

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **408/1998** (ECLI:IT:COST:1998:408)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **ONIDA**

Udienza Pubblica del **21/04/1998**; Decisione del **10/12/1998**

Deposito del **14/12/1998**; Pubblicazione in G. U. **16/12/1998**

Norme impugnate:

Massime: **24360 24361 24362 24363 24364 24365 24366 24367 24368 24369
24370 24371 24372 24373**

Atti decisi:

N. 408

SENTENZA 10-14 DICEMBRE 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, 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, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, secondo comma, 3, primo comma, lett. c) ed f), 4, primo comma, secondo comma e terzo comma, lett. a), 8, 9 e 20, commi dal primo al settimo, legge 15 marzo 1997, n. 59, recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa", e degli artt. 1, 2, 3, 8 e 9 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, recante "Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei comuni, con

la Conferenza Stato-città ed autonomie locali", promossi con ricorsi della Regione Siciliana e della Regione Puglia, notificati il 15 e 16 aprile ed il 26 e 29 settembre 1997, depositati il 19 e 24 aprile ed il 4 e 6 ottobre 1997, rispettivamente iscritti ai nn. 34, 35, 61 e 62 del registro ricorsi 1997.

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 aprile 1998 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Giovanni Pitruzzella e Giovanni Lo Bue per la Regione Siciliana, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 15 aprile 1997 e depositato il 19 aprile 1997 (Reg. ric. n. 34 del 1997), la Regione Siciliana ha proposto questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 20, 14, 15 e 17 dello statuto speciale nonché agli artt. 3, 5, 114 e 118 della Costituzione, degli articoli 8 e 9 della legge 15 marzo 1997, n. 59, per errore indicata come n. 50 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali). La ricorrente premette che la legge censurata, che per altri profili avrebbe compiuto una chiara opzione per la valorizzazione delle autonomie territoriali, si sarebbe ispirata ad un modello di organizzazione dei livelli di governo che comporta l'equiparazione di Regioni, Province e comuni, modello non rispondente all'attuale Costituzione, che sancisce la differente garanzia costituzionale delle Regioni rispetto a quella degli enti locali, tanto più se si ha riguardo alle Regioni speciali. Tale scelta emergerebbe sin dai primi quattro articoli della legge, che attribuirebbero sostanzialmente al Governo la ripartizione delle funzioni tra il livello regionale e quello locale, articoli che peraltro la Regione Siciliana dichiara di non impugnare sul presupposto che essi non si applichino al suo ordinamento. Viene impugnato invece l'art. 9 della legge, che, prevedendo l'unificazione della Conferenza Stato-Regioni-Province autonome con quella Stato-città e autonomie locali, inciderebbe direttamente sulla posizione della Regione Siciliana, per l'effetto di svuotamento del ruolo differenziato rispetto agli enti locali che ad essa deve essere riconosciuto. Emergerebbero profili di contraddittorietà dell'art. 9, che "consolida" la conferenza Stato-città, con precedenti scelte legislative che optavano invece per un sistema di necessaria intermediazione regionale nei rapporti fra Stato ed enti locali, così che potrebbe prospettarsi la irragionevolezza della disposizione impugnata. Ma, soprattutto, essa contrasterebbe con il sistema costituzionale, che comporterebbe la netta differenziazione della posizione delle Regioni, in particolare di quelle speciali, rispetto agli enti locali, differenziazione da cui dovrebbe discendere che la Regione ha la padronanza del sistema amministrativo interno e che le relazioni centro-periferia sono relazioni fra lo Stato e le Regioni. Alla giusta preoccupazione di evitare i rischi di un centralismo regionale altre dovrebbero essere, secondo la ricorrente, le risposte, come l'applicazione del principio di sussidiarietà e l'inserimento degli enti locali nei processi decisionali regionali. La ricorrente ipotizza, come conseguenza estrema delle sue premesse, una censura di legittimità costituzionale nei confronti della stessa previsione di una conferenza Stato-città: ma afferma che, anche a non voler accedere ad una soluzione radicale, l'art. 9 in esame sarebbe in contrasto con la Costituzione poiché, a seguito dell'unificazione della conferenza Stato-città con quella Stato-Regioni, la prima, da semplice organismo di informazione e di confronto, diverrebbe organo che interviene in processi decisionali relativi a decisioni di alta amministrazione immediatamente incidenti nell'ordinamento regionale, come la formazione di intese e la determinazione in via diretta del contenuto di atti di indirizzo e di programmazione. In subordine, poi, la Regione sostiene che sarebbe quanto meno necessario differenziare, nella

conferenza unificata, la posizione delle Regioni e degli enti locali, almeno sotto il profilo delle quote di rappresentanza, a favore delle Regioni: mentre nulla disporrebbe in proposito la disposizione impugnata. Sarebbe inoltre costituzionalmente illegittima la previsione della lettera a del comma 1 dell'art. 9, secondo cui la conferenza unificata partecipa a tutti i processi decisionali anche di interesse "interregionale e infraregionale", incidendo così sull'autonomia amministrativa e organizzativa della Regione nei suoi rapporti con gli enti locali o in quelli da essa autonomamente determinati con altre Regioni.

2. - La Regione Siciliana impugna altresì l'art. 8 della legge n. 59, in tema di atti di indirizzo e coordinamento. In primo luogo censura la lettera c del comma 5, ai sensi della quale è parzialmente abrogato l'articolo 2, comma 3, lettera d, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che includeva fra gli atti sottoposti al Consiglio dei ministri quelli di indirizzo e coordinamento, nel rispetto, per quanto riguarda le Regioni speciali, delle relative disposizioni statutarie. In tal modo, da un lato sarebbe scomparso l'obbligo di conformare l'esercizio della funzione di indirizzo agli statuti speciali, col rischio di una "particolare pervasività" della funzione; dall'altro verrebbe meno la riserva "in via tendenziale" al Consiglio dei ministri della funzione di indirizzo, in contrasto anche con gli artt. 92 e 95 della Costituzione, dai quali dovrebbe discendere la concentrazione nell'organo collegiale di governo dei poteri di indirizzo politico e amministrativo. In secondo luogo, sarebbe censurabile la previsione dell'art. 8, comma 3, secondo cui in caso di urgenza il Governo potrebbe adottare atti di indirizzo e coordinamento prescindendo dalle procedure di intesa preventiva con la conferenza Stato-Regioni, posto che in caso di effettiva urgenza l'ordinamento appresta altri strumenti, come il decreto legge e i poteri di ordinanza, mentre la previsione in questione si presterebbe a possibili e frequenti abusi. In terzo luogo, sarebbe incostituzionale il comma 2 dell'art. 8 nella parte in cui prevede che, ove l'intesa non sia raggiunta entro un certo termine, gli atti di indirizzo possono essere adottati dal Consiglio dei ministri previo parere della commissione parlamentare per le questioni regionali. Non si contesta la previsione di un meccanismo diretto a superare situazioni di blocco, ma la circostanza che non si indica che, per ricorrere legittimamente a tale meccanismo, il Governo deve avere tenuto un comportamento leale, effettivamente diretto a raggiungere l'intesa. Infine, l'intero art. 8 si porrebbe in contrasto con la Costituzione in quanto non menziona il principio, affermato nella consolidata giurisprudenza di questa Corte, per cui l'esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento deve conformarsi al principio di legalità sostanziale, onde occorrono sempre norme specifiche di legge che fondino l'esercizio della funzione in un determinato ambito e delimitino il possibile contenuto sostanziale degli atti di indirizzo.

3. - Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio, sostenendo in primo luogo che il ricorso sarebbe inammissibile in quanto la legge di delega n. 59 del 1997 riguarderebbe solo le Regioni a statuto ordinario. In subordine, l'Avvocatura erariale sostiene che, quand'anche dovesse ritenersi applicabile alla Regione Siciliana la norma dell'art. 9 relativa all'unificazione della conferenza Stato-Regioni con la conferenza Stato-città, resterebbero comunque rispettate le competenze previste nello statuto speciale, atteso il diverso rango delle due normative, mentre il concreto mancato rispetto di tale limite potrebbe riscontrarsi solo in sede di esame dei decreti legislativi: onde anche sotto questo profilo il ricorso sarebbe inammissibile. Per quanto attiene all'art. 8 della legge, la difesa del Presidente del Consiglio rileva che esso costituisce una disposizione di tipo procedimentale sull'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, senza pregiudizio delle corrette modalità di esercizio che dovranno, di volta in volta, basarsi su specifiche norme di legge: onde non avrebbe pregio la censura di violazione del principio di legalità sostanziale. Non sarebbe poi ravvisabile nella Costituzione una riserva al Consiglio dei ministri della funzione di indirizzo e coordinamento, né sarebbero irragionevoli i meccanismi previsti per le situazioni di urgenza o di mancata intesa del Governo con la conferenza Stato-Regioni, dovendosi sempre presumere il richiamo alla leale collaborazione.

