CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **86/1997** (ECLI:IT:COST:1997:86)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **MEZZANOTTE**
Udienza Pubblica del **10/12/1996**; Decisione del **25/03/1997**
Deposito del **08/04/1997**; Pubblicazione in G. U. **16/04/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23184 23185 23186 23187 23188 23189 23190**
Atti decisi:

N. 86

SENTENZA 25 MARZO-8 APRILE 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando ANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorso della Regione Toscana, notificato il 29 febbraio 1996, depositato in cancelleria il 7 marzo 1996, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della circolare del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali del 27 novembre 1995, n. 22/1995, concernente: "Funzioni di sovraintendenza e di coordinamento del commissario di Governo", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 17 gennaio 1996 (punti 1.8, terzo capoverso, 3.2, primo capoverso, e secondo capoverso, ultima parte, 6.1, primo capoverso, e 6.2), e con ricorso della Provincia autonoma di Trento, notificato il 22 marzo 1996, depositato in cancelleria il 1 aprile 1996, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della stessa circolare del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, trasmessa alla Provincia con nota

della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 15 gennaio 1996, prot. n. 200, pervenuta in data 23 gennaio 1996 (punti 6.1, 3.3 e 3.7), ed a seguito della nota del commissario del Governo del 26 febbraio 1996, prot. n. 310/Gab., ed iscritti ai nn. 4 e 8 del registro conflitti 1996;

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1996 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi gli avvocati Vito Vacchi per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'Avvocato dello Stato Pier Luigi Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La regione Toscana, con ricorso depositato il 7 marzo 1996, solleva conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo l'annullamento di alcuni punti della circolare del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali n. 22/1995 del 27 novembre 1995, relativa alle funzioni di sovraintendenza e di coordinamento del commissario del Governo, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 17 gennaio 1996, per violazione degli artt. 5, 97, 117, 118 e 124 della Costituzione, quest'ultimo in riferimento all'art. 13, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

La regione si duole, innanzitutto, del contenuto complessivo della circolare in questione che risulterebbe propriamente normativo ed innovativo e non solo esplicativo della normazione vigente, come vorrebbero le sue premesse.

La regione contesta in particolare il punto 1.8, terzo capoverso, della circolare ministeriale, secondo cui, ove gli argomenti da trattarsi nel comitato metropolitano provinciale della pubblica amministrazione interessino l'ente regione, il commissario del Governo può convocare apposite conferenze o gruppi di lavoro. In tal modo, ad avviso della ricorrente, si estenderebbero al coordinamento Stato-regione gli strumenti commissariali diretti, invece, al coordinamento delle amministrazioni statali periferiche.

La regione censura poi il punto 3.2, primo capoverso, della circolare, che, al fine della promozione della leale collaborazione tra Stato e regione, affida al commissario il compito di "seguire" l'attività istituzionale degli organi regionali. Tale potere commissariale sarebbe delineato in maniera del tutto indeterminata nei presupposti, nelle modalità di svolgimento e nelle conseguenze, così da configurarsi come vera e propria attività di vigilanza sulle amministrazioni regionali.

Ad avviso della regione, anche l'ultima parte del secondo capoverso dello stesso punto 3.2 della circolare sarebbe lesiva dell'autonomia regionale, allorché dispone che il commissario del Governo cura l'esecuzione degli atti emanati da un Ministro in sostituzione di organi della regione rimasti inattivi; si ammetterebbe così l'esercizio in via generale del potere sostitutivo da parte di un singolo Ministro anziché da parte del Governo.

La regione Toscana contesta ancora il punto 6.1, primo capoverso, della circolare del Ministro, che prevede l'invio mensile da parte delle regioni al commissario di tutte le delibere adottate nell'esercizio delle funzioni amministrative delegate e di un elenco che contenga l'indicazione delle delibere sottoposte a controllo di legittimità. Tale previsione, oltre a porsi in contrasto con l'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), violerebbe i principi posti

dall'art. 97 della Costituzione, perché, secondo la regione ricorrente, si porrebbero oneri all'attività regionale non produttivi di particolari risultati in termini di collaborazione, atteso che gli atti regionali sono pubblicati nel Bollettino ufficiale della regione.

