà provvedere comunque, ai sensi dell'art. 59, secondo comma, ultima parte, del d.P.R. n. 616 del 1977, e con il procedimento ivi previsto, assicurando la debita partecipazione della Regione alla individuazione di aree demaniali da sottrarre alla delega in quanto di preminente interesse nazionale ai sensi del medesimo art. 59, secondo comma.

6.¾ Restano assorbite le altre censure mosse nel ricorso, sia in ordine al contenuto del provvedimento impugnato, sia in ordine alla sua motivazione, ai suoi presupposti di fatto e all'istruttoria che lo ha preceduto, senza che la Corte debba, in proposito, esprimersi a riguardo della stessa ammissibilità di tali censure in sede di conflitto di attribuzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, adottare il decreto di individuazione delle aree demaniali escluse dalla delega di cui all'art. 59, primo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382), senza il prescritto parere delle Regioni interessate, da acquisire con modalità conformi al principio di leale cooperazione; e conseguentemente *annulla* il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 1995, impugnato con il ricorso di cui in epigrafe, limitatamente alla parte che concerne aree del territorio della ricorrente Regione Liguria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.

Presidente: Renato GRANATA
Redattore: Valerio ONIDA

Depositata in cancelleria il 18 luglio 1997.

ORDINANZA N. 269
ANNO 1997
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Liguria 11 settembre 1991, n. 27 (Norme in materia di commercializzazione dei funghi epigei spontanei), promosso con ordinanza emessa il 14 agosto 1996 dal Giudice conciliatore di Genova nel procedimento civile vertente tra Remigio Griggi e U.S.L. XIV Genova, iscritta al n. 1192 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1996.

Visto l'atto di intervento della Regione Liguria;

udito nella camera di consiglio del 4 giugno 1997 il Giudice relatore Cesare Mirabelli.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 14 agosto 1996 nel corso di un procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo, il Giudice conciliatore di Genova ha sollevato, in riferimento agli artt. 23, 117 e 119 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Liguria 11 settembre 1991, n. 27 (Norme in materia di commercializzazione dei funghi epigei spontanei), che prevede il pagamento di una tariffa per il controllo, effettuato da esperti micologi dell'unità sanitaria locale, dei funghi epigei spontanei destinati alla vendita (lire cinquecento per ogni chilogrammo di funghi secchi o per ogni cassetta di funghi freschi di peso non superiore a cinque chilogrammi);

che, ad avviso del giudice rimettente, la norma sarebbe in contrasto con gli artt. 23 e 119 della Costituzione, giacché si tratterebbe di una prestazione imposta dalla Regione per un'attività di pubblica utilità, svolta in condizioni di supremazia rispetto ai privati, prestazione che non troverebbe fondamento in una legge statale;

che sarebbe violato anche il limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 117 Cost.), in quanto l'art. 15 della legge 23 agosto 1993, n. 352 attribuisce alla Regione il potere di disciplinare la raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei e prevede che la vendita al dettaglio dei funghi freschi spontanei è consentita, previa certificazione di avvenuto controllo da parte dell'unità sanitaria locale, secondo le modalità stabilite dal regolamento locale d'igiene, ma non imporrebbe il pagamento in base a tariffa del servizio reso;

che nel giudizio dinanzi alla Corte è intervenuta la Regione Liguria, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

Considerato che la disposizione regionale denunciata, nello stabilire la tariffa per il controllo, a tutela della salute pubblica, dei funghi destinati alla vendita e per la relativa certificazione, prevede il pagamento di un compenso per una prestazione richiesta e resa al privato che intenda commercializzare tale prodotto, restando gratuito e senza certificazione il controllo dei funghi destinati al consumo diretto;

che è demandata alle Regioni la determinazione delle tariffe per le prestazioni rese a privati, o eseguite nell'interesse di privati, da parte di laboratori e autorità sanitarie pubbliche, in particolare in materia di vigilanza sulla produzione, commercio e vendita delle sostanze alimentari (art. 13, secondo comma, numeri 6) e 14), del d.P.R. 14

gennaio 1972, n. 4; art. 27, primo comma, lettera e), del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; art. 69, primo comma, lettera e), della legge 23 dicembre 1978, n. 833);
che dalla legislazione statale in materia sanitaria e di commercio delle sostanze alimentari non è dato desumere, come vorrebbe il giudice rimettente, un principio fondamentale di gratuità delle prestazioni rese nell'interesse di privati, essendo invece previsto il pagamento di un compenso, secondo apposite tariffe, a carico del privato che quelle prestazioni richieda (art. 42 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265);
che il regolamento concernente la disciplina della raccolta e della commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati (d.P.R. 14 luglio 1995, n. 376) ne consente la vendita previa certificazione secondo le modalità previste dalle autorità regionali (art. 3);
che la disposizione regionale denunciata non è in contrasto con l'art. 117 della Costituzione, giacché non sussiste la supposta violazione di principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato;
che la percezione di un compenso a parziale copertura dei costi per prestazioni erogate nell'interesse del richiedente non configura un tributo regionale e non può pertanto essere invocato l'art. 119 della Costituzione (sentenza n. 105 del 1995);
che, infine, non è violata la riserva di legge per l'imposizione di prestazioni patrimoniali (art. 23 Cost.), giacché il pagamento per il controllo dei funghi destinati al commercio è richiesto in base ad una legge regionale in una materia attribuita alla competenza della Regione (cfr., da ultimo, sentenza n. 180 del 1996);
che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale va dichiarata manifestamente infondata.
Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.
PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE
dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Liguria 11 settembre 1991, n. 27 (Norme in materia di commercializzazione dei funghi epigei spontanei), sollevata, in riferimento agli artt. 23, 117 e 119 della Costituzione, dal Giudice conciliatore di Genova con l'ordinanza indicata in epigrafe.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.
Presidente: dott. Renato GRANATA
Redattore: prof. Cesare MIRABELLI
Depositata in cancelleria il 23 luglio 1997.

SENTENZA N. 345
ANNO 1997
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 27 aprile 1996, n. 23 (Impianti pubblici o di pubblico interesse), promosso con ordinanza emessa il 12 agosto 1996 dal Commissario regionale per il riordinamento degli usi civici dell'Abruzzo nella causa demaniale vertente tra il Comune di Roccaraso e l'ENEL ed altra iscritta al n. 1190 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale dell'anno 1996.
Visto l'atto di costituzione dell'E.N.E.L.;
udito nell'udienza pubblica del 3 giugno 1997 il Giudice relatore Francesco Guizzi;
udito l'avvocato Francesco Canfora per l'E.N.E.L.

(.....)

Considerato in diritto

1. ó Il Commissario per il riordinamento degli usi civici della Regione Abruzzo solleva, in riferimento agli artt. 3, 9, 24, 32, 42, 117 e 118 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 27 aprile 1996, n. 23 (Impianti pubblici o di pubblico interesse), ove si stabilisce, al comma 1 dell'articolo unico, che gli impianti a rete pubblici o di pubblico interesse "si configurano come opere di urbanizzazione e pertanto non necessitano di conformità urbanistica e non sono soggette a concessione edilizia, ma a semplice autorizzazione da parte delle amministrazioni comunali", e si prevede, al comma 3, che - nei casi in cui le predette opere o impianti e relativi accessori debbano insistere su terreni di natura civica - il provvedimento autorizzatorio del sindaco "determina l'immediata utilizzabilità dei suoli, concretando ... una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni, non ricorrendo la fattispecie di cui agli artt. 12 della legge n. 1766 del 1927; 41 del regio decreto n. 332 del 1928; 6 della legge regionale n. 25 del 1988".
Tale legge lederebbe i parametri costituzionali di seguito indicati:
- l'art. 3, sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto attribuisce al sindaco poteri che non gli spettano e si pone in contrasto con gli artt. 9, 11 e 12 della legge n. 1766 del 1927, 41 del regio decreto n. 332 del 1928, contenente il regolamento di esecuzione, e 6 della legge della Regione Abruzzo n. 25 del 1988 che con le norme statali richiamate forma sistema. E ciò perché le suddette disposizioni richiedono, tutte, che qualsiasi alienazione o mutamento di destinazione di suoli appartenenti al demanio civico siano preceduti dall'"assegnazione a categoria" e dalla successiva "autorizzazione regionale" sempre che ricorra un "reale beneficio per la collettività", secondo quanto statuito espressamente dalla normativa statale di principio, volta ad assicurare beneficio all'intera collettività dei titolari di uso civico, e non a un solo comune;
- l'art. 32, perché gli eventuali effetti d'inquinamento atmosferico ed elettromagnetico provocherebbero danni, anche gravi, alla salute;
- l'art. 9, perché la presenza indiscriminata di opere, di reti e impianti destinati alle telecomunicazioni o al trasporto energetico deturperebbero l'ambiente e il paesaggio;

- l’art. 42, perché la mancata previsione di indennizzo riserverebbe alla proprietà pubblica, qual è quella del demanio civico, un trattamento deteriore rispetto a quello della proprietà privata che può essere espropriata per motivi di interesse regionale soltanto con il pagamento d’un indennizzo, la cui congruità, nel caso di servitù di elettrodotto, andrebbe valutata tenendo conto dei diversi tipi di pregiudizio economico subiti dal proprietario (il che porrebbe la normativa censurata anche in contrasto con l’art. 17 della legge della Regione Abruzzo 20 settembre 1988, n. 83, con ulteriore lesione del principio di ragionevolezza);
- gli artt. 117 e 118, i quali dispongono che nella materia degli usi civici la Regione a statuto ordinario emana norme legislative "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato", nella specie non rispettati; che ad essa spettano pertanto le relative funzioni amministrative, "salvo quelle di interesse esclusivamente locale", per le quali vanno sentite le popolazioni interessate; che infine - ove si verifichi un conflitto di interesse - venga nominato eventualmente un curatore speciale, secondo quanto previsto, *mutatis mutandis*, dall’art. 78 del codice di procedura civile, anch’esso non osservato;
- l’art. 24 della Costituzione, perché si priverebbe la collettività interessata del diritto di difendere il proprio demanio civico, essendone "espropriata" senza la possibilità di richiedere il canone, come espressamente previsto dall’art. 17 della citata legge della Regione Abruzzo n. 83 del 1988.
2. ó Vanno, anzitutto, esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla parte privata: quella secondo cui il procedimento *a quo* non avrebbe natura giurisdizionale e quella riguardante il presunto difetto di rilevanza della questione rispetto al giudizio principale.
La prima eccezione va respinta.
Già con la sentenza n. 133 del 1993 questa Corte aveva avvertito che la giurisdizione ufficiosa in via principale (da tempo divenuta prevalente a causa del rallentamento del programma liquidatorio degli usi civici) riceve nuova autonoma giustificazione dall’interesse della collettività nazionale alla conservazione dell’ambiente, per la cui tutela le zone gravate da usi civici sono sottoposte al vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, per opera dell’art. 82, quinto comma, lettera *h*), del d.P.R. n. 616 del 1977, aggiunto dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, di conversione del decreto-legge n. 312 del 1985. Successivamente ripreso, tale argomento è alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 29, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, "nella parte in cui non consente la permanenza del potere del Commissario agli usi civici di esercitare d’ufficio la propria giurisdizione, pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell’articolo medesimo" (sentenza n. 46 del 1995). Fra la situazione, allora vigente, che non abilitava alcun organo dello Stato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia del menzionato interesse costituzionalmente garantito e il potere di iniziativa processuale ad essi attribuito, la Corte ha infatti scelto questa seconda strada "in attesa del riordino generale della materia", preannunciato dall’art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491, dimostrandosi consapevole che le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, perché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice.

Questa Corte non può quindi non ribadire tali argomentazioni, nell'attesa che il legislatore riordini l'intera materia, pure con riguardo ai profili ordinamentali testé menzionati.
Anche la seconda eccezione va disattesa.
E' vero che il rimettente non ha specificato la tipologia degli usi civici relativamente alle zone interessate dalla costruzione degli impianti a rete, ma ciò non investe la rilevanza della questione sollevata che concerne, invece, la competenza al rilascio dell'autorizzazione a eseguire gli impianti, e non l'esame di merito che la legge ha risolto una volta per tutte in linea generale e astratta. Il commissario si duole, infatti, della illegittimità costituzionale dell'articolo (unico) della legge della Regione Abruzzo n. 23 del 1996 che, da un lato, ha modificato il regime formale delle competenze, assegnando al sindaco quanto spettava alla Regione, e ha statuito, dall'altro, che gli impianti a rete si configurano, sempre e comunque, come opere di urbanizzazione nelle quali si concreta una diversa esplicazione del diritto di godimento a favore della collettività utente.
La questione è stata sollevata nel corso di una controversia promossa d'ufficio dal Commissario e radicatasi nel contraddittorio con gli enti titolari delle concessioni per la costruzione degli impianti a rete, per i servizi elettrici e telefonici, i quali comportano l'assoggettamento a servitù di linee aeree di terreni che il rimettente asserisce gravati da usi civici. L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della legge censurata potrebbe inibire la costituzione delle predette servitù ai sensi degli artt. 6 ss. della legge regionale n. 25 del 1988: di qui, la rilevanza.
3. ó Passando quindi al merito, la questione deve essere dichiarata fondata.
L'articolo unico della legge della Regione Abruzzo n. 23 del 1996 si pone, infatti, in irrimediabile contrasto con la legislazione nazionale.
Le norme statali, contenute nella legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Sul riordinamento degli usi civici del Regno), e nell'art. 41 del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Regolamento per l'esecuzione della legge n. 1766 del 1927), richiedono che le limitazioni o la liquidazione dei diritti di uso civico siano precedute dall'assegnazione dei suoli alla categoria *sub* lettera *a)* dell'art. 11 della legge n. 1766 e - qualora inclusi in questa - alienati o mutati nella destinazione previa l'autorizzazione ministeriale (art. 12), ora regionale (art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977). Autorizzazione che, tuttavia, non assorbe le valutazioni del Ministro per i beni culturali e ambientali, ai sensi dell'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1479 (v. art. 82, decimo comma, del d.P.R. n. 616).
D'altronde, gli artt. 6 ss. della legge regionale sugli usi civici, n. 25 del 1988, delineano un complesso procedimento per l'alienazione e i mutamenti di destinazione dei suoli civici, con la previsione di vari momenti di consultazione delle popolazioni interessate, l'invio delle istanze alle associazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore agricolo (art. 6, comma 2), l'affissione agli albi dei comuni interessati (art. 6, comma 1), l'acquisizione delle deliberazioni consiliari comunali (art. 6, comma 3). Questi articoli stabiliscono, inoltre, limiti alla alienazione e al mutamento di destinazione, che si reputano possibili soltanto "per finalità pubbliche o di interesse pubblico, tenendo anche conto delle previsioni dei piani paesistici o di assetto del territorio vigenti" (art. 6, comma 7), le cui funzioni sono state trasferite alle regioni dall'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977.
Oltre a tali disposizioni, menzionate nell'ordinanza di rimessione, ne vanno aggiunte altre riguardanti i territori montani, fra i quali rientrano quelli dell'Abruzzo soggetti a usi civici.

La legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane) ha dettato alcuni principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, per la salvaguardia e la valorizzazione di dette aree che, conformemente all'art. 44 della Costituzione, "rivestono carattere di preminente interesse regionale" (art. 1, commi 1 e 2). E ha statuito che le regioni e le province autonome concorrono alla tutela del proprio territorio montano, nel rispetto dell'art. 4, comma 6, della Carta europea dell'autonomia locale, di cui alla legge di ratifica ed esecuzione 30 dicembre 1989, n. 439 ("Le collettività locali dovranno essere consultate per quanto possibile, in tempo utile e in maniera opportuna, nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente").

Vi è dunque una stretta connessione fra "l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio", in ragione del vincolo paesaggistico di cui alla legge n. 1497 del 1939, sancito dall'art. 82, quinto comma, lettera *h),* del d.P.R. n. 616 del 1977, aggiunto dalla legge n. 431 del 1985, che è garantito dal potere di iniziativa processuale dei Commissari, e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le regioni ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione (cfr. la sentenza n. 133 del 1993). Di qui, il contrasto della legge censurata con la disciplina statale, che prevede l'obbligatorietà del procedimento di "assegnazione a categoria" dei terreni civici da alienare o mutare nella destinazione e postula la compatibilità del programma di trasformazione con le valutazioni paesistiche. Con ciò determinandosi altresì disarmonie nell'ambito della legislazione regionale, incentrata sul procedimento successivo di autorizzazione, che implica necessariamente la consultazione delle popolazioni interessate. La legge in esame frustra, invece, entrambi gli interessi in gioco, generali e locali, poiché esclude questi procedimenti ("non ricorrendo la fattispecie di cui agli artt. 12 della legge n. 1766 del 1927; 41 del regio decreto n. 332 del 1928; 6 della legge regionale n. 25 del 1988") e attribuisce al sindaco di ogni comune interessato il potere di rilasciare un'autorizzazione che ha l'effetto di rendere immediatamente utilizzabili i suoli civici.

Tutto ciò sul presupposto, astratto e generalizzato, che la realizzazione degli impianti a rete, destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico, dell'acqua e del gas, nonché allo smaltimento dei liquami, costituisca "una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni" (comma 3 del citato articolo unico), mentre tali valutazioni, per gli interessi di rango costituzionale che vi sono sottesi, non possono non essere concrete: cioè, formulate e apprezzate attraverso il coinvolgimento, di volta in volta, delle popolazioni interessate.

La lesione del canone della ragionevolezza comporta la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge in esame, restando assorbite tutte le altre denunce formulate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 27 aprile 1996, n. 23 (Impianti pubblici o di pubblico interesse).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 novembre 1997.

Presidente: Renato GRANATA

Redattore: Francesco GUIZZI

Depositata in cancelleria il 21 novembre 1997.

SENTENZA N. 348
ANNO 1997
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della regione Liguria, approvata in seconda deliberazione il 28 maggio 1996, recante "Modifiche alla legge regionale 14 aprile 1983, n. 11 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie in materia di igiene e sanità pubblica, vigilanza sulle farmacie e polizia veterinaria)", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 18 giugno 1996, depositato in Cancelleria il 24 successivo, ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 1996.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 3 giugno 1997 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

uditi l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il ricorrente, e l'avvocato Orlando Sivieri per la Regione Liguria.

(.....)

Considerato in diritto

1. — La Regione Liguria, con la legge approvata in seconda deliberazione il 28 maggio 1996, recante "Modifiche alla legge regionale 14 aprile 1983, n. 11 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e polizia veterinaria)", ha sostituito l'art. 4 di detta legge regionale, dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 375 del 1993, nella parte in cui prevedeva quale organo competente all'esercizio delle funzioni regionali per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, ai sensi della legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45, il sindaco del comune nel cui territorio la violazione è stata accertata, anziché far riferimento al luogo di commissione della violazione stessa.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la nuova formulazione dell'art. 4 sia egualmente illegittima, alla luce degli articoli 3, 97 e 117 della Costituzione, e richiama come precedente la citata sentenza n. 375 del 1993.

2. — La questione è fondata.

Questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale 14 aprile 1983, n. 11, per violazione degli articoli 3 e 117 della Costituzione. La competenza regionale per l'applicazione delle sanzioni amministrative, pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza di questa Corte (v., ad esempio, la sentenza n. 1034 del 1988), è vincolata all'osservanza dei principi fondamentali posti dal legislatore statale, con specifico riguardo agli uffici territorialmente competenti all'applicazione. L'art. 17 della legge n. 689 del 1981, secondo cui l'ufficio territorialmente competente è quello del luogo dove è stata commessa la violazione, è principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

L'art. 4 della legge regionale del 1983, inoltre, derogava incongruamente alla disciplina generale sull'applicazione delle sanzioni amministrative, di cui alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45, che, all'art. 7, ultimo comma, individua correttamente quale "ente competente per territorio a ricevere il rapporto quello del luogo in cui è stata commessa

la violazione", e in questo modo determinava una contraddizione all'interno della stessa legislazione regionale, in violazione del canone di razionalità normativa (sentenza n. 375 del 1993).

Siffatte considerazioni vanno ora ribadite. Non rileva la giurisprudenza ordinaria, menzionata dalla difesa della Regione, sull'individuazione del luogo in cui è stata commessa la violazione di precetti del codice della strada, e tanto meno la diversa formulazione della norma approvata dal Consiglio regionale della Liguria: mentre la versione originaria dell'art. 4 aveva almeno il pregio della chiarezza, identificando quale organo competente il "sindaco del Comune nel cui territorio la violazione è stata accertata", il nuovo testo fa sì riferimento al "luogo di commissione della violazione", ma poi, con un comma aggiuntivo, stabilisce surrettiziamente che esso sia quello dell'accertamento.

Si ripropone, così, la lesione degli articoli 3 e 117 della Costituzione; di qui, l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 4, come riformulato dalla legge approvata dal Consiglio regionale della Liguria nella seduta del 28 maggio 1996.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria, approvata in seconda deliberazione il 28 maggio 1996, recante "Modifiche alla legge regionale 14 aprile 1983, n. 11 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e polizia veterinaria)".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 novembre 1997.

Presidente: Renato GRANATA

Redattore: Francesco GUIZZI

Depositata in cancelleria il 21 novembre 1997.

SENTENZA N.196
ANNO 1998
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 alla legge regionale 7 settembre 1987, n. 30 ed ulteriori norme in materia di smaltimento dei rifiuti solidi), come interpretato dall'art. 29 della legge regionale 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 27 marzo 1997 dal g.i.p. presso la Pretura di Udine nel procedimento penale a carico di Giancarlo Toso n.q., iscritta al n. 321 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 1997.
Visto l'atto di intervento della Regione Friuli-Venezia Giulia;
udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 1998 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;
udito l'avv.to Renato Fusco per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

(.....)

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata con l'ordinanza in epigrafe concerne l'art. 16, comma 4, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 28 novembre 1988, n. 65, che dispone: "fino a quando non saranno attuati i Piani (per lo smaltimento) e non saranno entrati in esercizio gli impianti dagli stessi previsti, potranno venire autorizzati...solamente la realizzazione e l'esercizio di quelle nuove discariche...per le quali sia stata dimostrata la sussistenza effettiva del fabbisogno di spazi di deposito in relazione alla quantità di rifiuti prodotti, rapportata agli ambiti territoriali serviti di pertinenza esclusivamente regionale", così come autenticamente interpretato dall'art. 29 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 1996, n. 22, che stabilisce che "si intende per <<quantità di rifiuti prodotti, rapportata agli ambiti territoriali serviti di pertinenza esclusivamente regionale>> la quantità di rifiuti di provenienza esclusivamente regionale per i quali è stata dimostrata l'effettiva necessità di ulteriori spazi di deposito".
Secondo il giudice a quo, la situazione di carenza di pianificazione a livello regionale - pianificazione che avrebbe anche potuto rendere plausibile l'adozione di misure restrittive per la tutela dell'ambiente- determina profili di "disparità di trattamento senza valide giustificazioni", in violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione, in quanto "il divieto di smaltire rifiuti provenienti da fuori regione crea inevitabilmente un'alterazione dell'assetto concorrenziale del mercato della raccolta dei rifiuti a favore delle imprese prive di limiti territoriali di esercizio che possono garantirsi la piena utilizzazione delle capacità dei propri impianti".
Inoltre la norma impugnata violerebbe, secondo l'ordinanza di rinvio, anche l'art. 116 della Costituzione, integrato sia dall'art. 4 dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, sia dagli artt. 5 e 6, ultimo comma, dello statuto, in quanto "la materia dello smaltimento dei rifiuti non rientra fra quelle per le quali è riconosciuta al Friuli-Venezia

Giulia una potestà legislativa esclusiva, bensì solo concorrente o integrativa della disciplina statale".
2. - La questione non è fondata.
La disposizione impugnata, che sostanzialmente vieta di smaltire negli impianti di discarica autorizzati della Regione Friuli-Venezia Giulia rifiuti provenienti da altre regioni, si inserisce in un complesso quadro normativo costituito da fonti comunitarie, statali e regionali, che disciplinano il settore dei rifiuti. In questo ambito, in particolare, il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che ha espressamente abrogato il previgente d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 e che è stato emanato in base alla legge 22 febbraio 1994, n. 146, recante delega al Governo per l'attuazione delle direttive 91/156/CEE e 91/689/CEE, contiene disposizioni che costituiscono principi fondamentali della legislazione statale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, e rappresentano anche "norme di riforma economico-sociale" nei confronti delle regioni a statuto speciale.
Tra le disposizioni del decreto n. 22 del 1997, l'art. 5, in particolare, contiene una serie di principi che attengono alla questione del divieto di smaltimento dei rifiuti extraregionali. E' prescritto infatti che lo smaltimento dei rifiuti sia attuato per mezzo di una rete integrata ed adeguata di impianti al fine di realizzare "l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi in ambiti territoriali ottimali" (comma 3, lett. a), nonché di permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, al fine di "ridurre i movimenti" dei rifiuti stessi (comma 3, lett. b). Lo stesso decreto n. 22 del 1997, all'art. 23, specifica che, salvo diversa disposizione regionale, "gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani sono le Province". Infine, nell'ambito dei principi fissati dallo stesso art. 5, va segnalato il comma 5 che stabilisce che "è vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti". Da tale statuizione, in quanto applicabile soltanto a decorrere dal 1° gennaio 1999, può essere, nel frattempo, ricavato un criterio interpretativo della ratio complessiva cui si ispira il legislatore statale nella disciplina di questa materia.
Questi principi sono conformi anche alla normativa comunitaria, dato che il trattato di Maastricht prevede, tra gli altri, anche il "principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente" (art. 130 R. n. 2); principio che, data la peculiarità dei rifiuti, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia della Comunità europea "implica che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale adottare le misure adeguate al fine di garantire l'accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti; questi devono essere quindi smaltiti, nei limiti del possibile, nel luogo della loro produzione al fine di limitare il loro trasporto per quanto si possa fare" (Corte di giustizia, sent. 9 luglio 1992, causa C-2/90).
Nell'ambito delle fonti comunitarie, inoltre, il regolamento CEE 1° febbraio 1993 n. 259/93 dispone, in via generale, all'art. 13, che gli Stati membri istituiscono un appropriato sistema di sorveglianza e controllo delle spedizioni di rifiuti al loro interno. In particolare, gli Stati membri possono, ai sensi dell'art. 4, paragrafo 3 a) i) dello stesso regolamento, adottare, nel rispetto del trattato e al fine di attuare i "principi della vicinanza, della priorità al recupero e dell'autosufficienza", "misure per vietare del tutto o in parte le spedizioni di rifiuti". Tutto questo, del resto, era già previsto dalla direttiva 91/156/CEE, recepita ed attuata dal citato decreto n. 22 del 1997, la quale, all'art. 7, paragrafo 3, stabilisce che "gli Stati membri hanno la facoltà di prendere i provvedimenti necessari per impedire movimenti di rifiuti non conformi con i loro piani di gestione dei rifiuti".

Anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea, del resto, sussiste un preciso orientamento, secondo cui l'obiettivo di fondo del diritto comunitario in materia è quello di costituire un sistema armonizzato di procedimenti attraverso i quali limitare la circolazione dei rifiuti, al fine di garantire la tutela dell'ambiente. Ed infatti la Corte di giustizia interpreta la citata direttiva 91/156 nel senso che essa prospetti l'opportunità di ridurre i movimenti di rifiuti conformemente alle esigenze di protezione dell'ambiente e, su questa premessa, rileva che il ricordato regolamento n. 259/93 "prescrive le modalità alle quali sono assoggettate le spedizioni di rifiuti all'interno degli Stati membri e i procedimenti da seguire per la loro autorizzazione...al fine di attuare i principi della vicinanza, della priorità al recupero e della autosufficienza a livello comunitario e nazionale" (Corte di giustizia, sent. 28 giugno 1994, causa C-187/93).

3. - Premesso questo quadro normativo e giurisprudenziale, in cui va collocata la norma sottoposta a scrutinio, non si riscontrano le prospettate censure di costituzionalità.

Non sussiste infatti la violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione, sotto il profilo che il divieto di smaltire rifiuti provenienti da fuori regione determinerebbe alterazioni dell'assetto concorrenziale del mercato della raccolta dei rifiuti e conseguente disparità di trattamento tra imprese del settore.

In proposito, va osservato che, nella specie, non è configurabile la lesione della libertà d'iniziativa economica, perché questa consente l'apposizione di limiti al suo esercizio a condizione che essi corrispondano all'utilità sociale, nel cui ambito sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente. In ogni caso, la asserita limitazione, a fini di tutela ambientale, della libertà d'impresa relativa allo smaltimento dei rifiuti, disposta dalla norma in oggetto nella Regione Friuli-Venezia Giulia, si giustifica nel quadro delle norme-principio, che si è ora prospettato. Tanto più che, secondo la giurisprudenza comunitaria, la direttiva 91/156 mira principalmente a garantire, al fine preminente di salvaguardare l'ambiente, l'efficacia della gestione dei rifiuti nella Comunità e, solo in subordine, ad incidere sulle condizioni della concorrenza e degli scambi: "è quindi errato sostenere che la direttiva in esame abbia quali obiettivi specifici il corretto funzionamento del mercato interno e l'eliminazione delle disparità di trattamento tra gli operatori economici" (Corte di giustizia, sent. 12 settembre 1996, cause riunite C-58, 75, 112, 119, 123, 135, 140, 141, 154, 157/95). E' dunque in questo contesto che va esaminata la norma in questione, che, nel bilanciamento tra la salvaguardia della salute e dell'ambiente e la libertà d'impresa, presceglie non irragionevolmente la prima, anche a costo di stabilire a carico della seconda "restrizioni inevitabili giustificate dal perseguimento dello scopo di interesse generale costituito dalla tutela dell'ambiente" (Corte di giustizia, sent. 7 febbraio 1985, causa C-240/83).

D'altra parte, la disciplina in oggetto trova adeguata giustificazione anche sul piano della ragionevolezza, poiché il legislatore regionale, in attesa dell'attuazione di una compiuta pianificazione territoriale dei siti di discarica, si è proposto di evitare, attraverso il divieto di conferimento di rifiuti provenienti da fuori regione, una incongrua e pregiudizievole moltiplicazione di impianti di smaltimento, derivante dall'assoluta imprevedibilità della quantità di materiali da trattare. A tal fine, il divieto tende pertanto a divenire, sia pure in via transitoria, generalizzato: ed infatti l'art. 28 della legge n. 22 del 1996 prevede l'autorizzazione di nuovi impianti di discarica in relazione a rifiuti di provenienza esclusivamente regionale, mentre la norma censurata dell'art. 29 chiarisce, non irragionevolmente, che lo stesso criterio limitativo, in quanto

già ricavabile dall'art. 16, comma 4, della legge n. 65 del 1988, è applicabile anche agli impianti di discarica considerati dalla predetta legge.
Infine non sussiste neppure la violazione dell'art. 116 della Costituzione, per inosservanza sia dell'art. 4, sia degli artt. 5 e 6 dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, poiché la norma censurata della legge n. 22 del 1996 appare rispettosa, alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale che si è precedentemente delineato, dei limiti inerenti alla potestà legislativa regionale e, in particolare, sia delle norme di riforma economico-sociale, sia dei principi fondamentali in materia, sia infine delle esigenze di attuazione delle direttive comunitarie di settore.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 29 della legge regionale del 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 regionale del Friuli-Venezia Giulia 28 novembre 1988, n. 65 (Modifiche alla legge regionale 7 settembre 1987, n.30 ed ulteriori norme in materia di smaltimento dei rifiuti solidi), sollevata con l'ordinanza indicata in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 41 e 116 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura circondariale di Udine.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 1998.

Presidente: Renato GRANATA
Relatore: Piero Alberto CAPOTOSTI

Depositata in cancelleria il 3 giugno 1998.