4. - Gli articoli 1; 2, comma 2; 3, comma 1, lettere c ed f; 4, commi 1, 2, 3, lettera a e 5; 8; 9, comma 1; 20, commi da 1 a 7, della legge n. 59 del 1997 sono stati impugnati dalla Regione

Puglia con ricorso notificato il 16 aprile 1997 e depositato il 24 aprile 1997 (Reg. Ric. n. 35 del 1997). Premesso che la legge nel suo insieme appare ispirata ad un complessivo disegno di riduzione delle garanzie dell'autonomia regionale, il cui ruolo verrebbe, negli artt. 1 e 2, incostituzionalmente equiparato a quello degli enti locali, un primo gruppo di censure riguarda la delega di cui all'art. 1 della legge e le ulteriori specificazioni contenute negli artt. 2, 3 e 4. Si afferma in primo luogo l'illegittimità della previsione di un generico "conferimento" di funzioni a Regioni ed enti locali (art. 1, comma 1), che unificherebbe in tale concetto nozioni da tenere distinte, come trasferimento e delega di funzioni, previsti dalla Costituzione nei riguardi delle Regioni, ed attribuzione di funzioni, prevista nei riguardi degli enti locali; nonché della equiparazione delle potestà normative spettanti a Regioni, Province e comuni, che si attuerebbe con l'art. 2, comma 2 (ai cui sensi "in ogni caso la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni sarà disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, dalle Regioni e dagli enti locali"). Sempre secondo la ricorrente, l'oggetto della delega sarebbe solo apparentemente precisato, poiché, elencandosi non le materie da trasferire, bensì quelle che rimangono in capo allo Stato, si avrebbe solo un'indicazione di ciò che non è oggetto di delega. D'altra parte questa formulazione della delega sarebbe solo apparentemente vantaggiosa per le Regioni, in quanto esse dovrebbero comunque attendere le determinazioni statali per intervenire nelle nuove materie; e le competenze non riservate allo Stato sono destinate genericamente a Regioni ed enti locali, così sostanzialmente parificandosene la collocazione costituzionale, e "decostituzionalizzando" le garanzie a favore delle Regioni, messe alla mercé della legge ordinaria. Nell'art. 4, comma 3, lettera a, il criterio di sussidiarietà sarebbe utilizzato, in violazione dell'art. 115 della Costituzione, in funzione antiregionalista, in quanto da un lato le competenze vengono attribuite dallo Stato a tutti gli enti, illegittimamente equiparati, dall'altro lato le Regioni dovranno conferire agli enti locali tutte le funzioni, nelle materie dell'art. 117 della Costituzione, che non richiedano l'esercizio unitario a livello regionale. Sarebbe infine incostituzionale la previsione, nell'art. 4, comma 5, di un potere sostitutivo dello Stato, da esercitarsi con decreti legislativi, nel caso di inadempimento della Regione, entro il termine stabilito, all'obbligo di individuare puntualmente le funzioni trasferite o delegate agli enti locali e quelle mantenute in capo alla Regione medesima. Tale delega al Governo non risponderebbe ai requisiti costituzionali, in quanto sarebbe incerta nell'an, non sapendosi se le Regioni saranno inadempienti, e nel quomodo mancando i principi della distribuzione delle competenze; e avrebbe un oggetto eventuale, definibile solo ex post in ragione di un comportamento illegittimo della Regione. Sarebbero pertanto violati gli articoli 76, 5, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione.

5. - Un secondo gruppo di censure, per contrasto con gli artt. della Costituzione, si appunta sull'art. 9 della legge, concernente l'unificazione della conferenza Stato-Regioni con la conferenza Stato-città. La Regione ricorrente, premesso che la conferenza Stato-Regioni costituirebbe "un punto insostituibile ed irrettrattabile, a Costituzione vigente, del raccordo tra lo Stato e le Regioni", nonché "lo strumento essenziale", per la leale cooperazione, lamenta che con la unificazione si avrebbe un organo della composizione variabile, posta nella discrezionalità del Governo, in cui si confronterebbero soggetti, come le Regioni, le cui funzioni e compiti sono garantiti dalla Costituzione, con soggetti le cui funzioni sono determinate da leggi ordinarie. Proprio in base al principio di sussidiarietà, il luogo naturale per la collaborazione e il coordinamento tra Regione ed enti locali si collocherebbe nell'ambito regionale; mentre spostare a livello nazionale la sede del coordinamento finirebbe oltre tutto per favorire esclusivamente le grandi città. Anche la Regione Puglia censura poi specificamente la lettera a del comma 1 dell'art. 9, ove si prevede che la conferenza Stato-Regioni partecipa anche ai processi decisionali di interesse interregionale e infraregionale, ciò che inciderebbe sull'autonomia amministrativa e organizzativa delle Regioni nei rapporti con gli enti locali e in quelli autonomamente determinati con le altre Regioni. Infine la Regione osserva che non vale ad escludere l'illegittimità dell'art. 9 la circostanza che l'unificazione delle due conferenze riguarda solo le materie e i compiti di interesse comune delle Regioni e degli enti locali, poiché l'impostazione della legge di delega farebbe sì che tutte le materie e i

compiti non statali apparirebbero, incostituzionalmente, comuni a Regioni ed enti locali.

6. - Un terzo gruppo di censure riguarda l'art. 8 della legge in tema di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento. La disciplina dettata intenderebbe far venir meno la possibilità dell'esercizio della funzione di indirizzo in via legislativa a favore di una procedura tutta amministrativa in cui lo Stato si riserverebbe "un forte potere di supremazia sovrana". Perciò la disciplina contrasterebbe con gli artt. 5 e 118 della Costituzione e con la consolidata giurisprudenza di questa Corte, che richiede il rispetto del principio di legalità sostanziale e la spettanza della deliberazione dell'atto di indirizzo al Consiglio dei ministri. Dubbi di legittimità, in base agli stessi parametri, susciterebbe altresì la previsione che in caso di urgenza si possa provvedere senza intesa preventiva con la conferenza Stato-Regioni, previsione che si presterebbe ad un uso improprio e distorto di uno strumento di intervento straordinario.

7. - Una ulteriore censura è mossa dalla Regione ricorrente nei confronti del disposto di cui all'art. 3, lettera c, della legge, secondo cui in sede di emanazione dei decreti delegati dovranno essere individuate le forme di cooperazione strutturali e funzionali, prevedendosi controlli sostitutivi statali e la presenza di rappresentanti statali nelle strutture di raccordo. Esso sarebbe in contrasto con l'art. 9, lettera b, che richiede la concentrazione delle forme di raccordo nella conferenza Stato-Regioni, e sarebbe di dubbia legittimità in riferimento agli artt. 5, 117, 118, 119 e 123 della Costituzione, in quanto le forme di cooperazione che operino a livello regionale o infraregionale spetterebbero alle Regioni stesse, e forme di cooperazione operanti a livello nazionale sarebbero bensì possibili quando siano coinvolti interessi di rilievo nazionale, ma sarebbe illegittima la presenza di poteri statali sostitutivi all'infuori dei limitati casi in cui occorra salvaguardare un valore costituzionale fondamentale.

8. - La ricorrente afferma che sarebbe di dubbia legittimità costituzionale l'art. 3, lettera f, il quale prevede la possibilità per l'amministrazione dello Stato di avvalersi di uffici regionali e locali (d'intesa con gli enti interessati o con gli organismi rappresentativi degli stessi). In ogni caso, sarebbe grave che la disposizione in oggetto non preveda la condizione della necessaria copertura finanziaria degli oneri aggiuntivi da parte della amministrazione statale. Sussisterebbe dunque la violazione degli artt. 118 e 119 della Costituzione.

9. - Da ultimo, la Regione Puglia, rilevato come sia particolarmente oscura la portata dei primi sette commi dell'art. 20 della legge, afferma che, se da essi si volesse dedurre che regolamenti di delegificazione statali possano intervenire in materie di competenza regionale, operando fino alla nuova disciplina regionale, ciò contrasterebbe con il principio, affermato nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui i regolamenti governativi non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale, e lo strumento della delegificazione non può operare per fonti di diversa natura, tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia.

10. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che il ricorso della Regione Puglia sia dichiarato inammissibile o comunque infondato. In ordine all'art. 1 della legge, l'Avvocatura erariale afferma che l'impiego della formula comprensiva di "conferimento" di funzioni non comporta un'equiparazione fra i diversi soggetti destinatari, a ciascun gruppo dei quali la previsione normativa si applicherà nel rispetto delle specifiche peculiarità. Quanto poi alla censura relativa al criterio di identificazione delle funzioni da conferire, l'Avvocatura rileva che essa presenta aspetti di paradossalità, investendo una norma ispirata al massimo favore regionalista; che il trasferimento dovrà avere ad oggetto, secondo quanto chiariscono i commi 2, 3 e 4 dell'art. 1, tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nel territorio di competenza, in atto svolti dallo Stato o da altri soggetti pubblici, esclusi soltanto le funzioni e i compiti espressamente elencati, senza che residui alcun potere discrezionale al legislatore delegato. La censura sarebbe, sotto tale profilo, inammissibile, prima ancora che infondata. Né sarebbe dato di vedere come potrebbe il legislatore delegato privilegiare gli enti locali a danno delle Regioni, senza violare i principi di località e di sussidiarietà, espressamente richiamati

dalla legge. Per le stesse ragioni non sarebbero fondate le censure relative all'uso del criterio di sussidiarietà. In ordine alla delega al Governo per la disciplina in via sostitutiva delle funzioni degli enti locali, prevista dall'art. 4, comma 5, della legge, la difesa del Presidente del Consiglio sostiene anzitutto che la censura mossa dal ricorso sarebbe inammissibile, in quanto volta a lamentare una incostituzionalità generica della norma senza assumere che tale vizio ridondi in lesione della sfera di competenza regionale. Comunque, l'oggetto della delega non sarebbe indefinito, ma solo condizionato all'inadempimento regionale; e i principi e criteri direttivi sarebbero quelli elencati nei precedenti commi dello stesso art. 4. Quanto all'unificazione delle conferenze Stato-Regioni e Stato-città, prevista dall'art. 9 della legge, si osserva che la logica che presiede al nuovo istituto è la stessa che presiede alle conferenze dei servizi, cioè l'esame contestuale, da parte dei rappresentanti di tutti gli interessi da ponderare, dei problemi di interesse comune. Solo i decreti delegati, che dovranno definire forme e modalità della partecipazione dei rappresentanti degli enti locali, potrebbero, in ipotesi, ledere in concreto le competenze regionali: onde la censura sarebbe allo stato inammissibile. Sull'art. 8, in tema di indirizzo e coordinamento, l'Avvocatura contesta le censure mosse dal ricorso con gli stessi argomenti, sopra esposti al punto 3, usati per replicare alle analoghe censure mosse allo stesso articolo dal ricorso della Regione Siciliana, osservando inoltre che la scelta dei meccanismi previsti per le situazioni di urgenza o di mancata intesa appartengono alla insindacabile discrezionalità del legislatore, in assenza di parametri costituzionali di riferimento. Quanto all'art. 3, lettera c, osserva che l'eventuale difetto di chiarezza e coordinamento della norma non concreterebbe un vizio di costituzionalità, e che l'estrema genericità delle previsioni non consente di configurare un attentato alle prerogative regionali finché non saranno emanati i decreti delegati: la censura sarebbe pertanto inammissibile. In ordine alla censura concernente la utilizzazione da parte dello Stato degli uffici regionali (art. 3, lettera f), si afferma che l'avvalimento è tipica forma di collaborazione fra enti pubblici, e che la copertura finanziaria attiene alle modalità e condizioni che i decreti delegati dovranno disciplinare: l'attuale censura sarebbe dunque inammissibile. In merito all'art. 20 della legge, infine, l'Avvocatura afferma che si tratta di censura puramente ipotetica, e che l'interpretazione su cui essa si fonda è errata. I sei commi dell'articolo 20 conterrebbero sia disposizioni procedurali sulla delegificazione, sia criteri sostanziali di semplificazione cui i regolamenti dovranno attenersi. Le disposizioni costituenti principi generali dell'ordinamento giuridico e destinate ad operare direttamente fino a più puntuale normazione regionale, ai sensi del comma 7 dell'art. 20, non potrebbero che essere quelle sostanziali: onde sarebbe pacifico che la delegificazione di cui ai primi commi dell'art. 20 non si applichi alle leggi regionali.

