

Giurisprudenza costituzionale sulle norme di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione contenute nella legge n. 131/2003 - c.d. legge La Loggia (sentenze nn. 236, 238, 239, 280 del 2004)

La legge 5 giugno 2003, n. 131 recante le norme di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione (c.d. legge La Loggia) è arrivata all'esame della Corte costituzionale. Oggetto di scrutinio sono stati, in particolare, l'articolo recante la delega legislativa al Governo per la mera ricognizione dei principi fondamentali esistenti nelle materie di legislazione concorrente (art. 1, commi 4, 5 e 6); quelli concernenti le relazioni comunitarie ed internazionali delle regioni (artt. 5 e 6); l'esercizio ed il conferimento delle funzioni amministrative (art. 7); il potere sostitutivo statale (art. 8); la disciplina dei commissari del Governo di Trento e di Bolzano (art. 10, comma 6).

La sentenza **n. 236 del 2004** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 6, con conseguente caducazione, limitatamente alle Province di Trento e di Bolzano, della disciplina delle funzioni del commissario di Governo, e l'inammissibilità delle altre questioni concernenti il conferimento delle funzioni amministrative e l'esercizio di poteri sostitutivi.

Al vaglio della Consulta è, in primo luogo, l'art. 7, comma 1, della legge n. 131 del 2003, impugnato dalla Provincia di Bolzano e dalla Regione Sardegna in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, recante la clausola di maggior favore, per violazione di taluni articoli degli statuti speciali per il Trentino-Alto Adige e per la Sardegna. La norma censurata si pone come norma di attuazione dell'art. 118 Cost., in tema di conferimento delle funzioni amministrative a regioni ed enti locali. Come noto, le disposizioni citate individuano nella sussidiarietà, unitamente ai principi di differenziazione e di adeguatezza, il criterio di allocazione delle funzioni amministrative, prevedendo come fondamento della sottrazione delle funzioni ai comuni l'esigenza di assicurarne "l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi". Considerato che per la clausola di maggior favore le disposizioni del riformato Titolo V si applicano anche alle regioni speciali e alle province autonome ma solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, per le ricorrenti il principio di sussidiarietà non sarebbe operante nei loro confronti perché meno favorevole rispetto alla regola, sancita nei rispettivi statuti, secondo la quale la Regione e la Provincia autonoma esercitano le funzioni amministrative nelle materie nelle quali hanno potestà legislativa (regola cosiddetta del "parallelismo" delle funzioni).

La Corte ritiene, invece, l'art. 7 della legge n. 131 del 2003 applicabile solo alle regioni a statuto ordinario e non anche a quelle ad autonomia differenziata. Per quest'ultime, l'art. 11 della stessa legge dispone che resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione; quanto alle procedure da seguire per il concreto trasferimento delle funzioni ulteriori attratte dal nuovo titolo V, lo stesso articolo affida alle commissioni paritetiche previste dai citati statuti la proposta di adozione delle norme di attuazione «per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative». In altri termini, per le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale continua a valere il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative. Per le ulteriori, più ampie, competenze che regioni speciali e province autonome attraggono dalla Costituzione riformata in virtù della clausola di maggior favore (aventi, pertanto, fondamento non statutario ma costituzionale), troverà applicazione, invece, l'art. 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione degli statuti proposte dalle commissioni paritetiche. Per le regioni speciali è introdotta, in definitiva, una distinzione tra 'funzioni vecchie', il cui assetto rimane governato dal principio del parallelismo, e 'funzioni nuove' (*ulteriori*) per il cui conferimento varranno, quando adottate, le disposizioni di attuazione degli statuti. Il che equivale a rinviare a future norme di attuazione l'acquisizione da parte delle regioni speciali delle nuove funzioni; tutto ciò in deroga, però, al principio dell'immediata applicazione della clausola di maggior favore.