ORDINANZA N.264
ANNO 1998
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

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 l'8 novembre 1996 dal Tar per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto dall'Associazione Italiana World Wildlife Fund Italia contro la Regione Friuli-Venezia Giulia ed altri, iscritta al n. 566 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1997.

Visti gli atti di costituzione dell'Associazione Italiana World Wildlife Fund, dell'Associazione Friulana Migratoristi e della Regione Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 5 maggio 1998 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi gli avv.ti Alessio Petretti per l'Associazione Italiana World Wildlife Fund, Claudio Chiola per l'Associazione Friulana Migratori e Renato Fusco per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli- Venezia Giulia, nel giudizio promosso dall’Associazione italiana World Wildlife Fund Italia, per l’annullamento del decreto del Presidente della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia, recante il regolamento di esecuzione della legge di detta regione 1° giugno 1993, n. 29 (Disciplina dell’aucupio), con ordinanza dell’8 novembre 1996, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 di tale legge, in riferimento all’art. 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) ed all’art. 4 dello statuto speciale di autonomia (legge cost. 31 gennaio 1963, n.1);

che i giudici a quibus premettono che l’associazione ricorrente ha chiesto l’annullamento del regolamento impugnato eccependo "una serie articolata" di censure "di violazione di legge e di eccesso di potere sotto vari profili" ed essi, con sentenza parziale (11 gennaio 1997), hanno "provveduto a rigettare, siccome infondati, tutti i motivi di gravame proposti";

che, osserva il Tar, l’art. 3 della legge regionale n. 29 del 1993, emanata nell’esercizio della competenza di tipo esclusivo di cui la Regione Friuli-Venezia Giulia è titolare nella materia della caccia ex art. 4 dello statuto di autonomia, consente alle amministrazioni provinciali di affidare la gestione in concessione degli impianti per la cattura degli uccelli da utilizzare come richiami vivi a soggetti abilitati all’esito della frequentazione di corsi organizzati d’intesa con l’Istituto nazionale per la fauna selvatica, ovvero che hanno esercitato la cattura degli uccelli per almeno un biennio in virtù di autorizzazione rilasciata in base alle previgenti leggi regionali;

che, secondo i giudici amministrativi, la materia è disciplinata, altresì, dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157, la quale, stabilendo che la fauna da essa contemplata è tutelata "nell’interesse della comunità nazionale" (art. 1, comma 1), ed imponendo alle regioni a statuto speciale l’obbligo di adeguare entro un determinato termine "la propria legislazione ai principi ed alle norme stabiliti dalla presente legge, nei limiti della

Costituzione e dei rispettivi statuti" (art. 36, comma 7), integra un limite alla competenza del legislatore regionale anche di tipo esclusivo;
che, in particolare, siffatto interesse è tutelato dall'art. 4 (recte: art. 4, comma 3) della legge n. 157 del 1992, il quale riserva la gestione degli impianti di cattura degli uccelli da utilizzare come richiami vivi esclusivamente al personale dipendente dalle amministrazioni provinciali, valutato idoneo dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica;
che, dunque, ad avviso del Tribunale, la norma denunziata, disciplinando la concessione degli impianti per la cattura degli uccelli da utilizzare a detto scopo in difformità dall'art. 4, comma 3, della legge n. 157 del 1992, vulnera il limite del "rispetto degli interessi nazionali" stabilito dall'art. 4 dello statuto di autonomia, in quanto la previsione della gestione pubblicistica degli impianti, e secondo le specifiche modalità dettate dalla norma della legge dello Stato, esprime un principio inderogabile al fine della tutela della fauna selvatica, il quale vincola il legislatore regionale;
che nel giudizio innanzi a questa Corte si sono costituiti: il Presidente della Giunta regionale, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata; l'Associazione italiana World Wildlife Fund, la quale ha concluso per l'accoglimento della questione, svolgendo argomenti a conforto della propria tesi in una memoria (depositata fuori termine); e infine l'Associazione Friulana Migratoristi, resistente nel processo amministrativo, insistendo, anche in una memoria depositata in prossimità dell'udienza, per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza della questione.
Considerato che vanno preliminarmente verificati i requisiti di ammissibilità della questione e, in particolare, della rilevanza, la cui carenza ha costituito oggetto dell'eccezione di inammissibilità sollevata da una delle parti;
che, secondo i giudici a quibus, la questione di costituzionalità è rilevante in quanto costituisce "l'unica parte del thema decidendum" non ancora definita con la citata sentenza parziale, tanto che il suo accoglimento determinerebbe, "pressoché inevitabilmente", l'annullamento delle norme regolamentari esecutive della "norma legislativa presupposta";
che, inoltre, il Tar puntualizza che l'associazione ricorrente ha eccepito, a conforto della domanda di annullamento, l'illegittimità di tutte le disposizioni del regolamento per violazione della legge, cui esso dà esecuzione, precisando che "diverse disposizioni di detto atto normativo (artt. 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13) dipendono, in quanto ne sono l'attuazione o ne presuppongono l'esistenza, dalla vigenza del sistema concessorio previsto dall'art. 3 della legge regionale n. 29 del 1993";
che lo stesso Tribunale, avendo deciso con la suddetta sentenza parziale dell'11 gennaio 1997 su "tutti i motivi di gravame proposti", giudicandoli infondati, ha evidentemente stabilito la conformità di tutte le disposizioni del regolamento di esecuzione alla citata legge regionale n. 29 del 1993, facendo così applicazione, in particolare, della norma dell'art. 3 della stessa legge, da cui appunto le predette disposizioni "dipendono";
che, dunque, la questione è irrilevante per difetto di pregiudizialità, in quanto i giudici, pronunziando nel corso dello stesso giudizio la sentenza parziale il cui oggetto comporta la necessaria applicazione della disposizione censurata, si sono ormai preclusi la possibilità di rimetterla in discussione e di sollevare l'eccezione di legittimità costituzionale (sentenze n. 315 del 1992; n.166 del 1992; n. 242 del 1990), sicché essa va dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 1° giugno 1993, n. 29 (Disciplina dell'aucupio), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) ed all'art. 4 dello statuto speciale di autonomia (legge cost. 31 gennaio 1963, n.1), con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° luglio 1998.

Presidente: Renato GRANATA

Relatore: Piero Alberto CAPOTOSTI

Depositata in cancelleria il 9 luglio 1998.

SENTENZA N.326
ANNO 1998
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge Regione Marche 9 maggio 1997, n. 30 (Disciplina regionale della bonifica. Attribuzione di funzioni alle Province in attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142. Soppressione dei consorzi di bonifica), promossi con ordinanze emesse l'11 novembre 1997 (n. 8 ordinanze) e il 21 ottobre 1997, rispettivamente iscritte ai nn. 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245 e 246 del registro ordinanze 1998 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visti gli atti di costituzione della Regione Marche, di Bassotti Domenico ed altri, del Consorzio di Bonifica dell'Aso ed altri e della Presidenza del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 30 giugno 1998 il Giudice relatore Valerio Onida;

uditi gli avvocati Andrea Calzolaio e Ranieri Felici per Bassotti Domenico ed altri, Alesssandro Pace e Giovanni Compagno per il Consorzio di Bonifica dell'Aso ed altri, l'avvocato dello Stato Aldo Linguiti per la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

(……)

Considerato in diritto

1.– I giudizi, aventi il medesimo oggetto, possono essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

2.– La questione proposta investe la legge della Regione Marche 9 maggio 1997, n. 30 (Disciplina regionale della bonifica. Attribuzione di funzioni alle Province in attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142. Soppressione dei consorzi di bonifica). Detta legge si articola in un capo I (Programmazione ed esecuzione delle opere di bonifica) in cui si enunciano le finalità perseguite, in particolare statuendo che le opere di bonifica "sono finalizzate al riequilibrio del territorio ed al suo razionale sfruttamento, alla difesa del suolo, delle acque e dell'ambiente" (art. 1); si delineano le funzioni della Regione in materia (art. 2), e quelle delle Province, alle quali sono devolute anche le funzioni amministrative di competenza dei soppressi consorzi di bonifica integrale (art. 3); si prevede la istituzione presso ogni Provincia di un comitato di rappresentanza delle categorie interessate (art. 4), di cui si disciplina l'elezione da parte dei soggetti che pagano i contributi per l'esecuzione, l'esercizio e la manutenzione delle opere di bonifica (art. 5); si sopprimono i pareri già richiesti ai comitati tecnici per la bonifica (art. 6); si disciplina l'esecuzione, da parte delle Province e delle comunità montane, delle opere di competenza privata (art. 7); si prevede che i proprietari di beni immobili beneficiari degli interventi di bonifica contribuiscano alle spese, sulla base di un riparto effettuato dalle Province (art. 8); e in un capo II (Soppressione dei consorzi di bonifica integrale), nel quale, oltre a disporre la soppressione dei consorzi (art. 9), si regolamentano le operazioni di liquidazione dei consorzi soppressi (art. 10), nonché il trasferimento dei relativi beni e personale alle Province (artt. 11 e 12); si dettano norme transitorie (art. 13), e si dispone l'abrogazione espressa della legge regionale n. 13 del 1985, salva la disciplina transitoria (art. 14).

La legge è impugnata sia "nel suo testo integrale", sia, in particolare, quanto agli articoli 3 (Funzioni delle province), con speciale riguardo al comma 3 (che attribuisce alle Province le funzioni amministrative di competenza dei soppressi consorzi di bonifica), 4 (Rappresentanza delle categorie interessate), 7 (Opere di competenza privata), 8 (Contributi di privati), 9 (Soppressione dei consorzi di bonifica integrale), 13 (Norme transitorie).

Sostanzialmente, le ordinanze affermano che la legge regionale, disponendo la soppressione dei consorzi di bonifica, attribuendone le funzioni alle Province (in particolare, nel caso di consorzi costituiti in comprensori ultraprovinciali, alla Provincia nel cui territorio ricade la maggior parte del bacino: art. 3, comma 4), e prevedendo solo la istituzione presso le Province di comitati di rappresentanza delle categorie interessate, viola l'art. 117 della Costituzione, poiché trasferisce alle Province funzioni che il r.d. n. 215 del 1933 e l'art. 27 della legge n. 36 del 1994 attribuirebbero ai consorzi di bonifica, con disposizioni di principio vincolanti per il legislatore regionale; eccede i poteri consentiti alla Regione dall'art. 73 del d.P.R. n. 616 del 1977, che prevederebbe la possibilità di soppressione di singoli consorzi ma non dell'intera categoria di tali enti, e attribuirebbe alle Regioni le sole funzioni già spettanti allo Stato sui consorzi, ma non le funzioni dei consorzi stessi, i quali dovrebbero considerarsi strumenti di autogoverno della categoria dei proprietari interessati. Sotto quest'ultimo profilo, la legge violerebbe altresì gli artt. 41, 42 e 44 della Costituzione, riducendo il ruolo dei proprietari ad una mera partecipazione consultiva all'attività della Provincia, nonché l'art. 3 della stessa Costituzione, realizzando una disciplina ingiustificatamente differenziata delle opere di bonifica riguardanti il solo territorio marchigiano.

3.– La questione è fondata nei limiti e nei termini di seguito precisati.

Non può accogliersi la prospettazione, avanzata dalla difesa della Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo cui la materia della bonifica sarebbe rimasta di competenza statale, essendo state trasferite alle Regioni solo le relative funzioni amministrative. In realtà la materia della "bonifica integrale e montana" risulta inclusa in quella della "agricoltura e foreste", di competenza regionale, come individuata dall'art. 66, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, oltre ad inquadrarsi per diversi aspetti nelle attribuzioni regionali in tema di assetto ed utilizzazione del territorio; e il trasferimento, con detta norma completato, delle relative funzioni amministrative non ha solo l'effetto di consentire l'esercizio da parte delle Regioni dei compiti già di pertinenza, in questa materia, degli organi dello Stato, ma altresì l'effetto di rendere esercitabile la potestà legislativa regionale nella materia medesima, ai sensi dell'art. 117 e della VIII disp. trans. fin., secondo comma, della Costituzione, e dell'art. 9, secondo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (come sostituito dall'art. 17, ultimo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281), con i soli limiti derivanti dai principi fondamentali della legislazione statale nella materia. In tanto l'organizzazione amministrativa del settore, risultante dalla normativa statale previgente, deve essere conservata, e non può essere innovata dalla Regione, in quanto in essa si esprimano principi fondamentali della relativa disciplina.

Ad escludere, pertanto, la possibilità per la Regione di sopprimere la categoria dei consorzi di bonifica, trasferendone le funzioni alle Province, non può bastare il richiamo all'art. 73 del d.P.R. n. 616 del 1977, che, individuando le funzioni amministrative oggetto del trasferimento alle Regioni, ha bensì limitato la propria considerazione alle funzioni che gli organi statali esercitavano nei confronti dei consorzi, ma senza che ciò valga di per sé a negare o a limitare la potestà legislativa della Regione, anche riguardo

alla organizzazione e alla distribuzione delle funzioni amministrative che si esercitano nella materia.
Né le norme di leggi statali previgenti, che prevedono compiti amministrativi in capo ai consorzi di bonifica costituiti fra i proprietari, possono considerarsi norme direttamente attributive di funzioni a tali soggetti in quanto "enti locali", titolari di funzioni proprie di interesse esclusivamente locale, in materia di competenza regionale, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Infatti, come questa Corte ha già avuto modo di affermare (sia pure a proposito del regime dei controlli sugli atti: sentenza n. 346 del 1994), i consorzi di bonifica non sono "enti locali" nel senso della disposizione costituzionale ora citata, difettando di caratteristiche come la territorialità e la rappresentatività diretta o indiretta degli interessi comunitari (cfr. sentenza n. 164 del 1990); ma appartengono piuttosto, nel loro profilo pubblicistico, alla categoria degli "enti pubblici locali" operanti nelle materie di competenza regionale, e dunque degli "enti amministrativi dipendenti dalla Regione" di cui all'art. 117, primo alinea, della Costituzione e all'art. 13 del d.P.R. n. 616 del 1977, della cui organizzazione e delle cui funzioni la Regione può disporre nell'ambito e nei limiti della propria potestà legislativa.
4.– Si tratta perciò, al fine di vagliare la legittimità delle scelte operate dal legislatore regionale delle Marche, di individuare i "principi fondamentali" che emergono dalla legislazione statale nella materia della bonifica, e che vincolano la potestà regionale.
Come è noto, l'unica disciplina organica della bonifica "integrale" si trova tuttora nelle disposizioni del r.d. n. 215 del 1933, come integrato da leggi più particolari successivamente intervenute. In base a tale disciplina, le opere di bonifica, intese come complesso di interventi "speciali" relativi ad un territorio determinato e delimitato in base alle sue caratteristiche idrogeologiche, e costituenti oggetto di una programmazione di settore (cfr. sentenza n. 66 del 1992) vengono distinte in opere "di competenza dello Stato" (capo III del titolo II), necessarie "ai fini generali della bonifica" (art. 2, secondo comma), eseguite a carico totale o parziale dello Stato, sia pure col concorso finanziario obbligatorio dei privati (capo II del titolo II), e opere "di competenza privata" (capo V del titolo II), cioè di competenza dei proprietari, in quanto "di interesse particolare dei propri fondi" (art. 38, primo comma), rese dal piano obbligatorie per i proprietari medesimi in quanto "necessarie ai fini della bonifica" (art. 2, terzo comma), ed eseguite a loro cura e a loro carico, sia pure con l'eventuale concorso finanziario dello Stato (art. 8).
Secondo la disciplina del r.d. n. 215 del 1933, alla esecuzione delle opere di competenza statale provvede il Ministero dell'agricoltura (ora la Regione), direttamente o per concessione, accordata in questo caso prioritariamente al consorzio dei proprietari dei terreni da bonificare o al proprietario della maggior parte di essi (art. 13, primo e secondo comma); la manutenzione e l'esercizio di dette opere, salvo alcune categorie di esse, sono posti a carico dei proprietari (art. 17, primo comma), e sono assicurati normalmente da un consorzio di proprietari (art. 18, primo comma). All'esecuzione delle opere di competenza privata provvedono i proprietari, direttamente o attraverso il consorzio, tenuto ad assumerla (art. 41, primo comma), nonché a sostituirsi ai proprietari inadempienti (art. 42, primo comma). In ogni caso i proprietari sono tenuti a contribuire alle spese di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica, in base ad un riparto effettuato di norma dai consorzi, in ragione dei benefici conseguiti (art. 11), configurandosi i contributi come oneri reali sui fondi (art. 21), e dal

punto di vista costituzionale come prestazioni patrimoniali imposte in base alla legge (sentenza n. 55 del 1963).
I consorzi di bonifica, a cui è dedicato il capo I del titolo V del r.d. n. 215, sono contemplati altresì, nei loro lineamenti fondamentali, dall'art. 862 del codice civile. Ancorché qualificati come "persone giuridiche pubbliche" (art. 59 r.d. n. 215 del 1933; art. 862, quarto comma, cod. civ.), e costituiti con atto dell'autorità amministrativa, fra tutti i proprietari dell'ambito considerato, su iniziativa della maggioranza di questi (art. 55 r.d. n. 215 del 1933), o "eccezionalmente" anche d'ufficio (art. 56), e assoggettati ai poteri di conformazione, di vigilanza e di tutela dell'autorità amministrativa (artt. da 60 a 66) – secondo un'impostazione che risente del clima giuridico dell'epoca, in cui di frequente si operava una sorta di "assorbimento" nell'apparato pubblico di soggetti collettivi a struttura associativa e a base privata – i consorzi hanno un doppio volto e una duplice funzione. Da un lato, essi sono espressione, sia pure legislativamente disciplinata e resa obbligatoria, degli interessi dei proprietari dei fondi coinvolti nella attività di bonifica o che da essa traggono beneficio: strumenti normativamente previsti, attraverso i quali i proprietari adempiono ad obblighi su di loro gravanti in relazione alle opere di bonifica e si ripartiscono fra loro gli oneri relativi. Pertanto, coerentemente, i consorzi sono amministrati da organi espressi dagli stessi proprietari (cfr. artt. 1-4 d.P.R. 23 giugno 1962, n. 947, contenente "Norme sui consorzi di bonifica in attuazione della delega prevista dall'art. 31 della legge 2 giugno 1961, n. 454": ancorché più di recente le leggi di molte Regioni abbiano innovato tale disciplina, inserendo negli organi di amministrazione dei consorzi rappresentanti della stessa Regione o di enti territoriali). Dall'altro lato, essi si configurano come soggetti pubblici titolari o partecipi di funzioni amministrative, in forza di legge o di concessione dell'autorità statale (ora regionale).
5.– Fanno parte senza dubbio dei principi fondamentali tuttora vigenti nella materia, non derogabili ad opera del legislatore regionale nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, sia la distinzione fra opere di bonifica di competenza pubblica (già statale), caratterizzate da una preminente finalizzazione agli interessi pubblici legati alla bonifica, e opere di competenza privata, in quanto di interesse particolare dei fondi inclusi nel comprensorio di bonifica; sia il connesso duplice carattere dei consorzi, e in particolare la loro qualificazione come enti a struttura associativa. Onde solo il legislatore statale potrebbe sciogliere definitivamente l'intreccio di pubblico e di privato che nei consorzi si esprime, per separare in modo netto le manifestazioni dell'autonomia privata dai caratteri pubblicistici impressi a tali enti dalla legislazione pre-costituzionale.
Ciò consegue anche all'operare del limite, che il legislatore regionale incontra, di non poter alterare le regole fondamentali di diritto concernenti la disciplina dei rapporti fra privati (cfr., ad esempio, sentenze n. 82 del 1998; n. 462 del 1995; n. 35 del 1992).
6.– Altro discorso è da farsi con riguardo alle funzioni schiettamente pubblicistiche o amministrative dei consorzi, e ai poteri della Regione nel riassetto di tali funzioni.
Non possono ritenersi far parte dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia né la norma che prevede la preferenza a favore dei consorzi ai fini della concessione per la esecuzione delle opere di bonifica "di competenza statale" che l'amministrazione pubblica non esegue direttamente (art. 13, secondo comma, r.d. n. 215 del 1933); né la norma che pone la manutenzione e l'esercizio di tali opere a carico esclusivo dei proprietari degli immobili situati entro il perimetro di contribuenza (art. 17, primo comma); né quella che attribuisce di regola ai consorzi di bonifica la

manutenzione e l’esercizio delle medesime opere, salve determinate categorie di esse (art. 18, primo comma, r.d. n. 215 del 1933).
Tale assetto dei compiti amministrativi e degli oneri era infatti coerente con una situazione nella quale, pur superate le primitive concezioni della bonifica "igienica", le attività di bonifica erano comunque volte principalmente a realizzare migliori condizioni fisiche e produttive dei fondi agricoli, e di conseguenza i proprietari di detti fondi erano chiamati non solo ad eseguire e mantenere a proprio carico le opere di bonifica "di competenza privata" e le opere di miglioramento fondiario, indipendenti dai piani generali di bonifica (anch’esse considerate come parte della "bonifica integrale": cfr. art. 1, primo comma, r.d. n. 215 del 1933), ma anche a contribuire in modo più o meno consistente all’onere di esecuzione delle opere "di competenza statale" (salvo quelle a totale carico dello Stato), e a sostenere i relativi oneri di manutenzione e gestione.
Questa situazione è andata evolvendo negli anni più recenti, così che oggi le attività di bonifica fanno parte della più ampia azione pubblica per la difesa del suolo, la tutela, la valorizzazione e il corretto uso delle risorse idriche, la tutela dell’ambiente come ecosistema, in una concezione globale degli interventi sul territorio (cfr. sentenza n. 66 del 1992): azione che per sua natura coinvolge preminenti interessi pubblici, facenti capo alle comunità territoriali nel loro complesso più che a singole categorie di soggetti privati.
Il legislatore statale, pur non avendo provveduto a dettare nuove norme di principio in tema di bonifica, ha però disciplinato un articolato sistema di programmazione complessiva degli interventi per la difesa del suolo, incentrato sul ruolo dei piani di bacino e delle autorità di bacino per i bacini di rilievo nazionale (legge 18 maggio 1989, n. 183), nel cui ambito ha fra l’altro previsto l’adeguamento ai piani di bacino anche dei piani generali di bonifica (art. 17, comma 4, legge cit.); e ha, per altro verso, dettato nuove norme in materia di risorse idriche (legge 5 gennaio 1994, n. 36), prevedendo, nell’ambito di un principio generale di pubblicità di tutte le acque (art. 1, comma 1, legge cit.), una organizzazione territoriale del "servizio idrico integrato" fondata sulla delimitazione di "ambiti territoriali ottimali" e sul ruolo di organizzazione e di gestione del servizio attribuito a Comuni e Province (artt. 8 e 9 legge cit.).
In questo quadro, le leggi dello Stato prevedono bensì che i consorzi di bonifica concorrano, secondo le rispettive competenze, alla realizzazione delle attività di difesa del suolo e partecipino all’esercizio delle funzioni regionali in materia (art. 1, comma 4, e art. 11, comma 1, legge n. 183 del 1989); e che essi, nell’ambito delle competenze definite dalla legge, abbiano la facoltà di realizzare e gestire reti irrigue, acquedotti rurali e altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica (art. 27, comma 1, legge n. 36 del 1994): ma non pongono vincoli alle Regioni in ordine all’assetto e alla distribuzione delle funzioni amministrative incidenti in questa materia.
Sicché non può ritenersi precluso al legislatore regionale di dar vita ad un nuovo assetto di tali funzioni, e così anche di attribuire funzioni pubbliche, già esercitate dai consorzi di bonifica, ad altri enti pubblici, in ispecie territoriali, anche in attuazione e in coerenza con i principi dell’ordinamento delle autonomie locali dettati dalla legge n. 142 del 1990, che riconosce come di spettanza delle Province le funzioni di interesse provinciale "che riguardino vaste zone intercomunali o l’intero territorio provinciale", fra l’altro nei settori della "difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell’ambiente e prevenzione delle calamità" e della "tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche" (art. 14, comma 1, lettere a e b, legge cit.).

7.– Né, da questo punto di vista, può costituire ostacolo insormontabile la non coincidenza dei confini degli enti territoriali, come la Provincia, con gli ambiti cui si riferisce la pianificazione nel settore della bonifica, e così con i comprensori di bonifica o i bacini idrografici: ben potendo il legislatore regionale prevedere opportuni sistemi di coordinamento, analoghi a quelli che il legislatore statale ha previsto per funzioni attribuite alle Regioni, da esercitarsi con riguardo ad ambiti territoriali interregionali (cfr. ad esempio l'art. 20, comma 2, della legge n. 183 del 1989, sui piani di bacino di rilievo regionale; e lo stesso art. 73, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, sui consorzi di bonifica interregionali).

8.– La legge impugnata non si è però limitata a riordinare l'esercizio delle funzioni pubbliche in tema di bonifica, e in particolare di quelle già esercitate dai consorzi di bonifica, ma ha inteso disporre dell'esistenza stessa di questi ultimi, con la loro soppressione ed il passaggio alle Province di tutte le loro funzioni, ivi compresa l'esecuzione delle opere di competenza privata, nonché dei beni e del personale. In tal modo ha violato i principi fondamentali della legislazione statale nella materia.

L'impianto della legge è tuttavia unitario: la dichiarazione di illegittimità costituzionale deve perciò colpire non solo le disposizioni che prevedono la soppressione dei consorzi, la conseguente liquidazione e il trasferimento dei beni e del personale (articoli 9, 10, 11 e 12), ma anche le disposizioni che attribuiscono alle Province tutte le funzioni in ordine alle opere di bonifica, ivi comprese quelle già spettanti ai consorzi di bonifica, anche riguardo alle opere di competenza privata (artt. 3 e 7, e il connesso art. 6); che istituiscono e disciplinano i comitati di rappresentanza delle categorie interessate, configurati sostanzialmente come sostitutivi dei soppressi consorzi (artt. 4 e 5); che attribuiscono alle Province, sostituite anche in questo ai consorzi, il compito di ripartire e di riscuotere le quote di spesa gravanti sui beneficiari delle opere di bonifica (art. 8); nonché le norme transitorie strettamente connesse alle disposizioni colpite (art. 13, commi da 2 a 5), e la clausola di abrogazione (art. 14) della legge regionale n. 13 del 1985, che precedentemente disciplinava la materia.

Restano invece indenni, perché non coinvolti nella censura qui accolta, né connessi alle altre disposizioni dichiarate illegittime, gli articoli 1 e 2, oltre al comma 1 dell'art. 13, in tema di valutazione dell'impatto ambientale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la illegittimità costituzionale degli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 - limitatamente ai commi 2, 3, 4 e 5 – e 14 della legge della Regione Marche 9 maggio 1997, n. 30 (Disciplina regionale della bonifica. Attribuzione di funzioni alle Province in attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142. Soppressione dei consorzi di bonifica).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 1998.

Presidente: Giuliano VASSALLI

Redattore: Valerio ONIDA

Depositata in cancelleria il 24 luglio 1998.

SENTENZA N.362
ANNO 1998
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità 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'attività 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 legittimità costituzionale sono numerose disposizioni della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attività e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle Province), della legittimità 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'attività 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 qualità 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'attività 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 attività in una sola agenzia, o filiale, a tempo pieno e con carattere di esclusività.
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 libertà di iniziativa economica; c) dell'articolo 120 della Costituzione, in quanto irragionevolmente assoggetterebbero alla medesima disciplina agenzie già autorizzate da altre Regioni che intendano operare nel territorio della Regione Lombardia.

Il remittente dubita, poi, della legittimità costituzionale della disciplina posta dall'articolo 3, comma 3, della legge regionale, secondo il quale l'attività delle agenzie di viaggio esercitate presso i locali dei propri clienti può essere svolta solo se è supportata esclusivamente da sistemi e mezzi informatizzati, con esclusione di personale dipendente dell'agenzia stessa. La questione è 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 diversità di trattamento riservata alle imprese esercenti servizi pubblici di trasporto, alle quali non si applicano le disposizioni della legge regionale.

Censure più particolari riguardano, inoltre, l'articolo 4, comma 6, che prevede per le agenzie che svolgono la propria attività all'interno di strutture pubbliche o private, il requisito della indipendenza dei locali da altre attività, della legittimità 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 legittimità costituzionale il giudice remittente dubita in riferimento all'articolo 97 della Costituzione.

Un'ultima questione è 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 attività si limiti esclusivamente alla prenotazione e vendita dei propri biglietti mediante l'apertura di propri uffici.

2. — Vanno preliminarmente respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate, sotto più profili, dalla Regione Lombardia.

Privo di fondamento è, in primo luogo, l'addebito mosso all'ordinanza di remissione circa l'assenza di qualsiasi motivazione sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale. Seppure in maniera succinta, nella ordinanza si dà 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 modalità di presentazione delle istanze di apertura e di estensione delle attività delle agenzie di viaggio, nonché di variazione delle condizioni originali dell'autorizzazione.

La rilevanza è motivata, in termini generali, allorché nella ordinanza si riferisce che i vizi denunciati nei confronti della deliberazione regionale riguardano l'illegittimità derivata, per contrasto con parametri costituzionali puntualmente indicati, delle disposizioni della legge regionale, della quale la deliberazione della Giunta costituisce attuazione.

Non può essere condiviso neppure il rilievo secondo il quale la disposizione che disciplina i terminali remoti, e cioè l'articolo 3, comma 3, della legge regionale, non è

ricompresa tra quelle per le quali è sollevata questione di legittimità 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, là 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 conformità della stessa attività 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 è 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, perché sorgesse un interesse a ricorrere, fosse necessario attendere l'adozione di un provvedimento applicativo. Ma si tratta di una questione che non può 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 attività.

3. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge regionale lombarda è 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 attività 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 è effettivamente ravvisabile una violazione degli articoli 41, 117 e 120 della Costituzione.

La definizione delle agenzie di viaggio e turismo è 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, è 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 è colui che esercita professionalmente una attività economica per la produzione o lo scambio di beni o servizi; la seconda è il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa. Le filiali, le sedi secondarie, o le altre articolazioni territoriali della attività produttiva (uffici, punti vendita, ecc.) non costituiscono, nel nostro ordinamento, entità separate dall'azienda, né 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'attività 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 unità produttive nelle quali l'impresa sia strutturata. Ma non vi è 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 realtà più circoscritta, diversa da quella prevista e regolata nell'ordinamento generale. L'autorizzazione all'esercizio delle attività di produzione e di intermediazione nei servizi turistici riguarda, nell'articolo 9, l'impresa come entità 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'attività produttiva. Dal carattere regionale dell'autorizzazione non può argomentarsi un intento del legislatore di imporre alle agenzie una limitazione territoriale di attività, nel senso che esse possano dedicarsi soltanto alla erogazione di servizi turistici locali e sia loro precluso l'accesso ad un mercato più ampio.