11. - Con successivo ricorso, notificato il 26 settembre 1997 e depositato il 4 ottobre 1997 (Reg. Ric. n. 61 del 1997), la Regione Siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 14, 15, 17 e 20 dello statuto speciale, nonché agli artt. 3, 5, 92, 95, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, degli artt. 1, 2, 8, commi 1 e 4, e 9 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la conferenza Stato-città ed autonomie locali). La ricorrente ricorda che le disposizioni impugnate sono state emanate sulla base della delega conferita al Governo dall'art. 8 (recte: 9) della legge n. 59 del 1997, e afferma che esse sono affette dagli stessi vizi che inficiano quest'ultimo, a sua volta impugnato con il ricorso di cui si è detto sopra, al n. 1. Il ricorso ripropone i profili e gli argomenti del precedente, e conclude sostenendo che le censure mosse comportano l'illegittimità costituzionale delle norme del decreto legislativo n. 281 del 1997, ed in particolare degli articoli impugnati, "nella parte in cui unificando la conferenza Stato-regioni e quella Stato-città, per compiti e materie di interesse comune, non prevedano una qualche forma di preminenza nel processo decisionale delle regioni". Più evidente sarebbe, in specie, la violazione delle norme statutarie ad opera delle disposizioni impugnate "nella parte in cui paiono consentire di ritenere le determinazioni assunte nella conferenza unificata, con il dissenso della Regione Siciliana, vincolanti anche nei confronti di

quest'ultima, pure in relazione alla sfera dei rapporti tra la regione e gli enti locali siciliani ovvero con riguardo all'ordinamento ed all'attività di questi ultimi".

12. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato. Esso sarebbe inammissibile in quanto la legge di delega n. 59 del 1997 e il decreto legislativo delegato n. 281 del 1997 riguarderebbero esclusivamente le regioni ordinarie. L'Avvocatura osserva poi che, anche se si ritenessero applicabili alla regione Siciliana l'art. 9 della legge e il decreto delegato, l'applicabilità della normativa resterebbe comunque limitata alla parte in cui non confligge con le sovraordinate disposizioni dello statuto speciale: e che, in ogni caso, le competenze della conferenza unificata attengono a quegli aspetti sui quali vi sia un sovrapporsi di competenze statali, regionali e locali, al fine di effettuare l'opportuno coordinamento, secondo la logica delle conferenze di servizi.

13. - Con ricorso notificato il 29 settembre 1997 e depositato il 6 ottobre 1997 (Reg. Ric. n. 62 del 1997) la regione Puglia ha impugnato a sua volta il decreto legislativo n. 281 del 1997, e in particolare gli artt. 2, 3, 8 e 9, per violazione degli artt. 5, 115, 117, 118, 76 e 97 della Costituzione, nonché dell'art. 9 della legge n. 59 del 1997 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Con un primo motivo la ricorrente sostiene che gli artt. 8 e 9 del decreto impugnato, che disciplinano l'unificazione della conferenza Stato-regioni con la conferenza Stato-città, nonché le modalità di convocazione e le funzioni della conferenza unificata, rappresenterebbero "la spia più evidente di un tentativo di decostituzionalizzare le garanzie dell'autonomia regionale", equiparandola anche negli strumenti e nelle procedure a quella degli enti locali. Richiamate le argomentazioni già svolte nel precedente ricorso a sostegno dell'incostituzionalità dell'art. 9 della legge di delega, la ricorrente afferma che è sintomatico di un atteggiamento poco rispettoso del rapporto Regione-autonomie locali l'art. 2 del decreto legislativo, che pone a fondamento delle attribuzioni della conferenza Stato-Regioni il fine di garantire la partecipazione delle regioni anche ai processi decisionali "di interesse interregionale ed infraregionale", così incidendo sull'autonomia organizzativa e amministrativa delle regioni. Afferma poi che affiora a livello interpretativo la tendenza a rendere definitivamente comuni a regioni ed enti locali tutte le materie non statali, come emergerebbe dalla tendenza a tornare ad una interpretazione restrittiva delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, per poter assegnare direttamente agli enti locali funzioni in materie che il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 aveva considerato attratte nella competenza regionale. Con un secondo motivo di ricorso la regione Puglia lamenta la violazione dell'art. 76 della Costituzione ad opera dell'art. 8, commi 2 e 3, e dell'art. 9, commi 5, 6 e 7, del decreto, che disciplinano la composizione e le modalità di convocazione, e rispettivamente le funzioni della conferenza Stato-città, oggetti estranei alla delega contenuta nell'art. 9 della legge, che riguardava solo la definizione e l'ampliamento delle funzioni della conferenza Stato-Regioni e la sua unificazione con la conferenza Stato-città. Col terzo motivo di ricorso si lamenta che l'art. 3 del decreto legislativo, contraddicendo tanto il ruolo assegnato alla conferenza Stato-regioni che la stessa logica cui si ispira il decreto nell'individuare le funzioni, consente al Governo, in caso di "motivata urgenza", di provvedere in mancanza dell'intesa con la conferenza stessa, sottoponendo a questa i provvedimenti in via successiva, con semplice obbligo del medesimo Governo di esaminarne le osservazioni ai fini di eventuali deliberazioni successive. L'ipotesi della urgenza motivata sarebbe generica e si presterebbe ad un uso strumentale da parte del Governo. L'art. 3 del decreto attuerebbe in modo discutibile la delega, in base alla quale il Governo era chiamato a specificare le materie per le quali l'intesa è obbligatoria e a disciplinare i casi di dissenso. Invece il decreto sembrerebbe stabilire e contemporaneamente smentire l'obbligatorietà dell'intesa, poiché mentre da un lato stabilisce che le disposizioni in esame si applicano in tutti i casi nei quali l'intesa è prevista dalla legislazione vigente, sembrerebbe poi derogare a tale obbligatorietà consentendo al Governo di provvedere senza intesa in caso di urgenza. Inoltre mancherebbe qualsiasi disposizione che miri a circoscrivere la possibilità per il Governo di aggirare l'obbligo dell'intesa; mentre si sarebbe potuto, per i casi di urgenza, ridurre drasticamente il termine per conseguire l'intesa,

ovvero qualificare e sostanziare l'urgenza che legittima il Governo a provvedere senza intesa. Ad analoghe censure si presterebbe l'art. 2 del decreto, che consente al Governo, in caso d'urgenza, discrezionalmente valutata, di effettuare in via successiva la consultazione sugli atti per i quali essa è obbligatoria.

14. - Anche in quest'ultimo giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato. Ad avviso dell'Avvocatura erariale, la prima censura, relativa alla affermata equiparazione delle regioni agli enti locali, sarebbe viziata dalla arbitrarietà della equazione che ne è alla base, e che pretende di desumere dalla partecipazione ad una conferenza unificata una equiordinazione di ordinamenti: mentre la conferenza svolgerebbe le proprie funzioni in relazione ai compiti sui quali vi sia un sovrapporsi di competenze statali, regionali e locali, ai fini di un opportuno coordinamento. La seconda censura, di eccesso di delega, sarebbe inammissibile in quanto il vizio non ridonderebbe in lesione delle prerogative regionali; in subordine, essa sarebbe infondata, in quanto le norme del decreto legislativo sulla conferenza Stato-città, riproducendo quasi letteralmente quelle contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 luglio 1996, istitutivo della conferenza medesima, costituirebbero, in dettaglio, quella "legificazione" della conferenza che la legge di delega avrebbe operato in via di principio, ponendosi in rapporto di necessaria e funzionale attuazione con quest'ultima. Quanto alle censure mosse col terzo motivo del ricorso, l'Avvocatura osserva che la legge di delega prevedeva che venisse definita l'area della obbligatorietà dell'intesa, e dunque anche possibili ipotesi di esclusione della stessa, una delle quali potrebbe ben essere l'urgenza. La norma si porrebbe d'altronde in linea con la ratio ispiratrice dell'art. 8 della legge, che a proposito degli atti di indirizzo e coordinamento, prevede l'esclusione dell'intesa, e la consultazione successiva, nel caso di urgenza; mentre ipotizzare un uso distorto di tale facoltà del Governo costituirebbe un inammissibile processo alle intenzioni, tanto più che il procedimento in esame è per definizione ispirato al principio di leale collaborazione fra Stato e regioni.