Con analoghe motivazioni le ricorrenti impugnano l'art. 8 della legge n. 131 del 2003, di attuazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., sostenendone l'inapplicabilità nei loro confronti in quanto regolerebbe l'intervento sostitutivo secondo modalità peggiorative rispetto alle tipologie previste nei rispettivi statuti, con conseguente inoperatività della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Ma per i giudici esiste *“un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della “clausola di favore”, nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti. È quindi da respingere la tesi secondo la quale i principî dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali”* (n. 4.1 del Considerato in diritto). Vista l'importanza della posta in gioco, la Corte ritiene valido per tutte le regioni il meccanismo sostitutivo previsto dal secondo comma dell'art. 120 Cost. D'altra

parte, però, ricorda la Corte che il potere sostitutivo relativo alle competenze aventi fondamento non statutario bensì costituzionale, ovvero relativo alle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V, sarà esercitabile solo nel momento in cui avverrà il concreto trasferimento di dette funzioni ulteriori con le procedure di cui all'art. 11 della legge n. 131 del 2003, ossia con le norme di attuazione degli statuti adottate su proposta delle commissioni paritetiche. Pertanto, fino a quando tali norme non saranno approvate, la disciplina del potere sostitutivo prevista dall'art. 8 impugnato dalle ricorrenti è priva di efficacia nei confronti degli enti ad autonomia speciale e non è lesiva delle loro attribuzioni costituzionali.

Oggetto di impugnativa da parte della Provincia di Bolzano è, infine, l'art. 10, comma 6, per il quale «ai commissariati del Governo di Trento e di Bolzano si applicano le disposizioni del d.P.R. 17 maggio 2001, n. 287, compatibilmente con lo statuto speciale di autonomia e con le relative norme di attuazione». Nell'accogliere la censura di incostituzionalità, la Consulta ripercorre l' *iter* legislativo che ha portato alla trasformazione delle prefetture in Uffici territoriali del Governo con il decreto legislativo n. 300 del 1999 e all'applicazione delle norme regolamentari di attuazione del decreto, contenute nel d.P.R. n. 287 del 2001, alle regioni a statuto speciale tranne che al Trentino-Alto Adige, alla Valle d'Aosta e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, proprio in ragione della loro peculiare e differenziata disciplina statutaria del commissario del Governo. La disposizione impugnata sancisce invece l'applicabilità del predetto regolamento anche alle Province di Bolzano e di Trento e quindi estende ad esse le disposizioni sull'Ufficio territoriale del Governo. La norma, pertanto, è illegittima perché ha disciplinato unilateralmente, e per di più facendo rinvio ad una fonte secondaria (regolamento governativo), le funzioni del commissario del Governo, mentre sarebbe stato necessario, nel rispetto dell'autonomia costituzionale della Provincia autonoma, far ricorso alle norme di attuazione approvate secondo la procedura collaborativa prevista all'art. 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Oggetto di sindacato da parte della Corte, nella sentenza **n. 238 del 2004**, è l'attività internazionale di regioni e province autonome, così come delineata dall'art. 6 della legge La Loggia, impugnato dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Sardegna. Le ricorrenti sostengono che, vertendo nella materia di competenza concorrente "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni", l'intervento statale avrebbe dovuto limitarsi a dettare norme di principio, mentre in realtà il citato art. 6 introduce una disciplina specifica, compiuta ed analitica e, pertanto, lesiva delle competenze delle regioni e delle province autonome. La Consulta, nel ritenere infondata la questione, ripercorre la propria precedente giurisprudenza in ordine alla legittimità, ai limiti ed alle modalità dell'attività di rilievo internazionale delle regioni. Punti cardini presenti nella giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione sono,