Infine, la regione Toscana censura il punto 6.2 della circolare là dove dispone che l'attuazione di essa da parte dei destinatari costituisce parametro di valutazione delle responsabilità dirigenziali, ai sensi dell'art. 20, comma 9, del decreto legislativo n. 29 del 1993 (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); poiché tra i destinatari della circolare compaiono anche le regioni, la norma potrebbe essere interpretata come diretta anche ad esse, con lesione delle loro attribuzioni in tema di ordinamento del personale.

2. - Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per sostenere che i punti 1.8, 3.2 e 6.2 della circolare impugnata non sarebbero volti a creare obblighi a carico delle regioni e che il punto 6.1 non sarebbe in contrasto con l'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, apparendo questa ultima norma preclusiva solo di richieste di trasmissione di singoli atti.

3. - La provincia autonoma di Trento, con ricorso depositato il 1 aprile 1996, solleva conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo l'annullamento dei punti 6.1, 3.3 e 3.7 della stessa circolare n. 22/1995 del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, nonché della nota del commissario del Governo per la provincia di Trento del 26 febbraio 1996, prot. n. 310/Gab., con la quale quest'ultimo, in base al punto 6.1 della circolare, chiede alla provincia stessa le deliberazioni assunte nell'esercizio delle funzioni amministrative delegate, con particolare riferimento a quelle attuative delle deleghe conferite con i decreti legislativi nn. 429 e 430 del 21 settembre 1995 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni amministrative alle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di comunicazioni e trasporti e, rispettivamente, in materia di collocamento e avviamento al lavoro).

La provincia lamenta la violazione degli artt. 33 e 38 delle norme di attuazione dello statuto speciale, emanate con d.P.R. n. 49 del 1 febbraio 1973 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige: organi della regione e delle province di Trento e Bolzano e funzioni regionali), del ruolo istituzionale della provincia come delineato dall'intero statuto, dell'art. 13, comma 1, della legge n. 400 del 1988, dei principi generali sulle fonti normative e del principio di leale collaborazione.

La Provincia autonoma, dopo aver contestato, in via generale, il contenuto innovativo e non solo esplicativo della circolare ministeriale, per ciò che concerne il punto 6.1, rileva che correttamente esso salvaguarda la particolare posizione di regioni a statuto speciale e province autonome. Senonché la stessa provincia rappresenta che il commissario del Governo, come si è detto, ha provveduto a richiederle le deliberazioni attuative delle deleghe conferitele dallo Stato; per la provincia di Trento dovrebbe valere invece la disciplina dell'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica di attuazione dello statuto speciale n. 49 del 1973, concordato in sede di commissione paritetica, che dispone una trasmissione periodica da parte dei presidenti delle Giunte regionali e provinciali al commissario del Governo di un elenco delle deliberazioni adottate nell'esercizio delle funzioni delegate, salva diversa statuizione effettuata dalle leggi con cui le funzioni stesse sono delegate. Risulterebbero perciò arbitrarie sia la nota di generale richiesta inoltrata dal commissario del Governo alla provincia ricorrente, sia la richiesta particolare delle deliberazioni integrali delle deleghe conferite con i decreti legislativi nn. 429 e 430 del 1995, che nulla disporrebbero in proposito.

Quanto al punto 3.7, la ricorrente rileva che esso stabilisce che "in attuazione delle vigenti

disposizioni, la funzione di vice commissario del Governo è attribuita dal Presidente del Consiglio dei Ministri", in contrasto con quanto previsto specificamente per le Province autonome dall'art. 33 del decreto del Presidente della Repubblica n. 49 del 1973 di attuazione dello statuto speciale.

Infine, sul punto 3.3 della circolare ministeriale, il quale dispone che "le comunicazioni della regione al Governo sono effettuate, di norma, tramite il commissario del Governo", la Provincia lamenta la lesione delle proprie attribuzioni, in quanto esso istituirebbe nel commissario un tramite necessario e quasi gerarchico delle relazioni tra autonomie regionali e Stato.

4. - Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ribadendo gli intenti puramente esplicativi e non costitutivi di vincoli a carico delle regioni e delle province autonome perseguiti dalla circolare del Ministro.