Più 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 è 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. Ciò non può 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 attività. Significa invece che l'ambito territoriale delle agenzie di viaggio non è dirigisticamente imposto dallo Stato, ma è interamente affidato alla capacità delle singole imprese di diffondersi e di estendere la propria attività. Ne è indiretta conferma il fatto che l'apposito elenco, tenuto e aggiornato dallo Stato "sulla base delle comunicazioni relative alle autorizzazioni rilasciate dalle Regioni", è 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 è 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 già 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 è esercitata" (art. 2564 cod. civ.): la confondibilità deve essere effettiva e concreta e un obbligo di differenziarsi non grava sull'imprenditore se di fatto le imprese svolgano la rispettiva attività in ambiti territoriali

diversi. Non così 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 confondibilità delle imprese che abbiano una identica ditta ovunque sia ubicata la rispettiva sede, poiché la clientela a cui le imprese si rivolgono è, potenzialmente, clientela non locale, così come non locali sono i servizi ai quali le agenzie di viaggio, in forza del provvedimento autorizzatorio, sono abilitate.
5. ¾ Una diversa interpretazione della legge quadro, che affermasse per le agenzie di viaggio una limitazione territoriale allo svolgimento dell'attività 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 capacità 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 attività 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'attività di impresa circoscritta all'ambito territoriale in cui è sorta o se estenderla ed articolarla in un territorio più vasto, all'interno di una stessa Regione o anche oltre i confini di questa, è espressione della libertà organizzativa dell'imprenditore ed è affidata esclusivamente alle sue valutazioni.
6. — Una volta dichiarata fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, nella parte in cui prevede l'obbligo dell'autorizzazione per le filiali o sedi secondarie, si devono dichiarare altresì 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 qualità 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 necessità di esercitare l'attività 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 già autorizzate; l'articolo 13, comma 1, il quale prevede che la cauzione, in misura pari al doppio dell'entità della sanzione amministrativa massima (40 milioni), deve essere prestata anche dalla filiale.
7. ¾ La illegittimità 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 attività in una sola agenzia o filiale, a tempo pieno e con carattere di continuità ed esclusività. Che il legislatore regionale fosse legittimato ad imporre alle agenzie la presenza di un direttore tecnico per ciascuna filiale o sede secondaria è da escludere in base all'interpretazione testuale e logica del più volte citato articolo 9 della legge n. 217 del 1983, contenente i principî fondamentali

della materia: questo dispone al quarto comma che, qualora la persona fisica titolare dell’autorizzazione non presti con carattere di continuità ed esclusività 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 può 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 è già detto, impresa in senso unitario, qualunque ne sia l’articolazione sul territorio; sicché 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'attività di agenzia (ossia di impresa) con carattere di continuità ed esclusività.
In altre parole, la scelta del legislatore nazionale è di non gravare l'impresa di vincoli organizzativi così 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'attività dei commessi, dei molteplici mezzi di comunicazione a distanza che la tecnologia moderna può offrire. L'implicita premessa dalla quale tale scelta procede è che, per lo svolgimento di un'attività lavorativa che non richiede la frequentazione di corsi d'istruzione superiore né 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 necessità (persone giuridiche o persone fisiche dedite anche ad altre attività), valgano ad orientare l'imprenditore verso l’impiego di mezzi tecnici e di personale più confacente alla propria posizione di mercato e alle aspettative dei consumatori. In definitiva, l'ordine di idee sotteso alla disciplina posta dalla legge quadro è 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 più pervasive, come quelli contenuti nel censurato articolo 14 della legge regionale, comportino un sacrificio inutile e comunque sproporzionato dell'interesse delle agenzie. Se questa è la ponderazione che fa da sfondo alla scelta compiuta dalla legge quadro, essa non appare irragionevole e non può pertanto indurre ad una interpretazione diversa, non confacente al testo dell'articolo 9. Non è infatti così evidente che il punto di possibile frizione tra l'interesse delle agenzie e quello degli utenti sia rinvenibile sul piano della ampiezza della libertà di organizzazione delle prime e non piuttosto su quello della adeguatezza delle garanzie patrimoniali che ¾ in base peraltro alla normativa di derivazione comunitaria ¾ le agenzie turistiche devono offrire al cliente per i casi di inadempienza ad esse imputabili.
8. ¾ Illegittima, per violazione dell'articolo 41 della Costituzione, è 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, è ancora la libertà di organizzazione dell'impresa ad essere colpita. Peraltro, una volta venuta meno la necessità 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 attività 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, nonché della limitazione imposta alla installazione di terminali remoti, determina il superamento della dedotta disparità di trattamento.
9. ¾ Non fondate sono, viceversa, le questioni di legittimità 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 attività all'interno di strutture pubbliche o private alle quali il pubblico non abbia libero accesso, il requisito di indipendenza dei locali da altre attività, la previsione, lungi dal comportare una violazione della libertà di impresa, appare non irragionevolmente preordinata alla salvaguardia dell'affidamento dell'utente e del suo interesse ad una agevole identificabilità del soggetto con il quale si accinge a concludere un contratto e che assume la responsabilità del servizio offerto. Né dai principî della legge quadro è desumibile un divieto a carico del legislatore regionale di ampliare la tutela del consumatore fino al punto di pretendere l'esclusività dei locali da adibire all'esercizio dell'attività di agenzia.
Per quanto riguarda l'articolo 20, il quale attribuisce alla Giunta regionale le funzioni di vigilanza e di controllo sulle attività disciplinate dalla legge, la circostanza che l'attività istruttoria sia rimessa alle Province e sia invece affidata alla Regione l'attività di vigilanza e di controllo sulle attività 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 opportunità della scelta compiuta dal legislatore regionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la illegittimità costituzionale:
– dell'articolo 3, comma 3, secondo periodo, della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attività 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'attività 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 qualità 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'attività 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 attività con carattere di esclusività;
2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 6, e 20 della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attività 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.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 ottobre 1998.
Presidente: Renato GRANATA
Redattore: Carlo MEZZANOTTE
Depositata in cancelleria il 6 novembre 1998.

ORDINANZA N.75
ANNO 1999
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 82, terzo comma, del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 20 della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace); dell'art. 47 della medesima legge 21 novembre 1991, n. 374; dell'art. 8 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), promosso con ordinanza emessa il 2 luglio 1998 dal Pretore di Milano nel procedimento civile vertente tra le associazioni culturali "Teatro Aperto" e "Teatri Possibili", iscritta al n. 731 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 1999 il Giudice relatore Cesare Mirabelli.

Ritenuto che nel corso di un giudizio nel quale l'avvocato che rappresentava e difendeva la parte attrice aveva conferito la delega per essere sostituito in udienza ad un laureato in giurisprudenza, iscritto nel registro dei praticanti avvocati ed ammesso ad esercitare il patrocinio davanti alle preture del distretto, il Pretore di Milano, con ordinanza emessa il 2 luglio 1998, ha sollevato questione di legittimità costituzionale: dell'art. 82, terzo comma, del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 20 della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace); dell'art. 47 della medesima legge 21 novembre 1991, n. 374; dell'art. 8 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore);

che queste disposizioni, secondo l'interpretazione giurisprudenziale prevalente e che il giudice rimettente condivide, consentirebbero al praticante avvocato, dopo un anno dalla iscrizione nell'apposito registro tenuto dal Consiglio dell'ordine degli avvocati, di essere ammesso ad esercitare temporaneamente il patrocinio e la difesa per tutte le cause di competenza del pretore davanti alle preture del distretto;

che il Pretore di Milano, nel motivare il denunciato contrasto con l'art. 33, quinto comma, della Costituzione, ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che la legge può riservare l'esercizio di determinate attività professionali a soggetti iscritti, sulla base di requisiti culturali, in appositi albi, ma in tal caso è necessaria una verifica dell'idoneità tecnica mediante l'esame di Stato richiesto per l'abilitazione all'esercizio professionale; lo stesso giudice ritiene che ammettere al patrocinio, anche per cause che possono presentare notevoli difficoltà, i praticanti avvocati, i quali non hanno ancora superato l'esame di Stato prescritto per l'esercizio della professione, possa essere in contrasto con il diritto di difesa in giudizio (art. 24, secondo comma, della Costituzione), giacché non sarebbe assicurata alle parti una difesa tecnica adeguata alle conseguenze permanenti che possono loro derivare, tanto più che il valore delle cause di competenza del pretore è stato decuplicato (art. 8 cod. proc. civ., nel testo sostituito dall'art. 3 della legge 26 novembre 1990, n. 353 e successive modificazioni). Inoltre, consentire ai praticanti avvocati la rappresentanza e difesa in giudizio determinerebbe, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, una irragionevole disparità nel trattamento di

situazioni analoghe, sia perché nelle altre professioni per il cui esercizio è egualmente prescritto il superamento di un esame di Stato i praticanti non potrebbero svolgere neppure temporaneamente e per questioni di minore importanza la relativa professione, sia perché, nell'ambito del patrocinio cui sono ammessi i praticanti avvocati a seguito della prevista soppressione delle preture, alcune cause pendenti davanti al pretore verranno decise da questo giudice con la difesa affidata a praticanti avvocati, mentre altre proseguiranno dinanzi al giudice unico, davanti al quale, secondo il giudice rimettente, tale patrocinio non sarà ammesso.

Considerato che la questione di legittimità costituzionale investe esclusivamente l'art. 8 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), quale risulta dal testo prima sostituito dall'art. 1 della legge 24 luglio 1985, n. 406 (Modifiche alla disciplina del patrocinio davanti alle preture e degli esami per la professione di procuratore legale) e poi modificato, solo per la durata del patrocinio consentito ai praticanti, dall'art. 10 della legge 27 giugno 1988, n. 242 (Modifiche alla disciplina degli esami di procuratore legale): difatti è questa la norma che consente ai praticanti avvocati, dopo un anno dalla iscrizione nell'apposito registro speciale tenuto dal Consiglio dell'ordine degli avvocati, di essere ammessi ad esercitare il patrocinio, per un periodo non superiore a sei anni, davanti alle preture del distretto, mentre invece le altre disposizioni denunciate non disciplinano tale situazione;

che la legge può riservare agli iscritti in appositi albi l'esercizio di determinate professioni, che presuppongono una particolare capacità tecnica e richiedono, per assicurare il corretto svolgimento dell'attività professionale, sia a garanzia della collettività che a protezione dei destinatari delle prestazioni, una specifica idoneità (sentenze n. 456 del 1993, n. 29 del 1990 e n. 77 del 1964). Per l'abilitazione all'esercizio professionale è prescritto un esame di Stato (art. 33, quinto comma, Cost.), che consente di verificare l'idoneità tecnica di chi, avendo i requisiti richiesti, intenda accedere alla professione ottenendo l'iscrizione nell'apposito albo. Il legislatore può stabilire che in taluni casi si prescinda dall'esame di Stato (sentenza n. 127 del 1985), quando l'idoneità tecnica sia stata in altro modo verificata e sussistano apprezzabili ragioni che giustifichino l'eccezione;

che la disposizione denunciata, consentendo di ammettere i laureati in giurisprudenza, che svolgono la pratica professionale ed hanno frequentato per un anno lo studio di un avvocato, ad esercitare il patrocinio per un tempo determinato e per questioni di limitata competenza, si inserisce nel sistema della pratica forense, che deve essere lodevolmente e proficuamente esercitata per almeno due anni compiendo attività proprie della professione, le quali costituiscono elemento della formazione professionale (artt. 2 e 6 del d.P.R. 10 aprile 1990, n. 101), prima che il praticante sia ammesso a sostenere gli esami di abilitazione, superati i quali può conseguire l'iscrizione nell'albo professionale;

che la temporanea e limitata ammissione al patrocinio nel contesto della pratica professionale presuppone una previa verifica e valutazione, da parte dello stesso ordine professionale, del tirocinio già svolto presso lo studio e sotto il controllo di un avvocato (artt. 7 e 8 del d.P.R. n. 101 del 1990) e non configura una deroga alla regola dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, giacché consente un'attività, soggetta al controllo dell'ordine professionale, compresa nell'ambito della pratica forense e che si giustifica nei limiti in cui essa sia preordinata agli esami di abilitazione;

che la possibilità di affidare ad un praticante procuratore la rappresentanza nell'udienza dinanzi al pretore, come del resto espressamente prevede l'art. 9, quarto comma, del

regio decreto-legge n. 1578 del 1933, non lede il diritto di difendersi in giudizio (art. 24, secondo comma, Cost.), giacché si tratta di attività svolta sotto la responsabilità dell'avvocato che ha nominato il sostituto, con un incarico attribuito ad un soggetto che, sulla base di determinati requisiti, è stato ammesso, sia pure temporaneamente, al patrocinio;

che, inoltre, la configurazione del patrocinio, per un tempo determinato e per questioni di limitata competenza, come elemento della pratica professionale forense, esclude la denunciata violazione del principio costituzionale di eguaglianza, sia perché non può essere effettuato utilmente il raffronto con la disciplina di altre professioni, peraltro neppure specificate nell'ordinanza di rimessione, prendendo in esame uno solo degli elementi che caratterizzano le attività preordinate all'accesso alla professione, sia perché è inesatto il presupposto enunciato nell'ordinanza di rimessione quanto al patrocinio dei praticanti avvocati dinanzi al giudice unico, patrocinio al quale essi continueranno ad essere ammessi limitatamente ai procedimenti in precedenza attribuiti alla competenza del pretore;

che analoghi dubbi di costituzionalità, sollevati dallo stesso giudice rimettente, sono stati già dichiarati, dopo l'emanazione dell'ordinanza di rinvio, non fondati (sentenza n. 5 del 1999), sicché la questione deve essere ora dichiarata manifestamente infondata, non essendo stati proposti profili o argomenti diversi ed ulteriori rispetto a quelli già esaminati dalla Corte.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 82, terzo comma, del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 20 della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), dell'art. 47 della medesima legge 21 novembre 1991, n. 374 e dell'art. 8 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 33, quinto comma, della Costituzione, dal Pretore di Milano con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 1999.

Presidente Renato GRANATA

Redattore Cesare MIRABELLI

Depositata in cancelleria il 18 marzo 1999.

SENTENZA N. 168
ANNO 1999
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi della Regione Liguria, riapprovata il 30 settembre 1997, recante "Norme per l'applicazione delle deroghe di cui all'art. 9 della direttiva CEE n. 409/79", della Regione Umbria, riapprovata il 17 novembre 1997, recante "Disciplina delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/79 concernente la conservazione degli uccelli selvatici" e della Regione Veneto, riapprovata il 5 marzo 1998, recante "Applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/79", promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 21 ottobre 1997, il 5 dicembre 1997 e il 25 marzo 1998, depositati in cancelleria il 30 ottobre 1997, il 15 dicembre 1997 e il 31 marzo 1998, ed iscritti ai nn. 68 e 78 del registro ricorsi 1997 e n. 22 del registro ricorsi 1998.
Visti gli atti di costituzione delle Regioni Umbria e Veneto;
udito nella udienza pubblica del 9 dicembre 1998 il Giudice relatore Fernanda Contri;
uditi l'avvocato delle Stato Pier Giorgio Ferri, per il ricorrente, e gli avvocati Maurizio Pedetta per la Regione Umbria e Ivone Cacciavillani e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

(.....)

Considerato in diritto

1. - Con tre distinti ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, il Governo ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale di altrettante delibere legislative regionali. I dubbi di costituzionalità investono la legge della Regione Liguria recante "Norme per l'applicazione delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/79", riapprovata il 30 settembre 1997; la legge della Regione Umbria recante "Disciplina delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/79 concernente la conservazione degli uccelli selvatici", riapprovata il 17 novembre 1997; la legge della Regione Veneto recante "Applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/79", riapprovata il 5 marzo 1998.
Le questioni di legittimità costituzionale delle tre delibere legislative, riapprovate, a séguito di rinvio governativo, dai consigli regionali a maggioranza assoluta nell'identico testo rinviato, vengono sollevate per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in riferimento all'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), in relazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, giacché le disposizioni assunte a parametro riserverebbero allo Stato la disciplina del potere di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva, come si desumerebbe anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 1996, secondo la quale "i divieti posti dalla direttiva in tema di specie cacciabili sono suscettibili di modifica solo nei limiti del potere di variazione degli elenchi delle specie medesime, riservato allo Stato dall'art. 18, terzo comma, della legge n. 157 del 1992".
Ciò troverebbe conferma nel decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), che all'art. 1 trasferisce alle Regioni le

funzioni amministrative in materia di caccia prima esercitate dal soppresso Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, ma - all'art. 2, comma 2 - riserva al Ministero per le politiche agricole (istituito dallo stesso art. 2) i compiti di disciplina generale e di coordinamento nazionale in materia di specie cacciabili ai sensi dell'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992. Ad avviso del ricorrente, inoltre, le deroghe di cui si tratta possono essere disposte solo per esigenze "connesse ad interessi generali di indubbia pertinenza statale (navigazione aerea, sicurezza pubblica, ricerca scientifica)".

Una ulteriore doglianza (prospettata nei confronti della delibera legislativa della Regione Umbria con il ricorso n. 78 del 1997) riguarda l'omessa previsione, da parte del legislatore regionale, di "indispensabili misure, anche procedurali, atte a garantire che le deroghe vengano disposte dalle Province solo per soddisfare esigenze effettive inerenti agli interessi generali tassativamente indicati dall'art. 9 della direttiva".

2. - I ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri hanno tutti ad oggetto delibere legislative regionali in tema di deroghe *ex* art. 9 della direttiva 79/409/CEE, e prospettano censure in gran parte comuni. I relativi giudizi possono pertanto essere riuniti e decisi con unica sentenza.

3. - Le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo con i ricorsi in epigrafe sono fondate.

4. - Le delibere legislative impugnate contengono discipline in larga misura omogenee: la legge della Regione Liguria recante "Norme per l'applicazione delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/79", riapprovata il 30 settembre 1997, disciplina nel territorio della Regione il prelievo in deroga, ai sensi dell'art. 9 della direttiva, riproducendo integralmente il contenuto normativo dello stesso art. 9, e prevedendo, ai fini dell'adozione del provvedimento di deroga, il previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, competente, fra l'altro, a stabilire il numero complessivo dei capi prelevabili per le singole specie (art. 3, I); la legge della Regione Umbria recante "Disciplina delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/79 concernente la conservazione degli uccelli selvatici", riapprovata il 17 novembre 1997, disciplina il prelievo in deroga in parte riproducendo in parte richiamando le disposizioni della direttiva, ed affidando alle Province, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, "l'approvazione del provvedimento di deroga"; la legge della Regione Veneto recante "Applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/79", riapprovata il 5 marzo 1998, stabilisce che, "al fine di prevenire e contenere i danni alle produzioni agricole", è consentito un limitato (non più di venticinque capi al giorno, da parte di ciascun cacciatore) prelievo in deroga di talune specie di uccelli (art. 1). La stessa delibera legislativa prevede che "la Giunta regionale - previo parere delle Province, o su richiesta delle medesime - può autorizzare, disciplinandole, ulteriori deroghe ai sensi dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE" (art. 1, comma 2).

5. - La giurisprudenza di questa Corte ha in più di un'occasione chiarito che la competenza statale in tema di specie cacciabili non si esaurisce nella individuazione di tali specie e nel potere di variazione dei relativi elenchi, a norma dell'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992.

Nel ribadire il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale proprio delle disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili, riconosciuto da una costante giurisprudenza (sentenze nn. 272 del 1996, 35 del 1995, 577 del 1990, 1002 del 1988), questa Corte ha ancora di recente precisato che tale carattere compete

anche alle "norme strettamente connesse con quelle che individuano le specie ammesse al prelievo venatorio" (sentenza n. 323 del 1998).
Sussiste infatti un interesse unitario, non frazionabile, alla uniforme disciplina dei vari aspetti inerenti al nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica: dall'individuazione delle specie cacciabili alla variazione dei relativi elenchi; dalla disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie selvatiche, alla delimitazione dei periodi venatori, alla disciplina delle deroghe, *ex* art. 9 della direttiva 79/409/CEE, al generale regime di protezione.
Un'interpretazione della direttiva 79/409/CEE nell'esclusiva prospettiva di un'eccezionale autorizzazione di attività venatorie altrimenti vietate sarebbe tuttavia parziale e fuorviante.
L'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, prevede che gli Stati membri - "sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti" - possono derogare alle misure di protezione disposte dalla medesima direttiva per le seguenti ragioni: a) nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica; nell'interesse della sicurezza aerea; per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque; per la protezione della flora e della fauna; b) ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della reintroduzione nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni; c) per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità.
Si tratta di un potere di deroga esercitabile in via eccezionale per consentire non tanto la caccia, quanto, piuttosto, più in generale, l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima, alle condizioni ed ai fini di interesse generale indicati dall'art. 9.1, e secondo le procedure e le modalità di cui al punto 2 dello stesso art. 9.
Gli interessi a garanzia dei quali l'art. 9 consente di adottare i provvedimenti di deroga - alcuni dei quali di indubbia pertinenza statale: sicurezza aerea, sicurezza pubblica - possono essere soddisfatti anche attraverso misure diverse dall'eccezionale autorizzazione al prelievo venatorio di specie altrimenti protette.
In materia di protezione della fauna selvatica, d'altro canto, l'ordinamento prevede un ruolo non marginale delle Regioni che ulteriormente dimostra l'erroneità di un totale esaurimento della tematica di cui si tratta nella prospettiva venatoria.
L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, prevede infatti che le Regioni, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. La disposizione specifica che tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici, su parere dell'Istituto nazionale della fauna selvatica. Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento destinati ad essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio.

Le deroghe al regime di protezione introdotto dalla direttiva 79/409/CEE configurano - come sottolineano anche le Regioni resistenti - un potere eterogeneo rispetto alla competenza attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri in materia di variazione degli elenchi delle specie cacciabili ai sensi dell'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992. Quest'ultima disposizione prevede l'adozione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di provvedimenti diretti a modificare in modo tendenzialmente stabile - nei limiti imposti o consentiti dalla normativa internazionale e comunitaria (da ultimo, v. la sentenza n. 277 del 1998) - gli elenchi delle specie cacciabili. Si tratta di provvedimenti in linea di principio destinati a spiegare efficacia su tutto il territorio nazionale e volti piuttosto a restringere, anche "tenendo conto della consistenza delle singole specie sul territorio", il novero delle specie che alla stregua della normativa internazionale e comunitaria possono essere ammesse al prelievo venatorio. Diversamente dalle deroghe *ex* art. 9 della direttiva 79/409/CEE, i decreti emanati a norma dell'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992 appaiono inidonei a consentire in via eccezionale o derogatoria l'abbattimento o la cattura delle specie protette dalla direttiva, alle condizioni e per le finalità da quest'ultima indicate.
Nondimeno, non può essere condiviso l'assunto delle Regioni resistenti, che basano la propria rivendicazione di competenza - a disciplinare legislativamente il potere di deroga in questione, e ad esercitarlo in via amministrativa - sulla non assimilabilità del potere di deroga di cui all'art. 9 della direttiva comunitaria al potere di variazione degli elenchi delle specie cacciabili e sulla natura solo formale del recepimento, da parte del legislatore statale (con l'art. 1, comma 4, della legge n. 157 del 1992), dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, interpretato come autoapplicativo.
Occorre ancora ribadire che l'art. 9 della direttiva 79/409/CEE contiene una disciplina volta (più che a regolare l'attività venatoria) a consentire deroghe al regime di protezione della fauna selvatica previsto dalla medesima direttiva, per la salvaguardia di interessi generali. L'esercizio di tale potere di deroga può incidere sul nucleo minimo di protezione della fauna selvatica e non può quindi prescindere da una previa disciplina di carattere nazionale, secondo i princìpi costantemente accolti dalla giurisprudenza di questa Corte.
La disciplina del potere di deroga - che secondo la Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza 15 marzo 1990, causa C-339/87) deve tradursi in norme nazionali precise ("i criteri in base ai quali gli Stati membri possono derogare ai divieti sanciti dalla direttiva devono essere riprodotti in disposizioni nazionali precise") - può, e non già deve, trattandosi di una facoltà, trovare attuazione nel nostro ordinamento, come chiarisce anche la sentenza di questa Corte, pronunciata in pari data, che ha definito i conflitti nn. 56 e 61 del 1997 e nn. 2, 3 e 5 del 1998, attraverso una normativa nazionale di recepimento - non rintracciabile nella legge n. 157 del 1992 - idonea a garantire su tutto il territorio nazionale un uniforme e adeguato livello di salvaguardia.
In questo senso deve interpretarsi anche l'art. 69, comma 1, lettera *b)*, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che annovera tra i compiti di rilievo nazionale per la tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 1, comma 4, lettera *c)*, della legge 15 marzo 1997, n. 59 - accanto a quelli relativi alle variazioni degli elenchi delle specie cacciabili - quelli attinenti alla "tutela ... della fauna e della flora specificamente protette da accordi e convenzioni e dalla normativa comunitaria".
Rimane assorbita ogni ulteriore censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria recante "Norme per l'applicazione delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/79", riapprovata, a séguito di rinvio governativo, dal Consiglio regionale della liguria il 30 settembre 1997;

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Umbria recante "Disciplina delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/79 concernente la conservazione degli uccelli selvatici", riapprovata, a séguito di rinvio governativo, dal Consiglio regionale dell'Umbria il 17 novembre 1997;

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto recante "Applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/79", riapprovata, a séguito di rinvio governativo, dal Consiglio regionale del Veneto il 5 marzo 1998.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 1999.

Renato GRANATA , Presidente

Fernanda CONTRI, Redattore

Depositata in cancelleria il 14 maggio 1999.

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 "Modalità di esercizio delle deroghe di cui all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici", nonché 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. 409/79. 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, nonché 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 "Modalità 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 Comunità europea una serie di misure, in forma per lo più 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 quantità"; e ciò nell'osservanza, comunque, di puntuali condizioni specificate nel paragrafo 2.

Il censurato provvedimento presidenziale, al dichiarato fine di "garantire l'omogeneità 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, altresì, gli elementi che le Regioni stesse sono tenute, nella circostanza, ad indicare (art. 2). Nell'estendere (art. 3) la disciplina delle condizioni e modalità 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'autorità 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, altresì, 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 modalità di esercizio delle deroghe in questione, sia invasivo della loro sfera di attribuzione, perché 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 è dato desumere dagli artt. 117 e 118 nonché, 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 varietà 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 perché 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 più, 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'impossibilità 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 potestà 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 né come espressione della funzione di indirizzo e coordinamento né come manifestazione di potere regolamentare.

2.3.— Quanto alla potestà 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 potestà 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 ciò 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, è 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 (Emilia- Romagna), anche con specifico riguardo agli artt. 2, 3 e 4.
In subordine la Regione Lombardia chiede, altresì, che si dichiari spettare ad essa il potere di individuare le modalità 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, nonché 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 ciò chiaro l'intento del legislatore nazionale di adeguare all'ordinamento comunitario un quadro di disciplina che, come risulta già dalla sentenza di questa Corte n. 1002 del 1988, si è venuto componendo nel tempo sulla base di principi, riconfermati dalla più 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 finalità 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 autorità 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, nonché del carattere unitario degli interessi ad esse sottostanti, è data, attualmente, alle Regioni la facoltà 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.— Ciò premesso, può osservarsi, venendo così 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 modalità 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). Ciò non significa, però, che lo Stato sia

legittimato ad intervenire sulla base di presupposti e secondo modalità che non siano quelli richiesti dall'ordinamento. Ed è proprio alla luce dei principi che lo Stato è 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 più recenti, il legislatore abbia provveduto ad ampliare la possibilità 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 modalità 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, è 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 cioè, in particolare, deliberazione collegiale del Governo, parere delle competenti Commissioni parlamentari, ove richiesto dalla legge comunitaria, e parere del Consiglio di Stato); ciò a tacere della più 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 è, poi, il rilievo inerente all’avvenuto esercizio della potestà 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 può rinvenire la sua base legale nemmeno nell'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992, pur richiamato nelle premesse, dovendosi tener distinto, così 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, benché invocata in senso antitetico da quasi tutte le parti in causa a sostegno delle proprie ragioni, si è 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, sì 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 è 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 necessità 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'illegittimità 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 sé la facoltà di applicare la deroga, per di più attraverso provvedimenti di carattere amministrativo.
Poiché, 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 facoltà 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 è, per questo aspetto, da reputare — anche in considerazione del carattere meramente facoltativo dell'attivazione delle deroghe — di per sé compiuto, con la sola previsione del potere di variazione degli elenchi attraverso i quali si provvede all'individuazione delle specie cacciabili. Non è, 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 può venire, infatti, ricostruito - come questa Corte ha avuto cura di precisare e come è il caso qui di ribadire - sulla sola base di una generica compatibilità tra la regola del divieto di caccia e un determinato numero di eccezioni (sentenza n. 577 del 1990).
Esso va, in realtà, visto come la risultante di una serie di opzioni qualitative concernenti le singole specie animali cacciabili e non cacciabili, che non può 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 già 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, bensì soltanto il mancato esercizio di una facoltà che consentirebbe, attivando la deroga, il parziale esonero dall'osservanza degli stessi vincoli.
13.- Al di là della specifica prospettiva, dalla quale muovono le ricorrenti, e cioè 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 varietà di interessi che appaiono, per lo più, di

pertinenza dello Stato. In questa prospettiva anche la stessa locuzione della lettera *c*), là 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 quantità", parrebbe, invero, far riferimento a ipotesi che non appaiono compiutamente identificabili con l'attività venatoria.
La molteplicità di interessi ed esigenze che vengono in rilievo dimostra, dunque, che si tratta di regole che spetta *in primis* allo Stato di dettare, sia perché titolare degli interessi preminenti nella stessa gerarchia desumibile dall'art. 9 della direttiva sia per evidenti esigenze di uniformità di assetto e di organicità del sistema, che non tollererebbero, come è 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 modalità 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.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 1999.
Renato GRANATA, Presidente
Massimo VARI, Redattore
Depositata in cancelleria il 14 maggio 1999.

SENTENZA N. 171
ANNO 1999
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65 e 154, 2, comma 205, e 3, comma 214, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promossi con ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia, notificati il 27 gennaio 1997, depositati in Cancelleria il 31 successivo ed il 4 febbraio 1997 ed iscritti ai nn. 19 e 22 del registro ricorsi 1997.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 novembre 1998 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi gli avvocati Alfredo Bianchini per la Regione Veneto, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1. ¾ Le questioni di legittimità costituzionale promosse dai ricorsi della Regione Veneto e della Regione Lombardia, indicati in epigrafe, investono alcune disposizioni della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). In particolare, i ricorsi della Regione Veneto e della Regione Lombardia hanno ad oggetto l'art. 1, commi 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 e 65 della citata legge n. 662, mentre il ricorso della Regione Lombardia ha ad oggetto anche l'art. 1, comma 154, l'art. 2, commi 205 e 206, e l'art. 3, comma 214 della stessa legge.

I due giudizi, riguardando questioni di costituzionalità che investono, sotto profili analoghi, norme della medesima legge, vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. ¾ Per procedere ad un esame ordinato delle varie censure, appare conveniente sottoporre a scrutinio le singole questioni, secondo l'ordine di collocazione delle disposizioni interessate nel testo della legge.

La Regione Veneto ha impugnato l'art. 1, commi 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 e 65 della legge n. 662 del 1996, in riferimento agli artt. 39, 97, 115, 117, 118, 119 e 123 della Costituzione ed agli artt. 48 e 51 dello statuto regionale, mentre la Regione Lombardia ha denunciato, con la prima censura, l'illegittimità dei soli commi 57, 58 e 59, eccependo che essi violerebbero gli artt. 97, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Le disposizioni oggetto di censura disciplinano il rapporto d'impiego *part-time* dei dipendenti della pubblica amministrazione.