da un lato, il riconoscimento dell'esclusiva competenza statale in ordine ai rapporti internazionali e, dall'altro, la possibilità, per le regioni, di svolgere attività promozionale all'estero legata da nesso strumentale con le materie di competenza regionale, e preceduta da intesa con lo Stato; di concludere accordi di cooperazione transfrontaliera; di svolgere attività di mero rilievo internazionale, attraverso la quale esse non sottoscrivono veri e propri accordi, ma si limitano a prevedere scambi di informazioni, approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse, o l'enunciazione di analoghi intenti di armonizzazione unilaterale delle rispettive condotte, senza incidere sulla politica estera dello Stato. Lo svolgimento delle attività descritte, possibile anche da parte delle regioni speciali nel silenzio dei rispettivi statuti, presuppone necessariamente, per la Corte, il previo assenso del Governo, in modo da poter controllare la conformità delle attività regionali agli indirizzi di politica internazionale.

All'attività internazionale delle regioni e delle province autonome la novella costituzionale del 2001 ha dedicato l'art.117 che, al quinto comma, prevede che "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, (...) provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza" e, al nono comma, prevede che "nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato". Il quadro normativo va necessariamente integrato dalle disposizioni del secondo comma, che alla lettera a) assegna alla competenza esclusiva dello Stato la materia "politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea"; e del terzo comma, che tra le materie di legislazione concorrente annovera i "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni". L'art. 6 della legge n. 131 del 2003 ha, infine, recato le norme per l'attuazione dell'art. 117, quinto e nono comma, della Costituzione, sull'attività internazionale delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano che, nelle materie di propria competenza legislativa, a) "provvedono direttamente all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali ratificati" (art. 6, comma 1); b) "possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale" (art. 6, comma 2); c) "possono(...) concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica (art. 6, comma 3). Per ognuna delle attività previste, l'art. 6 detta le norme di procedura e le modalità di esercizio per regioni e province autonome. *La novità che discende dal mutato quadro normativo – afferma la Corte - è essenzialmente il riconoscimento a*

livello costituzionale di un “potere estero” delle Regioni, cioè della potestà, nell’ambito delle proprie competenze, di stipulare, oltre ad intese con enti omologhi di altri Stati, anche veri e propri accordi con altri Stati, sia pure nei casi e nelle forme determinati da leggi statali (art. 117, nono comma). Tale potere estero deve peraltro essere coordinato con l’esclusiva competenza statale in tema di politica estera, donde la competenza statale a determinare i “casi” e a disciplinare “le forme” di questa attività regionale, così da salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale (punto n. 6 delle considerazioni in diritto). Per i giudici, quindi, le nuove disposizioni costituzionali si muovono nel solco tracciato in passato dalla giurisprudenza della Corte che, come già visto, riserva allo Stato la competenza sulla politica estera ma ammette anche lo svolgimento di un’attività internazionale ad opera di regioni e province autonome subordinata alla possibilità effettiva di un controllo statale, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale. Pertanto, le disposizioni dell’art. 6 dettate per “determinare i casi” e “disciplinare le forme” dell’attività internazionale delle regioni sono norme non di dettaglio, bensì “di procedura”, legittime perché non eccedono l’ambito di competenza attribuito allo Stato in questa materia dall’art. 117 Cost. Né i “criteri”, le “osservazioni” ed i “principi” che il Governo può formulare rispetto alle iniziative ed alle attività regionali sono da intendersi come strumenti di indebita ingerenza statale *bensì solo come espressione delle esigenze di salvaguardia degli indirizzi della politica estera, e dunque come specificazione del vincolo generale nascente a carico della Regione dalla riserva allo Stato della competenza a formulare e sviluppare tali indirizzi, e dal conseguente divieto di pregiudicarli con attività e atti di essi lesivi* (punto n. 8 delle considerazioni in diritto).

In ambito internazionale, dunque, regioni e province autonome, nell’esercizio della potestà loro riconosciuta, ovvero nei limiti individuati dalla Costituzione (art. 117), dalla legge statale (art. 6 della c.d. legge La Loggia) nonché dalla giurisprudenza costituzionale, *non operano (...) come “delegate” dello Stato, bensì come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con gli Stati esteri, ma sempre nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato* (punto n. 6 delle considerazioni in diritto).