Considerato in diritto

1. - I quattro ricorsi, due della Regione Siciliana e due della regione Puglia, investono da un lato gli articoli 1, 2, 3, 4, 8, 9 e 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), proponendo in parte questioni fra loro identiche o analoghe; dall'altro, gli artt. 1, 2, 3, 8 e 9 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la conferenza Stato-città ed autonomie locali), emanato sulla base della delega contenuta nell'art. 9 della predetta legge, muovendo in parte censure identiche o analoghe a quelle proposte nei confronti della norma di delega. Pertanto i giudizi, fra loro connessi, possono essere riuniti per essere decisi con unica pronunzia.

2. - Le questioni proposte possono essere distinte in quattro gruppi. Il primo concerne censure mosse, dalla sola regione Puglia nel primo ricorso, ai primi quattro articoli della legge n. 59 del 1997, concernenti la delega per il conferimento di funzioni a regioni ed enti locali ed i relativi criteri direttivi; il secondo gruppo di questioni, sollevate da entrambe le regioni nei ricorsi contro la legge n. 59, investe l'art. 8, in tema di indirizzo e coordinamento; il terzo gruppo di censure, anch'esse in gran parte comuni alle due regioni, e sviluppate in tutti i quattro ricorsi, riguarda la disciplina della conferenza Stato-regioni e la sua unificazione con la conferenza Stato-città, come stabilite sia nell'art. 9 della legge di delega, sia nel decreto

legislativo delegato; a parte, infine, va considerata la questione sollevata dalla regione Puglia nei confronti dell'art. 20 della legge n. 59, in tema di regolamenti di delegificazione. Il primo gruppo di censure investe principalmente i criteri con i quali il legislatore delegante ha previsto l'allocazione di nuove funzioni e compiti ai livelli di governo e di amministrazione delle regioni e degli enti locali. La delega, come configurata nell'art. 1 della legge, concerne il "conferimento", sia alle regioni che agli enti locali, ai sensi degli artt. 5, 118 e 128 della Costituzione, di funzioni e compiti amministrativi, intendendosi per "conferimento" il trasferimento, la delega o l'attribuzione di funzioni e compiti (comma 1). In linea di principio, sono conferiti a regioni ed enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà, "tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici" (comma 2). Sono esclusi dal conferimento solo le funzioni e i compiti riconducibili a materie espressamente elencate (comma 3), nonché altri compiti di rilievo nazionale da individuare d'intesa con la conferenza Stato-Regioni, e quelli svolti localmente da camere di commercio e università (comma 4). La disciplina legislativa delle funzioni conferite spetta alle regioni nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione; nelle restanti materie le regioni avranno potestà legislativa delegata ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione; in ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni sarà disposta, "secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, dalle regioni e dagli enti locali" (art. 2). Con i decreti legislativi delegati debbono, fra l'altro, essere individuati tassativamente i compiti residui delle amministrazioni statali; essere indicate le funzioni da conferire alle regioni anche ai fini dell'art. 3 della legge n. 142 del 1990 (che affida alle Regioni il compito di organizzare l'esercizio delle funzioni di comuni e Province), e quelle da conferire agli enti locali ai sensi degli artt. 128 e 118, primo comma, della Costituzione; essere individuate le procedure e gli strumenti di raccordo (art. 3). È stabilito inoltre che nelle materie di cui all'art. 117 le regioni conferiranno agli enti locali "tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale", mentre nelle altre materie saranno i decreti delegati a conferire le funzioni a regioni ed enti locali nell'osservanza di vari principi, fra cui quello di sussidiarietà (art. 4). Ai fini dell'applicazione dell'art. 3 della legge n. 142 del 1990 e del principio di sussidiarietà ciascuna regione dovrà adottare, entro sei mesi dall'approvazione di ciascun decreto delegato, una legge per la puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione medesima. Qualora non provveda entro il termine, il Governo è fin d'ora delegato ad emanare, entro novanta giorni dalla scadenza, uno o più decreti legislativi delegati "di ripartizione di funzioni tra regione ed enti locali, le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge regionale", dunque con efficacia suppletiva e cedevole (art. 4, comma 5). Con riguardo a questo complesso sistema normativo che caratterizza la delega conferita al Governo, la regione Puglia lamenta in primo luogo la equiparazione del ruolo delle regioni e di quello degli enti locali, che si ispirerebbe ad un disegno di riduzione delle garanzie dell'autonomia regionale. Essa risulterebbe anzitutto dalla previsione, nell'art. 1, comma 1, di un generico "conferimento" di funzioni, che unifica sia il trasferimento e la delega, previsti dagli artt. 117 e 118 della Costituzione per le regioni, sia l'attribuzione di funzioni agli enti locali prevista dagli artt. 118, primo comma, e 128 della Costituzione; e si manifesterebbe altresì nella equiparazione delle potestà normative spettanti a regioni ed enti locali per la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni (art. 2, comma 2). Ancora, secondo la regione ricorrente, la previsione di una destinazione generica alle regioni e agli enti locali delle funzioni non riservate allo Stato realizzerebbe una sostanziale parificazione della collocazione costituzionale delle regioni e degli enti locali, e una "decostituzionalizzazione" delle garanzie a favore delle regioni, che resterebbero alla mercé della legge ordinaria, la quale potrebbe domani riprendere a favore dello Stato o conferire agli enti locali ciò che oggi viene conferito alle regioni stesse. La ricorrente censura altresì il modo in cui il legislatore delegante ha fatto riferimento al principio di sussidiarietà, che sarebbe utilizzato "in funzione antiregionalista", dato che, da un lato, in base ad esso, il legislatore delegato attribuirà le funzioni anche agli enti locali; dall'altro lato, le regioni saranno tenute a

conferire agli enti locali, nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale (art. 4, comma 1).

3. - Le questioni non sono fondate. La Costituzione conferisce al legislatore statale, ai fini della realizzazione del disegno complessivo di autonomia ispirato ai principi di cui all'art. 5, sia il potere-dovere di regolare per ogni ramo della pubblica amministrazione "il passaggio delle funzioni statali attribuite alle regioni" ai sensi dell'art. 118, primo comma (VIII disp. trans. e fin., secondo comma); sia il potere di "delegare alla regione l'esercizio di altre funzioni amministrative" (art. 118, secondo comma); sia, infine, quello di attribuire direttamente alle Province, ai comuni e agli altri enti locali le funzioni amministrative "di interesse esclusivamente locale" nelle materie di spettanza regionale (art. 118, primo comma), e più in generale di determinare le funzioni di province e comuni con le "leggi generali della Repubblica" che fissano i principi della loro autonomia (art. 128). Nell'esercizio di questi poteri il legislatore statale gode di spazi di discrezionalità: così nello scegliere le materie in cui delegare alle regioni ulteriori funzioni; nell'individuare direttamente le funzioni di interesse esclusivamente locale attribuite agli enti locali o nel demandare invece alla regione, nell'esercizio della sua potestà legislativa e anche in attuazione del principio del "normale" esercizio decentrato delle funzioni amministrative della medesima (art. 118, terzo comma), il compito di identificare specificamente la dimensione dei relativi interessi "in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio", come ad esempio si esprime l'art. 3, comma 2, della legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali; o ancora nell'individuare le esigenze e gli strumenti di raccordo fra diversi livelli di governo per un esercizio coordinato delle funzioni o per attuare la cooperazione nelle materie in cui coesistono competenze diverse. Ciò che rileva dal punto di vista costituzionale è che non siano violate le sfere di attribuzioni garantite alle regioni, nonché, a livello di principio, a comuni e province, dalle norme costituzionali, e più in generale che la disciplina del riparto di competenze e dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali sia in armonia con le regole e i principi derivanti dalle stesse norme costituzionali. La scelta, entro questi limiti, di modelli di riparto di funzioni e di disciplina di rapporti più nettamente ispirati al potenziamento del ruolo della regione anche per quanto attiene all'assetto delle funzioni degli enti locali, ovvero invece alla determinazione diretta, con legge statale, di sfere di attribuzioni amministrative degli enti locali, garantite a priori anche nei confronti del legislatore regionale, rientra nell'ambito delle legittime scelte di politica istituzionale, che possono volta a volta avvalersi di questo o quello strumento apprestato in questo campo dalle norme costituzionali, e che non hanno ragione di essere discusse in questa sede, se non quando si tratti di verificare in concreto l'osservanza dei limiti costituzionalmente imposti. La legge n. 59 del 1997 contiene una assai ampia delega al Governo per l'attuazione, fra l'altro, di un organico disegno di ulteriore decentramento di funzioni (dopo quello realizzato, per quanto riguarda le regioni, e sempre per via di legislazione delegata, in base all'art. 17 della legge n. 281 del 1970 e successivamente, con criteri meno restrittivi, in base all'art. 1 della legge n. 382 del 1975): e comporta l'impiego, da parte del legislatore delegato, di tutta la gamma di strumenti costituzionalmente ammessi per il decentramento delle funzioni, dal trasferimento di nuove funzioni amministrative alle regioni nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione (utilizzando i margini di flessibilità insiti nella definizione legislativa delle materie elencate dalla Costituzione), alla delega alle regioni di funzioni in altre materie, alla attribuzione di funzioni agli enti locali. La legge non solo non confonde fra loro tali diversi strumenti (che l'art. 1, comma 1, espressamente e distintamente evoca, sia pure poi ricomprendendoli per comodità espressiva nel termine di "conferimento" di funzioni e compiti amministrativi, senza perciò che venga meno la differenza del titolo costituzionale del conferimento, con la relativa disciplina), ma opera una netta distinzione fra le materie spettanti alle regioni ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, nel cui ambito è fondamentalmente rimesso alle regioni stesse il compito di individuare le funzioni da decentrare ulteriormente agli enti locali e quelle che invece richiedono "l'unitario esercizio a livello regionale" (art. 4, comma 1), e le altre materie, nelle quali il riparto di funzioni attraverso la delega alle regioni o l'attribuzione agli enti locali è direttamente effettuato dai decreti delegati (art. 4, comma 2). Parimenti, sono rispettati i limiti costituzionali per quanto