La Regione Veneto deduce che la materia disciplinata dalle norme in esame è riservata dagli artt. 115, 117, 118, 119 e 123 della Costituzione, nonché dagli artt. 48 e 51 dello statuto regionale, alla Regione stessa. La predetta disciplina statale, secondo la ricorrente, pretenderebbe di regolamentare "*ex novo"* la materia, non solo "travolgendo" il sistema già stabilito dalle leggi regionali 10 giugno 1991, n. 12 e 22 luglio 1994, n. 30, ma introducendo anche disposizioni che non conterrebbero "principi fondamentali" della materia, né esprimerebbero "scelte politico-legislative fondamentali". Inoltre,

configurandosi come disposizioni di dettaglio e autoapplicative, in carenza di un interesse nazionale che possa giustificarle, esse violerebbero il potere regionale di organizzazione degli uffici e di disciplina dello stato giuridico-economico del proprio personale, con conseguente pregiudizio del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione) e lesione dell'autonomia riservata alla contrattazione collettiva (art. 39 della Costituzione). Il potere di organizzare i propri uffici verrebbe precluso alla ricorrente anche dalla fissazione della data di applicazione della nuova disciplina statale (cfr. art. 1, comma 63, legge n. 662 del 1996), che le impedirebbe di adattare le norme statali alle "peculiarità del proprio ordinamento".
Secondo la Regione ricorrente, inoltre, è irragionevole e contrastante con l'art. 3 della Costituzione -parametro ricavabile dalla motivazione del ricorso- che non sia prevista anche per gli enti di maggiori dimensioni la inapplicabilità delle norme censurate disposta per gli enti locali, la cui pianta organica preveda un numero di dipendenti inferiore alle cinque unità (art. 1, comma 65), proprio per evitare il rischio di paralisi funzionale, qualora tutti i dipendenti optino per il *part-time*.
Infine, la previsione della destinazione dei risparmi di spesa conseguenti alla trasformazione dei rapporti d'impiego (cfr. art. 1, comma 59) violerebbe, ad avviso della ricorrente, la propria autonomia finanziaria e di bilancio, trasferendo alle regioni una parte del deficit di bilancio dello Stato e diminuendo gli oneri a carico di quest'ultimo.
La Regione Lombardia ha svolto, limitatamente alle disposizioni da essa impugnate, censure analoghe a quelle della Regione Veneto, eccependo altresì che l'art. 39, comma 27, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, stabilendo che "le disposizioni dell'art. 1, commi 58 e 59, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale, si applicano al personale dipendente delle regioni e degli enti locali finché non sia diversamente disposto da ciascun ente con proprio atto normativo", non solo non escluderebbe la fondatezza della questione, ma introdurrebbe un inutile elemento di contraddizione e di confusione nel sistema delle fonti. La Regione Lombardia sostiene invero che essa avrebbe già potuto attuare le citate disposizioni della legge n. 662 del 1996, sia in base ai principi fissati dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, sia in virtù della legge 15 marzo 1997, n. 59, sia in forza delle innovazioni introdotte dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, a prescindere dalla ulteriore considerazione che la legge regionale 23 luglio 1996, n. 16 avrebbe già anticipato i principi della legislazione statale.
2.1. ¾ Le questioni prospettate sono in parte infondate, in parte inammissibili.
Le norme impugnate, che stabiliscono la disciplina del rapporto di impiego *part-time* alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, si inseriscono in un complesso itinerario legislativo, che prende le mosse dall'art. 7 della legge 29 dicembre 1988, n. 554, attuato con il d.P.C.m. 17 marzo 1989, n. 117, che disegna una prima forma di attenuazione del principio dell'esclusività della prestazione del pubblico dipendente. Successivamente, la regolamentazione del rapporto di pubblico impiego riceve significative innovazioni dal d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, nell'ambito di un nuovo modello di organizzazione dell'apparato amministrativo, capace di incidere anche sul "quadro strutturale" della pubblica amministrazione (sentenza n. 309 del 1997). L'innovatività di questo disegno riformatore costituisce il presupposto, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica e dell'aumento dell'efficienza della pubblica amministrazione, per ulteriori estensioni del regime del lavoro a tempo parziale nel settore pubblico. Ed infatti la legge 23 dicembre 1994, n. 724 demanda l'articolazione dell'orario di lavoro alla contrattazione collettiva (art. 22, comma 3), elevando la

percentuale del personale che può essere destinato al tempo parziale (art. 22, comma 20), mentre il CCNL dei dipendenti del comparto "Regioni ed enti locali", (*G.U.* 9 settembre 1995) stabilisce, in conformità, una specifica regolamentazione.
La revisione dell'ordinamento del pubblico impiego attraverso la c.d. "privatizzazione" del rapporto è ispirata dunque da una prospettiva di maggiore valorizzazione dei risultati dell'azione amministrativa, alla luce di obiettivi di efficienza e di rigore di gestione (sentenza n. 371 del 1998). Le disposizioni denunciate si collocano quindi all'interno di tale logica normativa, delineando compiutamente la disciplina del *part-time*, anche attraverso la riscrittura delle regole relative alle incompatibilità, già poste dal decreto-legislativo n. 29 del 1993. Ed invero la disciplina dell'incompatibilità, recata dal comma 56 dell'art. 1 della citata legge n. 662 del 1996, ha introdotto una decisiva modifica ad uno dei canoni fondamentali del rapporto di pubblico impiego, e cioè quello dell'esclusività della prestazione, tanto più che successivamente il comma 56-*bis*, aggiunto all'art. 1 della legge in esame dall'art. 6 del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito nella legge 28 maggio 1997, n. 140, ha completato il disegno legislativo disponendo l'abrogazione (e non più la inapplicabilità) di tutte le norme che vietano ai pubblici dipendenti a *part-time* l'iscrizione ad albi professionali e l'esercizio di altre prestazioni di lavoro.
L'ampiezza, l'incisività e la rilevanza nazionale di questo disegno di riforma del pubblico impiego, che si manifestano appunto nelle disposizioni che regolano il regime delle incompatibilità e del *part-time* alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, inducono a ritenere che tali disposizioni costituiscano, in base alla loro natura oggettiva, "principi fondamentali" della legislazione statale, anche in relazione alle norme del decreto n. 29 del 1993 -qualificate *ex lege* "principi fondamentali" (art. 1, comma 3)- che esse appunto modificano. Secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 528, 479 e 406 del 1995, n. 359 del 1993), del resto, ben possono essere considerate, indipendentemente da eventuali autoqualificazioni, "principi fondamentali" le disposizioni in oggetto, le quali, integrando ed innovando significativamente il precedente regime, perseguono, attraverso la nuova regolamentazione del *part-time* e delle incompatibilità, l'obiettivo del completamento del processo di omologazione tra il rapporto d'impiego con le pubbliche amministrazioni ed il rapporto di lavoro subordinato privato, in un quadro di riforma che si fonda sull'interesse nazionale al riequilibrio della finanza pubblica ed alla migliore efficienza e qualità delle prestazioni rese dalle amministrazioni pubbliche ai cittadini (sentenza n. 359 del 1993). Si tratta infatti di una disciplina che, per contenuti e finalità, incide su settori di importanza essenziale per la vita della comunità e che pertanto esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale.
Le disposizioni statali in questione sono quindi in grado di vincolare le regioni a statuto ordinario in base alla natura oggettiva di normazione di principio che le disposizioni stesse vengono a manifestare (sentenza n. 359 del 1993). E poiché, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, il sopravvenire di una disciplina legislativa statale recante principi tali da costituire un limite all'esercizio di competenze legislative regionali comporta, ai sensi dell'art. 10, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, l'effetto dell'abrogazione delle disposizioni regionali incompatibili (sentenze n. 153 del 1995, n. 498 del 1993), è appunto in questi termini che va configurata, nel caso di specie, la vicenda delle citate leggi della Regione Veneto e della Regione Lombardia, anche se naturalmente non è preclusa una successiva, diversa regolamentazione regionale della materia, nel rispetto dei nuovi principi.

2.2. ¾ Nella fattispecie in esame, essenzialmente due sono i principi fondamentali -strettamente interconnessi- enucleabili dalla sopravveniente disciplina impugnata: quello relativo alla diversa configurazione della regola dell'esclusività della prestazione nel rapporto di pubblico impiego e quello relativo alle modalità di trasformazione del rapporto stesso da tempo pieno a tempo parziale. Sono quindi da considerare vincolanti per la potestà legislativa regionale non solo le disposizioni che recano direttamente questi principi, ma anche tutte le altre disposizioni impugnate, purché legate alle prime da "un rapporto di coessenzialità o di necessaria integrazione" (sentenza n. 406 del 1995).

In questo quadro, certamente è qualificabile come "principio fondamentale" la norma, di cui all'art. 1, comma 56, che, in deroga alla disciplina generale prevista dal comma 60, dichiara inapplicabili ai lavoratori a *part-time* le disposizioni normative in materia e l'art. 58, comma 1, del decreto n. 29 del 1993 relativamente al divieto di iscrizione in albi professionali, nonché di svolgimento di altra attività di lavoro subordinato o autonomo. Appare inoltre "coessenziale" alla realizzazione di questi interessi, per il suo evidente carattere strumentale, il regime sanzionatorio e dei controlli disciplinato dall'art. 1, comma 61 e -per quanto qui rileva- dalla prima parte del comma 62, cosicché la coessenzialità della disciplina sanzionatoria legittima anche l'intervento statale di dettaglio (sentenza n. 37 del 1991). Nella stessa ottica di "necessaria integrazione" e "strumentalità" va pure inquadrato l'art. 1, comma 63, non tanto perché fissa la data di entrata in vigore delle predette procedure sanzionatorie, quanto perché segna il termine di cessazione delle attività divenute incompatibili, appunto ai sensi delle disposizioni in esame, così da consentire un'attuazione uniforme di questa riforma su tutto il territorio nazionale.

Il comma 57 dell'art. 1 della citata legge n. 662 esprime invece il "principio fondamentale" della applicabilità del rapporto di lavoro *part-time* a tutti i profili professionali, regolando anche i casi nei quali tale trasformazione non può aver luogo, così da assicurare parità di trattamento sull'intero territorio nazionale. Coessenziale al predetto "principio fondamentale" va poi considerato il comma 64 dello stesso articolo, che si propone di attuare rilevanti finalità solidaristiche, assicurando che siano preferiti nella trasformazione del rapporto quei dipendenti per i quali l'applicazione del lavoro parziale risponde allo scopo di consentire loro di prestare assistenza a soggetti bisognosi facenti parte del proprio nucleo familiare.

Non sembrano invece suscettibili di ledere la competenza legislativa regionale i commi 58 e 59 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996, poiché l'art. 39, comma 27, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 ha chiarito che ambedue le disposizioni denunciate "si applicano al personale delle regioni e degli enti locali finché non diversamente stabilito da ciascun ente con proprio atto normativo". Questa norma, quindi, con il suo contenuto interpretativo ha configurato come "suppletive" le statuizioni dei predetti commi rispetto alla eventuale normazione in materia emanata da parte dei competenti enti, evitando così, sotto questo profilo, possibili lesioni all'autonomia regionale.

Neppure viola l'autonomia regionale l'art. 1, comma 62, seconda parte, poiché tale norma è diretta precipuamente a stabilire l'obbligo di effettuare verifiche a campione, in quanto coessenziali ad una corretta applicazione dei principi fondamentali della riforma, e non già a stabilire l'obbligo di costituzione di appositi servizi ispettivi, come del resto espressamente riconosce anche il Dipartimento della funzione pubblica, precisando che "la funzione ispettiva potrà essere svolta anche da un ufficio della propria struttura già abilitato a compiti di controllo, al quale sarà formalmente conferita anche tale specifica

funzione" (circolare 19 febbraio 1997, n. 3, paragrafo 8). E' comunque da escludere ogni interpretazione, secondo cui il predetto comma 62 possa attribuire al Dipartimento della funzione pubblica il potere di esercitare compiti ispettivi che riguardino enti ad autonomia costituzionalmente garantita, come sono appunto le regioni.
Non sussiste invece l'interesse della Regione Veneto -non attenendo la censura direttamente alla propria sfera di attribuzione- a proporre ricorso rispetto al comma 65 dell'art. 1 della legge citata, prospettando la violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della disparità di trattamento in riferimento alla inapplicabilità del regime del *part-time* ai soli enti locali con un numero di dipendenti inferiore a cinque. Ed infatti l'interesse delle regioni, nei giudizi in via principale, è qualificato, secondo la giurisprudenza costituzionale, dalla finalità di ripristinare l'integrità delle proprie competenze lese dalle norme statali (*ex plurimis*: sentenze n. 244 del 1997, n. 25 del 1996), cosicché le regioni sono legittimate a far valere la violazione di norme diverse da quelle concernenti l'autonomia regionale, soltanto se ne derivi una diretta incidenza sulle loro competenze (sentenze n. 393 del 1992, n. 533 del 1989); il che nella specie non si verifica.
In definitiva, ribadito che alcune delle norme censurate non sono applicabili alle Regioni ricorrenti o sono comunque da considerare "cedevoli" rispetto ad una legislazione regionale contrastante, va ricordato che le altre disposizioni impugnate non vulnerano, in quanto espressive di "principi fondamentali" ai sensi dell'art.117 della Costituzione, l'autonomia regionale né sotto il profilo legislativo, né sotto quello amministrativo, né sotto quello finanziario. Né la Regione Veneto ha ragione di dolersi della lesione degli artt. 48 e 51 dello statuto, giacché gli statuti regionali, pur competenti a vincolare la disciplina dell'organizzazione interna della regione, non possono costituire, di per sé, parametri per la valutazione di costituzionalità dei "principi fondamentali" recati dalle leggi dello Stato, che, invece, vanno scrutinati - se del caso- in base alle norme costituzionali pertinenti.
Infine, neppure è sussistente il pregiudizio al corretto funzionamento degli uffici, perché, come questa Corte ha già osservato, il nuovo modello di statuto del pubblico impiego, quale scaturisce dalle linee della riforma - anche senza considerare le ulteriori modifiche normative successive alla proposizione dei ricorsi in oggetto- è diretto a privilegiare, in modo non irragionevole, il valore dell'efficienza della pubblica amministrazione, contenuto nel precetto di cui all'art. 97 della Costituzione, grazie a strumenti gestionali che consentono, meglio che in passato, di assicurare il contenuto della prestazione in termini di produttività, ovvero una sua più flessibile utilizzazione; il che appare congruo rispetto al perseguimento della finalità del buon andamento della pubblica amministrazione (sentenza n. 1 del 1999).
3. ¾ La Regione Lombardia ha impugnato, per violazione degli artt. 1 (indicato evidentemente per errore), 3, 53 e 119 della Costituzione, anche l'art. 1, comma 154, secondo periodo, della stessa legge n. 662, che stabilisce che "l'operatività di eventuali aumenti erariali per l'accisa sulla benzina per autotrazione è limitata, nei territori delle regioni a statuto ordinario, alla differenza esistente rispetto all'aliquota in atto della citata imposta regionale, ove vigente".
Secondo la ricorrente, questa norma, pur tendendo ad assicurare l'omogeneità del prezzo della benzina sull'intero territorio nazionale, opera in modo che dell'eventuale scelta della regione di aumentare l'imposta in misura inferiore a quella massima non potrebbero beneficiare i cittadini residenti nella regione stessa, bensì lo Stato, che incasserebbe la differenza tra le due aliquote, vanificando così, in contrasto con l'art.

119, nonché con gli artt. 3 e 53 della Costituzione, il potere della regione di determinarsi in ordine all'entità dell'aumento.
3.1. ¾ La questione in parte è infondata, in parte è inammissibile.
Il comma 154 dell'art. 1 della legge citata si compone di due distinte disposizioni, di cui la prima stabilisce che la misura massima dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, prevista dall'art. 17 del d.lgs. 21 dicembre 1990, n. 398, è elevata a lire 50 a litro.
La seconda disposizione -quella impugnata dalla Regione Lombardia- riguarda invece l'accisa sulla benzina per autotrazione, cioè un tributo statale, e regola direttamente "l'operatività di eventuali aumenti erariali" inerenti al tributo stesso. In proposito va osservato che la particolare modalità di aumento di questo tributo non può in alcun senso incidere sulla competenza in materia della regione, la quale mantiene del tutto inalterata la facoltà di determinare autonomamente, entro il limite massimo prefissato per legge, l'entità dell'imposta di propria spettanza.
Tutto ciò vale quindi ad escludere la violazione dell'art. 119 della Costituzione lamentata dalla ricorrente regione, tanto più che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la potestà legislativa in materia tributaria delle regioni ad autonomia ordinaria opera, alla stregua della stessa disposizione della Costituzione, "entro i diversi e particolari confini che le leggi della Repubblica, in conformità ai principi costituzionali, sono legittimate a previamente fissare, configurandosi pertanto come una potestà non di tipo concorrente, ma soltanto come una potestà attuativa" (*ex plurimis*: sentenze n. 355 del 1998, n. 295 del 1993).
Sussiste invece carenza di interesse della Regione Lombardia in ordine ai motivi di ricorso che si fondano sulla violazione dei parametri costituzionali degli artt. 3 e 53 della Costituzione, giacché, secondo la stessa prospettazione della ricorrente, la norma impugnata non potrebbe mai incidere direttamente sul potere impositivo della regione o comunque sulla sua sfera di attribuzione.
4. ¾ La Regione Lombardia ha altresì impugnato l'art. 2, commi 205 e 206, della medesima legge n. 662 del 1996.
La regione ricorrente, premesso che il comma 205 riserva al CIPE l'approvazione delle intese istituzionali di programma, anche se concluse da regioni e province autonome, e che il comma 206 attribuisce allo stesso CIPE la competenza a deliberare le modalità di approvazione degli accordi diversi dalle intese istituzionali di programma, nonché a definire ulteriori tipologie della contrattazione programmata, deduce la violazione dell'art. 118 della Costituzione, in quanto i suddetti commi realizzerebbero un'illegittima interferenza, ponendo vincoli a carico dell'amministrazione regionale, senza definirne forme e modalità. In particolare, il *vulnus* all'autonomia regionale deriverebbe dal potere del CIPE di disciplinare "ulteriori tipologie della contrattazione programmata" e di approvare intese ed accordi, anche quando dovrebbero riguardare regioni e province autonome, "in quanto organi procedenti".
4.1. ¾ La questione non è fondata.
Preliminarmente occorre precisare che la questione di legittimità costituzionale va estesa anche al comma 206 dell'art. 2 della legge citata, benché nel dispositivo del ricorso sia indicato soltanto il comma 205 dello stesso articolo, giacché l'identificazione della norma impugnata deve essere effettuata avendo riguardo al complesso delle argomentazioni svolte nell'intero atto introduttivo, le quali, interpretate secondo gli ordinari criteri ermeneutici (sentenza n. 29 del 1995), dimostrano, nella specie, che la Regione Lombardia ha inteso denunciare entrambe le disposizioni.

Le norme censurate concernono alcuni profili della c.d. programmazione negoziata, che è regolata dai commi 203-214 dell'art. 2 della citata legge n. 662, i quali portano ad ulteriori sviluppi, in riferimento all'attività amministrativa, l'utilizzazione del modello consensualistico sia nei rapporti con i privati, sia quale strumento diretto a realizzare il coordinamento delle competenze ai diversi livelli di governo. La predetta legge ha infatti disciplinato *ex novo* le precedenti norme in materia di programmazione negoziata, allo scopo di razionalizzare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici, nel cui ambito l'intesa istituzionale di programma costituisce "l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati" (art. 2, comma 203, lett. *b* della legge n. 662).

Questa previsione legislativa va interpretata anche alla luce delle indicazioni di scopo concernenti le funzioni che il comma 208 del citato art. 2 attribuisce al CIPE, cui appunto spetta, tra l'altro, individuare, "nel rispetto degli indirizzi concordati con l'Unione europea", "le aree (...) interessate da contratti d'area o da patti territoriali, nelle quali sono concesse agevolazioni fiscali dirette ad attrarre investimenti in attività produttive e a favorire lo sviluppo delle stesse attività", in modo da perseguire "la crescita omogenea dell'intero territorio", nonché individuare "le amministrazioni competenti a svolgere l'attività di istruttoria tecnico-economica dei progetti di investimento e quella di monitoraggio e verifica dell'attuazione dei progetti e dell'attività delle imprese per il periodo di fruizione delle agevolazioni".

Le disposizioni legislative enunciate delineano dunque un quadro funzionale che trova, in fase attuativa, pieno riscontro, oltre che nella prassi applicativa, nelle delibere del CIPE stesso, tra cui, in particolare, quella adottata il 21 marzo 1997 e quella emanata, in conformità allo schema-tipo approvato il 9 ottobre 1997 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, il 16 ottobre 1997, dalle quali appunto si ricava che i soggetti dell'intesa istituzionale di programma sono, in ogni caso, congiuntamente il Governo e le giunte delle regioni e delle province autonome, che, attraverso essa, realizzano una collaborazione diretta ad attuare, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili, un piano pluriennale di interventi di interesse comune, funzionalmente collegati, da porre in essere nel territorio della singola regione e nel quadro della programmazione statale e regionale.

In questo contesto il comma 205 del citato art. 2 non si pone in contrasto con l'art. 118 della Costituzione, neppure sotto il profilo dell'asserita riserva all'amministrazione procedente del potere di conclusione del procedimento. Ed infatti la norma non attribuisce al CIPE il potere di approvare genericamente "intese ed accordi", ma solo quegli accordi che, per gli accennati profili funzionali e strutturali, rientrano nell'ambito della definizione legislativa di "intese istituzionali di programma". Intese, cioè, delle quali il Governo è comunque una delle parti, dirette a coordinare la programmazione degli investimenti e degli interventi pubblici nei casi in cui si realizza una complessa azione congiunta Stato-regioni, anche attraverso l'identificazione dei settori nei quali appare prioritaria l'allocazione dei fondi nazionali e comunitari, così da fare escludere che l'approvazione da parte del CIPE configuri una sorta di anomala forma di controllo sull'attività regionale. Tanto più che l'obbligo di sentire il parere, prima dell'approvazione dell'intesa, della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e

regioni costituisce un'ulteriore dimostrazione che la norma censurata rispetta anche il principio di leale collaborazione, senza comportare alcuna lesione dell'autonomia regionale.
Egualmente non comprime l'autonomia regionale il comma 206 dello stesso art. 2, nello stabilire che il CIPE delibera, con le medesime procedure stabilite dal comma 205 e sentite, inoltre, le Commissioni parlamentari competenti, le modalità di approvazione degli strumenti di programmazione negoziata, nonché può definire ulteriori tipologie della contrattazione programmata. La *ratio* di questa norma va infatti individuata, in connessione con le disposizioni legislative precedentemente enunciate, nella esigenza che gli strumenti negoziali ivi previsti siano preordinati alla realizzazione di interventi nelle aree depresse anche in correlazione con l'operatività dei Fondi strutturali europei (cfr. comma 208), e comunque siano in grado di incidere direttamente anche sul regime fiscale statale e regionale, in vista della rapida attuazione delle misure economiche previste, così da assicurare uno sviluppo omogeneo del territorio ed una razionale distribuzione delle risorse.
Tali esigenze postulano evidentemente un'azione unitaria e implicano una complessità di interventi tale da giustificare schemi procedurali e modelli di coordinamento tecnico (*ex plurimis*: sentenze n. 273 del 1998, n. 393 del 1992, n. 483 del 1991), tanto più perché questi interventi sono destinati ad inserirsi nel più ampio quadro dei programmi comunitari, spettando allo Stato un ruolo peculiare nell'*iter* procedimentale di gestione delle azioni di sostegno comunitarie (sentenza n. 93 del 1997). Questa Corte, del resto, ha affermato più volte che l'attuazione di queste esigenze può comportare la spettanza al potere statale di stabilire la disciplina del procedimento (sentenza n. 170 del 1997), o di definire la tipologia degli interventi programmatici destinati ad operare sull'intero territorio nazionale, trattandosi di "normativa di principio, che non può trovare ostacolo nella potestà di programmazione territoriale attribuita alle Regioni, in quanto fissa schemi e modelli, che consentono a detta potestà di esplicarsi in modo unitario ed omogeneo" (sentenza n. 393 del 1992).
Considerando, da un lato, la rilevanza nazionale delle finalità che la disposizione impugnata intende perseguire e, dall'altro lato, che la determinazione di schemi o tipi uniformi di intervento sul territorio può agevolare il conseguimento degli obiettivi della contrattazione programmata, può bene essere affidata alla regolamentazione statale l'adozione di misure di coordinamento tecnico, che non coinvolgono scelte d'ordine politico-amministrativo spettanti alle regioni (sentenza n. 483 del 1991) e che rispettano altresì, per le garanzie procedimentali previste, il principio di legalità sostanziale. Non sono pertanto fondati i prospettati profili di violazione della sfera di autonomia della Regione ricorrente.
5. ¾ La Regione Lombardia ha infine eccepito l'illegittimità dell'art. 3, comma 214, della legge n. 662 del 1996, il quale stabilisce che "per gli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità liquide nelle contabilità speciali o in conti correnti con il Tesoro, per l'anno 1997 i pagamenti del bilancio dello Stato sono accreditati sui conti correnti aperti presso la tesoreria dello Stato solo ad avvenuto accertamento che le disponibilità sui conti medesimi si sono ridotte ad un valore non superiore al 20 per cento delle disponibilità rilevate al 1° gennaio 1997".
Secondo la ricorrente, questa norma lederebbe la propria autonomia finanziaria e contabile, in quanto la priverebbe, in contrasto con l'art. 119 della Costituzione, della disponibilità delle somme accreditate o da accreditare, configurando altresì un'illegittima forma di compressione della propria potestà programmatoria, legislativa

ed amministrativa, con conseguente lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. D'altra parte, la circostanza che la norma abbia un'efficacia temporale limitata all'anno 1997 non può escludere, secondo la ricorrente, il proprio interesse ad ottenere "una decisione che possa assumere valore di principio di modo che in futuro non possa essere nuovamente lesa la sfera dell'autonomia finanziaria della Regione".

5.1. ¾ La questione non è fondata.

La norma impugnata si inserisce nel c.d. sistema di tesoreria unica, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non vulnera l'autonomia finanziaria delle regioni, in quanto è diretto a garantire il controllo della liquidità di cassa ed a disciplinare i flussi finanziari (sentenza n. 412 del 1993). L'autonomia finanziaria delle regioni postula infatti che esse abbiano la effettiva disponibilità delle risorse loro attribuite ed il potere di manovra dei mezzi finanziari (sentenze n. 381 del 1996, n. 293 del 1995).

D'altra parte, la disposizione censurata si inserisce nel quadro della complessiva manovra di finanza pubblica per l'anno 1997, caratterizzata dalla previsione di ulteriori misure, dirette appunto al risanamento dei conti pubblici ed al contenimento della spesa pubblica (art. 8 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 1997, n. 30), le quali richiedevano l'impegno solidale delle regioni e che questa Corte ha conseguentemente escluso essere lesive dell'autonomia finanziaria delle regioni stesse (sentenza n. 421 del 1998).

Nel quadro di tali principi la norma impugnata, per di più temporalmente limitata, non può giudicarsi lesiva dell'autonomia regionale nell'ambito finanziario, legislativo e programmatorio, e neppure appare suscettibile di incidere sul buon andamento dell'amministrazione della Regione ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

a) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.1, commi 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 e 65 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sollevata dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 39, 97, 115, 117, 118, 119 e 123 della Costituzione ed agli artt. 48 e 51 dello statuto regionale, nonché dalla Regione Lombardia, limitatamente ai commi 57, 58 e 59, in riferimento agli artt. 97, 117, 118, 119 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe e *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65 della stessa legge, sollevata dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 3 della Costituzione con il medesimo ricorso;

b) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 154, della predetta legge n. 662 del 1996, sollevata dalla Regione Lombardia in riferimento all'art. 119 della Costituzione e *dichiara* inammissibile la medesima questione di legittimità costituzionale sollevata dalla stessa Regione in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione con il ricorso indicato in epigrafe;

c) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 205 e 206, nonché dell'art. 3, comma 214, della predetta legge n. 662 del 1996, sollevate dalla Regione Lombardia in riferimento, rispettivamente, all'art. 118 ed agli artt. 97 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 1999.

Renato GRANATA , Presidente

Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattore
Depositata in cancelleria il 18 maggio 1999.

SENTENZA N. 185
ANNO 1999
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria, riapprovata il 21 ottobre 1997, recante "Modifica della declaratoria delle funzioni della VI, VII, VIII qualifica del personale regionale e disposizioni in materia di indennità per compiti particolari", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 6 novembre 1997, depositato in Cancelleria il 15 successivo ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 1997.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 1999 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi l'Avvocato dello Stato Michele Di Pace per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piergiorgio Alberti per la Regione Liguria.

(.....)

Considerato in diritto

1. ¾ La questione di legittimità costituzionale, promossa con il ricorso indicato in epigrafe, ha ad oggetto la delibera legislativa approvata dal Consiglio della Regione Liguria il 4 febbraio 1997 e riapprovata, a seguito di rinvio governativo, dallo stesso Consiglio in data 21 ottobre 1997.

Secondo il ricorrente, la predetta legge, prevedendo genericamente, ad integrazione e modifica della precedente legge regionale n. 44 del 1984, per il personale della VI, VII e VIII qualifica "compiti di vigilanza sulle attività espletate dalla Regione", nonché compiti di polizia giudiziaria o amministrativa e attribuendo le corrispondenti indennità spettanti a tal fine, per contrattazione collettiva, esclusivamente al personale della V qualifica, violerebbe l'art. 117 della Costituzione per inosservanza dei principi fondamentali rispettivamente posti dagli artt. 45 e 49 del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e dall'art. 57, comma 3, del codice di procedura penale.

Il Governo deduce anche la illegittimità degli artt. 3 e 4 della stessa delibera legislativa, in quanto si prevede, peraltro in modifica di un bilancio non ancora approvato dal Consiglio regionale, una speciale indennità per il servizio di gonfalone che invece sarebbe riservata alla contrattazione collettiva.

2. ¾ La questione è fondata.

Va premesso che la Regione Liguria, conformandosi alle disposizioni della legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, aveva disciplinato con legge 27 agosto 1984, n. 44 lo stato giuridico ed economico del personale dipendente. In particolare le "Declaratorie di funzioni", contenute nella Tabella A, allegata alla legge, stabilivano che il personale della V qualifica funzionale "ha funzioni di vigilanza nell'ambito delle materie di competenza regionale, anche con riferimento alla prevenzione e repressione delle violazioni di norme di legge e regolamentari". Per l'espletamento di queste funzioni l'art. 15, comma 1, lett. *e*) della stessa legge disponeva - in conformità all'art. 26 lett. *f)* dell'accordo del 29 aprile 1983 recepito dal d.P.R. n.

347 del 1983- che al "personale di vigilanza (ittica, venatoria, silvo-pastorale) inquadrato nella V qualifica" fosse corrisposta un'indennità annua fissa.
Il prospettato schema funzionale-retributivo, coerente con il quadro normativo e contrattuale di quel periodo, risulta modificato dalla legge regionale impugnata, che, all'art. 1, prevede per il personale delle qualifiche VI, VII ed VIII lo svolgimento, con riferimento alle "attività di vigilanza espletate dalla Regione in base a leggi e regolamenti statali e regionali", di "compiti di polizia giudiziaria o amministrativa o comunque con accertamento di violazioni a norme di carattere penale, amministrativo o tributario", e, all'art. 2, dispone che per i suddetti dipendenti "si applica quanto previsto per il personale dell'area di vigilanza dai Contratti Nazionali Collettivi di Lavoro per il personale non dirigente del comparto <<Regioni-Autonomie locali>>". Attraverso meccanismi di estensione di funzioni, che si risolvono nella previsione di svolgimento di non meglio definiti "compiti di polizia giudiziaria o amministrativa", si attribuiscono a tutto il personale regionale - indipendentemente dall'area di attività di rispettiva appartenenza- inquadrato nelle qualifiche VI, VII ed VIII le indennità accessorie spettanti invece, per contrattazione collettiva, al solo personale dell'"area di vigilanza" (cfr. art. 37 del C.C.N.L 6 luglio 1995, come integrato dall'art. 4 del C.C.N.L. 16 luglio 1996).
Questo nuovo assetto funzionale-retributivo, previsto dalla legge regionale impugnata, viola però l'art. 117 della Costituzione per contrasto con una serie di principi fondamentali della legislazione statale, che vincolano la potestà legislativa regionale in materia. Ed infatti, a prescindere dalla considerazione che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 55 e 57 del codice di procedura penale, l'attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria è riservata a "leggi e regolamenti" che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale (cfr. sentenze n. 115 del 1995 e n. 218 del 1988), risultano in particolare violati i principi che regolano la disciplina dell'impiego pubblico. Dall'art. 2, comma 1, lett. *a*) della legge delega n. 421 del 23 ottobre 1992 e dagli artt. 2, commi 2 e 3, 45 e 49 del d.lgs 3 febbraio 1993, n. 29, si ricava infatti il principio fondamentale che sono regolate mediante la contrattazione collettiva tutte le materie relative al rapporto di lavoro e che, in particolare, il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi.
Se a questo quadro normativo si aggiunge che l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 29 del 1993, come modificato dall'art. 2 del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, dispone che l'attribuzione di trattamenti economici al personale contrattualizzato può avvenire esclusivamente in sede di contrattazione collettiva e che, inoltre, dall'entrata in vigore del rinnovo contrattuale cessano di avere efficacia le disposizioni di leggi e regolamenti che recano incrementi retributivi al personale contrattualizzato, appare chiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge regionale impugnata per avere disposto un assetto funzionale-retributivo, che prevede per alcuni dipendenti regionali trattamenti migliorativi, in difetto di apposita clausola contrattuale (sentenze n. 352 del 1996 e n. 292 del 1995).
La stessa *ratio decidendi* è applicabile anche all'art. 3 della legge regionale in questione, per quanto concerne la norma sul compenso giornaliero per il servizio di gonfalone.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria, riapprovata dal Consiglio regionale il 21 ottobre 1997, recante "Modifica della declaratoria delle

funzioni della VI, VII e VIII qualifica del personale regionale e disposizioni in materia di indennità per compiti particolari".
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 maggio 1999.
Renato GRANATA, Presidente
Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattore
Depositata in Cancelleria il 25 maggio 1999.