Nella sentenza **n. 239 del 2004** la Corte passa ad esaminare la legittimità dell’impianto della legge La Loggia in materia comunitaria. La Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Sardegna hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 5 della legge n. 131 del 2003, che disciplina la partecipazione di regioni e province autonome in ambito comunitario, per asserita violazione dell’art. 117, terzo e quinto comma, Cost. In particolare, l’art. 5, comma 1, sarebbe costituzionalmente illegittimo nella parte in cui disciplina le modalità di partecipazione delle regioni e delle province autonome alla c.d. “fase ascendente” dei processi decisionali comunitari, per

violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tale disposizione assegna alla competenza concorrente di Stato e regioni la materia dei "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni" e, pertanto, escluderebbe, secondo le ricorrenti, l'intervento dello Stato in tema con norme di dettaglio. La norma censurata detterebbe, invece, una disciplina della partecipazione delle regioni e delle province autonome ai processi decisionali comunitari non limitata ai principi fondamentali, e tale da non lasciare spazio alcuno all'intervento di leggi regionali (e provinciali).

L'art. 5, comma 1, violerebbe, inoltre, l'art. 117, quinto comma, Cost., perché configurerebbe la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla "fase ascendente" dei processi decisionali comunitari in termini diversi rispetto a quanto sarebbe imposto dal dettato costituzionale. Il quinto comma dell'art. 117, infatti, riconoscerebbe a regioni e province autonome il diritto di concorrere in modo incisivo ed efficace ai processi decisionali comunitari; viceversa, la normativa impugnata si limiterebbe a prevedere una partecipazione "*scarsamente o per nulla incisiva, e comunque non idonea a rappresentare efficacemente le istanze di tali enti*" (n. 1 delle considerazioni in diritto). La Corte decide per l'infondatezza delle questioni ritenendo, in particolare, che il parametro costituzionale di riferimento, per la prima questione, sia da considerarsi non già il terzo comma, bensì il quinto comma dell'art. 117 ai sensi del quale "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". Tale disposizione stabilisce una competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella di cui al terzo comma, concernente il più ampio settore "dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni", con la conseguenza che, in riferimento alla procedura attraverso la quale deve realizzarsi la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla c.d. "fase ascendente" del diritto comunitario, la Costituzione non ha previsto una competenza concorrente, bensì ha affidato alla sola legge statale il compito di stabilire la disciplina delle modalità procedurali di tale partecipazione. Né quest'ultima, così come configurata dalla disposizione censurata, può essere ritenuta inadeguata "*dal momento che - affermano i giudici - il suo concreto atteggiarsi dovrà essere stabilito mediante accordi da adottare nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni*" (n. 5 delle considerazioni in diritto). Infondata è anche la censura che era stata sollevata nei confronti della disciplina relativa all'accesso alla Corte di Giustizia per far valere l'asserita illegittimità di atti normativi comunitari.

Nell'ultima delle sentenze concernenti l'esame di costituzionalità della legge La Loggia (la **n. 280 del 2004**) la Corte ha valutato la legittimità delle disposizioni contenute nell'art. 1, commi 4, 5 e 6