attiene al decentramento della potestà normativa. Infatti l'art. 2 della legge ribadisce anzitutto la spettanza alle regioni della potestà legislativa propria quando si tratti di disciplina riconducibile alle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, e attribuisce alle stesse - sul modello di quanto già disposto dall'art. 7 del d.P.R. n. 616 del 1977 - potestà legislativa di attuazione, ai sensi del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, nelle "restanti materie", nelle quali cioè il conferimento di funzioni amministrative avviene per delega ai sensi dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione. Quanto poi alla disciplina "dell'organizzazione e dello svolgimento" delle funzioni, cioè degli aspetti organizzativi e procedurali, essa è demandata alle regioni o agli enti locali "secondo le rispettive competenze", e dunque a seconda che alle une o agli altri le funzioni medesime siano trasferite, delegate o attribuite, ribadendo l'autonomia organizzativa che alle regioni è direttamente garantita dalla Costituzione (cfr. art. 117, primo alinea, e art. 123 della Costituzione), e a comuni e province è riconosciuta, in attuazione dell'art. 128 della Costituzione, dagli artt. 4 e 5 della legge n. 142 del 1990; e precisando che tale autonomia trova esplicazione "nell'ambito della rispettiva potestà normativa", e dunque nel rispetto delle regole e dei limiti propri di ciascuno di tali ambiti, volta a volta secondo i caratteri propri della potestà statutaria, legislativa o regolamentare delle Regioni o della potestà normativa degli enti locali. Nemmeno a questo riguardo si verifica perciò alcuna commistione o illegittima equiparazione della posizione costituzionale dei diversi enti dotati di autonomia. Il sistema disegnato dalla legge di delega non realizza una "decostituzionalizzazione" delle attribuzioni regionali: non postula infatti alcun potere del legislatore delegato di sottrarre alle Regioni competenze loro spettanti per Costituzione, mentre attribuzioni che dipendano da scelte del legislatore ordinario restano per loro natura "retrattabili", nei limiti in cui ciò non comporti, anche indirettamente, una lesione dello status garantito alle Regioni dalle norme costituzionali. Né, infine, si può dire che il richiamo ripetuto al principio di sussidiarietà venga utilizzato in modo contrastante con le regole costituzionali sull'autonomia regionale: in particolare, mentre nelle materie dell'art. 117 della Costituzione - cioè nell'ambito delle competenze proprie delle Regioni, ad esse garantite dalla Costituzione - l'attuazione del principio in relazione ai livelli di governo sub-statali è fondamentalmente rimessa alla Regione stessa, cui spetta disciplinare il conferimento agli enti locali delle funzioni "che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale" (art. 4, comma 1), fuori di queste materie è al legislatore delegato che viene rimessa la realizzazione del riparto di funzioni e di compiti fra Regioni ed enti locali (art. 4, comma 2). In ogni caso, leggi regionali e decreti delegati dovranno a ciò provvedere sulla base non solo del principio di sussidiarietà, ma anche degli altri principi e criteri previsti dalla legge di delega (art. 4, comma 3).

4. - La ricorrente Regione Puglia denuncia altresì una duplice violazione dell'art. 76 della Costituzione. In primo luogo, la delega per il conferimento di funzioni avrebbe un oggetto non precisato, elencandosi nella legge di delega non già le materie da conferire, bensì quelle escluse dal conferimento, e che dunque non sono oggetto di delega. In secondo luogo, la delega al Governo per la disciplina in via sostitutiva del riparto delle funzioni fra Regione ed enti locali, per il caso in cui la Regione non vi provveda entro il termine stabilito (art. 4, comma 5), sarebbe incerta nell'an ad oggetto eventuale e definibile solo ex post ed incerta nel quomodo mancando i principi sulla distribuzione delle competenze che verrebbe operata dal legislatore delegato.

5. - Le questioni non sono fondate. Quanto alla prima, il criterio prescelto dal legislatore delegante per la individuazione delle funzioni da conferire è indubbiamente innovativo e tale da comportare l'espansione del decentramento al di là di quanto strettamente richiesto per l'attuazione delle norme costituzionali in tema di autonomie regionali e locali: anziché individuare nominatim gli ambiti materiali cui attengono le funzioni da conferire, si procede - in conformità al principio di sussidiarietà, non a caso indicato al primo posto tra i criteri direttivi della delega (art. 4, comma 2, lettera a) - alla elencazione delle materie e dei compiti esclusi dal decentramento (art. 1, comma 3 e comma 4, lettere a, b, d, e); e si demanda, in una serie di altre materie, ad un procedimento d'intesa nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni

la individuazione dei "compiti di rilievo nazionale" da mantenere in capo alle amministrazioni statali (art. 1, comma 4, lettera c). Stabilita questa delimitazione "in negativo", la delega per il conferimento concerne "tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità", nonché "tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici" (art. 1, comma 2). Non si può dire dunque che l'oggetto della delega resti indeterminato: esso è delimitato sia in negativo, attraverso la identificazione delle materie escluse e dei compiti da eccettuare dal decentramento, sia in positivo, attraverso i criteri del riferimento agli interessi e alla promozione dello sviluppo delle comunità regionali e locali, e della localizzabilità nel rispettivo territorio. La delimitazione dell'area della delega è bensì, in parte, effettuata attraverso "clausole generali", come quelle da ultimo richiamate: ma non si può dire che ciò sia in ogni caso precluso dall'art. 76 della Costituzione, posto che la definizione, costituzionalmente necessaria, dell'oggetto della delega non può non tener conto della natura e dei caratteri dell'oggetto medesimo. Il ricorso a clausole generali, come quella ben nota della "organicità" nel conferimento di funzioni (cfr. art. 1 della legge n. 382 del 1975), o quelle impiegate dal legislatore delegante nella legge n. 59, accompagnate dall'indicazione di principi come quelli di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, responsabilità e unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione (art. 4, comma 3, lettere a, b, c, e, f, g, h), appare coerente con un disegno di decentramento che non mira a modificare questo o quel riparto specifico di funzioni e di compiti, ma a ridisegnare complessivamente ed in modo coerente l'allocazione dei compiti amministrativi fra i diversi livelli territoriali di governo.

6. - Quanto al secondo profilo di denunciata violazione dell'art. 76 della Costituzione, attinente al particolare meccanismo di intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, delineato nell'art. 4, comma 5, della legge impugnata, va osservato anzitutto che il contenuto delle norme delegate ivi previste corrisponde a ciò che in astratto il legislatore statale sarebbe abilitato a compiere direttamente: vale a dire ripartire le funzioni amministrative fra Regioni ed enti locali, attraverso lo strumento dell'attribuzione agli enti locali delle funzioni di interesse esclusivamente locale (art. 118, primo comma, Cost.). In tal modo peraltro si verrebbe, se non ad esaurire, a comprimere ampiamente lo spazio nel quale le Regioni sono chiamate, in forza dell'art. 118, terzo comma, della Costituzione, a decentrare ulteriormente nel loro territorio le funzioni amministrative, nella forma della delega agli enti locali; e soprattutto si rischierebbe di irrigidire in modo uniforme la configurazione delle funzioni e del loro esercizio sul territorio, senza poter tenere conto della diversità dei contesti territoriali e anche delle legittime scelte che in questo campo possono essere compiute, sia pure nell'alveo del principio costituzionale che favorisce la devoluzione "in basso" delle funzioni ogni volta che sia possibile (come emerge dalla locuzione dell'art. 118, terzo comma, secondo cui "normalmente" le regioni esercitano le funzioni loro devolute mediante delega o utilizzazione degli uffici degli enti locali). Ben si comprende dunque come, già nel contesto dell'ordinamento delle autonomie locali, il legislatore statale abbia inteso, con l'art. 3 della legge n. 142 del 1990, attribuire alle Regioni un ruolo di identificazione degli interessi comunali e provinciali "in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio", e di "organizzazione" dell'esercizio delle funzioni a livello locale, cioè di disciplina del modo in cui esse si collocano e si raccordano nel contesto regionale, sottolineando così un ruolo della Regione come "centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali" (sentenza n. 343 del 1991). La legge n. 59 del 1997 va oltre, ma nella stessa direzione, chiamando le Regioni, nell'ambito delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, a definire il riparto delle funzioni al proprio interno con criteri analoghi a quelli seguiti dallo stesso legislatore statale, e cioè identificando le funzioni che "richiedono l'unitario esercizio a livello regionale" e devolvendo tutte le altre ai comuni, alle Province e agli altri enti locali (art. 4, comma 1), in conformità al principio di sussidiarietà. Proprio per evitare che l'inerzia delle Regioni comprometta l'attuazione di questo disegno complessivo, si prevede un termine di sei mesi, decorrente dall'entrata in vigore di ciascun decreto legislativo di conferimento delle

funzioni, entro il quale ogni Regione dovrà adottare una legge per la "puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione stessa". Scaduto invano tale termine, alle Regioni inadempienti si sostituisce il Governo con appositi decreti delegati "di ripartizione delle funzioni tra Regione ed enti locali", destinati peraltro a valere solo in via suppletiva, fino a quando non intervenga la legge regionale (art. 4, comma 5). L'oggetto della delega è dunque definito; e altrettanto definito è il termine (novanta giorni dalla scadenza del predetto termine di sei mesi imposto alle Regioni) entro il quale è esercitata la potestà delegata al Governo. Eventuale è solo il verificarsi delle circostanze che rendono necessario l'esercizio della delega (l'inadempimento regionale): ma una delega in tal modo "condizionata" al verificarsi di eventi estranei alla volontà sia del Parlamento delegante, sia del Governo delegato, non è di per sé in contrasto con il modello di cui all'art. 76 della Costituzione. Né si può dire che manchi la determinazione dei principi e criteri direttivi della delega: essi infatti sono quegli stessi che l'art. 4 indica al comma 2 per i conferimenti di funzioni operati in via normale e definitiva dalla legge regionale, o, fuori delle materie dell'art. 117, dai decreti legislativi delegati (tra cui il principio di sussidiarietà, espressamente richiamato ancora nel comma 5), nonché quelli enunciati nell'art. 3 della legge n. 142 del 1990, alla cui applicazione deve essere intesa la legge regionale di individuazione delle funzioni devolute agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione: legge la cui mancata adozione entro il termine stabilito abilita il Governo ad adottare il decreto delegato che disciplina in via suppletiva la materia.