SENTENZA N. 389
ANNO 1999
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della deliberazione del Comitato per le aree naturali protette del 2 dicembre 1996, recante ²Elenco ufficiale delle aree naturali protette², promosso con ricorso della Provincia di Bolzano, notificato l'11 agosto 1997, depositato in Cancelleria il 26 successivo ed iscritto al n. 46 del registro conflitti 1997.

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

udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 1999 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi gli avv.ti Sergio Panunzio e Roland Riz per la Provincia di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1. ¾ Il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia di Bolzano nei confronti dello Stato ha per oggetto la deliberazione in data 2 dicembre 1996, con cui il Comitato per le aree naturali protette non ha inserito nell'"Elenco ufficiale delle aree naturali protette", in riferimento a presunte difformità dalla vigente normativa venatoria, 7 parchi e 12 aree naturali istituite dalla Provincia nel proprio territorio, così violando, ad avviso della ricorrente, l'art. 8, comma primo, nn. 6, 15, 16 e 21 dello statuto speciale, come attuato dal d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, nonché le disposizioni del titolo VI dello stesso statuto, quali risultano dai decreti legislativi nn. 266 e 268 del 16 marzo 1992, anche in relazione all'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386.

Secondo la Provincia ricorrente non spetta infatti al Comitato di valutare il regime dell'attività venatoria vigente nelle aree protette al fine del loro inserimento nel predetto elenco, dovendo invece tale organo limitarsi a verificare soltanto che le aree stesse siano state istituite quali "aree protette", ai sensi della normativa della Provincia, competente in materia.

2. ¾ Il ricorso deve essere accolto.

Il profilo costituzionalmente rilevante del conflitto in esame si incentra sulla menomazione delle attribuzioni che la Provincia ricorrente avrebbe subìto in relazione all'asserito cattivo esercizio, da parte dell'apposito Comitato, del potere di approvazione dell'elenco ufficiale delle aree naturali protette.

In proposito occorre ricordare che la legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394 ha previsto l'affidamento al Comitato per le aree naturali protette (soppresso peraltro dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) principalmente dei compiti di individuare e classificare le aree protette nonché di adottare il programma triennale per le aree naturali da tutelare. Si tratta di competenze rilevanti per la complessiva gestione delle aree protette, che proprio per questa ragione sono affidate ad un organo a composizione paritetica fra Stato e regioni, nel quale appunto "si compiono valutazioni di interesse per l'intera collettività e si determinano globalmente le articolazioni territoriali delle aree sottoposte

tanto alla tutela di rilievo nazionale (o internazionale) quanto a quella di rilievo regionale (o provinciale)" (sentenza n. 366 del 1992).
Nel quadro di queste funzioni primarie va considerato l'ulteriore e più circoscritto compito del Comitato, previsto dall'art. 3, comma 4, lettera c della citata legge n. 394 del 1991, di approvare l'elenco ufficiale delle aree naturali protette. Si tratta di una competenza che viene esercitata periodicamente sulla base delle proposte di aggiornamento dell'elenco formulate dal Ministro dell'ambiente (art. 5, comma 2), previa apposita istruttoria, affidata ad una segreteria tecnica, sulle caratteristiche dei territori segnalati dai rispettivi enti titolari al Ministro dell'ambiente.
Questo procedimento naturalmente implica, ai fini del corretto esercizio del potere di approvazione, una fase ricognitivo-accertativa, da parte del Comitato, in ordine alla conformità dei provvedimenti istitutivi di forme di protezione naturalistica del territorio ai criteri che definiscono la tipologia legislativa delle aree naturali protette. L'accertamento deve peraltro intendersi limitato, in coerenza con la natura e il tipo delle competenze legislativamente attribuite al Comitato stesso, ai soli profili che riguardano la delimitazione dell'area protetta e la correttezza della classificazione adottata in base ai caratteri naturalistici ed ambientali presenti nel territorio, senza estendersi agli aspetti contenutistici delle misure regolamentari-organizzative dell'area stessa, tra cui appunto quelli relativi alla disciplina venatoria, i quali rientrano invece nell'ambito di una specifica competenza dell'organismo di gestione del parco o comunque del soggetto che ha istituito il parco stesso.
Il carattere limitato dell'accertamento rimesso al Comitato trova del resto conferma anche nello stesso provvedimento impugnato, che richiama, nel preambolo, la deliberazione 21 dicembre 1993 del Comitato medesimo, la quale, a sua volta, fa espresso rinvio alla deliberazione 1° dicembre 1993 recante le "modalità per la redazione e l'approvazione dell'Elenco ufficiale delle aree protette", che appunto prevede, all'art. 4, quali requisiti per l'iscrizione nell'elenco: la presenza nell'area protetta dei valori naturalistici ed ambientali indicati all'art. 1, comma 2, della legge n. 394 del 1991, l'esistenza di un formale provvedimento istitutivo, di un soggetto gestionale e di un bilancio economico-finanziario.
Se questi sono i requisiti che anche lo stesso Comitato ritiene necessari per l'iscrizione di determinate zone nell'elenco è evidente che il suo potere di accertamento debba limitarsi ai profili corrispondenti. D'altronde, solo in riferimento ai casi in cui un'area protetta venga istituita per ragioni di necessità ed urgenza, la legge prescrive esplicitamente al Comitato l'obbligo di esaminare, oltre agli altri requisiti, anche le specifiche misure di salvaguardia adottate (art. 6, comma 1), mentre nulla in questo senso è disposto in riferimento a tutti gli altri casi.
Il potere di approvazione del Comitato è dunque configurabile come attività di certazione legale dei requisiti prescritti, che si esplica nella forma dell'iscrizione nell'elenco ufficiale delle aree naturali protette, la quale costituisce il presupposto per l’assegnazione alle sole aree ²iscritte² di particolari contributi a carico dello Stato (art. 5, comma 3) nonché, più in generale, per l’applicazione delle specifiche norme della legge n. 394. Da tale forma di certazione deve ritenersi escluso, per le ragioni indicate, ogni sindacato di legittimità inerente, come nella fattispecie in esame, a misure di disciplina venatoria relative al divieto di caccia, vigenti all'interno delle predette aree, poiché verrebbe a riguardare profili regolamentari-organizzativi, la cui valutazione è invece rimessa a sedi e tempi diversi da quelli propri del Comitato.

Per tutti questi motivi è pertanto individuabile, nella deliberazione oggetto del conflitto in esame, una forma di cattivo esercizio del potere, giacché la menomazione delle attribuzioni provinciali non è stata causata dal contenuto dispositivo dell'atto impugnato, di per sé rientrante, in linea di principio, nella sfera di competenza del Comitato, ma piuttosto dalla motivazione addotta a sostegno.

3. ¾ L'accoglimento del ricorso in quanto al Comitato non compete, in sede di approvazione dell'elenco ufficiale delle aree protette, di valutare la legittimità di misure di disciplina venatoria relative al divieto di caccia, vigenti nei territori interessati, non può tuttavia in alcun modo significare l'irrilevanza del regime della caccia rispetto alle aree naturali protette. Va invece ribadito che il divieto della caccia nella zona protetta inerisce, come già affermato da questa Corte, alle finalità essenziali della protezione della natura, sicché il vincolo che ne deriva anche nei confronti delle competenze esclusive regionali (o provinciali) "non dipende da una determinata qualificazione della norma che ne esplicita la consistenza, ma dalla stessa previsione costituzionale della tutela della natura attraverso lo strumento delle aree naturali protette" (sentenza n. 366 del 1992). L'istituzione di riserve naturali si configura quindi come una tipica forma di intervento preordinato "alla conservazione del bene naturale, in quanto tale comportante l'esclusione di ogni attività che possa comprometterne il relativo stato" (sentenza n. 35 del 1995).

Si spiega così perché vincoli del genere, più o meno modulati sul criterio dei prelievi faunistici e degli abbattimenti selettivi autorizzati in funzione della ricomposizione di squilibri ecologici, siano presenti nella legislazione relativa alle aree protette ed alla disciplina della caccia (cfr. sentenza n. 168 del 1999).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Comitato per le aree naturali protette, non accogliere le richieste di iscrizione nell'Elenco ufficiale delle aree naturali protette di sette parchi naturali provinciali e di dodici riserve naturali già individuati dalla Provincia di Bolzano, sotto il profilo che in tali aree "le deroghe al divieto di cui al comma 3 punto a) dell'art. 11 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 non siano esplicitamente riconducibili a quanto indicato dal comma 4, art. 11 della legge medesima";

annulla di conseguenza, nella parte corrispondente, la deliberazione del Comitato medesimo 2 dicembre 1996.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 ottobre 1999.

Renato GRANATA, Presidente

Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattore

Depositata in cancelleria il 22 ottobre 1999.

SENTENZA N. 20
ANNO 2000
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 47, della legge regionale della Liguria, riapprovata il 22 aprile 1997, recante: "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) modificata con legge regionale 21 aprile 1995, n. 32", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 12 maggio 1997, depositato in Cancelleria il 22 successivo ed iscritto al n. 40 del registro ricorsi 1997.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 1999 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi l'Avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avv. Giampaolo Zanchini per la Regione Liguria.

(.....)

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale, promossa con il ricorso indicato in epigrafe, riguarda l'art. 1, comma 47, della delibera legislativa approvata dal Consiglio regionale della Liguria il 12 marzo 1997 e, a seguito del rinvio governativo, riapprovata dallo stesso Consiglio il 22 aprile 1997.

La disposizione impugnata, dettando la disciplina transitoria delle aree protette, viene censurata con riferimento esclusivo al numero 8, là dove prevede che, all'interno delle medesime aree, qualificate *ex lege* "parco naturale regionale" a decorrere dal 1° febbraio 1996, i piani faunistici provinciali -di cui all'art. 6 della legge regionale n. 29 del 1994- abbiano già individuato aree non destinate alla caccia, alle quali si applica il divieto di attività venatoria; in ogni caso "a seguito dell'entrata in vigore del piano del parco, il divieto di esercizio dell'attività venatoria nelle aree protette diventa operante a partire dalla stagione venatoria immediatamente successiva".

Secondo il ricorrente, la formulazione della disposizione è incomprensibile e comunque contraddittoria, perché "o il divieto riguarda aree nelle quali non si poteva già cacciare, ed allora non ha senso la moratoria, ovvero il divieto riguarda aree nelle quali si poteva cacciare, ed allora il richiamo ai tempi indefiniti di adozione del piano del parco costituisce elusione sostanziale del principio di legislazione nazionale che nelle aree protette non si pratica la caccia in base a divieto assistito da sanzione penale sulla quale non può incidere il legislatore regionale". Conseguentemente, ad avviso della difesa dello Stato, risulterebbero violati i precetti dell'art. 117 della Costituzione, nonché dell'art. 3 per il contenuto irrazionale della disciplina.

2. - Premesso che in esecuzione dell'ordinanza istruttoria del 26 maggio 1999 il ricorrente ha provveduto alla regolare integrazione della documentazione depositata, in via preliminare va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione, secondo cui non sarebbe configurabile che "una medesima norma regionale possa essere assoggettata, una volta ottenuto il visto del Commissario del Governo, ad un ulteriore controllo ai sensi dell'art. 127 della Costituzione".

Nella specie, in realtà, non si verifica alcuna forma di reiterazione del controllo: è vero infatti che la disposizione censurata, espressamente sostitutiva dell'art. 47 della legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12, lo riproduce integralmente, sia pure con l'aggiunta di un ulteriore precetto, ma è altrettanto vero che la delibera legislativa, cui appartiene la norma riproduttrice censurata, è un atto formalmente nuovo, che viene assoggettato al controllo governativo per la prima volta. Né, in ogni caso, la norma censurata può essere considerata identica a quella che sostituisce, appunto perché contiene un precetto del tutto nuovo. Infine, neppure può essere invocata alcuna forma di acquiescenza, in considerazione del costante orientamento espresso in proposito da questa Corte (sentenze n. 93 del 1996, n. 224 del 1994).

3. - Nel merito, il ricorso è fondato.

La disposizione in oggetto, che definisce, con valore retroattivo, le "aree protette esistenti" come "parco naturale regionale" a decorrere dal 1° febbraio 1996, incontra il limite, contenuto nella legislazione nazionale sulle aree protette e sulla protezione della fauna selvatica, la quale, rispettivamente all'art. 22, comma 6 della legge n. 394 del 1991 e agli artt. 21, comma 1 lettera *b* e 30, comma 1 lettera *d* della legge n. 157 del 1992, sancisce un esplicito divieto, penalmente sanzionato, di attività venatoria, tra l'altro, "nei parchi naturali regionali"; divieto che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente considerato come principio fondamentale in grado di vincolare la competenza regionale in materia (da ultimo, cfr. sentenza n. 389 del 1999).

Anche se la disposizione censurata è formulata in modo che il suo oggetto sembra consistere nel divieto di attività venatoria, tuttavia è agevole constatare che questo divieto non può logicamente estendersi né essere rispettato almeno in quelle parti di "territorio agro-silvo-pastorale in cui è ammessa la caccia", secondo quanto espressamente stabilisce l'art. 6 della legge regionale n. 29 del 1994 con riferimento a quei piani faunistico-venatori provinciali, alla cui disciplina proprio la stessa norma censurata rinvia, appunto fino all'adozione del piano del parco. Ciò è tanto più vero se si considera che il termine finale per l'adozione del predetto piano non è prestabilito e che esso neppure è implicitamente derivabile dall'art. 18, comma 10, della citata legge regionale n.12 del 1995, che prevede un termine di trenta mesi dall'insediamento del Consiglio direttivo dell'Ente parco per l'adozione di detto piano, perché neppure la data di insediamento del Consiglio direttivo si può dire che sia prestabilita, in ragione dell’indeterminatezza del momento iniziale della relativa procedura di formazione.

In questo modo, invocando la pretesa transitorietà della disposizione impugnata, l'attività venatoria può essere praticata nei predetti territori per un tempo indefinito, rendendo così configurabile, come dice la difesa dello Stato, una "elusione sostanziale" del principio fondamentale del divieto di caccia. La disposizione legislativa impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117 della Costituzione, restando assorbiti gli altri motivi di censura.

4. - La dichiarazione di illegittimità costituzionale, sotto il profilo indicato, dell'art. 1, comma 47, numero 8 della delibera legislativa in questione comporta che essa sia estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, all'art. 47, comma 8, della legge regionale n. 12 del 1995, il cui contenuto, come già rilevato, è stato testualmente riprodotto nella norma impugnata. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, la dichiarazione di illegittimità conseguenziale può essere applicata anche ai giudizi in via principale (sentenze n. 441 del 1994, n. 34 del 1961), in quanto esprime un principio di diritto processuale che è valido per tutte le questioni di legittimità costituzionale

previste dal capo II della predetta legge n. 87, come si desume anche dalla dizione letterale del citato art. 27.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 47, numero 8 della delibera legislativa approvata dal Consiglio regionale della Liguria il 12 marzo 1997 e riapprovata il 22 aprile 1997, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette), modificata con legge regionale 21 aprile 1995, n. 32";

dichiara in via conseguenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 8, della legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 2000.

Giuliano VASSALLI, Presidente

Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattore

Depositata in cancelleria il 27 gennaio 2000.

SENTENZA N. 89
ANNO 2000
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1 della legge della Regione Basilicata 24 dicembre 1994, n. 50 (Riduzione del numero e rideterminazione degli ambiti territoriali delle uu.ss.ll., in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come modificato ed integrato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517) e dell'art. 49, comma 1, della legge della Regione Basilicata 10 giugno 1996, n. 27 (Riordino del servizio sanitario regionale), promosso con ordinanza emessa il 3 giugno 1998 dal Pretore di Matera, sezione distaccata di Pisticci, nel procedimento civile vertente tra V. M. e l'Azienda sanitaria locale n. 5 di Montalbano Jonico, iscritta al n. 530 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visto l'atto di costituzione dell'Azienda sanitaria locale n. 5 di Montalbano Jonico;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2000 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

udito l'avvocato Alfonso D'Alessandro per l'Azienda sanitaria locale n. 5 di Montalbano Jonico.

(.....)

Considerato in diritto

1. ¾ La questione di legittimità costituzionale, sollevata con l'ordinanza in epigrafe, riguarda l'art. 4, comma 1, della legge della Regione Basilicata 24 dicembre 1994, n. 50 e l'art. 49, comma 1, della legge della Regione Basilicata 10 giugno 1996, n. 27, nella parte in cui individuano nelle aziende sanitarie locali, istituite a norma del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, i soggetti passivi dei rapporti obbligatori sorti a carico delle soppresse unità sanitarie locali. Tali disposizioni, che stabiliscono che le aziende sanitarie locali subentrano nei procedimenti amministrativi in corso e nei rapporti giuridici attivi e passivi già posti in essere dalle unità sanitarie locali preesistenti, sarebbero poste in violazione dell'art. 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724. Questa norma, secondo l'ordinanza di rimessione, costituirebbe "principio fondamentale della legislazione nazionale in materia sanitaria", per il quale appunto "in nessun caso" le regioni possono far gravare, direttamente o indirettamente, sulle neocostituite aziende i debiti pregressi facenti capo alle preesistenti unità sanitarie locali, dovendo a tal fine le regioni stesse predisporre apposite "gestioni a stralcio", individuando l'ufficio responsabile delle medesime.

Dal prospettato contrasto normativo, secondo il giudice a quo, conseguirebbe la illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate per violazione dell'art. 117 della Costituzione.

2. ¾ La questione non è fondata.

Il quesito proposto, che investe il rapporto tra norme statali di principio e legislazione regionale, non può prescindere da un adeguato chiarimento della complessa vicenda legislativa che ha riguardato, sia sul versante statale, sia sul versante regionale, il processo di ristrutturazione del servizio sanitario nazionale avviato con il decreto

legislativo n. 502 del 1992. L'art. 3 del predetto decreto, come modificato dall'art. 4 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517, ha disposto che l'unità sanitaria locale è azienda dotata di personalità giuridica pubblica, di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica (comma 1), ha demandato alle regioni, nell'ambito delle proprie competenze, la regolamentazione delle modalità organizzative e di funzionamento delle unità sanitarie locali (comma 5) e, in particolare, la disciplina del finanziamento (lett. d) e l'individuazione dei criteri per la definizione dei rapporti attivi e passivi facenti capo alle preesistenti unità sanitarie locali e unità socio-sanitarie locali (lett. c).

Il legislatore statale è nuovamente intervenuto a disciplinare gli oneri delle regioni in ordine alla spesa per l'acquisto di beni e servizi, stabilendo in particolare, nel citato art. 6, comma 1, della legge n. 724 del 1994 che "in nessun caso è consentito alle regioni di far gravare sulle aziende, di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni ed integrazioni, né direttamente né indirettamente, i debiti e i crediti facenti capo alle gestioni pregresse delle unità sanitarie locali" e prevedendo, a tal fine, che le regioni disponessero apposite "gestioni a stralcio", con conseguente individuazione dell'ufficio responsabile delle medesime. Successivamente l'art. 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, ha disposto che per l'accertamento della situazione debitoria delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere al 31 dicembre 1994, le regioni dovevano attribuire ai direttori generali delle istituite aziende unità sanitarie locali le funzioni di commissari liquidatori delle soppresse unità sanitarie locali ricomprese nell'ambito territoriale delle rispettive aziende, e che le "gestioni a stralcio" erano trasformate in "gestioni liquidatorie", le cui risultanze, relative all'accertamento della predetta situazione debitoria, dovevano essere presentate, entro tre mesi, "ai competenti organi regionali".

3. ¾ In connessione con l'evoluzione del quadro legislativo statale, la Regione Basilicata dapprima ha statuito, in attuazione del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni, con il censurato art. 4, comma 1, della legge n. 50 del 1994, il subentro delle neoistituite aziende sanitarie locali alle soppresse unità sanitarie locali nei procedimenti amministrativi in corso e nei rapporti giuridici attivi e passivi. Poi, proprio in attuazione del comma 1 dell'art. 6 della legge n. 724 del 1994, l'art. 59 della legge regionale n. 34 del 27 marzo 1995, ha prescritto che le risultanze contabili derivanti dagli esercizi 1994 e precedenti formino oggetto di "un'apposita gestione a stralcio che è affidata ai Servizi di Ragioneria di ciascuna Azienda Sanitaria Unità Sanitaria Locale" e, in particolare, ha disposto, al comma 2, che "la separata rilevazione nei capitoli del bilancio finanziario che saranno appositamente individuati dovrà garantire la non interferenza economico-finanziaria della pregressa gestione sulla gestione corrente della nuova Azienda Sanitaria USL".

Infine, la Regione Basilicata con la legge 10 giugno 1996, n. 27, di riordino del servizio sanitario regionale, dopo avere statuito, all'art. 6, comma 10, che la disciplina della contabilità, della utilizzazione e gestione del patrimonio delle nuove aziende sanitarie resta quella dettata dalla citata legge n. 34 del 1995, nel censurato art. 49, comma 1, in ordine alla successione delle aziende del servizio sanitario regionale nei rapporti giuridici delle preesistenti unità sanitarie locali ha riprodotto sostanzialmente il disposto dell'art. 4, comma 1, della citata legge n. 50 del 1994.

4. ¾ Nell'ambito di questo sistema legislativo va dunque individuato il rapporto esistente tra il citato art. 6, comma 1, della legge n. 724 del 1994 e la legislazione regionale in materia. Questa Corte ha già affermato che la disposizione predetta

rappresenta un "intervento eccezionale e temporaneo, in un quadro finanziario di emergenza", che va "inserito in un'azione complessiva, a carattere generalizzato, volta a contenere il disavanzo pubblico" (sentenza n. 416 del 1995), mediante misure che, con specifico riferimento alla spesa sanitaria, incidono su tutti gli enti di autonomia a statuto speciale e ordinario (sentenze nn. 222 del 1994 e 357 del 1993).
Si tratta quindi di una disposizione, che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, è da considerare, per la finalità perseguita, in "rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione" con le norme-principio che connotano il settore dell'organizzazione sanitaria locale (sentenza n. 355 del 1993), così da vincolare l'autonomia finanziaria regionale in ordine alla disciplina prevista per i "debiti" ed i "crediti" delle soppresse unità sanitarie locali. Disciplina che, secondo la consolidata interpretazione della Corte di cassazione, sia pure diretta alla risoluzione di questioni di legittimazione processuale, è assimilabile ad una fattispecie di successione ex lege della regione nei rapporti obbligatori facenti capo alle pregresse gestioni delle preesistenti unità sanitarie locali.
Con questa disciplina di fonte statale non appaiono in contrasto le disposizioni denunciate, in coerenza con il sistema delineato dalla legislazione della Regione Basilicata. Infatti è vero, da un lato, che i censurati artt. 4 della legge n. 50 del 1994 e 49 della legge n. 27 del 1996 hanno stabilito che le nuove aziende sanitarie subentrano nei procedimenti amministrativi e nei rapporti attivi e passivi facenti capo alle preesistenti unità sanitarie locali. Ma è altrettanto vero, dall'altro lato, che l'art. 59 della legge n. 34 del 1995 -il cui disposto trova conferma nell'art. 6, comma 10, della citata legge n.27- ha previsto, proprio in attuazione dell'art. 6 della legge n. 724 del 1994, un regime speciale per tutti i rapporti di debito e di credito risultanti alla fine del 1994 e facenti capo alle soppresse unità sanitarie locali; regime che si concretizza non solo nella istituzione di una cosiddetta "gestione a stralcio" o liquidatoria, ma soprattutto nella separata rilevazione dei predetti rapporti nei capitoli di bilancio, la quale doveva appunto "garantire la non interferenza economico-finanziaria della pregressa gestione sulla gestione corrente della nuova Azienda Sanitaria USL". Si realizzava così un modello di "gestione separata" di determinati rapporti all'interno di un patrimonio che pure sicuramente fa capo ad uno stesso soggetto, ossia la neoistituita azienda sanitaria.
Ma, nella vicenda in esame, occorre tenere presente un ulteriore passaggio e cioè che le risultanze di queste "gestioni a stralcio", poi trasformate in "gestioni liquidatorie", dovevano essere, ai sensi del citato art. 2, comma 14, della legge n. 549 del 1995, sollecitamente presentate, una volta accertata la situazione debitoria, dai commissari liquidatori ai "competenti organi regionali", come anche disposto, nel caso di specie, dalla delibera della Giunta regionale n. 1339 del 1° aprile 1996. In capo alle regioni veniva così, in definitiva, ad essere trasferita la indicata situazione debitoria delle unità sanitarie locali, tanto più se si tiene conto dei decreti-legge 30 giugno 1995, n. 261, 28 agosto 1995, n. 362, 30 ottobre 1995, n. 448, 29 dicembre 1995, n. 553, i quali stabilivano, tra l'altro, che "la contabilità economico-finanziaria e patrimoniale e la contabilità finanziaria delle unità sanitarie locali... relative agli anni precedenti al 1995 sono garantite direttamente dalle regioni, che ne assumono integralmente le relative obbligazioni". Vero è che tali decreti non sono stati convertiti in legge, ma è altrettanto vero che la clausola di sanatoria contenuta nella legge 17 gennaio 1997, n. 4 ha provveduto a "cristallizzare" gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti proprio sulla base di questi decreti (cfr. sentenza n. 430 del 1997), sicché ne risulta, nel caso di specie, l'assunzione delle relative obbligazioni in capo alle regioni, sia pure nei limiti del periodo di tempo riguardato dalla clausola di sanatoria. D'altra parte, proprio per

agevolare gli interventi regionali relativi alle gestioni stralcio e liquidatorie, al relativo finanziamento aveva provveduto una serie di decreti-legge, tra cui, in particolare, quello del 1° dicembre 1995, n. 509, convertito nella legge 31 gennaio 1996, n. 34, e quello del 13 dicembre 1996, n. 630, convertito nella legge 11 febbraio 1997, n. 21.

Così ricostruito il quadro legislativo, si può ritenere che le disposizioni regionali censurate abbiano introdotto, rispetto ai pregressi rapporti di credito e di debito delle soppresse unità sanitarie locali, meccanismi particolari di gestioni distinte e di contabilità separate, tali da consentire ad uno stesso soggetto che subentrava nella loro posizione giuridica, ossia le neoistituite aziende unità sanitarie locali, di evitare ogni confusione tra le diverse masse patrimoniali, così da tutelare i creditori, ma, nello stesso tempo, da escludere ogni responsabilità delle stesse aziende sanitarie in ordine ai predetti debiti delle preesistenti unità sanitarie locali.

Non sussiste pertanto, sotto questo profilo, alcuna violazione, da parte delle norme censurate, del citato art. 6, comma 1, della legge n. 724 del 1994, né, di conseguenza, dell'art. 117 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Basilicata 24 dicembre 1994, n. 50 (Riduzione del numero e rideterminazione degli ambiti territoriali delle uu.ss.ll. in attuazione del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, come modificato ed integrato dal d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517) e dell'art. 49, comma 1, della legge della stessa Regione 10 giugno 1996, n. 27 (Riordino del servizio sanitario regionale), sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dal Pretore di Matera, sezione distaccata di Pisticci, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2000.

Cesare MIRABELLI, Presidente

Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattore

Depositata in cancelleria il 31 marzo 2000.

SENTENZA N. 281
ANNO 2000
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Piemonte 13 aprile 1995, n. 59 (Norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti), promosso con ordinanza emessa il 5 settembre 1998 dal Pretore di Biella nel procedimento civile vertente tra Cavaglià s.r.l. e la Provincia di Biella, iscritta al n. 785 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visti l'atto di costituzione della Cavaglià s.r.l. nonché l'atto di intervento della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2000 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi l'avvocato Raffaele Izzo per la Cavaglià s.r.l. e l'avvocato Gustavo Romanelli per la Regione Piemonte.

(.....)

Considerato in diritto

1. ¾ La questione di legittimità costituzionale, sollevata con l'ordinanza indicata in epigrafe, concerne l'art. 18, comma 1, della legge della Regione Piemonte 13 aprile 1995, n. 59, che stabilisce che presso le discariche per i rifiuti speciali "tossici e nocivi" (attualmente denominati "pericolosi") della Regione è vietato smaltire i rifiuti di qualunque tipologia provenienti da altre Regioni.

Tale norma, secondo il giudice rimettente, contrasterebbe innanzi tutto con l'art. 117 della Costituzione per la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale fissati, in attuazione della normativa comunitaria, dagli artt. 5, 11, 18 e 26 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, i quali prescrivono che lo smaltimento dei rifiuti, realizzato attraverso un sistema integrato, deve avvenire in uno degli impianti appropriati più vicini.

La stessa norma, inoltre, secondo il giudice a quo, entrerebbe in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione per lo sfavorevole trattamento imposto alle imprese esercenti attività di smaltimento nella Regione Piemonte; con l'art. 11, in quanto la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale attuativa della normativa comunitaria si risolverebbe anche in una lesione di questa ultima; con l'art. 32, per il danno alla salute che potrebbe derivare dalla inosservanza del principio della "prossimità" nello smaltimento, ed infine con gli artt. 41 e 120 per i "limiti ed impedimenti all'esplicarsi di un'attività economica" determinati appunto dalla norma regionale censurata.

2. ¾ La questione è fondata.

La disposizione regionale censurata va esaminata alla luce di un complesso quadro normativo, che si incentra, in particolare, sul decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, che disciplina la "gestione dei rifiuti" mediante norme 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.