L'Avvocatura sottolinea poi la disposizione di salvaguardia delle autonomie speciali presente nella circolare al punto 6.1.

Per ciò che riguarda il punto 3.7, l'Avvocatura precisa che esso farebbe seguito a quanto disposto in tema di funzioni vicarie dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 37 del 1 febbraio 1996 (Disposizioni urgenti per l'ottimale funzionamento ed organizzazione dei commissariati del Governo).

Quanto al punto 3.3, l'Avvocatura rileva, infine, che l'indicazione del tramite del commissario come canale da usare "di norma" nei rapporti tra le regioni e il Governo non comporterebbe un divieto di rapporti diretti.

5. - In prossimità dell'udienza hanno depositato memorie la provincia di Trento e il Presidente del Consiglio dei Ministri.

La provincia di Trento ribadisce che la circolare non avrebbe contenuto puramente esplicativo, ma sarebbe in larga misura innovativa; la prevista clausola di salvaguardia dell'autonomia speciale sarebbe oscura e tale da ledere il principio di certezza del diritto al punto da essere ignorata dal commissario del Governo; essa sottolinea anche che, in riferimento al punto 3.7, il decreto-legge n. 37 del 1996 è ormai decaduto e che, quanto al punto 3.3, non esisterebbero ragioni per le quali i rapporti tra regioni e province autonome e Governo debbano transitare per il commissario.

6. - L'Avvocatura riafferma, in replica al solo ricorso della regione Toscana, come la circolare intendesse espressamente operare nel rispetto della normativa vigente, senza creare né modificare obblighi per le regioni. In particolare, il punto 1.8 della circolare, non contemplerebbe alcuna partecipazione regionale alle conferenze o ai gruppi di lavoro ivi previsti; il punto 3.2, primo capoverso, non attribuirebbe compiti di vigilanza o controllo, mentre il secondo capoverso si riferirebbe solo a procedimenti sostitutivi affidati a singoli Ministri da norme di legge. Il punto 6.2, infine, non riguarderebbe il personale regionale.

Considerato in diritto

1. - Oggetto del presente giudizio per conflitto di attribuzione sono i ricorsi proposti nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri dalla regione Toscana e dalla provincia autonoma di Trento, in relazione ad alcuni punti della circolare del Ministro per la funzione

pubblica e gli affari regionali n. 22/1995 del 27 novembre 1995, sulle funzioni di sovraintendenza e di coordinamento del commissario del Governo, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 17 gennaio 1996.

La regione Toscana, in particolare, con il ricorso notificato il 29 febbraio 1996, censura i punti 1.8, terzo capoverso, 3.2, primo capoverso, 3.2, secondo capoverso, ultima parte, 6.1, primo capoverso, e 6.2 di detta circolare, per violazione degli artt. 5, 97, 117, 118 e 124 della Costituzione, quest'ultimo in riferimento all'art. 13, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

La provincia autonoma di Trento, alla quale la circolare è stata comunicata il 23 gennaio 1996, con ricorso notificato il 22 marzo 1996, ne censura i punti 3.3, 3.7 e 6.1, deducendo la violazione degli artt. 33 e 38 delle norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige, adottate con d.P.R. 1 febbraio 1973, n. 49, dell'intero complesso delle disposizioni dello statuto speciale concernenti la sua posizione istituzionale, dell'art. 13, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e del principio di leale collaborazione. La provincia autonoma, con il medesimo ricorso, impugna anche la nota del commissario del Governo per la provincia del 26 febbraio 1996, avente ad oggetto "Delega di funzioni amministrative dallo Stato alla Provincia. Invio delibere", con la quale, in base al punto 6.1 della circolare, il commissario del Governo chiede l'invio di tutte le deliberazioni assunte dalla Provincia stessa nell'esercizio delle funzioni amministrative delegate, con particolare riferimento a quelle attuative delle deleghe conferite con i decreti legislativi nn. 429 e 430 del 21 settembre 1995.