7. - La Regione Puglia ha impugnato poi due disposizioni particolari, contenute nell'art. 3 della legge - che precisa i contenuti dei decreti legislativi di conferimento delle nuove funzioni - rispettivamente alla lettera c e alla lettera f. La prima di esse riguarda la previsione della individuazione di procedure e strumenti di raccordo e di forme di cooperazione strutturali e funzionali che consentano la collaborazione fra livelli di governo, anche con eventuali interventi sostitutivi nel caso di inadempienze nell'esercizio delle funzioni conferite, e della presenza di rappresentanti statali, regionali e locali nelle strutture necessarie per l'esercizio di funzioni di raccordo, indirizzo, coordinamento e controllo. Ad avviso della ricorrente, tale previsione da un lato confligge con quella dell'art. 9, lettera b, che richiederebbe la concentrazione nella conferenza Stato-Regioni delle funzioni di raccordo, dall'altro lato sarebbe di dubbia legittimità costituzionale perché le forme di collaborazione a livello interregionale o infraregionale spetterebbero alle Regioni, mentre nel caso di forme di collaborazione a livello nazionale, possibili quando siano coinvolti interessi di rilievo nazionale, poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni sarebbero ammissibili solo quando occorra salvaguardare un valore costituzionale fondamentale.

8. - La questione è infondata. La generica previsione di forme di cooperazione "strutturali e funzionali" e di interventi sostitutivi non appare di per sé in contrasto con norme costituzionali, poiché anzi il principio di leale cooperazione, più volte richiamato nella giurisprudenza di questa Corte (tra le molte, sentenze nn. 49, 482 e 483 del 1991, nn. 19 e 242 del 1997), implica proprio la ricerca di tali forme là dove si intersecano competenze ed interessi afferenti a diversi livelli di governo. Né è vietato al legislatore statale prevedere e disciplinare forme di collaborazione anche fra Regioni o fra queste e gli enti locali, negli ambiti e con modalità che non ledano la fondamentale autonomia organizzativa delle Regioni, e anche forme di intervento sostitutivo per ovviare alle eventuali inerzie o inadempienze tali da mettere in pericolo interessi unitari, sulla base di presupposti e con l'osservanza di modalità a loro volta rispettose dell'autonomia costituzionale degli enti. Se poi, in concreto, specifiche previsioni o discipline dei decreti legislativi delegati risultassero in contrasto con i principi costituzionali, sarebbe ad esse, e non alla legge di delega, che dovrebbero rivolgersi le censure relative. Quanto al denunciato contrasto fra l'art. 3, lettera c e l'art. 9, lettera b - a parte il rilievo che si tratta di un problema di coordinamento fra norme diverse, e non della lamentata violazione di principi costituzionali - basta osservare che il criterio, enunciato dall'art. 9, di una concentrazione in capo alla conferenza Stato-Regioni di "tutte le attribuzioni relative ai rapporti tra Stato e Regioni" non può che essere inteso in senso tendenziale, tale da non escludere del tutto la

possibilità di stabilire in casi particolari altre forme di raccordo.

9. - La lettera f, dell'art. 3 concerne la previsione della possibilità per l'amministrazione dello Stato di avvalersi, per la cura di interessi nazionali, di uffici regionali o locali, d'intesa con gli enti interessati o con gli organismi rappresentativi degli stessi. Secondo la ricorrente Regione Puglia, tale strumento, nei riguardi degli uffici regionali, non sarebbe ammesso dalla Costituzione, che conoscerebbe solo la delega di funzioni amministrative alle Regioni; e comunque non sarebbe legittima la mancata previsione della necessaria copertura finanziaria degli oneri aggiuntivi da parte della amministrazione statale.

10. - Anche tale questione non è fondata. Come questa Corte ha affermato (cfr. sentenze n. 35 del 1972 e n. 216 del 1987), deve ritenersi sussistente la possibilità per lo Stato di avvalersi degli uffici regionali, così come è espressamente prevista la possibilità per la Regione di avvalersi di uffici di enti locali (art. 118, terzo comma, Cost.). Il rispetto necessario dell'autonomia delle Regioni, anche sotto il profilo della provvista dei mezzi finanziari necessari per fronteggiare nuovi oneri, è presupposto per la legittima configurazione in concreto delle "modalità e condizioni" per l'attuazione di tale forma di collaborazione, ed è tendenzialmente assicurato anche dalla previsione, nella norma denunciata, di una intesa "con gli enti interessati o con gli organismi rappresentativi degli stessi".

11. - Il secondo gruppo di censure, sollevate da entrambe le Regioni ricorrenti, riguarda, come si è detto, la disciplina, contenuta nell'art. 8 della legge n. 59, dell'attività di indirizzo e coordinamento. In tale articolo si stabilisce che gli atti di indirizzo sono adottati previa intesa con la conferenza Stato-Regioni; che, quando l'intesa non sia raggiunta entro il termine fissato, essi sono adottati con delibera del Consiglio dei ministri, previo parere della commissione parlamentare per le questioni regionali; che in caso di urgenza il Consiglio dei ministri può provvedere senza previa intesa: in tal caso i provvedimenti adottati sono sottoposti alla conferenza a posteriori e il Governo è tenuto a riesaminare gli atti sui quali sia stato espresso parere negativo. È poi disposta l'abrogazione di preesistenti norme generali sull'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, fra cui quella contenuta nell'art. 2, comma 3, lettera d, della legge n. 400 del 1988, che includeva gli atti di indirizzo e coordinamento fra quelli sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri. Entrambe le Regioni ricorrenti lamentano, in primo luogo, che la previsione dell'esercizio della funzione di indirizzo solo in via amministrativa violerebbe il principio di legalità sostanziale, affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, che impone di porre a fondamento di ciascun atto di indirizzo norme specifiche di legge che delimitino il potere governativo.

12. - Sotto questo profilo, la questione non è fondata. Le disposizioni generali in tema di indirizzo e coordinamento contenute nella legge n. 59 del 1997, come già, in passato, quelle contenute in altre leggi, alcune delle quali sono state abrogate dal comma 5 dell'art. 8 in esame, hanno una portata meramente procedurale, e non valgono da sole a rendere possibile da parte del Governo l'emanazione di atti di esercizio della funzione di indirizzo: è invece necessaria, a tale fine, la presenza di norme legislative che fondino e delimitino sostanzialmente l'esercizio della funzione, indicando l'oggetto degli atti di indirizzo e dettando criteri sufficienti a indirizzarne a loro volta il contenuto (cfr. sentenze n. 150 del 1982, n. 338 del 1989, n. 359 del 1991, n. 124 del 1994 e n. 18 del 1997). Non può dunque ritenersi in alcun modo violato il principio di legalità sostanziale.

13. - Le Regioni lamentano poi che, in forza dell'abrogazione della disposizione contenuta nell'art. 2, comma 3, lettera d, della legge n. 400 del 1988, sarebbe venuta meno la tendenziale riserva alla competenza del Consiglio dei ministri dell'esercizio della funzione di indirizzo, posto che oggi la deliberazione dell'organo collegiale di governo è prevista solo per il caso di mancata intesa con la conferenza Stato-Regioni o di procedura d'urgenza senza intesa preventiva.

14. - Sotto questo profilo, la questione è fondata. Questa Corte ha ripetutamente affermato il principio per cui l'esercizio in via non legislativa della funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni è soggetto a precisi requisiti di procedura, dovendo far capo all'organo collegiale di Governo (cfr. sentenze n. 338 del 1989, n. 453 del 1991, n. 124 del 1994 e n. 18 del 1997). Essa infatti non può identificarsi con una funzione propria dell'amministrazione statale volta a volta competente per materia (ché, anzi, va ad incidere per definizione in ambiti di azione amministrativa che spettano alle Regioni), ma è espressione del potere, demandato in concreto dalla legge al Governo nazionale, di assicurare la salvaguardia di interessi unitari non frazionabili. La deliberazione necessaria del Consiglio dei ministri esprime appunto l'assunzione di responsabilità a livello dell'organo chiamato a delineare, sotto la direzione del Presidente del Consiglio, la "politica generale del Governo" (art. 95 della Costituzione), in ordine alla esigenza di indirizzare e coordinare l'attività delle Regioni in vista di interessi unitari individuati dalla legge della Repubblica. Tale competenza collegiale necessaria non può venir meno neanche nell'ipotesi di atti di indirizzo su cui si sia raggiunta l'intesa nella conferenza Stato-Regioni, sia perché si tratta di una competenza radicata nelle norme costituzionali concernenti la struttura e l'attività del Governo, e dunque non disponibile, sia perché nemmeno l'intesa nella conferenza, tanto più se conseguita solo a maggioranza, potrebbe consentire l'introduzione di nuovi vincoli all'autonomia delle singole Regioni al di fuori dei presupposti sostanziali e procedurali costituzionalmente necessari. Le disposizioni dei primi quattro commi dell'art. 8 della legge n. 59 - che sanciscono il principio della previa intesa con la conferenza Stato-Regioni o con la Regione interessata per l'adozione degli atti di indirizzo, la facoltà del Governo di adottarli unilateralmente, previo parere della commissione parlamentare per le questioni regionali, ove l'intesa non sia raggiunta entro il termine di quarantacinque giorni, la facoltà del Governo di provvedere in caso d'urgenza senza l'osservanza di tali procedure, sottoponendo in via successiva l'atto alla conferenza e alla commissione parlamentare, e infine la trasmissione alle competenti commissioni parlamentari degli atti di indirizzo - non potrebbero di per sé essere interpretate nel senso che autorizzino l'adozione di atti di indirizzo da parte di organi diversi dal Consiglio dei Ministri quando sia intervenuta l'intesa prevista dal comma 1. Infatti gli adempimenti procedurali ivi espressamente disciplinati sono tutti volti a regolare i rapporti del Governo con le Regioni e con il Parlamento, non ad incidere sulle competenze nell'ambito del Governo stesso. Ma è l'abrogazione espressa, insieme ad altre norme generali sulla funzione di indirizzo, dell'art. 2, comma 3, lettera d, della legge n. 400 del 1988, volto proprio a stabilire in via generale la competenza del Consiglio dei ministri per l'adozione degli atti di indirizzo, che appare in contrasto con il principio, di derivazione costituzionale, della necessità di tale competenza. Tale disposizione abrogativa deve dunque essere dichiarata costituzionalmente illegittima, con l'effetto di ripristinare l'efficacia della disposizione abrogata. Risulta in tal modo assorbita l'ulteriore questione sollevata dalla Regione Siciliana nei confronti della medesima disposizione di abrogazione espressa, in quanto essa avrebbe fatto venir meno la garanzia, resa esplicita nel testo della disposizione abrogata, del rispetto delle disposizioni statutarie ai fini dell'adozione di atti di indirizzo nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale.