Questa Corte ha già individuato (sentenza n. 196 del 1998) nel decreto n. 22 del 1997, in relazione alla questione del divieto di smaltimento dei rifiuti extraregionali, il principio della necessità di una pianificazione che realizzi, attraverso una rete integrata ed adeguata di impianti, idonea a "ridurre i movimenti" dei rifiuti, "l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi" in ambiti territoriali ottimali, che ordinariamente coincidono con quelli delle province della regione di produzione. Il principio dell'autosufficienza è oggi del tutto pacifico rispetto alla medesima tesi accolta nella indicata sentenza n. 196 del 1998, in quanto è ormai divenuto pienamente applicabile l'art. 5, comma 5, che appunto stabilisce che "dal 1° gennaio 1999 è vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti".
Alla luce del criterio dell'autosufficienza, così interpretato, e considerando altresì che i piani regionali debbono anche prevedere fabbisogni ed impianti necessari ad assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno dei predetti ambiti territoriali ottimali (art. 22, comma 3, lettere b e c), il divieto di smaltimento dei rifiuti extraregionali appare dunque sicuramente applicabile a quelli urbani non pericolosi, mentre per altre tipologie di rifiuti il problema è più complesso. A questo proposito, va, innanzi tutto, rilevato che secondo lo stesso decreto n. 22 -come, del resto, anche secondo il previgente d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 (Attuazione delle direttive CEE n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi)- la gestione dei rifiuti deve essere disciplinata in modo che, da un lato, sia assicurata un'elevata protezione dell'ambiente e anche della salute pubblica, tenendo conto, in particolare, della "specificità dei rifiuti pericolosi" (art. 2, comma 1); dall'altro lato sia consentito lo smaltimento in uno degli "impianti appropriati" più vicini, tenendo conto della necessità di "impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti" (art. 5, comma 3, lettera b).
A quest'ultimo riguardo va tenuto presente che la recente direttiva comunitaria 1999/31/CE del 26 aprile 1999 ha, tra l'altro, sottolineato la necessità di definire chiaramente "i tipi di rifiuti che vanno accettati nelle varie categorie di discariche", prevedendo rigorose barriere geologiche ed artificiali contro l'inquinamento del suolo, delle acque freatiche e delle acque superficiali afferenti a ciascuna delle varie categorie di discarica e disponendo che l'ammissione di taluni rifiuti pericolosi "stabili e non reattivi" in discariche per rifiuti non pericolosi deve essere subordinata a rigidi criteri di valutazione del "comportamento del colaticcio" di tali rifiuti (art. 6, lettera c, iii). In particolare, secondo la stessa direttiva, va evitato sia che i rifiuti "reagiscano tra di loro e con la roccia" (Allegato II, 1), sia che i rifiuti pericolosi siano depositati in aree destinate ai rifiuti non pericolosi biodegradabili (art. 6, lettera c, iii).
Da questo quadro normativo emerge dunque che mentre per i rifiuti urbani non pericolosi il principio dell'autosufficienza è pienamente applicabile, anche sotto il profilo del divieto di smaltimento di quelli extraregionali, in quanto l'ambito territoriale ottimale per lo smaltimento è logicamente limitato e predeterminabile in relazione ai luoghi di produzione, per i rifiuti pericolosi si deve invece ritenere prevalente, proprio in ragione delle loro caratteristiche, il diverso criterio della necessità di impianti appropriati e "specializzati" per il loro smaltimento. In materia allo Stato è riservata la competenza a definire i criteri generali e le norme tecniche di gestione (art. 18, comma 1, lettera b e comma 2, lettera a). Ed in questo senso il regolamento del Ministero dell'ambiente 11 marzo 1998, n. 141 ha previsto specifici criteri di identificazione dei rifiuti pericolosi al fine del loro smaltimento in discarica, così da rendere possibile la

valutazione, sul piano operativo, della compatibilità della tipologia dell'impianto di smaltimento con il materiale da conferire.
Alla luce di queste considerazioni non appare quindi logicamente predeterminabile, rispetto ai rifiuti pericolosi, un ambito territoriale ottimale, quale potrebbe, in astratto, essere quello regionale, in quanto, da un lato, la produzione di rifiuti pericolosi, che generalmente deriva da processi industriali, è connessa a localizzazioni non necessariamente omogenee e comunque non facilmente prevedibili; dall'altro lato, la realizzazione di impianti specializzati per questo tipo di smaltimento comporta oneri di individuazione di siti appropriati e di relativa costruzione particolarmente gravosi, soprattutto in rapporto al quantitativo da smaltire. Il principio dell'autosufficienza non sembra pertanto facilmente attuabile in questo settore, dovendosi così ricorrere al concorrente criterio, egualmente previsto dal legislatore, della specializzazione dell'impianto di smaltimento, integrato comunque dal criterio della prossimità, considerato il contesto geografico, in modo da ridurre, il più possibile, la movimentazione dei rifiuti.
Tutto ciò porta dunque ad escludere che anche per i rifiuti pericolosi possa essere attuato il divieto di smaltimento di quelli extraregionali, poiché è vero che la movimentazione dei rifiuti, di per sé può costituire un rischio ambientale, ma è altrettanto vero che smaltire rifiuti pericolosi in discariche non compatibili o, peggio, consentire il loro deposito ed accumulo in aree non idonee risulta sicuramente più nocivo per l'ambiente e anche per la salute pubblica. Un'adeguata ponderazione tra questi due rischi, indipendentemente dal fatto che il rifiuto è pur sempre considerato dalla normativa comunitaria un "prodotto", in quanto tale tutelato, in linea di principio, dalla libertà di circolazione delle merci, dimostra l'irrazionalità del divieto imposto dalla disposizione censurata di smaltimento di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale, in quanto si tratta di una scelta che si pone in contrasto, tenendo conto della "specificità" dei rifiuti pericolosi, con le finalità di protezione dell'ambiente e della salute umana, le quali, ai sensi dell'art. 2 del citato decreto n. 22 del 1997, debbono ispirare anche la disciplina regionale della gestione dei rifiuti.
3. ¾ La prospettata interpretazione delle norme di principio contenute nel decreto n. 22 del 1997 appare, d'altronde, coerente anche con i principi della normativa comunitaria in materia. Ed infatti, in una fattispecie assai simile a quella in esame, la Corte di giustizia della Comunità europea, interpretando la direttiva 84/631/CEE, ha avuto modo di stabilire che era incompatibile con il diritto comunitario allora vigente il divieto imposto dalla Regione Vallonia del Belgio di smaltimento nel proprio territorio di rifiuti pericolosi provenienti da altre regioni, mentre non lo era con riferimento ad altri tipi di rifiuto, in quanto esigenze imperative attinenti alla protezione dell'ambiente giustificano misure limitative della libertà di circolazione delle merci (Corte di giustizia, sentenza 9 luglio 1992, causa C-2/90).
Le modifiche alla normativa comunitaria introdotte, in particolare dal regolamento CEE n. 259/93, nonché dalle direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CE, delle quali il citato decreto n. 22 del 1997 costituisce appunto attuazione, non hanno mutato significativamente il quadro di riferimento, giacché, pur rafforzandosi la complessiva tendenza, a livello comunitario, all'adozione di misure restrittive alla circolazione dei rifiuti, ciò avviene in modo diversificato per le varie tipologie, in ogni caso conservando valenza prioritaria la protezione delle risorse naturali e della salute. E proprio in questo contesto di tutela ambientale si spiega il regime speciale riservato ai rifiuti pericolosi, come tra l'altro dimostra il decimo "considerando" del regolamento n. 259/93, che, pur

autorizzando gli Stati a introdurre "disposizioni per vietare del tutto o in parte le spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento", espressamente eccettua dal divieto il "caso di rifiuti pericolosi prodotti nello Stato membro di spedizione in quantitativi così limitati da rendere antieconomico prevedere nuovi impianti specializzati per lo smaltimento in tale Stato". O come anche dimostra l'art. 6 della citata direttiva 91/689/CEE, che, nel quadro di misure di controllo sulla raccolta, trasporto e deposito temporaneo di rifiuti pericolosi, dispone che "le autorità competenti elaborano, separatamente o nell'ambito dei propri piani generali di gestione dei rifiuti, piani di gestione dei rifiuti pericolosi".

4. ¾ In definitiva, le considerazioni che precedono dimostrano che il divieto di smaltimento per i rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale imposto dalla norma impugnata contrasta con l'art. 117 della Costituzione per violazione dei principi fondamentali della legislazione statale contenuti nel decreto legislativo n. 22 del 1997. L'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sotto questo profilo assorbe gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Piemonte 13 aprile 1995, n. 59 (Norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2000.

Cesare MIRABELLI, Presidente

Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattore

Depositata in cancelleria il 14 luglio 2000.

SENTENZA N. 282
ANNO 2000
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Campania 1° settembre 1993, n. 33 (Istituzione di parchi e riserve naturali in Campania), promosso con ordinanza emessa l'11 giugno 1997 dal TAR per la Campania sul ricorso proposto da Comune di Procida ed altro contro Regione Campania ed altri, iscritta al n. 101 del registro ordinanze 1999 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 1999.

Udito nella camera di consiglio dell'8 marzo 2000 il Giudice relatore Fernanda Contri.

(.....)

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania dubita, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), della legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Campania 1° settembre 1993, n. 33 (Istituzione di parchi e riserve naturali in Campania), che disciplina la istituzione delle aree naturali protette nella Regione.

A tal fine, la disciplina regionale impugnata prevede che, sentito il comitato consultivo regionale per le aree naturali protette, vengano istituiti i parchi e le riserve naturali con decreti temporanei del presidente della giunta regionale destinati a definire provvisoriamente la perimetrazione del territorio, la descrizione dei luoghi, la probabile zonizzazione e le misure transitorie di salvaguardia. Tali decreti devono essere notificati agli enti territoriali interessati, i quali, entro trenta giorni, possono formulare "osservazioni e proposte". A norma della lettera c) del medesimo art. 6, la giunta regionale, entro i successivi sessanta giorni, su proposta del comitato consultivo regionale per le aree naturali protette, istituisce in via definitiva, con singoli provvedimenti, i parchi e le riserve naturali.

Ad avviso del collegio rimettente, tale disciplina è in contrasto con l'art. 22 della legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, il quale, tra i princìpi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali, include "la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta, fatta salva l'attribuzione delle funzioni amministrative alle province, ai sensi dell'art. 14 della legge 8 giugno 1990, n. 142". L'art. 22 della legge quadro precisa altresì che "tale partecipazione si realizza, tenuto conto dell'art. 3 della stessa legge n. 142 del 1990, attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio".

La prevista partecipazione non potrebbe, si legge nell'ordinanza di rimessione, "essere assicurata con la semplice possibilità di formulare osservazioni e proposte nei confronti dei decreti istitutivi del parco", dovendo il comune interessato "avere la possibilità di spiegare il suo intervento prima dell'emanazione di un atto che, quantunque temporaneo, è efficace e quindi potenzialmente lesivo", attraverso conferenze apposite,

finalizzate alla redazione di un documento di indirizzo relativo all'area destinata a protezione, in base all'art. 22 della legge n. 394 del 1991.

2. - La questione è fondata.

L'art. 22 della legge n. 394 del 1991, evocato come parametro interposto, prevede, da un lato, che al procedimento di istituzione delle aree protette regionali partecipino le province, le comunità montane e i comuni interessati; dall'altro, che tale partecipazione si realizzi "attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio".

La partecipazione al procedimento di istituzione delle aree protette regionali dei singoli enti locali il cui territorio sia destinato a far parte dell'istituenda area protetta, richiesta dall'art. 22 della legge quadro, non può ritenersi garantita dalla previsione, ad opera della legge regionale impugnata, di un comitato consultivo regionale per le aree naturali protette (art. 3) che, come osserva il giudice a quo, non prevede la partecipazione di rappresentanti dei singoli enti locali interessati in concreto, né è composto stabilmente da rappresentanti dei comuni. La richiesta partecipazione dei comuni interessati neppure può ritenersi legittimamente surrogata dalla possibilità di formulare osservazioni e proposte nei confronti dei decreti istitutivi del parco, loro concessa dalla lettera b) dell'impugnato art. 6.

La disciplina regionale denunciata, discostandosi dall'art. 22 della legge quadro n. 394 del 1991 sia per l'omessa previsione di forme di partecipazione degli enti locali territorialmente coinvolti nell'istituzione dell'area naturale protetta, sia per l'omessa previsione dello strumento della conferenza, specificamente incluso dal legislatore statale tra i princìpi fondamentali della materia, viola l'art. 117 della Costituzione, che impone il rispetto dei princìpi fondamentali stabiliti dal legislatore statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Campania 1° settembre 1993, n. 33 (Istituzione di parchi e riserve naturali in Campania).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2000.

Cesare MIRABELLI, Presidente

Fernanda CONTRI, Redattore

Depositata in cancelleria il 14 luglio 2000.

SENTENZA N. 507
ANNO 2000
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", promossi con ricorsi delle Regioni Piemonte, Lombardia e Veneto, notificati il 29 (r. ric. n. 12) e il 28 gennaio 1998 (r. ric. nn. 13 e 14), depositati in cancelleria il 6 (r. ric. n. 12) e il 7 febbraio successivi (r. ric. nn. 13 e 14) ed iscritti ai nn. 12, 13 e 14 del registro ricorsi 1998.
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento del Comune di Lonato;
udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2000 il Giudice relatore Valerio Onida;
uditi gli avvocati Gustavo Romanelli per la Regione Piemonte, Giuseppe F. Ferrari per le Regioni Lombardia e Veneto e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

(.....)

Considerato in diritto

1. – I tre ricorsi proposti dalla Regione Piemonte, dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto investono disposizioni – solo parzialmente coincidenti – della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica). Precisamente, l'art. 49, comma 18, è impugnato dalle Regioni Piemonte e Veneto; gli articoli 32, commi 2, 4, e 5, 34, comma 1, 37, 39, comma 19, 41, comma 1, 43, 44, comma 4, 47, comma 1, 48, commi 1 e 5, sono impugnati dalle Regioni Lombardia e Veneto; gli articoli 17, commi 10, 22 e 29, 18, 32, comma 15, 41, comma 3, e 55, comma 14, dalla sola Regione Veneto; l'art. 48, comma 4, dalla sola Regione Lombardia.
Stante la connessione oggettiva, i giudizi debbono essere riuniti per essere decisi con unica pronunzia.
2. – In via preliminare, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento spiegato dal Comune di Lonato nel giudizio instaurato con il ricorso della Regione Piemonte, dal momento che la memoria è stata depositata oltre il termine previsto dall'art. 23, terzo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.
3. – Un primo gruppo di questioni riguarda disposizioni in materia tributaria.
L'art. 17, comma 10, nello stabilire che la riscossione, l'accertamento, nonché il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativi alle tasse automobilistiche non erariali (oggetto di nuova disciplina sostanziale contenuta nei commi 5, 6, 7, 9, 15 e 16 dello stesso articolo) sono demandati alle Regioni a statuto ordinario, prevede altresì che essi "sono svolti con le modalità stabilite con decreto del Ministro delle finanze" sentita la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle commissioni parlamentari competenti; e che con lo stesso o con separato decreto "è approvato lo schema tipo di convenzione con la quale le regioni possono affidare a terzi, mediante procedure ad evidenza pubblica, l'attività di controllo e riscossione delle tasse automobilistiche", mentre la riscossione coattiva è svolta a norma della disciplina statale sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e di altri

enti pubblici, di cui al d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43 (ora abrogato dall'art. 68 del d.lgs. 14 aprile 1999, recante "Riordino del servizio nazionale della riscossione in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337").
La ricorrente Regione Veneto afferma che tale disposizione, pretendendo di imporre "un modello standardizzato di disciplina dell'esercizio dell'autonomia tributaria regionale", eccederebbe l'ambito delle "forme" e dei "limiti" dell'autonomia finanziaria regionale determinati, ai sensi dell'art. 119, primo comma, della Costituzione, dalla legge della Repubblica, e violerebbe altresì gli articoli 117 e 118 della Costituzione disciplinando la materia dell'ordinamento degli uffici regionali e compromettendo, senza ragioni giustificative, l'autonomo e differenziato esercizio delle funzioni amministrative regionali. L'illegittimità della disposizione sarebbe aggravata dal fatto che la discrezionalità del Ministro non sarebbe in alcun modo delimitata, e discenderebbe, ancora, dalla circostanza che con essa si sarebbero affidati alla Regione compiti onerosi senza la previsione della copertura finanziaria, in violazione degli articoli 5, 117, 118 e 119 della Costituzione.
4. – La questione è solo parzialmente fondata.
Non è illegittimo che il legislatore statale, nel momento in cui trasferisce alle sole Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative di accertamento e riscossione delle tasse automobilistiche, soltanto di recente attribuite interamente alle Regioni stesse (cfr. art. 23 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, contenente "Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421") – funzioni già svolte dallo Stato (cfr. art. 25, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 504 del 1992) – e nel momento in cui prevede nuove modalità di riscossione di detti tributi (cfr. commi 11 e 12 dello stesso articolo 17 della legge n. 449 del 1997), assicuri la continuità dell'attività di riscossione, il raccordo dell'attività regionale con le nuove modalità di riscossione disciplinate dalla legge, e il coordinamento con l'attività di riscossione delle stesse tasse che rimane di pertinenza statale (quanto alle Regioni speciali), mediante una regolamentazione uniforme, destinata a valere peraltro solo fino a quando non sopravvenga un'autonoma disciplina delle singole Regioni, sempre rispettosa delle predette esigenze di raccordo e di coordinamento. In tal senso in effetti dispone il d.m. 25 novembre 1998, n. 418, emanato in attuazione della disposizione impugnata: l'art. 7 del decreto stabilisce che le disposizioni dello stesso regolamento "trovano applicazione fino a quando le regioni non provvedono ad emanare un'autonoma disciplina, che dovrà comunque tenere conto delle esigenze di coordinamento con l'attività di competenza dello Stato nella stessa materia", attribuendo dunque un'efficacia "cedevole" alle altre disposizioni del regolamento. E tale significato – di autorizzazione all'emanazione di una normativa statale transitoria e "cedevole" nei confronti della successiva normativa regionale – deve essere attribuito all'art. 17, comma 10, primo periodo, della legge n. 449 del 1997, il quale, così inteso, si sottrae alle prospettate censure di legittimità costituzionale.
5. – E' costituzionalmente illegittima, invece, la previsione del secondo periodo dello stesso comma, che demanda ad un decreto ministeriale anche la definizione di uno schema tipo di convenzione per l'affidamento a terzi, da parte della Regione, dell'attività di controllo e riscossione delle tasse automobilistiche.
La disciplina di tali rapporti convenzionali si colloca interamente entro l'ambito dell'organizzazione degli uffici regionali, materia affidata alla competenza delle Regioni: in ordine a tale disciplina, nessuna ragione unitaria o di coordinamento esige l'imposizione di una normativa statale uniforme, ferma restando, ovviamente,

l'applicabilità dei principi e delle norme generali sull'attività contrattuale delle Regioni. La previsione di uno schema tipo di convenzione invade, pertanto, la sfera riservata all'autonomia regionale.

6. – L'art. 17, comma 22, dopo avere stabilito che le tariffe delle tasse automobilistiche – destinate ad essere fissate, con nuovi criteri, ai sensi del precedente comma 16 – "devono fornire un gettito equivalente a quello delle stesse tasse automobilistiche vigenti al 31 dicembre 1997", comprese le maggiorazioni già disposte dall'art. 3, comma 154, della legge n. 549 del 1995, e ulteriormente maggiorato di un importo pari a quello delle soppresse addizionali e tasse speciali, del canone di abbonamento all'autoradiotelevisione e relativa tassa di concessione, della tassa sulle concessioni governative per le patenti di guida, nonché dell'importo delle riduzioni di tariffa previste dal comma 5, dispone, "corrispondentemente", la riduzione da lire 350 a lire 242 per litro della quota dell'accisa sulla benzina attribuita alle Regioni ordinarie dall'art. 3, comma 12, della legge n. 549 del 1995.

Secondo la Regione Veneto tale ultima previsione sarebbe illegittima in quanto mancherebbe la certezza delle maggiori entrate compensative della riduzione della quota regionale dell'accisa.

7. – La questione non è fondata.

Le nuove tariffe delle tasse automobilistiche, devolute interamente alle Regioni ordinarie, sono disciplinate in modo tale da assicurare alle Regioni stesse un gettito superiore al passato, perché compensativo anche del gettito di imposte soppresse, già di pertinenza statale: e ciò anche senza tener conto della facoltà di incremento delle stesse tasse, prevista a favore delle Regioni dall'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992, e confermata, a decorrere dall'anno 1999, dal comma 16, ultimo periodo, dello stesso impugnato art. 17. A questo incremento di entrate corrisponde la riduzione della quota della accisa sulla benzina, di spettanza delle medesime Regioni ordinarie.

La censura di pretesa incertezza delle entrate a favore della Regione non si fonda su alcun elemento oggettivo; i margini di variabilità e di imprevedibilità dell'andamento del gettito sono fisiologici in ogni tributo, e del resto sussistono anche per il tributo – l'accisa sulla benzina – cui si riferisce la riduzione disposta; ma non si può dire che la disciplina dettata dal legislatore statale sia configurata in modo tale da esporre le Regioni al rischio di una perdita di gettito. Senza dire che, come questa Corte più volte ha statuito (cfr. sentenze nn. 123 del 1992 e 370 del 1993), la Costituzione non garantisce alle Regioni una determinata quantità di risorse, ma solo il diritto a disporre di risorse finanziarie che risultino complessivamente non inadeguate rispetto ai compiti loro attribuiti; e, nella specie, tale inadeguatezza certamente non si verifica.

8. – L'art. 17, comma 29, istituisce una tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto prodotte dai grandi impianti di combustione (che vengono definiti nel terzo periodo dello stesso comma).

La Regione lamenta che, pur trattandosi di una tassa "ambientale", le Regioni non siano chiamate a compartecipare al relativo gettito, e che questo non sia destinato ad interventi di prevenzione o risanamento ambientale, in violazione dell'esigenza costituzionale di tutela della salute della collettività.

9. – La questione è in parte non fondata, in parte inammissibile.

L'esistenza di una competenza – non esclusiva – delle Regioni in materia di tutela e di gestione dell'ambiente non ostacola, dal punto di vista costituzionale, l'istituzione da parte dello Stato, nell'esercizio della sua generale potestà impositiva, di tributi che, per la materia imponibile colpita e per la loro disciplina, possano definirsi "ambientali" nel

senso che essi abbiano anche effetti di incentivo o disincentivo di condotte, rispettivamente favorevoli o pregiudizievoli per l'ambiente; né il gettito di tali tributi deve necessariamente essere devoluto, in tutto o in parte, alle Regioni.
Le censure mosse dalla Regione in ordine alla devoluzione e all'impiego del gettito della nuova tassa si risolvono pertanto in una critica politica alle scelte del legislatore statale, irrilevanti nella sede del giudizio di costituzionalità.
Quanto infine al profilo concernente la violazione dell'art. 32 della Costituzione, la questione risulta inammissibile, non essendo le Regioni legittimate a lamentare, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, la violazione di norme costituzionali che non riguardino la propria sfera di competenza.
10. – L'art. 18 – anch'esso impugnato dalla sola Regione Veneto – istituisce un'imposta, definita "erariale regionale", sulle emissioni sonore derivanti dal traffico aereo, imposta che si aggiunge ai già previsti diritti aeroportuali; la disciplina dell'entità del tributo, commisurata alla rumorosità degli aeromobili, e della sua riscossione è demandata ad un regolamento (peraltro non ancora emanato). Il gettito dell'imposta sarà assegnato nell'anno successivo "allo stato di previsione degli assessorati regionali per essere destinato, con modalità stabilite dagli stessi assessorati, a sovvenzioni e indennizzi alle amministrazioni e ai soggetti residenti nelle zone limitrofe agli aeroscali".
La Regione lamenta che la disciplina del tributo, pur definito "regionale", sia interamente rimessa allo Stato, e che la Regione non sia coinvolta nemmeno nel procedimento di adozione del previsto regolamento.
11. – La questione non è fondata.
Il nuovo tributo – fra l'altro incidente in materia, quella del traffico aereo, di competenza statale – è istituito come imposta statale (cfr. sentenza n. 348 del 2000), e pertanto legittimamente se ne demanda la disciplina ad atti normativi statali. La definizione di imposta "regionale" sta solo ad indicare che il suo gettito, riscosso nell'ambito della Regione in relazione al traffico aereo negli aeroscali compresi nel rispettivo territorio, è devoluto alla Regione medesima, per essere impiegato con vincolo di destinazione alle finalità indicate dalla legge, ma con modalità rimesse alla stessa Regione (il riferimento improprio agli "assessorati regionali", nonché ai relativi "stati di previsione", non rileva in questa sede, in quanto non è oggetto di specifica censura).
12. – Un secondo gruppo di disposizioni impugnate concerne l'organizzazione del Servizio sanitario nazionale e la spesa sanitaria.
L'art. 32 della legge reca "interventi di razionalizzazione della spesa" sanitaria. In particolare, il comma 1 (non censurato) fissa, in termini di percentuale della spesa degli anni precedenti, gli obiettivi di risparmio sulla spesa per l'acquisizione di beni e servizi da parte delle aziende sanitarie per il 1998. Il comma 2 prevede, nel caso di inadempimento da parte delle Regioni e delle aziende sanitarie degli obblighi imposti per il contenimento della spesa sanitaria, una riduzione, in misura non superiore al 3 per cento, della quota di riparto del Fondo sanitario nazionale spettante alla Regione. Le riduzioni sono proposte dal Ministro della sanità, previo parere della Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-città. Spetta alle Regioni individuare "le modalità per l'attribuzione delle diverse responsabilità ai direttori generali, ai dirigenti e al restante personale, per l'adempimento degli obblighi derivanti alle aziende sanitarie" dalle disposizioni dello stesso comma. Il comma 4 stabilisce che analoghe riduzioni, in questo caso già previste dall'art. 1, comma 23, della legge n. 662 del 1996 nella misura

dello 0,50 per cento della quota spettante, si applichino a titolo di sanzione alle Regioni che entro il 31 marzo 1998 non abbiano dato attuazione agli strumenti di pianificazione previsti dalla legge in materia di tutela della salute mentale e non abbiano provveduto alla realizzazione delle strutture residenziali necessarie per la definitiva chiusura degli ospedali psichiatrici. A sua volta, il comma 5 prevede che le disponibilità del Fondo derivanti dalle riduzioni effettuate ai sensi del comma 2 sono utilizzate per il finanziamento di azioni di sostegno volte al superamento degli ostacoli che hanno dato luogo alla inadempienza o di progetti speciali di innovazione organizzativa e gestionale di servizi per la tutela delle fasce deboli; e che le disponibilità derivanti dalle riduzioni cui si riferisce il comma 4, ed altre derivanti da minore spesa, siano utilizzate per la realizzazione di quanto previsto dal progetto obiettivo "Tutela della salute mentale", nonché, a titolo incentivante, a favore di aziende sanitarie che abbiano attuato i programmi di chiusura degli ospedali psichiatrici. Per le disponibilità derivanti dalle riduzioni di cui al comma 4, si prevede che il Consiglio dei ministri, d'intesa con la Regione interessata, attivi un potere sostitutivo con la nomina di commissari regionali ad acta al fine di realizzare quanto previsto dal citato progetto obiettivo. La quota dei fondi da attribuire alle Regioni ai sensi di tale comma è determinata dal Ministro della sanità, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

I commi 2, 4 e 5 sono impugnati dalle Regioni Lombardia e Veneto. In relazione al comma 2 i ricorsi lamentano che siano equiparate l'inadempienza della Regione e quella delle aziende sanitarie; che conseguentemente si preveda una sanzione finanziaria a carico della Regione anche per l'inadempimento di una singola azienda, e si facciano gravare irragionevolmente conseguenze negative su soggetti pubblici e utenti incolpevoli; che non si preveda un procedimento garantista e collaborativo per l'applicazione delle riduzioni, la determinazione della cui entità sarebbe lasciata alla illimitata discrezionalità del Ministro, salva la soglia massima del 3%, e salvo il parere della Conferenza unificata. In relazione al comma 4, si lamenta che il termine per gli adempimenti imposti sarebbe irragionevolmente breve, e la sanzione irragionevolmente grave e non proporzionata all'entità dell'inadempimento, ma rimessa ad una determinazione eccessivamente discrezionale. In relazione al comma 5, infine, si lamenta che si preveda l'assegnazione di fondi direttamente alle aziende, saltando il livello della Regione; che si attribuisca al Ministro una eccessiva discrezionalità in detta assegnazione di fondi; che si istituisca un potere sostitutivo "ibrido", del quale non sarebbe chiaro se si eserciti nei confronti dell'azienda o della stessa Regione.

13. – Le questioni sono infondate.

Regioni e aziende sanitarie sono, a diverso titolo, coinvolte nella responsabilità per il conseguimento degli obiettivi della programmazione sanitaria e anche degli obiettivi di risparmio che il legislatore statale – senza peraltro che su questo punto le Regioni ricorrenti muovano alcuna contestazione – legittimamente stabilisce nel quadro della politica di bilancio. Le aziende sono responsabili della gestione dei rispettivi servizi e strutture; le Regioni sono chiamate a programmare, fra l'altro, l'impiego delle risorse anche attraverso la ripartizione del fondo sanitario regionale, ed a esercitare poteri di indirizzo e di controllo sulle aziende.