della legge *de qua*, in riferimento al combinato disposto degli artt. 117, terzo comma, Cost., e 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001; all'art. 76 Cost.; all'art. 11, comma 2, l. cost. 3/2001. L'art. 1 della legge n. 131 del 2003 reca le norme di attuazione dell' art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in materia di legislazione regionale. In particolare, il comma 4 dell' art.1, allo scopo di orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle regioni nelle more dell' emanazione delle nuove leggi cornice da parte del Parlamento, conferisce al Governo la delega (i cui criteri direttivi sono indicati nel successivo comma 6, anch'esso impugnato) per la ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalle leggi vigenti nelle materie di competenza concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117, Cost. Per le ricorrenti (Provincia autonoma di Bolzano, Sardegna e Valle d'Aosta) l'attività delegata è lesiva delle proprie prerogative perché, lungi dall'essere di mera ricognizione, si traduce inevitabilmente in un'attività di carattere sostanzialmente innovativo e, quindi, anche legislativo. Il carattere sostanzialmente innovativo e legislativo che verrebbe ad assumere l'attività delegata discende proprio dalla "forza di legge" che caratterizza i decreti delegati. La norma violerebbe, altresì, la riserva di legge formale del Parlamento che l'art. 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001 stabilisce per i progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione. Il comma 2 dell'art. 11, infatti, nella parte in cui stabilisce che i progetti di legge che riguardano le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione debbano essere esaminati dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali e – in caso di parere di quest'ultima contrario o favorevole ma condizionato all'introduzione di modifiche, al quale la Commissione competente per materia in sede referente non si sia adeguata – siano approvati a maggioranza assoluta dall'Assemblea, si riferirebbe a tutti gli interventi legislativi inerenti alle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, escludendo così che la individuazione dei principi fondamentali possa costituire oggetto di una delega legislativa, potendo tale individuazione essere fatta solo dal Parlamento. Inoltre, i principi della delega sarebbero, per così dire, dei "principi al quadrato" evanescenti ed inidonei ad indirizzare e limitare l'azione del Governo.

La Corte accoglie in parte i rilievi sollevati dalle ricorrenti offrendo una lettura "minimale" della delega, nel senso che, per essere conforme alla Costituzione, deve espletarsi esclusivamente in attività di mera ricognizione dei principi fondamentali vigenti e non di innovazione-determinazione di nuovi principi. Attraverso quest' interpretazione, la Consulta assimila la delega all'attività di compilazione dei testi unici per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia. Ne sottolinea, inoltre, il carattere transitorio dal momento che, per espressa previsione normativa, il quadro ricognitivo dei principi già esistenti è utilizzabile fino all'entrata in vigore delle nuove leggi cornice. *Per di più* - afferma la Corte - è

soltanto un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare, contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi, il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali. (Considerato in diritto n. 3). Ma mentre la ricognizione, ai sensi del comma 1, dei principi fondamentali esistenti non comporta alcun apprezzamento discrezionale da parte del legislatore delegato, e dunque è legittima, lo stesso non può dirsi con riferimento a quanto previsto dai commi 5 e 6. Secondo i giudici, infatti, la ricognizione delle disposizioni che hanno natura “trasversale” - in quanto rientrano nella competenza esclusiva dello Stato ma sono idonee ad incidere su materie di competenza concorrente - implica necessariamente un’ interpretazione del contenuto delle materie in esame. Quella prevista dal comma 5 è un’attività interpretativa, largamente discrezionale, che contrasta con la lettura minimale della delega perché ne amplia notevolmente e in maniera del tutto indeterminata l’oggetto, fino eventualmente a comprendere il ridisegno delle materie, senza indicazione dei principi direttivi. Analogo contrasto è presente nel comma 6 che, *nell’indicare i criteri direttivi della delega fa espresso riferimento (...) ai settori organici della materia nonché ai criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari, allo scopo di individuare i principi fondamentali vigenti. E’ evidente che in questo modo viene del tutto alterato il carattere ricognitivo dell’attività delegata al Governo in favore di forme di attività di tipo selettivo, (...) L’oggetto della delega viene così ad estendersi, in maniera impropria ed indeterminata, ad un’attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un’effettiva predeterminazione di criteri* (Considerato in diritto n. 5).

Sotto questi profili risulta quindi chiara la violazione dell’art. 76 della Costituzione ad opera dei commi 5 e 6 di cui è dichiarata l’illegittimità.

Dott.ssa Paola Garro