Poiché i ricorsi hanno ad oggetto, tra l'altro, la medesima circolare ministeriale, i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - I ricorsi sono tempestivi: anche quello della provincia autonoma di Trento, notificato il 22 marzo 1996, quando erano trascorsi oltre sessanta giorni dalla pubblicazione della circolare ministeriale sulla Gazzetta Ufficiale (17 gennaio 1996), è da ritenere proposto tempestivamente poiché si deve aver riguardo alla successiva data del 23 gennaio 1996 in cui è avvenuta la comunicazione della circolare alla provincia.

Ai sensi dell'art. 18, comma 4, del d.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092 (T.U. delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana), le circolari ministeriali sono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale solo quando questa forma di pubblicità sia richiesta dal Ministro competente per ragioni di opportunità; si tratta perciò di pubblicità notiziale che non integra l'efficacia dell'atto e che non può essere assunta ai fini del decorso del termine per l'impugnazione da parte delle regioni (o delle province autonome) che ritengano di aver subìto una lesione della propria competenza. In mancanza di una specifica disposizione legislativa che attribuisca alla pubblicazione delle circolari sulla Gazzetta Ufficiale l'effetto di determinare una presunzione legale di conoscenza, le circolari stesse devono essere notificate o comunicate e solo da quel momento o da quello diverso in cui la regione (o la provincia autonoma) ne abbia avuto piena conoscenza, inizia a decorrere il termine previsto dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la proposizione del conflitto. Non a caso, del resto, il Ministro per la funzione pubblica ha nella specie espressamente indicato, quale modalità di comunicazione della circolare alle regioni e alle province autonome, l'inoltro per il tramite del commissario del Governo.

3. - Prima di esaminare nel merito le singole censure, conviene soffermarsi brevemente sugli intendimenti del Ministro per la funzione pubblica, quali risultano dalle "premesse" della circolare oggetto del presente giudizio.

In tali "premesse", è dichiarato espressamente l'intento di porre in essere un atto non

innovativo ma meramente ricognitivo della normativa vigente in tema di attività e funzioni del commissario del Governo. Dopo aver ricordato le due direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 ottobre 1993 e 3 marzo 1995, emanate ai sensi dell'art. 13, della legge n. 400 del 1988, nonché il d.-l. 2 ottobre 1995, n. 412, recante disposizioni per l'ottimale funzionamento e organizzazione dei commissariati del Governo (più volte reiterato, non convertito e oggi decaduto), il Ministro avverte che "con la presente circolare si intende richiamare l'attenzione sull'importanza del quadro normativo che si è delineato mediante i citati atti normativi e sulla rilevanza delle competenze che ne discendono per i commissari del Governo". Lo scopo perseguito - soggiunge - è quello di "sottolineare gli aspetti più significativi dei compiti attribuiti ai commissari del Governo e di individuare alcune modalità organizzative e procedimentali comunque ricavabili dalla normativa vigente".

Se questa è la finalità dichiarata, si tratta allora di verificare se il contenuto della circolare, in relazione ai punti oggetto di impugnazione da parte delle ricorrenti, tenga fede alle premesse, ovvero se ne discosti innovando illegittimamente la disciplina vigente; con la precisazione che, come questa Corte ha già affermato, l'erroneità della interpretazione contenuta in una circolare può essere denunciata in sede di conflitto di attribuzione solo se si traduca in una illegittima interferenza nella sfera di autonomia della regione (o della provincia autonoma) (sentenza n. 174 del 1996).

4. - La regione Toscana ritiene lesivo della propria autonomia il punto 1.8, terzo capoverso, della circolare, il quale, dopo aver previsto l'obbligo di reciproca informazione tra commissari di Governo e prefetti, ai fini dell'esercizio delle rispettive attribuzioni, e dopo aver disposto che l'ordine del giorno della riunione del comitato metropolitano provinciale della pubblica amministrazione e i successivi verbali siano tempestivamente comunicati al commissario del Governo, così stabilisce al terzo capoverso: "Ove gli argomenti trattati interessino l'ente regione, il commissario del Governo può convocare apposita conferenza, ovvero idoneo gruppo di lavoro, ai sensi di quanto disposto ai punti sub 1.2 e 1.3". Nei due punti richiamati sono previste e regolate le conferenze che il commissario del Governo può convocare e presiedere (tra i rappresentanti degli uffici delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, decentrati a livello regionale o provinciale), di propria iniziativa o su richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di singoli Ministri o di titolari di uffici statali periferici, e, rispettivamente, gli appositi gruppi di lavoro che lo stesso commissario può promuovere per l'elaborazione di programmi comuni di azione fra più uffici decentrati dello Stato, amministrazioni autonome ed enti pubblici strumentali, allorché l'adeguatezza dell'azione amministrativa statale e l'esigenza di coordinare questa con le funzioni amministrative delle regioni richieda l'azione congiunta e coordinata delle amministrazioni dello Stato.