Poiché lo Stato, dal punto di vista finanziario, intrattiene rapporti diretti solo con la Regione, è logico che i meccanismi sanzionatori sul piano finanziario – volti ad incentivare un miglior impiego delle risorse a livello locale – si traducano in riduzioni della quota regionale del fondo sanitario nazionale, restando in capo alla Regione il compito e la responsabilità di utilizzare a sua volta i propri poteri di riparto per trasferire

la “sanzione” a livello delle singole aziende, oltre che per azionare le responsabilità dei direttori generali, dei dirigenti e del restante personale, come espressamente è previsto dal comma 2 in esame.
Né si può dire che l’applicazione delle riduzioni sia lasciata ad una totale discrezionalità del Ministro. In realtà, non solo le proposte di riduzione delle quote del fondo sanitario sono formulate dal Ministro previo parere della Conferenza unificata, nella quale sono rappresentate sia le Regioni, sia le autonomie locali alle quali le aziende sanitarie si collegano dal punto di vista territoriale: ma le riduzioni debbono essere decise in sede di riparto del Fondo sanitario nazionale, e quindi con il procedimento all’uopo previsto dalla legge, che contempla una delibera del CIPE su proposta del Ministro della sanità, sentita la Conferenza Stato-Regioni (art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, come sostituito dall'art. 14 del d.lgs. n. 517 del 1993; si tratta peraltro di un meccanismo di riparto destinato a venir meno a decorrere dall’anno 2001, con la prevista cessazione dei trasferimenti erariali in favore delle Regioni a statuto ordinario: art. 1, comma 1, lettera d, del d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56). Nell’ambito di tale procedura partecipata, gli inadempimenti ai quali il Ministro intenda far seguire le riduzioni in parola dovranno essere individuati specificamente e contestati alla Regione interessata, affinché questa possa eventualmente far valere le proprie ragioni e giustificazioni. L’entità della riduzione, a sua volta, non può essere decisa con totale discrezionalità, poiché non solo deve essere rispettato il limite massimo del 3 per cento, fissato dalla disposizione in esame, ma, entro questo limite, deve essere commisurata al tipo e al grado dell’inadempimento accertato.
Quanto alle riduzioni previste dal comma 4, a conferma ed integrazione di quanto già stabilito dall’art. 1, comma 23, della legge n. 662 del 1996, l’apparente brevità del termine imposto per gli adempimenti (31 marzo 1998) si giustifica tenendo conto che si tratta dell’osservanza di obblighi fondamentali – quelli di sostituzione delle vecchie strutture manicomiali con strutture e servizi territoriali idonei a far fronte alle esigenze dei malati di mente al di fuori di una logica di segregazione – già previsti dalla legge, a partire dalla riforma recata con la legge n. 180 del 1978, e in parte articolati anche temporalmente dal progetto obiettivo “Tutela della salute mentale” approvato, per il triennio 1994-96, con d.P.R. 7 aprile 1994, dall’art. 3, comma 5, della legge n. 724 del 1994, che stabiliva la scadenza del 31 dicembre 1996 per la chiusura dei residui ospedali psichiatrici, e successivamente dall’art. 1, comma 20, della legge n. 662 del 1996, che stabiliva il termine del 31 gennaio 1997 per l’adozione di appositi strumenti di pianificazione.
In questo caso, poi, l’entità della riduzione non è affatto lasciata alla discrezione dell’esecutivo statale, poiché, al contrario, essa è fissata dall’art. 1, comma 23, della legge n. 662 del 1996, cui il comma qui impugnato fa rinvio, nello 0,50 per cento della quota del Fondo. Né ha pregio la censura di sproporzione della sanzione rispetto alla possibile gravità dell’inadempimento, trattandosi, come si è detto, di obiettivi da gran tempo imposti alle Regioni, e potendosi d’altra parte applicare la riduzione, come è ovvio, solo ad inadempimenti sostanziali e significativi.
Quanto al comma 5, deve precisarsi che le assegnazioni dei fondi tratti dalle disponibilità in questione dovranno essere fatte non già, direttamente, a favore delle aziende, ma sempre a favore delle Regioni interessate – alle quali sono assegnate le quote del Fondo sanitario nazionale – perché esse a loro volta le destinino, con vincolo finalistico, alle aziende sanitarie, volta a volta, dove debbono attuarsi le azioni di sostegno, o i progetti speciali, o debba trovare realizzazione quanto previsto dal progetto

obiettivo, o si verifichino le condizioni previste dalla disposizione in esame per i finanziamenti a titolo incentivante, e cioè siano stati attuati i programmi di chiusura degli ospedali psichiatrici. Così dovendosi intendere la disposizione denunciata, essa si sottrae alle censure mosse dalle ricorrenti.
I criteri imposti dalla legge per le predette assegnazioni di fondi sono d'altra parte sufficientemente precisi, così da non dar luogo a determinazioni arbitrarie o eccessivamente discrezionali degli organi centrali.
In relazione, infine, al potere sostitutivo, mediante la nomina di commissari ad acta, per la realizzazione del progetto obiettivo "Tutela della salute mentale", si deve osservare che esso, da un lato, riguarda chiaramente solo le aziende sanitarie, e non la Regione; ed è attivato, dall'altro lato, mediante intesa fra il Ministro e la Regione interessata, della quale, pertanto, risultano salvaguardate le attribuzioni, tenendo anche conto che si tratta di adempimenti (quelli previsti dal progetto obiettivo) da tempo stabiliti su base nazionale in vista della tutela del diritto alla salute nel campo, particolarmente delicato e importante, della salute mentale.
14. – E' impugnato, dalla sola Regione Veneto, anche il comma 15 dell'art. 32, ai sensi del quale "le regioni, nell'ambito della quota del Fondo sanitario nazionale ad esse destinata, autorizzano, d'intesa con il Ministero della sanità, le aziende unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere ad erogare prestazioni che rientrino in programmi assistenziali approvati dalle regioni stesse, per alta specializzazione", a favore di "cittadini provenienti da Paesi extracomunitari nei quali non esistono o non sono facilmente accessibili competenze medico-specialistiche per il trattamento di specifiche gravi patologie e non sono in vigore accordi di reciprocità relativi all'assistenza sanitaria", nonché di "cittadini di Paesi la cui particolare situazione contingente non rende attuabili, per ragioni politiche, militari o di altra natura, gli accordi eventualmente esistenti con il Servizio sanitario nazionale per l'assistenza sanitaria".
Secondo la ricorrente si attribuirebbero così nuovi compiti alla Regione senza corrispondente aumento di risorse, e si pregiudicherebbe il diritto costituzionale alla salute. Sarebbe violato altresì il principio di cui all'art. 97 della Costituzione.
15. – La questione è in parte non fondata, in parte inammissibile.
Le prestazioni in discorso, a favore di cittadini stranieri che non avrebbero altrimenti titolo all'assistenza da parte del Servizio sanitario nazionale, non solo debbono essere comprese fra quelle rientranti in programmi assistenziali approvati dalla Regione, ma sono oggetto di specifica autorizzazione della stessa Regione, sia pure rilasciata d'intesa con il Ministro: ciò significa che la semplice determinazione ministeriale non basta, se non vi è anche il consenso della Regione. Autorizzazione che, peraltro, la Regione rilascia "nell'ambito della quota del Fondo sanitario nazionale" ad essa spettante, e dunque avendo riguardo anche alle risorse disponibili.
Si può inoltre ricordare che, in base all'art. 34 della (sopravvenuta) legge 6 marzo 1998, n. 40, in seguito trasfuso nell'art. 36 del testo unico approvato con d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, le spese sostenute dalle aziende sanitarie a favore di stranieri cui viene rilasciato il permesso di soggiorno per cure mediche nell'ambito dei programmi umanitari definiti ai sensi dell'art. 12, comma 2, lettera c, del d.lgs. n. 502 del 1992, come modificato dal d.lgs. n. 517 del 1993, previa autorizzazione del Ministero della sanità, d'intesa con quello degli esteri, sono rimborsate "tramite le Regioni" e fanno carico al Fondo sanitario nazionale: i relativi trasferimenti a favore della Regione sono fra quelli esclusi dalla cessazione prevista dall'art. 1 del d.lgs. n. 56 del 2000 (cfr. art. 1 cit., comma 2).

Quanto infine ai profili concernenti la violazione degli artt. 2, 32 e 97 della Costituzione, la questione risulta inammissibile, non essendo le Regioni legittimate a lamentare, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, la violazione di norme costituzionali che non riguardino la propria sfera di competenza.
16. – Le Regioni Lombardia e Veneto impugnano il comma 1 dell'art. 34, che prevede l'inquadramento nel primo livello dirigenziale degli specialisti ambulatoriali già operanti con rapporto convenzionale, e che siano in possesso di determinati requisiti di età e di durata oraria dell'incarico già ricoperto. Secondo le ricorrenti tale norma sarebbe illegittima in quanto genererebbe un aggravio di spesa a loro carico, senza provvedere a porre a loro disposizione le risorse necessarie. Sarebbero violati altresì i principi di cui agli artt. 32 e 97 della Costituzione.
17. – La questione è in parte non fondata, in parte inammissibile.
Premesso che rientra nell'ambito dei principi stabiliti dalla legislazione statale definire il regime dei rapporti con il Servizio sanitario nazionale degli specialisti che in esso operano, e che della relativa spesa si tiene conto in sede di determinazione della misura del Fondo sanitario nazionale, va osservato che la norma impugnata affida alle Regioni il compito di individuare "aree di attività specialistica con riferimento alle quali, ai fini del miglioramento del servizio", si prevedono gli inquadramenti in questione: onde non è sottratta alle Regioni stesse – che dispongono inoltre di ampi poteri sull'organizzazione dei servizi – la possibilità di decidere in ordine all'entità e al tempo degli inquadramenti medesimi. Né, del resto, le Regioni ricorrenti hanno dato dimostrazione adeguata della formazione, per effetto della stessa norma, di un onere supplementare eccedente le risorse attribuite al Servizio.
Quanto ai profili concernenti la violazione degli artt. 32 e 97 della Costituzione, la questione risulta inammissibile, non essendo le Regioni legittimate a lamentare, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, la violazione di norme costituzionali che non riguardino la propria sfera di competenza.
18. – L'art. 37, anch'esso censurato dalle Regioni Lombardia e Veneto, stabilisce che il Servizio sanitario nazionale "fornisce a titolo gratuito la protesi mammaria esterna alle assistite che ne facciano richiesta, dietro presentazione di idonea documentazione dell'intervento di mastectomia sia monolaterale che bilaterale". Anche in questo caso la censura si fonda sull'assunto che verrebbe imposto un nuovo onere senza prevedere le relative risorse, con pregiudizio del diritto alla salute. Sarebbe violato altresì il principio di cui all'art. 97 della Costituzione.
19. – La questione è in parte infondata, in parte inammissibile.
Stabilire quali siano le prestazioni minime cui hanno diritto gli assistiti dal Servizio sanitario nazionale è compito specifico della legislazione e della programmazione statali, ed è in rapporto a tali prestazioni che viene determinata la dimensione finanziaria del Fondo sanitario nazionale (cfr. artt. 1 e 12, comma 3, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502). Del resto la fornitura della protesi mammaria alle assistite mastectomizzate era già prevista, nell'ambito della disciplina delle protesi "dirette al recupero funzionale e sociale dei soggetti affetti da minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali" (cfr. art. 2, numero 1, e allegato A, voce 30., "Protesi fisiognomiche", del d.m. 28 dicembre 1992, in seguito sostituito dal regolamento approvato con d.m. 27 agosto 1999, n. 332: cfr. l'art. 2, lettera d), onde la portata della norma in esame appare essenzialmente quella di affermare il diritto delle assistite, che hanno subito l'intervento, alla fornitura della protesi, anche indipendentemente dalle procedure di riconoscimento della invalidità.

Da ultimo, peraltro, il comma 7 dell'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992, introdotto dall'art. 8 del d.lgs. n. 229 del 1999, affida la disciplina delle modalità di erogazione e di remunerazione dell'assistenza protesica, compresa nei livelli essenziali di assistenza di cui all'art. 1 dello stesso d.lgs. n. 502, ad un decreto del Ministro della sanità emanato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.
Quanto infine ai profili concernenti la violazione degli artt. 2, 32 e 97 della Costituzione, la questione risulta inammissibile, non essendo le Regioni legittimate a lamentare, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, la violazione di norme costituzionali che non riguardino la propria sfera di competenza.
20. – Un terzo gruppo di questioni investe disposizioni della legge impugnata in materia di personale e di disciplina dell'attività amministrativa.
L'art. 39 della legge prevede, al comma 1, che gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale. I successivi commi dal 2 al 18 dello stesso articolo dettano una disciplina specifica, valida per le amministrazioni statali, in tema di assunzioni e di passaggio di personale a determinati servizi ed uffici.
Le Regioni Lombardia e Veneto impugnano il comma 19 dello stesso art. 39, il quale stabilisce che le Regioni e gli enti del Servizio sanitario nazionale (nonché altri enti dotati di autonomia) "adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al comma 1 finalizzandoli alla riduzione programmata delle spese di personale".
Secondo le ricorrenti, tale norma sarebbe illegittima in quanto equiparerebbe indebitamente le Regioni ad enti con diversa posizione costituzionale, e generalizzerebbe misure di contenimento del personale ammesse in passato dalla giurisprudenza di questa Corte solo in quanto temporanee e transitorie.
21. – La questione non è fondata.
Stabilire che anche le amministrazioni regionali debbano conformare la propria attività ai principi della programmazione del fabbisogno di personale e del contenimento della spesa di personale rientra certamente nella potestà del legislatore statale ai sensi del primo comma dell'art. 117 della Costituzione. E la disposizione in questione non va al di là di siffatta statuizione, limitandosi a richiedere alle Regioni di adeguarsi a tali principi, senza imporre modalità o misure specifiche né obiettivi quantitativamente determinati.
Né ha pregio la censura secondo cui le Regioni sarebbero indebitamente equiparate ad enti diversamente considerati dalla Costituzione. Ciò che conta è che il legislatore statale, nell'imporre obblighi alle Regioni, non varchi i limiti ad esso consentiti dalla Costituzione stessa, in particolare dagli articoli 117 e 119. Non è certo vietato al legislatore statale attribuire ad amministrazioni diverse da quelle regionali, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, forme di autonomia simili a quelle garantite alle Regioni dalle norme costituzionali, né fissare in proposito principi comuni vincolanti.
22. – L'art. 41, comma 1, della legge impugnata stabilisce che "al fine di conseguire risparmi di spesa e recuperi di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi, l'organo di direzione politica responsabile, con provvedimento da emanare entro sei mesi dall'inizio di ogni esercizio finanziario, individua i comitati, le commissioni, i consigli ed ogni altro organo collegiale con funzioni amministrative ritenuti indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'amministrazione o dell'ente interessato"; e aggiunge che "gli organismi non identificati come indispensabili sono soppressi a decorrere dal mese successivo all'emanazione del provvedimento" e "le

relative funzioni sono attribuite all'ufficio che riveste preminente competenza nella materia".
Secondo le Regioni ricorrenti si avrebbe ancora una volta una indebita equiparazione delle Regioni ad enti non dotati di autonomia costituzionalmente garantita; inoltre, attribuendo la competenza ad adottare il provvedimento in questione all'organo di direzione politica responsabile, si violerebbe l'autonomia organizzativa della Regione.
23. – La questione non è fondata.
La disposizione in esame va intesa nel senso che essa opera nei confronti delle Regioni solo come principio direttivo per la legislazione regionale, vincolandole a prevedere forme di semplificazione dell'organizzazione e in ispecie a provvedere alla soppressione degli organismi superflui, con quelle finalità di risparmio e di efficienza che legittimamente il legislatore statale può imporre alle Regioni. Non si applica dunque direttamente alle amministrazioni regionali la previsione secondo la quale sono di diritto soppressi gli organismi diversi da quelli individuati con apposito provvedimento, essendo la conservazione o la soppressione di organismi ed uffici della Regione rimessa alla disciplina dettata dalla legge regionale.
Così intesa, la disposizione non è dunque lesiva dell'autonomia delle Regioni. Quanto poi alla lamentata equiparazione delle Regioni ad altri enti, vale quanto si è appena osservato a proposito dell'art. 39, comma 19; mentre l'indicazione della competenza dell' "organo di direzione politica responsabile" – solo genericamente individuato – non eccede l'ambito del principio, vincolante anche per le Regioni, di distinzione fra organi di direzione politica e organi di gestione, definito dall'art. 3 del d.lgs. n. 29 del 1993, e ancor prima dall'art. 2, comma 1, lettera g, numero 1, della legge n. 421 del 1992.
24. – La sola Regione Veneto impugna altresì il comma 3 dello stesso art. 41, ai cui sensi "l'attribuzione di trattamenti economici al personale contrattualizzato può avvenire esclusivamente in sede di contrattazione collettiva. Dall'entrata in vigore del primo rinnovo contrattuale cessano di avere efficacia le disposizioni di leggi, regolamenti o atti amministrativi generali che recano incrementi retributivi al personale contrattualizzato. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti dai futuri miglioramenti nella misura prevista dai contratti collettivi. I risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per i contratti collettivi. Il presente comma non si applica al personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e dei Vigili del fuoco".
Secondo la ricorrente tale disposizione inciderebbe sull'autonomia della Regione in ordine al trattamento del proprio personale e all'organizzazione dei propri uffici, con una misura organizzativa priva dei caratteri di urgenza e di provvisorietà.
25. – La questione non è fondata.
La norma in esame non fa che trarre le conseguenze del principio legislativo – costituente principio fondamentale vincolante per le Regioni (cfr. in proposito sentenza n. 352 del 1996) – secondo cui i rapporti di lavoro del personale delle pubbliche amministrazioni – con le sole eccezioni stabilite dalla legge dello Stato – sono disciplinati dalle disposizioni codicistiche e dalle leggi sul lavoro subordinato nel settore privato, e i rapporti individuali di lavoro sono regolati contrattualmente (art. 2, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 29 del 1993): onde, in particolare, il trattamento economico, che è materia non riservata alla legge ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c, della legge n. 421 del 1992, è disciplinato esclusivamente dai contratti collettivi e da quelli individuali.

Non si tratta dunque di sancire una impropria prevalenza del contratto collettivo sulla legge regionale nell'ambito del sistema delle fonti, ma della piana e logica conseguenza del sistema, stabilito con efficacia anche nei confronti delle Regioni dal legislatore statale, del rapporto di lavoro pubblico assimilato a quello privato e contrattualizzato. Se la legge regionale potesse, ciò nonostante, continuare a disporre l'attribuzione ai dipendenti delle Regioni di trattamenti economici, che verrebbero a sovrapporsi o ad aggiungersi a quelli previsti dai contratti collettivi, l'intero sistema in questione verrebbe evidentemente compromesso con riguardo al comparto dei dipendenti regionali.

La regola, secondo cui il trattamento economico è definito in modo vincolante in sede di accordi collettivi, e le disposizioni di legge preesistenti, recanti attribuzione di trattamenti economici, cessano di operare a seguito della stipulazione dei medesimi accordi, era già stata sancita dal legislatore statale allorquando, con la legge quadro sul pubblico impiego, si era definito il sistema della disciplina "in base ad accordi" (cfr. art. 3 della legge n. 93 del 1983). Essa è stata ripresa dal legislatore statale allorché ha realizzato la cosiddetta privatizzazione e la contrattualizzazione dei rapporti di impiego pubblico. Già nell'art. 2, comma 2-bis, del d.lgs. n. 29 del 1993, nel testo sostituito dall'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1993, si stabiliva che nelle materie non soggette a riserva di legge (e quindi anche in materia di trattamenti economici) "eventuali norme di legge, intervenute dopo la stipula di un contratto collettivo, cessano di avere efficacia, a meno che la legge [statale] non disponga espressamente in senso contrario, dal momento in cui entra in vigore il successivo contratto collettivo". Più di recente, successivamente alla legge impugnata, tale regola è stata sancita, in termini pressoché identici a quelli della disposizione qui in esame, dal nuovo comma 3 dell'art. 2 del d.lgs. n. 29 del 1993, come sostituito dall'art. 2 del d.lgs. n. 80 del 1998.

26. – E' impugnato altresì, dalle Regioni Lombardia e Veneto, l'art. 43. Più specificamente (e in questo senso la questione deve essere precisata), è censurato il comma 3 di tale articolo, ai sensi del quale, ai fini di cui al comma 1 – vale a dire "al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati", "le amministrazioni pubbliche possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati dirette a fornire, a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari. Il 50 per cento dei ricavi netti, dedotti tutti i costi, ivi comprese le spese di personale, costituisce economia di bilancio. Le disposizioni attuative del presente comma, che non si applica alle amministrazioni dei beni culturali ed ambientali e dello spettacolo, sono definite ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400", cioè con regolamenti governativi.

Ad avviso delle ricorrenti tale norma sarebbe incompatibile con l'autonomia finanziaria, legislativa ed amministrativa regionale.

La disposizione in esame risulta ora abrogata dall'art. 6, comma 5, lettera m, della legge 31 marzo 2000, n. 78, a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti previsti dal comma 4 dello stesso articolo: abrogazione di cui, peraltro, non è chiaro se abbia portata generale, atteso che tale articolo 6 contiene unicamente "disposizioni per l'Amministrazione della pubblica sicurezza e per alcune attività delle Forze di polizia e delle Forze armate".

27. – La questione non è fondata.

Anche la disposizione in oggetto deve intendersi nel senso che essa trova applicazione nei confronti delle Regioni solo in quanto pone un principio, peraltro di contenuto

facoltizzante, per la legislazione regionale. Essa non si applica direttamente alle amministrazioni regionali, che sono disciplinate dalle leggi regionali, e non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi cui ivi si fa rinvio; in particolare non si applica alle Regioni la clausola per cui il 50 per cento dei ricavi netti delle prestazioni di cui è parola "costituisce economia di bilancio".
Intesa in questi termini, la disposizione impugnata non può ritenersi lesiva dell'autonomia regionale.
28. – L'articolo 44 della legge, al comma 4, stabilisce che "le disposizioni dell'articolo 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59, si applicano altresì alle trasformazioni delle strutture, anche a carattere aziendale, delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29".
Tra queste ultime sono comprese le amministrazioni regionali. L'art. 14 della legge n. 59, a sua volta, detta i criteri direttivi cui doveva attenersi il Governo nell'esercitare la potestà legislativa delegata ai fini del riordino degli enti nazionali, prevista dall'art. 11, comma 1, lettera b, della stessa legge n. 59 del 1997: criteri che prevedono la fusione o la soppressione di enti con finalità omologhe o complementari, o la trasformazione degli enti per i quali l'autonomia non sia necessaria o funzionalmente utile; la trasformazione in associazioni o in persone giuridiche di diritto privato degli enti per i quali non è necessaria la personalità di diritto pubblico, e in enti pubblici economici o in società di diritto privato di quelli "ad alto indice di autonomia finanziaria"; nonché l'adozione di principi di omogeneità di organizzazione, di razionalizzazione ed omogeneizzazione dei poteri di vigilanza, di contenimento delle spese di funzionamento, di programmazione.
Secondo le ricorrenti lo Stato potrebbe in tal modo imporre soppressioni, fusioni o trasformazioni, o altre prescrizioni organizzative, nei confronti di strutture regionali, omettendo procedure di raccordo, e comprimendo l'autonomia organizzativa regionale. Ciò varrebbe anche se si dovesse intendere la norma come recante principi fondamentali di legislazione.
29. – La questione non è fondata.
La disposizione in esame non estende né rinnova alcuna delega al Governo, diversa da quella, per il riordino degli enti nazionali, per la quale l'art. 14 della legge n. 59 del 1997 dettava i criteri e principi direttivi. Nei confronti delle Regioni essa dunque non può avere altro senso se non quello di stabilire principi per la rispettiva legislazione, alla quale spetta disciplinare la sorte degli enti e delle strutture regionali.
Intesa la disposizione in questo senso, non ne deriva alcuna lesione dell'autonomia regionale, poiché i criteri in questione hanno portata generale e non valicano la sfera di ciò che la legge statale può stabilire come principio fondamentale vincolante per le Regioni.
30. – Un quarto gruppo di questioni investe talune disposizioni della legge impugnata in materia di disciplina dei flussi finanziari.
L'art. 47, comma 1, stabilisce che, "al fine di ridurre le giacenze degli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità liquide nelle contabilità speciali o in conto corrente con il Tesoro, i pagamenti a carico del bilancio dello Stato vengono effettuati al raggiungimento dei limiti di giacenza che, per categorie di enti, vengono stabiliti con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in misura compresa tra il 10 e il 20 per cento dell'entità dell'assegnazione di competenza…" (seguono alcune previsioni specifiche concernenti gli enti locali).
Secondo le Regioni ricorrenti sarebbe violata la riserva di legge di cui all'art. 119 della Costituzione; le Regioni sarebbero indebitamente equiparate ad altri enti, e si

limiterebbe l'autonomia regionale introducendo elementi di incertezza e di imprevedibilità nella gestione. Infine, non sarebbe chiaro quale sia la "assegnazione di competenza" delle Regioni sulla quale si commisura il limite di giacenza.

31. – La questione non è fondata.

Le Regioni, come altri enti pubblici, sono assoggettate al sistema della cosiddetta tesoreria unica, previsto dal legislatore statale (legge 29 ottobre 1984, n. 720, e successive modifiche e integrazioni) al fine di evitare la necessità per il Tesoro di accrescere il livello di indebitamento per procurarsi risorse che, trasferite ad altri enti del c.d. settore pubblico allargato, potrebbero restare in giacenza presso le rispettive tesorerie, prima che gli enti medesimi le utilizzino per erogare le proprie spese. A tale scopo gli enti autonomi sono soggetti a limitazioni in ordine alle disponibilità liquide che essi possono detenere presso il sistema bancario, e la facoltà di effettuare nuovi prelievi dai conti presso il Tesoro è subordinata al rispetto di detti limiti.

Questa Corte ha già avuto occasione di esaminare tale sistema sotto il profilo della legittimità costituzionale, affermando che esso non è lesivo dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni sino a quando esso non si trasformi in un mezzo improprio di controllo sulla spesa regionale: ciò non accade se resta fermo il diritto delle Regioni di disporre delle risorse loro assegnate per effettuare le spese autonomamente da esse decise (cfr. sentenze nn. 412 del 1993 e 171 del 1999). Il sistema è ora in via di parziale superamento, anche attraverso l'attuazione di una sperimentazione, mirandosi ad escludere gradualmente le entrate proprie degli enti dall'obbligo di versamento nei conti presso il Tesoro, ma stabilendo l'obbligo per gli enti di utilizzare, ai fini delle rispettive esigenze di spesa, dette entrate proprie con priorità rispetto alle risorse trasferite dal bilancio dello Stato, e prevedendo la modulazione dei pagamenti statali a favore degli enti in relazione all'esaurimento delle disponibilità esistenti sui conti presso il Tesoro (cfr. artt. 7, 8 e 9 del d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279).

La disposizione qui impugnata non innova sostanzialmente a detto sistema, limitandosi a prevedere limiti di giacenza delle disponibilità nei conti presso il Tesoro, cui vengono subordinati i pagamenti a carico del bilancio dello Stato e a favore degli enti autonomi, comprese le Regioni: senza che da ciò derivino vincoli impropri a carico delle Regioni quanto all'utilizzo delle risorse ad esse assegnate.

Non è violata la riserva di legge di cui all'art. 119 della Costituzione, poiché la disposizione in esame detta una disciplina precisa e fissa i limiti, minimo e massimo, delle giacenze, entro i quali il Ministro del Tesoro è abilitato a stabilire la soglia cui è subordinata l'erogazione dei pagamenti statali: onde la discrezionalità del Ministro si esercita entro confini ragionevolmente delimitati.

Né può dirsi che si introducano così elementi di incertezza: al contrario il decreto del Ministro deve stabilire un limite preciso di giacenza (fissato per il 1998 e per il 1999 nel 14 per cento: cfr. art. 1 del d.m. Tesoro 16 gennaio 1998, e art. 1 del d.m. Tesoro 4 marzo 1999). Del pari non sussiste incertezza circa la base cui si commisura il limite di giacenza: la legge si riferisce alla "assegnazione di competenza", cioè all'importo complessivo delle somme assegnate alla Regione e destinate ad essere trasferite ad essa dal bilancio dello Stato (cfr. infatti l'art. 1, comma 2, dei due decreti ministeriali citati, che precisa i capitoli del bilancio dello Stato cui le assegnazioni si riferiscono).

Nemmeno infine, per le ragioni già dette (sopra, n. 21), può costituire fondato motivo di censura la circostanza che la disciplina in esame riguardi le Regioni al pari di altri enti

dotati di autonomo bilancio, ed egualmente destinatari di trasferimenti da parte dello Stato.
32. – Dell'art. 48 sono impugnati i commi 1, 4 (solo dalla Regione Lombardia), e 5.
Il comma 1 stabilisce che "il sistema delle autonomie regionali e locali concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000 garantendo che il fabbisogno finanziario da esso complessivamente generato nel 1998, non considerando la spesa sanitaria nonché la spesa relativa a nuove funzioni acquisite a seguito di trasferimento o delega di funzioni statali nel corso degli anni 1997 e seguenti, non sia superiore a quello rilevato a consuntivo per il 1997 e che per gli anni 1999 e 2000 non sia superiore a quello dell'anno precedente maggiorato in misura pari al tasso programmato di inflazione. Per la spesa sanitaria il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministro della sanità, procede al monitoraggio dei relativi pagamenti allo scopo di verificare che gli stessi non eccedano quelli effettuati nell'anno precedente incrementati del tasso programmato d'inflazione; dell'esito viene data informazione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano".
I commi 2 e 3 affidano alle Conferenze Stato-Regioni e Stato-città e autonomie locali il compito di stabilire i criteri operativi per il computo del fabbisogno e le procedure per il monitoraggio degli andamenti mensili del medesimo, rispettivamente per le Regioni e per gli enti locali.
Il comma 4 prevede che, "nel caso che si sviluppino andamenti del fabbisogno incompatibili con gli obiettivi di cui al comma 1", la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-città e autonomie locali, secondo le rispettive competenze, "propongono le iniziative da assumere, ivi compresa la eventuale introduzione di vincoli sugli utilizzi delle disponibilità esistenti sui conti di tesoreria unica da disporre con decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica".
Il comma 5, a sua volta, stabilisce che "in attesa delle indicazioni delle predette Conferenze e della adozione delle relative misure, le regioni e gli enti locali interessati sospendono i pagamenti ad eccezione di quelli che possono arrecare danni patrimoniali all'ente o a soggetti che intrattengono con l'ente rapporti giuridici e negoziali".
Anche queste disposizioni sono censurate in quanto inciderebbero sull'autonomia regionale ed equiparerebbero indebitamente le Regioni ad altri enti. Si lamenta, poi, l'intrinseca irragionevolezza della disciplina: a proposito del comma 5, in particolare, non si capirebbe, secondo le ricorrenti, quale titolo di pagamento possa sussistere a favore di terzi in assenza di un rapporto giuridico o negoziale.
33. – E' infondata la questione relativa al comma 1. Stabilire obiettivi globali di contenimento del fabbisogno finanziario generato dalla spesa regionale, nell'ambito e ai fini degli obiettivi generali di finanza pubblica fissati dagli strumenti della programmazione finanziaria nazionale, rientra nell'ambito dei compiti di coordinamento della finanza pubblica che l'art. 119 della Costituzione attribuisce alla legge della Repubblica.
Del pari infondata è la questione che investe il comma 4. Il potere, nel caso di andamenti incompatibili con gli obiettivi, di proporre misure di ordine finanziario per assicurare il conseguimento di questi ultimi, è infatti demandato alla Conferenza Stato-Regioni, e cioè alla massima sede di coordinamento fra Governo nazionale e Governi regionali: ad essa è demandato anche di stabilire i criteri per la rilevazione dell'andamento del fabbisogno, a cui si collegano le eventuali misure nel caso di andamenti incompatibili con gli obiettivi. Le Regioni non sono dunque soggette a

provvedimenti unilaterali, ma concorrono responsabilmente con il Governo alla definizione delle misure necessarie. Il contenuto di queste ultime non è precisato, se non col riferimento alla eventuale introduzione di vincoli sugli utilizzi delle disponibilità esistenti sui conti di tesoreria unica. Tali vincoli inciderebbero bensì sulla capacità di spesa delle Regioni: tuttavia, dato il carattere generale dei medesimi, e lo stretto collegamento con gli obiettivi globali di finanza pubblica e col rispetto del limite di fabbisogno espressamente stabilito dal comma 1 del medesimo art. 48, la previsione in esame appare rispettosa dei principi costituzionali; mentre l'imposizione eventuale di altre misure, che fossero, per il loro contenuto, lesive dell'autonomia finanziaria regionale, potrebbe sempre essere contrastata dalle Regioni interessate con gli opportuni strumenti, ivi compreso il conflitto di attribuzioni.

34. – Fondata è invece la questione che investe il comma 5. Una misura drastica quale l'obbligatoria sospensione dei pagamenti, sia pure con l'eccezione (la cui portata non appare facilmente precisabile) di quelli la cui omissione potrebbe causare danni patrimoniali all'ente o ad altri soggetti, incide in modo irragionevolmente severo sull'autonomia di spesa degli enti, operando su procedimenti di spesa già avviati: mal si concilia dunque con lo status costituzionale delle Regioni.

Il comma 5 deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte riguardante le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

35. – Sono, infine, impugnate due disposizioni concernenti materie specifiche: l'art. 49, comma 18, in materia di urbanistica, e l'art. 55, comma 14, in materia di agricoltura.

L'art. 49, comma 18, è impugnato dalle Regioni Piemonte (il cui ricorso ha per oggetto solo questa disposizione) e Veneto. Esso stabilisce che "sono considerati validi gli strumenti urbanistici già intesi approvati a seguito dell'applicazione, da parte degli enti che li hanno adottati, delle procedure del silenzio assenso previste" da una serie di decreti legge (non convertiti in legge), "i cui effetti sono fatti salvi ai sensi dell'articolo 2, comma 61, della legge 23 dicembre 1996, n. 662"; e che "ai fini della presente disposizione, il termine di centottanta giorni previsto [dai decreti legge predetti] per la formazione del silenzio assenso, non maturato nel periodo di vigenza del singolo decreto legge, si intende raggiunto nel periodo di vigenza dei successivi decreti legge".

La disposizione in esame violerebbe anzitutto, secondo entrambe le Regioni ricorrenti, l'art. 77, terzo comma, secondo periodo, della Costituzione, perché pretenderebbe di estendere la portata della sanatoria degli effetti dei decreti legge non convertiti al di là di quanto previsto da detta norma costituzionale; e, secondo la Regione Veneto, l'art. 77, secondo comma, della Costituzione, perché, pretendendo di "saldare" a posteriori tra di loro i decreti legge succedutisi nel tempo, contrasterebbe con il limite temporale della provvisoria efficacia del decreto legge in attesa di conversione.