15. - Entrambe le Regioni ricorrenti denunciano come contrastante con la Costituzione la previsione della possibilità di esercizio, in caso di urgenza, della funzione di indirizzo senza intesa preventiva con la conferenza Stato-Regioni. Tale previsione si presterebbe ad abusi o usi distorti da parte del Governo; secondo la Regione Siciliana sarebbe inoltre illegittima la norma secondo cui, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, il Consiglio dei ministri può provvedere col solo parere della commissione parlamentare per le questioni regionali, in quanto non prevede che per ricorrere legittimamente a tale meccanismo il Governo deve aver tenuto un comportamento leale, effettivamente diretto al raggiungimento dell'intesa.

16. - La questione non è fondata. La previsione della previa intesa con la conferenza o con la Regione specificamente interessata è certamente idonea a connotare in senso meno autoritativo e più collaborativo i modi di esercizio del potere di indirizzo e coordinamento, secondo una linea che questa Corte ha indicato come possibile (sentenza n. 18 del 1997): ma

non risponde ad una necessità costituzionale. D'altra parte, nel caso in cui l'intesa non sia raggiunta, la previsione di meccanismi in certo senso sostitutivi, o comunque di un potere del Governo di provvedere unilateralmente, sia pure con ulteriori garanzie procedurali, appare necessaria al fine di non lasciare sguarnito di garanzia l'interesse unitario per la cui salvaguardia la legge ha fondato in concreto il potere governativo. L'ipotesi che il Governo utilizzi questa sua facoltà per svuotare di senso la prescrizione dell'intesa, o non rispetti l'esigenza di esplorare effettivamente le possibilità di accordo, attiene alla sfera delle eventualità di fatto, frutto di una patologia costituzionale, sempre suscettibili di controllo e di rimedio ove si tenga conto che il principio di leale cooperazione deve in ogni caso informare, ancorché non sia esplicitamente richiamato dalla legge, i rapporti reciproci fra Stato e Regioni.

17. - Il terzo gruppo di censure, mosse in tutti i quattro ricorsi, e concernenti sia l'art. 9 della legge di delega, sia il decreto legislativo delegato n. 281 del 1997, tocca il tema della unificazione della conferenza Stato-Regioni con quella Stato-città, nonché della disciplina delle conferenze e della loro attività. La conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, istituita in via amministrativa fin dal 1983 (d.P.C.M. 12 ottobre 1983), fu poi prevista e disciplinata dall'art. 12 della legge n. 400 del 1988 e dal successivo d.P.R. n. 418 del 1989, con "compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale" (art. 12, comma 1, legge n. 400 del 1988). Ne fanno parte, sotto la presidenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, i Presidenti di tutte le Regioni ordinarie e speciali e delle due Province autonome di Trento e Bolzano. La conferenza Stato-città ed autonomie locali fu istituita con d.P.C.M. 2 luglio 1996 con "compiti di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, e di studio, informazione e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie di comuni e Province e su quelle delegate ai medesimi enti da leggi dello Stato" (art. 1). Ne fanno parte, sotto la presidenza del Presidente del Consiglio, alcuni membri del Governo, i Presidenti dell'ANCI (Associazione dei comuni) e dell'UPI (Unione delle Province) e un certo numero di Sindaci e di Presidenti di Provincia designati dalle due associazioni. L'art. 9 della legge n. 59 del 1997 ha delegato il Governo ad emanare un decreto legislativo volto a "definire ed ampliare le attribuzioni" della conferenza Stato-Regioni, "unificandola, per le materie e i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei comuni, con la conferenza Stato-città ed autonomie locali". Tra i criteri e principi direttivi della delega compaiono il potenziamento dei poteri e delle funzioni della conferenza Stato-Regioni, "prevedendo la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria"; la semplificazione delle procedure di raccordo fra Stato e Regioni, concentrando nella conferenza tutte le attribuzioni relative ai rapporti tra Stato e Regioni; la specificazione delle materie per le quali è obbligatoria l'intesa e della disciplina per i casi di dissenso; la definizione delle forme e modalità della partecipazione dei rappresentanti degli enti locali. Il decreto legislativo n. 281 del 1997, emanato in attuazione della delega, disciplina appunto le attribuzioni della conferenza Stato-Regioni, "ferme restando le competenze ad essa attribuite", nonché la sua unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune, con la conferenza Stato-città (art. 1). Esso precisa la tipologia degli atti della conferenza (intese, accordi, provvedimenti, inviti e proposte, ecc.), e i casi in cui essa è obbligatoriamente sentita, prevedendo altresì che la consultazione in caso di urgenza possa avvenire in via successiva anziché preventiva (art. 2); disciplina le modalità per la promozione e la sanzione delle intese, applicabili in tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa con la conferenza, stabilendo anche a questo proposito che in caso di urgenza il Governo possa prescindere sottoponendo il provvedimento alla conferenza in via successiva (art. 3); dispone poi l'unificazione delle due conferenze per le materie e i compiti di interesse comune delle Regioni e degli enti locali, specificando la tipologia degli interventi della conferenza unificata (pareri, intese, ecc.), modellata su quella stabilita per la conferenza Stato-Regioni (artt. 8, comma 1, e 9, commi 1 e 2); disciplina la composizione, il funzionamento e le competenze della conferenza Stato-città, sostanzialmente traducendo in legge, con poche varianti, la disciplina

già contenuta nel d.P.C.M. 2 luglio 1996, istitutivo della conferenza stessa (art. 8, commi 2, 3 e 4, e art. 9, commi 5 e 6); regola le modalità per l'espressione dell'assenso, nell'ambito della conferenza, delle Regioni nonché, distintamente, dei rappresentanti degli enti locali (art. 9, comma 4).

18. - Avverso tale disciplina le ricorrenti muovono anzitutto una censura di carattere generale e radicale, sostenendo che l'unificazione delle due conferenze realizzerebbe una incostituzionale equiparazione di Regioni ed enti locali, che godono invece di statuto costituzionale differenziato; mentre la sede naturale per la cooperazione fra Regione ed enti locali si troverebbe a livello regionale. L'unificazione condurrebbe - per le materie comuni, che di fatto si estenderebbero, data l'impostazione della legge di delega, a tutte le materie e i compiti non statali - ad una composizione variabile della conferenza, in cui si confronterebbero enti dalle funzioni costituzionalmente garantite con altri le cui funzioni sono determinate dalla legge (ricorso della Regione Puglia); i rappresentanti delle autonomie locali verrebbero a partecipare a processi decisionali di alta amministrazione in cui si realizza la collaborazione fra Stato e Regioni (ricorso della Regione Siciliana). La Regione Siciliana lamenta poi che non sia prevista nella conferenza unificata una qualche forma di preminenza delle Regioni nel processo decisionale, almeno sotto il profilo di una diversità delle quote di rappresentanti; e che le norme impugnate del decreto legislativo consentano di ritenere le determinazioni della conferenza unificata, assunte con il dissenso della Regione Siciliana, vincolanti anche nei confronti di quest'ultima, pure in relazione alla sfera dei rapporti tra la Regione e gli enti locali esistenti al suo interno, ovvero con riguardo all'ordinamento e all'attività di questi ultimi.

19. - Le questioni, sotto questi profili, non sono fondate. Si è già detto (sopra, n. 3) come, purché siano rispettati i confini delle rispettive attribuzioni e della rispettiva autonomia e i principi costituzionali in materia, la legge della Repubblica possa operare scelte discrezionali in ordine alla disciplina dei rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali. La stessa previsione della conferenza Stato-Regioni, quale strumento di raccordo fra il Governo e le autonomie regionali, come la previsione della istituzione di una conferenza Stato-città quale strumento di raccordo fra il Governo e le rappresentanze delle autonomie comunali e provinciali, rappresentano scelte non costituzionalmente vincolate. Parimenti, è una scelta discrezionale, non in contrasto con la Costituzione, la previsione della conferenza unificata, con la presenza sia dei rappresentanti delle Regioni, sia di quelli delle autonomie locali, quale strumento di raccordo fra Governo e sistema delle autonomie, allorché siano in discussione argomenti di interesse comune vuoi delle Regioni, vuoi degli enti locali (come certamente è la disciplina legislativa delegata destinata ad attuare il vasto disegno di decentramento contenuto nella legge n. 59: cfr. infatti gli artt. 6 e 9, comma 2, della legge stessa, che prevedono sugli schemi di decreti legislativi il parere obbligatorio, rispettivamente, delle due conferenze e, dopo la sua istituzione, della conferenza unificata). Anzi, una volta fatta la scelta di dotarsi di strumenti di raccordo nelle due direzioni (delle Regioni e delle autonomie locali), l'unificazione delle conferenze, oltre a rappresentare un elemento di semplificazione dei procedimenti, è idonea a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze emergenti in tema di assetto delle autonomie, lasciando meno spazio a rigide divisioni o contrapposizioni suscettibili di sfociare in ostacoli o resistenze al processo di decentramento. Del resto, si può ricordare che già nel provvedimento istitutivo della conferenza Stato-città si prevedeva che i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome partecipassero di diritto alle riunioni della conferenza quando fossero all'ordine del giorno argomenti che, pur riguardando le autonomie locali, coinvolgessero altresì interessi o competenze regionali (art. 2, comma 2, secondo periodo, del d.P.C.M. 2 luglio 1996). Le Regioni potrebbero lamentare una lesione della loro posizione costituzionale se l'unificazione delle due conferenze desse luogo ad un organismo indifferenziato, nel cui ambito i rappresentanti regionali mescolassero il loro voto con quello degli altri rappresentanti, così che non emergesse distintamente il punto di vista delle Regioni: in tal caso non si sarebbe potuto, a rigore, parlare di uno strumento di raccordo fra lo Stato e le Regioni, idoneo a verificare le convergenze fra i due interlocutori, ma piuttosto di un organismo misto avente altre caratteristiche e altra utilità. Ma la legge di delega non prevede