Secondo la ricorrente, il punto 1.8 della circolare attribuirebbe al commissario del Governo la facoltà di promuovere il coordinamento tra azione statale e azione regionale, laddove, come ha chiarito questa Corte nella sentenza n. 342 del 1994, tale coordinamento deve essere perseguito d'intesa con il Presidente della Giunta regionale.

La censura è infondata.

Contrariamente a quanto suppone la ricorrente, le conferenze e i gruppi di lavoro di cui parla il punto 1.8 della circolare non coinvolgono le amministrazioni regionali, ma unicamente uffici decentrati delle amministrazioni dello Stato, sicché l'attività di coordinamento che il commissario può promuovere riguarda solo questi ultimi. Né deve indurre in errore l'espressione, peraltro tecnicamente impropria, "ente regione" utilizzata dalla circolare; tale espressione non identifica organi o funzioni regionali ai quali l'attività di coordinamento del commissario del Governo debba essere estesa, ma un ambito del territorio (quello regionale, appunto) che trascenda la competenza del singolo Comitato provinciale e che coinvolga, pertanto, anche le competenze di altre amministrazioni statali decentrate. Conformemente alla rubrica del punto 1, le funzioni del commissario del Governo qui regolate riguardano, tutte, la

sovraintendenza sulle attività degli uffici statali decentrati; ne risultano indenni sia le competenze delle regioni sia l'attività di coordinamento tra l'amministrazione statale e l'amministrazione regionale che, secondo quanto già affermato da questa Corte, deve essere promossa d'intesa con la regione interessata.

5. - Del pari priva di fondamento è la censura rivolta dalla regione Toscana nei confronti del punto 3.2, primo capoverso, della circolare ministeriale, nella parte in cui attribuisce al commissario del Governo il compito di seguire l'attività istituzionale degli organi regionali. Il contenuto di tale compito è reso evidente al punto 3.1, che ne chiarisce le finalità: "Il commissario promuove la leale collaborazione tra gli uffici dello Stato e quelli della regione nell'ambito delle funzioni amministrative di rispettiva competenza".

Non si tratta, quindi, dell'esercizio di un'attività di vigilanza, seppure latamente intesa, ma della generica attività di acquisizione di notizie (senza la quale nessuna collaborazione leale potrebbe essere attuata) che, per quanto riguarda il commissario del Governo, ha la sua più specifica base legale nell'art. 13, comma 1, lettera c) della legge 23 agosto 1988, n. 400, a mente del quale il commissario stesso "cura la raccolta delle notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali e regionali, costituendo il tramite per l'esecuzione dell'obbligo di reciproca informazione nei rapporti con le autorità regionali".

6. - Neppure può essere accolta la censura della regione Toscana secondo cui il punto 3.2, secondo capoverso, ultima parte, della circolare - che contempla il compito del commissario del Governo di curare l'esecuzione, oltre che delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, degli atti emanati da un Ministro in sostituzione di organi della regione rimasti inattivi - introdurrebbe, illegittimamente, un generale potere sostitutivo in capo ai singoli Ministri.

Si deve in primo luogo osservare che con l'anzidetta previsione viene riprodotto alla lettera il paragrafo 1.3 della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 ottobre 1993, sulla cui "importanza" la circolare, come risulta dalle sue premesse e come si è già ricordato, intende "richiamare l'attenzione".

Ne consegue che l'odierna impugnazione, prima ancora che infondata, è su questo punto inammissibile per difetto di interesse, in quanto rivolta contro una previsione meramente ricognitiva e priva della benché minima innovatività.