Inoltre, secondo la Regione Piemonte, sarebbero violati l'art. 9 della Costituzione e le competenze regionali in materia urbanistica, in particolare perché al silenzio – in siffatta materia, spettante alla competenza della Regione – solo la legge regionale potrebbe attribuire un significato concludente, quale si verifica col silenzio-assenso.

La Regione Veneto, a sua volta, lamenta altresì la violazione dell'art. 24 della Costituzione, in riferimento agli artt. 5, 117 e 118, perché la Regione – che non aveva a suo tempo interesse ad impugnare i decreti legge, per l'impossibilità che l'effetto di approvazione degli strumenti urbanistici, proprio del silenzio-assenso, si producesse entro il termine di efficacia, di sessanta giorni, proprio di ciascuno dei decreti – si vedrebbe oggi preclusa la possibilità di dolersi nei confronti dei decreti legge medesimi, ormai decaduti, ma che verrebbero "resuscitati" dalla disposizione in esame; nonché la

violazione dell'art. 3 della Costituzione, sempre in riferimento agli artt. 5, 117 e 118, per l'irrazionalità interna che si manifesterebbe nell'affermare che sono considerati validi gli strumenti urbanistici "già intesi approvati" a seguito dell'applicazione dei decreti legge non convertiti, riconoscendo contemporaneamente la necessità di una "saldatura" fra i decreti, proprio al fine di determinare l'effetto dell'approvazione per silenzio-assenso.

36. – La questione è fondata.

I decreti legge in questione, succedutisi con continuità fra il 1994 e il 1996, e tutti decaduti, stabilivano, con disposizioni pressoché identiche, che l'approvazione da parte della Regione degli strumenti urbanistici fosse da intendersi avvenuta – in base ad un meccanismo di silenzio-assenso – alla scadenza del termine di centottanta giorni dalla loro trasmissione da parte dell'ente territoriale che li aveva adottati. L'art. 2, comma 61, della legge n. 662 del 1996, dopo la decadenza dell'ultimo decreto legge della "catena", non più reiterato, e senza riprendere la norma da essi provvisoriamente introdotta, ha fatto salvi gli effetti prodotti dai decreti non convertiti.

Questa Corte, investita da due ricorsi della Regione Piemonte e da un ricorso della Regione Lazio, relativi rispettivamente a due dei decreti non convertiti, ma i cui effetti erano stati oggetto della sanatoria, e alla stessa clausola di sanatoria, ha già avuto occasione di pronunciarsi (sentenze nn. 429 e 244 del 1997) sugli effetti della predetta clausola di sanatoria, escludendo che essa potesse aver prodotto l'effetto di approvazione, per silenzio-assenso, degli strumenti urbanistici a suo tempo adottati e trasmessi alla Regione, senza che questa si pronunciasse. Infatti ciascun decreto ha avuto efficacia solo per sessanta giorni, e i rispettivi periodi di provvisoria efficacia non potevano sommarsi fra di loro (decaduto un decreto e ad esso succedutone un altro, l'efficacia del primo è venuta meno, e solo il secondo è operante), e dunque tra gli effetti dei decreti decaduti, consolidati dalla disposizione di sanatoria, non poteva ritenersi compreso quello di approvazione degli strumenti, che avrebbe richiesto, per prodursi, il decorso del più ampio termine di centottanta giorni sotto il permanente vigore della stessa disposizione provvisoria. Né, come è evidente, potrebbe attribuirsi alla clausola di sanatoria un'efficacia diversa e ulteriore rispetto a quella che si dispiega nel confermare o ripristinare gli effetti – e quelli soltanto – già prodottisi nel vigore dei singoli decreti legge (restando "impregiudicato ovviamente l'ulteriore potere del legislatore di regolare autonomamente situazioni pregresse, nei limiti in cui è ammissibile una legge retroattiva": sentenza n. 244 del 1997). Sulla base di questi presupposti la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni allora proposte dalla Regione Piemonte, aventi ad oggetto i decreti legge non convertiti, ed infondata la questione proposta dalla Regione Lazio in relazione agli artt. 115, 117 e 118 della Costituzione (mentre la stessa questione è stata dichiarata inammissibile con riferimento all'art. 77 della Costituzione), avente ad oggetto la clausola di sanatoria.

La disposizione qui impugnata, la quale stabilisce che "sono considerati validi", in forza di un silenzio-assenso che si sarebbe formato, gli strumenti urbanistici adottati sotto il vigore dei decreti legge decaduti, e che il termine di centottanta giorni previsto per la formazione del silenzio-assenso, non maturato sotto il vigore di alcuno dei singoli decreti legge, "si intende raggiunto nel periodo di vigenza dei successivi decreti legge", pretende dunque di far luogo ad un effetto diverso e ulteriore rispetto a quello derivante dalla clausola di sanatoria contenuta nell'art. 2, comma 61, della legge n. 662 del 1996; e di disporre, con effetto retroattivo, che un silenzio-assenso mai formatosi si debba

intendere oggi, ora per allora, perfezionato, convalidandosi così a posteriori l'efficacia di strumenti urbanistici che in realtà non sono mai stati approvati dalla Regione.
Ora, indipendentemente dai limiti generali che, dal punto di vista costituzionale, debbono ritenersi operanti per il legislatore che intenda attribuire efficacia retroattiva alle proprie disposizioni, è evidente che, nella specie, al legislatore statale non può ritenersi consentito disporre con efficacia retroattiva che l'approvazione espressa degli strumenti urbanistici da parte della Regione, richiesta dalla legge regionale, deve intendersi come non necessaria, e che strumenti non approvati dalla Regione debbono intendersi ciononostante operanti. In tal modo infatti il legislatore statale, lungi dallo stabilire, nell'ambito della sua competenza, principi fondamentali per la successiva legislazione regionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, viene ad invadere la sfera della competenza legislativa regionale, e anzi a vanificare, per il passato, l'efficacia della legislazione regionale a suo tempo validamente in vigore.
La disposizione impugnata deve dunque essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117 della Costituzione, restando assorbito ogni ulteriore profilo di censura.
37. – L'ultima disposizione impugnata, dalla sola Regione Veneto, è l'art. 55, comma 14. Esso stabilisce che "gli interventi pubblici nel settore agricolo e forestale e le azioni di sostegno alle attività produttive agricole si esplicano nel quadro degli obiettivi prioritari fissati dal Documento di programmazione economico-finanziaria, con particolare riferimento al contenimento e all'armonizzazione con i costi medi comunitari dei costi di produzione delle imprese agricole, al fine di accrescere la competitività, favorire l'innovazione tecnologica e l'imprenditoria giovanile e garantire la sicurezza alimentare". La disposizione prosegue prevedendo una delega al Governo ad emanare, sentita fra l'altro la Conferenza Stato-Regioni, disposizioni legislative con l'osservanza di principi e criteri direttivi che vengono così indicati: "a) contenimento ed armonizzazione rispetto ai costi medi europei dei fattori di produzione, dei costi dei fattori di produzione delle imprese agricole, con particolare riferimento agli oneri fiscali, contributivi e previdenziali, ai costi energetici, ai costi di trasporto e al costo del denaro; b) accrescimento delle capacità concorrenziali del sistema agro-alimentare nel mercato europeo ed internazionale, anche con l'estensione del credito specializzato e dei servizi assicurativi all'esportazione dei prodotti verso i Paesi extracomunitari; c) adeguamento e modernizzazione del settore, favorendo il rafforzamento strutturale delle imprese agricole e l'integrazione economica della filiera agro-industriale; d) accelerazione delle procedure di utilizzo dei fondi strutturali riservati al settore agricolo e razionalizzazione e adeguamento del sistema dei servizi di interesse pubblico per lo stesso settore".
Secondo la Regione ricorrente si verificherebbe, già con la disposizione di delega, una lesione delle attribuzioni regionali, in quanto si prevede una analitica disciplina delle attività agricole, da attuarsi con decreto legislativo, con il solo parere della Conferenza Stato-Regioni, senza che sia indicata fra i criteri direttivi la salvaguardia delle competenze regionali in materia.
38. – La questione non è fondata.
La prima parte della disposizione impugnata si riferisce ad obiettivi generali della programmazione nazionale, come tali suscettibili di costituire il "quadro" nel quale si inscrivono anche le politiche regionali di settore.
La delega legislativa prevista dalla seconda parte del comma 14 – esercitata dal Governo con il d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173, che non risulta essere stato impugnato dalla

Regione ricorrente – non è di per sé lesiva delle competenze regionali, e non modifica né tende a modificare l'esistente riparto delle competenze fra Stato e Regioni. Essa deve essere intesa nel senso che riguarda la disciplina di oggetti rientranti nella competenza dello Stato – come del resto suggerisce il riferimento, nell'ambito dei principi e criteri direttivi, a materie sicuramente tali, quali gli oneri fiscali e contributivi, il costo del denaro, i servizi assicurativi all'esportazione – e per il resto consente solo di stabilire eventualmente disposizioni di principio, nell'ambito dei più generali principi enunciati nella stessa norma di delega, o disposizioni di coordinamento. Né può trascurarsi il fatto che, tenendo conto delle interferenze con la materia di spettanza regionale, la disposizione in esame prevede che il decreto legislativo sia emanato sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Resta ovviamente impregiudicata la possibilità di sindacato sulle norme legislative delegate, anche sotto il profilo del rispetto delle competenze regionali.

39. – Le Regioni Lombardia e Veneto censurano altresì l'art. 32, commi 2, 4 e 5, della legge n. 449 del 1997, in riferimento agli artt. 2, 32 e 97 della Costituzione; l'art. 39, comma 19, in riferimento agli artt. 32, 97 e 128 della Costituzione; l'art. 47, comma 1, in riferimento all'art. 97 della Costituzione; l'art. 48, comma 1, in riferimento all'art. 97 della Costituzione; mentre la sola Regione Lombardia censura l'art. 48, comma 4, in riferimento all'art. 97 della Costituzione. Tali censure, tuttavia, non sono in alcun modo argomentate né nei ricorsi introduttivi né nelle successive memorie, sicché, sotto questi profili, le questioni vanno dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

a) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 10, secondo periodo, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica);

b) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 48, comma 5, della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449;

c) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 18, della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449;

d) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Lombardia e Veneto con i ricorsi in epigrafe (r. ric. nn. 13 e 14 del 1998):

art. 32, commi 2, 4 e 5
art. 34, comma 1
art. 37
art. 39, comma 19
art. 41, comma 1
art. 43, comma 3
art. 44, comma 4
art. 47, comma 1
art. 48, comma 1;

e) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 4, della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 13 del 1998);

f) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 14 del 1998):
art. 17, comma 10, primo periodo
art. 17, comma 22
art. 17, comma 29
art. 18
art. 32, comma 15
art. 41, comma 3
art. 55, comma 14;
g) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 32, commi 2, 4, 5; 34, comma 1; 37; 39, comma 19; 47, comma 1; 48, comma 1, della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 32, 97, 128 della Costituzione, dalle Regioni Lombardia e Veneto con i ricorsi in epigrafe (r. ric. nn. 13 e 14);
h) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17, comma 29, e 32, comma 15, della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 32 e 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 14);
i) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 4, della predetta legge 27 dicembre 1997, n. 449, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 13).
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 novembre 2000.
Cesare MIRABELLI, Presidente
Valerio ONIDA, Redattore
Depositata in cancelleria il 18 novembre 2000.

SENTENZA N. 65
ANNO 2001
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 22 della legge della Regione Lombardia 29 aprile 1980, n. 44 (Disciplina della ricerca, coltivazione e utilizzo delle acque minerali e termali), come modificato dall'articolo 4, comma 21, lettera c), della legge regionale 27 gennaio 1998, n. 1 (Legge di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell'art. 9-ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 «Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione» e successive modificazioni e integrazioni), promosso con ordinanza emessa il 26 gennaio 1999 dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, iscritta al n. 241 del registro ordinanze 1999 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 1999.

Visti gli atti di costituzione delle parti ricorrenti e della Regione Lombardia resistente nel giudizio principale;

udito nell'udienza pubblica del 28 novembre 2000 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte;

uditi gli avvocati Alberto Romano ed Emilio Zecca per le ricorrenti e Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia resistente nel giudizio principale.

(.....)

Considerato in diritto

1. — Viene all'esame di questa Corte l'articolo 22 della legge della Regione Lombardia 29 aprile 1980, n. 44 (Disciplina della ricerca, coltivazione e utilizzo delle acque minerali e termali), come modificato dall'articolo 4, comma 21, lettera c), della legge regionale 27 gennaio 1998, n. 1 (Legge di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell'art. 9-ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 «Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione» e successive modificazioni e integrazioni), secondo il quale, per la concessione di coltivazione delle acque minerali con annesso stabilimento di imbottigliamento, il concessionario deve corrispondere alla Regione, con cadenza semestrale, a titolo integrativo delle condizioni in essere, un diritto proporzionale alla quantità di acqua imbottigliata. Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ne denuncia l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 della Costituzione, in quanto contrasterebbe con la disciplina statale in materia di miniere, e in particolare con l'art. 25 del regio decreto 27 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno), che, ad avviso del remittente, configurerebbe come principio fondamentale della materia l'obbligo per il concessionario di corrispondere esclusivamente un diritto proporzionale per ogni ettaro di superficie compreso entro i limiti della concessione.

2. — La questione non è fondata.

Il regio decreto 27 luglio 1927, n. 1443, tratta unitariamente la materia delle miniere e delle risorse geotermiche e quella delle acque minerali, disciplinandole con norme indistintamente riferibili a tutti i beni minerari.

Tale unitario regime è venuto meno con la previsione dell'art. 117 della Costituzione, il quale, nell'attribuire alle Regioni la competenza legislativa solo in relazione alle acque minerali e termali, ha provocato la scissione della materia "miniere" in due distinti ambiti di attribuzioni: quello delle acque minerali e termali, che forma oggetto di competenza legislativa concorrente, soggetta al limite dei principî fondamentali risultanti, in assenza di apposita legge cornice, dalla legislazione statale vigente, e quello delle miniere e delle risorse geotermiche, oggetto di competenza dello Stato, in relazione al quale le Regioni esercitano oggi funzioni delegate. La distinzione, imposta dall'art. 117 della Costituzione, trova riscontro, da un lato, nei trasferimenti alle Regioni di funzioni amministrative riguardanti le acque minerali e termali che si sono succeduti nel tempo, e segnatamente nell'art. 1 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2, nell'art. 61 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e, più recentemente, nell'art. 22 della legge 15 marzo 1997, n. 59, a contenuto sostanzialmente confermativo dei già intervenuti trasferimenti; e dall'altro, nelle deleghe di funzioni che hanno investito la materia "miniere" insieme a quella delle risorse geotermiche, funzioni attualmente enumerate nell'art. 34 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

La diversità dei due tipi di competenza, desumibile dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato, si riflette nella legislazione della Regione Lombardia. Nella recente legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1, contenente norme attuative del decreto legislativo n. 112 del 1998, destinate a subentrare alle norme "cedevoli" poste, nell'esercizio di poteri sostitutivi, dal decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali, a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni), è netta la differenza tra la materia, di competenza propria, delle acque minerali e termali (art. 2, comma 26) e la materia, di competenza delegata, e in parte sub-delegata alle Province, delle miniere e delle risorse geotermiche (art. 2, commi 90-93).

3. — Ora, la diversità delle due competenze, propria nell'un caso e delegata nell'altro, comporta un differente ordine di limiti a carico della legislazione regionale. Nella materia "miniere e risorse geotermiche", oggetto di una mera delega di funzioni, l'art. 34, comma 5, del d.lgs. n. 112 del 1998 prevede che i canoni dovuti dai titolari dei permessi e delle concessioni sono devoluti alle Regioni territorialmente interessate, le quali provvedono altresì alla loro determinazione entro i limiti massimi fissati dallo Stato, ove non siano stabiliti con legge [art. 33, comma 1, lettera c)]. Se ne argomenta, proprio in considerazione del tipo di competenza di cui si tratta, che il canone stabilito per le concessioni minerarie dall'art. 25 del r.d. n. 1443 del 1927, peraltro più volte aggiornato (cfr. art. 14, secondo comma, del d.l. 2 ottobre 1981, n. 546, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 1981, n. 692, e art. 4 del d.m. 2 marzo 1998, n. 258), può subire variazioni in aumento solo ad opera della legge statale e non anche della legge regionale, che deve invece assumerlo come regola inderogabile, senza che sia consentito ad essa risalire in via interpretativa al principio del quale tale regola è espressione.

4. — Nella materia delle acque minerali e termali il principio fondamentale, che funge da limite alla potestà legislativa concorrente della Regione, deve essere colto ad un livello di maggiore astrattezza rispetto alla regola positivamente stabilita nel citato art. 25 in riferimento ai beni minerari in genere, tenuto anche conto delle intrinseche peculiarità delle coltivazioni di acque minerali, per le quali il solo criterio superficiario può in concreto risultare sproporzionato per difetto rispetto al beneficio economico che

il concessionario trae dallo sfruttamento della risorsa pubblica. Ad una non estesa superficie assentita in concessione può corrispondere infatti un bacino imbrifero di grandi dimensioni, e, viceversa, una grande estensione territoriale può offrire risorse sorgive in quantità modesta. Ne consegue che il canone di proporzionalità alla superficie da coltivare, di cui parla l'art. 25, deve essere considerato nulla più che una norma nella quale si concretizza, senza che in essa se ne esaurisca il contenuto, il principio di più ampia potenzialità qualificatoria – da assumere, questo sì, come fondamentale – di onerosità della concessione e di proporzionalità del canone all'effettiva entità dello sfruttamento delle risorse pubbliche che la concessione comporta e all'utilità economica che il concessionario ne ricava (per una analoga impostazione, in materia di cave, cfr. la sentenza n. 488 del 1995, che ha già escluso che il criterio di calcolo di cui all'art. 25 della legge mineraria sia coessenziale al principio dell'onerosità e possa pertanto ritenersi un principio fondamentale della legge dello Stato ai sensi dell'art. 117 della Costituzione).

5. — Così individuato il principio fondamentale della legislazione statale in materia di acque minerali e termali, da esso non può dirsi difforme la previsione della legge regionale censurata secondo cui il canone di concessione deve essere commisurato anche alla quantità di acque prelevate e imbottigliate dal concessionario.

Né infine può essere condiviso l'ulteriore rilievo del remittente secondo il quale la materia delle acque minerali e termali richiederebbe uniformità di regime economico a livello nazionale e sovranazionale, onde impedire che autonomi interventi regionali producano sfasature nella libera concorrenza e nella circolazione dei beni e delle merci nel mercato europeo. Il principio del libero scambio è, infatti, mal invocato di fronte a linee di indirizzo, di cui anche le Regioni possono essere interpreti nelle materie di loro competenza, intese a non deprimere il valore delle risorse naturali che costituiscono patrimonio pubblico.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 22 della legge della Regione Lombardia 29 aprile 1980, n. 44 (Disciplina della ricerca, coltivazione e utilizzo delle acque minerali e termali), come modificato dall'articolo 4, comma 21, lettera c), della legge regionale 27 gennaio 1998, n. 1 (Legge di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell'art. 9-ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 «Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione» e successive modificazioni e integrazioni), sollevata, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2001.

Fernando SANTOSUOSSO, Presidente
Carlo MEZZANOTTE, Redattore
Depositata in Cancelleria il 16 marzo 2001.

SENTENZA N. 135
ANNO 2001
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria, riapprovata il 26 gennaio 1999, recante "Ulteriori modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994 n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio)", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato l'11 febbraio 1999, depositato in Cancelleria il 19 successivo ed iscritto al n. 8 del registro ricorsi 1999.
Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;
udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2001 il Giudice relatore Fernanda Contri;
uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gigliola Benghi per la Regione Liguria.

(.....)

Considerato in diritto

1. - Con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, il Governo ha sollevato in via principale, in riferimento all'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa recante "Ulteriori modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994 n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)", riapprovata a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale della Liguria nella seduta del 26 gennaio 1999, nell'identico testo rinviato dal Governo con atto del 15 gennaio 1999. Nel ricorso, si deduce tra l'altro la violazione, da parte della Regione, della riserva di competenza statale in materia di regolamentazione delle specie cacciabili, profilo non esplicitato nell'atto di rinvio.
2. - In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione, sollevata dalla resistente, di inammissibilità dell'impugnativa del Governo in quanto successiva ad un atto di rinvio illegittimamente reiterato, per il quale "mancava radicalmente il presupposto".
L'impugnata delibera legislativa è la terza di una sequenza di tre delibere di contenuto omogeneo, in materia di controllo faunistico, recanti modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29: la prima, del 3 novembre 1998, è stata rinviata dal Governo con atto comunicato alla Regione il 5 dicembre 1998; la seconda, adottata a maggioranza assoluta il 22 dicembre 1998, che ha modificato il testo approvato il 3 novembre nella parte oggetto dei rilievi formulati dal Governo, ed in relazione a tali rilievi, ha provocato, anziché l'impugnazione da parte del Governo, un nuovo rinvio, in data 15 gennaio 1999; la terza delibera legislativa, impugnata nel presente giudizio costituzionale, è stata adottata a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale il 26 gennaio 1999 e non apporta modifiche alla precedente. Senonché, deduce la resistente, a giustificazione del secondo rinvio governativo difettava il requisito della novità della seconda delibera, ciò che si rifletterebbe sull'atto introduttivo del presente giudizio, determinandone l'inammissibilità.
L'eccezione non è fondata.

Questa Corte è chiamata a valutare se sia ammissibile il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale è stata impugnata la delibera legislativa recante "Ulteriori modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994 n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)", riapprovata a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale il 26 gennaio 1999 nell'identico testo rinviato dal Governo con atto del 15 gennaio 1999, giacché il testo rinviato in data 15 gennaio 1999 (approvato dal Consiglio regionale con delibera del 22 dicembre 1998) sarebbe stato modificato rispetto ad una precedente delibera legislativa (adottata il 3 novembre 1998, e già oggetto di un primo rinvio governativo, comunicato alla Regione il 5 dicembre 1998) al solo scopo di adeguarsi al rilievo, formulato con il primo atto di rinvio, circa l'inosservanza, da parte della delibera legislativa del 3 novembre 1998, delle norme contenute nel d.P.C.m. 21 marzo 1997.
La difesa della Regione muove dalla premessa secondo la quale il Governo non avrebbe potuto, dopo la riapprovazione a maggioranza assoluta in data 22 dicembre 1998, reiterare il rinvio. In base alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, la seconda delibera legislativa non poteva considerarsi "nuova" in quanto le modifiche apportate dalla Regione alla prima delibera concernevano la disposizione censurata con il primo rinvio e risultavano introdotte proprio allo scopo di accogliere e superare i rilievi governativi (v., ex plurimis, sentenze nn. 260 del 1995; 359 del 1994; 287 del 1994; 158 del 1988). In tale frangente, il Governo, ritenendo inappaganti le modifiche operate dalla Regione, avrebbe dovuto impugnare la delibera nel termine previsto dall'art. 127 della Costituzione.
In più di un'occasione, questa Corte ha già avuto modo di precisare che il sistema previsto dall'art. 127 della Costituzione presuppone, da un lato, che il Consiglio regionale, ove intenda superare l'ostacolo costituito dal rinvio governativo, riapprovi la legge non nuova a maggioranza assoluta e, dall'altro, che il Governo, di fronte ad una legge non nuova, possa solo proporre questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte (sentenza n. 287 del 1994; v. anche la sentenza n. 154 del 1990).
Ma tale premessa non può indurre a ritenere inoppugnabile la terza delibera legislativa, adottata a maggioranza assoluta, per la ritenuta inammissibilità del ricorso successivo ad un secondo rinvio. La Regione, piuttosto, di fronte alla reiterazione del rinvio governativo di una legge sprovvista, in base ai criteri individuati dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, del carattere di novità, avrebbe potuto difendere la propria sfera di autonomia sollevando conflitto di attribuzione davanti a questa Corte, in relazione all'atto di rinvio ritenuto lesivo. L'ulteriore riapprovazione a maggioranza assoluta della legge nuovamente rinviata necessariamente riapre l'iter procedimentale di cui all'art. 127 della Costituzione.
3. - L'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento al principio che riserva allo Stato la competenza in materia di individuazione delle specie cacciabili e di variazione dei relativi elenchi deve invece essere accolta, non trovando tale motivo di ricorso la necessaria corrispondenza in rilievi formulati dal Governo in sede di rinvio.
4. - Passando allo scrutinio nel merito della questione sollevata in riferimento all'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, assunto a parametro interposto in quanto principio fondamentale della materia a norma dell'art. 117 della Costituzione, il ricorrente assume l'incostituzionalità dell'impugnata delibera legislativa, nella parte in cui inserisce il comma 2-bis nel testo dell'art. 36 della legge regionale n. 29 del 1994 (il quale, al comma 2, disciplina il controllo selettivo della fauna selvatica in modo sostanzialmente

conforme all'invocato art. 19 della legge-quadro n. 157 del 1992) per disporre che, "qualora l'esigenza di tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche richieda l'adozione di iniziative volte a prevenire gravi danni alle colture, al bestiame domestico, ai boschi, alla pesca ed alle acque, così come previste dall'art. 34, comma 2, la Giunta regionale procede con propria deliberazione, assunta d'intesa con le Province interessate".
Ciò, ad avviso del ricorrente, autorizzerebbe la Giunta regionale ad includere nell'elenco delle specie cacciabili una serie di specie selvatiche (passero, storno, gazza, cornacchia, corvo) non più ammesse al prelievo venatorio in séguito all'entrata in vigore del d.P.C.m. 21 marzo 1997, introducendo così una nuova categoria di interventi di controllo faunistico "che si realizzano attraverso generici inserimenti delle specie protette nell'elenco regionale delle specie cacciabili da parte della generalità dei cacciatori muniti di licenza", interventi diversi da quelli, di competenza provinciale, attuati nell'àmbito di un piano selettivo, da sole guardie venatorie, previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica.
La questione è fondata.
L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, prevede che le Regioni, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica, anche nelle zone vietate alla caccia. Il legislatore statale specifica che tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici, su parere dell'Istituto nazionale della fauna selvatica. Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento destinati ad essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio.
Non v'è dubbio, innanzi tutto, che l'art. 19 della legge quadro n. 157 del 1992, nella parte in cui disciplina i poteri regionali di controllo faunistico, costituisce un principio fondamentale della materia a norma dell'art. 117 della Costituzione, tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale: non solo per la sua collocazione all'interno della legge quadro e per il rilievo generale dei criteri in esso contenuti, frutto di una valutazione del legislatore statale di idoneità e adeguatezza di tali misure rispetto alle finalità, ivi indicate, del controllo faunistico; ma anche per il suo significato innovativo rispetto alla disciplina del controllo faunistico di cui alla precedente legge cornice 27 dicembre 1977, n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia) - che all'art. 12 non precludeva la partecipazione dei cacciatori (non proprietari dei fondi interessati) all'esecuzione dei piani di abbattimento destinati al controllo selettivo - e per l'inerenza della disposizione invocata dal Governo a materia contemplata dalla normativa comunitaria in tema di protezione delle specie selvatiche. La rigorosa disciplina del controllo faunistico recata dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992 è infatti strettamente connessa all'àmbito di operatività della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (v. sentenza n. 168 del 1999).
Il generico richiamo, contenuto nella disposizione censurata, al d.P.C.m. 21 marzo 1997, alle "altre normative nazionali e comunitarie vigenti" e alla necessità di

coordinamento delle iniziative di cui all'art. 34, comma 2, "con le norme del presente articolo", non garantisce di per sé né il rispetto della procedura di consultazione dell'INFS - il cui ruolo, nel quadro delle competenze in materia di protezione della fauna e caccia, è stato da questa Corte riconosciuto come decisivo in varie occasioni (v. le sentenze nn. 53 del 2000; 272 del 1996; 248 e 35 del 1995) - né l'osservanza del procedimento previsto dall'invocato art. 19 nel caso in cui l'Istituto verifichi l'inefficacia dei metodi ecologici, per altro sostanzialmente riprodotto nel comma 2 dell'art. 36 della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994, che ne rimette l'attivazione all'iniziativa delle province.

Il rinvio all'art. 34 della medesima legge regionale, che l'impugnata delibera inserisce nel corpo dell'art. 36, non può avere altro significato che quello di consentire - sia pure in via derogatoria e allo scopo di prevenire danni alle colture e altri eventi dannosi - la caccia alle specie selvatiche enumerate al comma 2 dello stesso art. 34, il quale include più di una specie sottratta dagli elenchi delle specie cacciabili dal citato d.P.C.m. 21 marzo 1997.

Del resto, che la disciplina regionale denunciata riguardi lo storno, non più ammesso al prelievo venatorio dal momento dell'entrata in vigore del citato decreto di variazione degli elenchi delle specie cacciabili, risulta in termini espliciti dalla stessa memoria di costituzione della Regione; che la delibera denunciata sia diretta a consentire una forma di controllo - la caccia di selezione ad opera della generalità dei cacciatori - non consentita dall'art. 19 della legge quadro e dal comma 2 dell'art. 36 della legge regionale, che ne riproduce il disposto, risulta poi dalla circostanza che, per l'esecuzione di piani di abbattimento degli storni nel rispetto dei princìpi fondamentali della legge quadro, può ritenersi del tutto adeguata la disciplina già contenuta nell'art. 19, comma 2, della legge quadro e nell'art. 36, comma 2, della legge regionale n. 29 del 1994. E ciò, indipendentemente dalla modifica che l'impugnata delibera legislativa intende apportare, con l'aggiunta del comma 2-bis, che, agli invocati fini di controllo faunistico, risulterebbe comunque superfluo.

Quanto precede impone di dichiarare l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa recante "Ulteriori modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994 n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)", riapprovata a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale della Liguria nella seduta del 26 gennaio 1999, nell'identico testo rinviato dal Governo con atto del 15 gennaio 1999, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 19 della legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa recante "Ulteriori modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994 n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)", riapprovata, a séguito di rinvio governativo, dal Consiglio regionale della Liguria il 26 gennaio 1999.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2001.

Fernando SANTOSUOSSO, Presidente

Fernanda CONTRI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 17 maggio 2001.

Ultime pubblicazioni del Servizio Studi

50	Documentazione in materia di bilancio e legge finanziaria (per le parti di competenza della Commissione affari costituzionali)	*Dossier*
51	Elementi di documentazione sulla riforma costituzionale svizzera del 1999	*Documentazione di base*
52	Nota di lettura sui disegni di legge di bilancio e finanziaria 2002 (per le Commissioni del Senato: Affari esteri; Difesa)	*Dossier*
53	Le modifiche alla Costituzione: 1988-2001	*Testo a fronte*
54	Le modifiche al titolo V della parte II della Costituzione: primi commenti	*Documentazione di base*
55	La trascrizione delle donazioni e l'azione di riduzione (A.S. n. 620)	*Dossier*
56	Nota di documentazione sui principali indicatori dell'economia italiana elaborati dall'ISTAT	*Dossier*
57	Disegno di legge A.S. n. 780 "Conversione in legge del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, recante disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare"	*Schede di lettura*
58	L'ordinamento della Romania nella prospettiva dell'integrazione europea	*Documentazione di base*
59	Disegno di legge A.S. n. 787 "Conversione in legge del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350, recante disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro"	*Schede di lettura*
60	A.S. n. 787 "Conversione in legge del decreto-legge 26 ottobre 2001, n. 390, recante proroga dell'efficacia dei decreti di occupazione d'urgenza delle aree destinate al programma di ricostruzione di cui al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219"	*Schede di lettura*