Si può solo aggiungere, incidentalmente, che nei termini in cui viene prospettata dalla ricorrente, la censura è manifestamente infondata anche nel merito.

Questa Corte, nel pronunciarsi su analoga impugnazione regionale indirizzata contro il paragrafo 1.3 della citata direttiva, ne ha già negato il carattere innovativo (sentenza n. 342 del 1994). L'argomento con il quale fu allora respinta l'ipotesi di violazione del principio di legalità sostanziale e procedurale, vigente in materia di poteri sostitutivi, fu nel senso che il termine "esecuzione", che figurava nella direttiva e che oggi nuovamente compare nella circolare, indica attività meramente consequenziali a delibere del Consiglio dei Ministri e ad atti ministeriali, senza che al commissario venga riconosciuto un ruolo autonomo nell'ipotesi di inadempienza regionale. Tale argomento vale a maggior ragione nel caso in esame, in cui la ricorrente assume che la circolare attribuisca un generale potere sostitutivo ai singoli Ministri. Solo la legge può fondare simili poteri, prevederne gli specifici presupposti e regolarne le modalità di svolgimento, sicché la circolare, nel reiterare la previsione di compiti di pura esecuzione del commissario del Governo, non comporta alcun potere sostitutivo in capo ai Ministri che non sia già previsto e regolato in puntuali disposizioni legislative.

7. - La provincia autonoma di Trento censura il punto 3.3, ultimo periodo, della circolare ministeriale, nel quale si afferma che "le comunicazioni della regione al Governo sono effettuate, di norma, tramite il commissario del Governo". La ricorrente ritiene lesa la propria

autonomia, poiché il commissario del Governo diverrebbe tramite necessario e quasi gerarchico nelle relazioni tra provincia e Governo, laddove i compiti dello stesso commissario sono disciplinati dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione.

La censura è fondata.

Va innanzitutto chiarito che, anche se, nel punto 3.3, la circolare sembra riferirsi testualmente alle sole regioni, e non anche alle province autonome, la sua interpretazione complessiva induce a ritenere che anche le province autonome siano incluse fra i destinatari della prescrizione. Infatti, l'ultimo capoverso del punto 6.1 richiama "l'osservanza delle proposizioni finali" della direttiva del Presidente del Consiglio 11 ottobre 1993. Questa, a sua volta, in un apposito paragrafo intitolato, appunto, "Proposizioni finali", stabilisce che, nelle regioni ad autonomia speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano, ciò che essa prevede "si applica per quanto non diversamente disposto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione". Ora, anche se lo statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige contiene una specifica disciplina delle funzioni del commissario del Governo presso la provincia (art. 87), non vi è in esso, né nelle sue norme di attuazione, alcuna disposizione confliggente con le modalità di comunicazione dalla regione allo Stato che la circolare individua come "normali": queste, pertanto, sono dalla circolare richieste anche alle province autonome.

La direttiva del 1993, che compone il quadro normativo del quale la circolare si autoproclama ricognitiva, è stata adottata ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge n. 400 del 1988 e indubbiamente vincola anche il Ministro per la funzione pubblica; essa contempla al paragrafo 1.4 le comunicazioni del Governo alle regioni, ma non pone alcun vincolo, seppure in forma attenuata ("di norma"), ai comportamenti delle regioni, e di riflesso, in forza delle sue "Proposizioni finali", delle province autonome, in ordine alle comunicazioni verso lo Stato. La circolare è, pertanto, sotto questo specifico profilo, innovativa, tradisce l'affermato carattere ricognitivo e invade la sfera di attribuzioni della provincia autonoma: non può essere infatti consentito al Ministro adottare con circolare disposizioni integrative degli statuti speciali o delle relative norme di attuazione, contrastanti con le direttive in materia del Presidente del Consiglio dei Ministri, legittimate dall'art. 13 della legge n. 400 del 1988.

8. - La provincia autonoma di Trento ritiene lesivo della propria autonomia anche il punto 3.7, terzo capoverso, della circolare, secondo il quale "in attuazione delle vigenti disposizioni la funzione di vice commissario del Governo è attribuita dal Presidente del Consiglio dei Ministri".

Ad avviso della ricorrente, la previsione, se riferita anche alla provincia autonoma, contravverrebbe all'art. 33 del decreto del Presidente della Repubblica n. 49 del 1973 (contenente norme di attuazione dello statuto speciale), che nel caso di assenza o impedimento del titolare, conferisce le funzioni vicarie al funzionario di qualifica e anzianità più elevate, in servizio presso l'ufficio del commissario del Governo.

La censura, peraltro proposta in termini dubitativi, è inammissibile.

Il rinvio contenuto nel punto 6.1, ultimo capoverso, alle "Proposizioni finali" della direttiva dell'11 ottobre 1993 rende la circolare non applicabile alla provincia autonoma di Trento, e quindi non lesiva delle attribuzioni di questa, nel caso in cui, come nella specie, lo statuto speciale o le norme di attuazione contengano una disciplina diversa.

9. - Per analoghe ragioni deve essere dichiarata inammissibile la censura proposta dalla provincia autonoma di Trento contro il punto 6.1 della circolare, che impone l'invio mensile da parte delle regioni al commissario del Governo di tutte le delibere adottate nell'esercizio delle funzioni amministrative delegate, corredate da un elenco che contenga l'indicazione delle

delibere sottoposte al controllo di legittimità ai sensi del d.lgs. 13 febbraio 1993, n. 40 (Revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle regioni), così come modificato dal d.lgs. 10 novembre 1993, n. 479.

Sempre in virtù del richiamo alle "Proposizioni finali" della direttiva 11 ottobre 1993, l'anzidetta disposizione non si applica alla provincia autonoma di Trento dove vige la diversa disciplina di cui all'art. 38 del ricordato decreto del Presidente della Repubblica n. 49 del 1973, che dispone la trasmissione periodica da parte dei presidenti delle Giunte regionali e provinciali al commissario del Governo di un semplice elenco delle deliberazioni adottate nell'esercizio delle funzioni delegate, salvo diversa statuizione contenuta nelle leggi con cui le funzioni stesse vengono delegate.

10. - È invece fondata la censura che contro il primo capoverso del punto 6.1 della circolare muove la regione Toscana, secondo la quale l'imposizione di un invio mensile al commissario del Governo di tutte le deliberazioni adottate nell'esercizio delle funzioni amministrative statali delegate, e di un elenco delle delibere sottoposte a controllo di legittimità, violerebbe la sua sfera di autonomia, imponendole oneri non previsti dalla legislazione vigente ed eccedenti il dovere di lealtà.

In effetti, in relazione alle funzioni amministrative delegate, l'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 non impone affatto alle regioni l'onere di trasmettere tutti gli atti che ne siano espressione, ma richiede al Governo di stabilire le categorie di atti di cui le regioni devono dare comunicazione al commissario del Governo. Tanto basta ad affermare la illegittimità di questo punto della circolare, che non si riferisce a categorie di atti previamente identificate dal Governo, ma impone l'inoltro di tutte le deliberazioni adottate dalle regioni nell'esercizio delle funzioni delegate.

Né potrebbe ritenersi che la circolare abbia natura di pura ricognizione di quanto già previsto nel corrispondente paragrafo 4.2 della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 ottobre 1993, secondo il quale il commissario del Governo riceve periodicamente dai competenti organi regionali un elenco delle deliberazioni adottate nell'esercizio delle funzioni amministrative statali delegate (disposizione, questa, che non aveva a suo tempo formato oggetto di specifica impugnazione). Nell'atto censurato dalla ricorrente la generica periodicità dell'invio assume carattere mensile, e in luogo del semplice elenco si chiedono le deliberazioni: si tratta quindi, non già di una ricognizione-esplicazione, ma di una vera e propria integrazione che, in quanto tendente a porre a carico della regione vincoli più gravosi di quelli legislativamente previsti, non può essere consentita ad una circolare.

Tale conclusione non muterebbe nemmeno ove si considerasse l'invio di cui si discute come una puntualizzazione del generale dovere di leale collaborazione alla cui osservanza le regioni sono tenute. Tale dovere, infatti, non può giustificare la trasformazione delle circolari ministeriali, nei rapporti tra Stato e regioni, da strumento di mera ricognizione ed esplicazione di disposizioni vigenti in atto di positiva concretizzazione di principi costituzionali.

11. - La regione Toscana si duole anche della previsione contenuta nel punto 6.2 della circolare, che configura come parametro per la valutazione della responsabilità dirigenziale, ai sensi dell'art. 20, comma 9, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, l'attuazione puntuale della circolare stessa da parte dei suoi destinatari e il coerente svolgimento delle attività da essa previste. Ad avviso della ricorrente, poiché tra i destinatari della circolare compaiono anche le regioni, la previsione in questione potrebbe essere interpretata come diretta anche a queste ultime, in violazione delle attribuzioni regionali in materia di ordinamento del personale.

La censura non è ammissibile.

Il fatto che la circolare sia destinata anche alle regioni non può far sorgere dubbi circa

l'oggetto del punto 6.2 e la sfera dei soggetti che in esso sono contemplati. La circolare riguarda le "funzioni di sovraintendenza e di coordinamento del commissario del Governo" e il personale dirigenziale considerato non può essere altro che quello preposto agli uffici del commissario del Governo.

12. - È fondato, infine, il conflitto di attribuzione sollevato dalla provincia autonoma di Trento contro la nota del 26 febbraio 1996, con la quale il commissario del Governo chiede, in attuazione di quanto stabilito al punto 6.1 della circolare del Ministro per la funzione pubblica 27 novembre 1995, l'invio delle deliberazioni adottate nell'esercizio delle funzioni amministrative statali delegate, corredate da un elenco contenente l'indicazione di quelle sottoposte a controllo di legittimità, nonché delle deliberazioni integrali attuative delle deleghe conferite con i decreti legislativi del 21 settembre 1995, nn. 429 e 430, in materia di trasporti e avviamento al lavoro.

Come si è già affermato nel precedente punto 9, il paragrafo 6.1 della circolare, al quale la nota si richiama, non si applica alle province autonome di Trento e di Bolzano; né la richiesta può trovare la sua base legale nell'art. 38 del d.P.R. 1 febbraio 1973, n. 49, al quale pure il commissario fa riferimento, posto che questa disposizione delle norme di attuazione impone la trasmissione di un semplice elenco. I decreti legislativi del 21 settembre 1995, nn. 429 e 430, con i quali sono state conferite deleghe in materia di trasporti e di avviamento al lavoro, non contengono poi, sul tema delle comunicazioni al commissario del Governo, una disciplina diversa da quella risultante dal citato art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 49 del 1973.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla regione Toscana nei confronti della circolare del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali n. 22/1995 del 27 novembre 1995, in riferimento ai punti 3.2, secondo capoverso, ultima parte, e 6.2;

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla provincia autonoma di Trento nei confronti della citata circolare del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, in riferimento ai punti 3.7 e 6.1;

Dichiara che spetta allo Stato, e per esso al Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, disciplinare con circolare ministeriale concernente i compiti del commissario del Governo, le materie oggetto dei punti 1.8, terzo capoverso, e 3.2, primo capoverso, della circolare del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali n. 22/1995 del 27 novembre 1995;

Dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, disciplinare con circolare i compiti delle regioni conseguenti all'esercizio delle funzioni delegate, nei termini di cui al punto 6.1, primo capoverso, della citata circolare; annulla conseguentemente il punto 6.1, primo capoverso, della circolare stessa;

Dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, stabilire con circolare che le comunicazioni della provincia autonoma di Trento al Governo sono effettuate, di norma, per il tramite del commissario del Governo; annulla

conseguentemente, nei confronti della provincia autonoma di Trento, il punto 3.3 della circolare del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali n. 22/1995 del 27 novembre 1995;

Dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al commissario del Governo per la provincia autonoma di Trento, invitare la provincia a far pervenire le deliberazioni assunte nell'esercizio delle funzioni amministrative delegate, nonché le deliberazioni integrali attuative delle deleghe conferite con i decreti legislativi nn. 429 e 430 del 21 settembre 1995; annulla conseguentemente la nota del commissario del Governo per la provincia autonoma di Trento del 26 febbraio 1996, prot. n. 310/Gab.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria l'8 aprile 1997.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.