affatto il venir meno dell'identità delle due conferenze, e delle rappresentanze in esse presenti, bensì solo il loro congiunto operare "per le materie e i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei comuni" (art. 9, comma 1). A sua volta il decreto legislativo n. 281 del 1997 prevede che, nell'ambito della conferenza unificata, ai fini delle relative deliberazioni, ferma restando la necessità dell'assenso del Governo, l'assenso delle Regioni e degli enti locali sia assunto attraverso il "consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la conferenza Stato-Regioni e la conferenza Stato-città ed autonomie locali", consenso a sua volta espresso di regola all'unanimità dei membri dei due gruppi, o in ogni caso dalla maggioranza di ciascuno di essi (art. 9, comma 4). Non hanno dunque ragion d'essere le censure secondo le quali, con l'unificazione delle conferenze, i rappresentanti delle autonomie locali verrebbero a partecipare a procedimenti di raccordo fra lo Stato e le Regioni, o addirittura a poter vincolare la volontà della Regione in ordine ai rapporti con i rispettivi enti locali; né vi potrebbe essere luogo a valutare l'equilibrio numerico fra le diverse rappresentanze nell'ambito della conferenza unificata. Infatti, come si è detto, non si ha affatto una commistione delle rappresentanze, ma solo una unificazione funzionale, nell'ambito di un sistema in cui i Presidenti delle Regioni conservano la loro esclusiva rappresentanza delle istanze regionali ed esprimono distintamente la volontà delle Regioni medesime, mentre è solo la rappresentanza governativa ad essere propriamente unificata.

20. - Entrambe le ricorrenti contestano poi, in particolare, la disposizione dell'art. 9, comma 1, lett. a della legge, ripresa e confermata dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo, secondo cui la conferenza Stato-Regioni partecipa a tutti i processi decisionali, oltre che di interesse regionale, anche "di interesse interregionale e infraregionale": con ciò si inciderebbe sull'autonomia amministrativa e organizzativa delle Regioni nei loro rapporti con gli enti locali o in quelli, da esse autonomamente determinati, con altre Regioni.

21. - La questione è infondata nei termini di seguito precisati. Le disposizioni in esame non possono intendersi nel senso che il Governo o i membri della conferenza possano provocare la deliberazione della medesima su qualsiasi argomento, anche d'interesse esclusivo di una o più Regioni o di parte di esse, trasformando così la conferenza in uno strumento - contrario alla Costituzione - di ingerenza in processi decisionali facenti capo all'esclusiva competenza e responsabilità delle Regioni o di alcune di esse. La conferenza Stato-Regioni è prevista dalla legge "con compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia" (art. 12, comma 1, legge n. 400 del 1988). Dunque la premessa per l'intervento della conferenza è sempre la presenza di una qualche implicazione degli "indirizzi di politica generale" di pertinenza degli organi statali, e la conferenza è sede di raccordo per consentire alle Regioni di partecipare a processi decisionali che resterebbero altrimenti nella esclusiva disponibilità dello Stato: ciò anche quando l'implicazione di politica generale riguardi oggetti che, per la loro localizzazione, concernano una o più Regioni o anche solo una parte del loro territorio. In tale preciso significato va intesa l'espressione "processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale". Così intese, le disposizioni impugnate non prestano il fianco alle censure mosse dalle ricorrenti.

22. - Sotto un diverso profilo, la Regione Puglia censura la disposizione dell'art. 3 del decreto legislativo, ove, disciplinando i procedimenti di intesa con la conferenza Stato-Regioni, si stabilisce che, in caso di urgenza, discrezionalmente valutata dal Governo, quest'ultimo può provvedere anche senza preventiva intesa, sottoponendo l'atto alla conferenza in via successiva. In tal modo si consentirebbe al Governo di aggirare l'obbligo dell'intesa, in contrasto con la previsione di un potenziamento delle funzioni della conferenza, di cui all'art. 9, comma 1, lett. a), della legge n. 59. Sarebbe altresì male attuata la delega di cui all'art. 9, comma 1, lett. c) della stessa legge n. 59, secondo cui il Governo avrebbe dovuto specificare le materie per le quali l'intesa è obbligatoria e disciplinare i casi di dissenso, perché il decreto, prevedendo la possibilità generica di omettere l'intesa in caso di urgenza,

contemporaneamente affermerebbe e smentirebbe il principio della obbligatorietà dell'intesa medesima. Ad analoghe censure si presterebbe inoltre, secondo la ricorrente, l'art. 2, comma 5, del decreto legislativo impugnato, che consente al Governo, il quale invochi ragioni di urgenza, discrezionalmente valutate, di omettere la consultazione preventiva della conferenza, sottoponendo l'atto ad essa in via successiva.

23. - Le questioni non sono fondate nei termini di seguito precisati. L'art. 9, comma 1, della legge n. 59, nel fissare oggetto e criteri della delega al Governo per una disciplina volta a "definire ed ampliare le attribuzioni" della conferenza Stato-Regioni, stabilisce fra i principi direttivi quello del "potenziamento dei poteri e delle funzioni della conferenza prevedendo la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale" (da intendersi nel senso appena precisato) almeno a livello di attività consultiva obbligatoria" (lett. a). Il decreto legislativo, in particolare agli artt. 2 e 5, specifica le categorie di oggetti su cui la conferenza deve essere sentita, in parte innovando in senso estensivo previsioni delle leggi previgenti, e ferme restando le altre disposizioni legislative, non innovate, che pure prevedono il parere della conferenza medesima (cfr. art. 1, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 281 del 1997). Così, mentre l'art. 12, comma 5, lett. a) della legge n. 400 del 1988 prevedeva la consultazione della conferenza "sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le Regioni", l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 stabilisce che essa è obbligatoriamente sentita "in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni", generalizzando la partecipazione consultiva obbligatoria sull'attività e sull'iniziativa normativa del Governo nelle materie regionali. Mentre l'art. 12, comma 5, lett. b) della legge n. 400 del 1988 prevedeva la consultazione della conferenza "sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali", l'art. 5 del d.lgs. n. 281 prevede il parere della conferenza sullo schema dell'annuale disegno di legge "comunitaria", nonché sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di competenza delle Regioni, danno attuazione alle direttive comunitarie ed alle sentenze della Corte di giustizia delle comunità europee. Nel quadro di questa estensione della competenza consultiva della conferenza ad intere categorie di atti statali, non è lesiva dell'autonomia regionale, né dei criteri della delega, la statuizione dell'art. 2 del decreto, secondo cui in caso di urgenza la consultazione preventiva - prevista dalle norme dello stesso decreto legislativo o da leggi preesistenti - può essere omessa, realizzandosi invece una consultazione successiva (pur sempre inquadrabile nell'attività consultiva obbligatoria ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. a) della legge n. 59), vuoi nell'ambito di successive fasi di procedimenti non ancora conclusi (art. 2, comma 5, lett. a) e b) del d.lgs. n. 281), vuoi dopo l'adozione definitiva dei provvedimenti, con obbligo del Governo di valutare (espressamente) il parere ai fini dell'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi (art. 2, comma 6). Considerazioni analoghe valgono per quanto riguarda l'art. 3 del decreto legislativo, in tema di intese. Il decreto legislativo non contiene una normativa esaustiva sulla conferenza, sicché la disciplina in esso contenuta si integra con quella derivante dalla legislazione preesistente, e non innovata, e con quella derivante da altre disposizioni della stessa legge n. 59 del 1997 (come l'art. 8, comma 1, ove si dispone, come si è visto, che, salvo il caso dell'urgenza, gli atti di indirizzo sono adottati previa intesa con la conferenza o con la singola Regione interessata, mentre l'art. 12, comma 5, lett. b) della legge n. 400 del 1988 prevedeva solo la consultazione della conferenza "sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento"). In particolare, l'art. 9, comma 1, della legge n. 59 stabilisce fra i criteri della delega quello della "specificazione delle materie per le quali è obbligatoria l'intesa e della disciplina per i casi di dissenso" (lett. c). In questo quadro, non è illegittimo il disposto dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo, che, invece di individuare autonomamente le "materie per le quali è obbligatoria l'intesa", stabilisce che le norme in esso contenute si applicano "a tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella conferenza Stato-Regioni": così definendo per relationem, ma non perciò in contrasto con la delega, i casi in cui è obbligatoria l'intesa. Anche a questo proposito, non è di per sé censurabile la previsione - destinata a valere nei casi di intesa previsti dalla legislazione vigente - secondo cui, in caso di

motivata urgenza, il Governo può provvedere senza la previa intesa con la conferenza, sottoponendo in questo caso l'atto alla conferenza medesima in via successiva, con l'obbligo per il Governo di esaminarne le osservazioni ai fini di deliberazioni successive (art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 281). Si tratta infatti di una deroga ad un obbligo - quello della preventiva intesa - che discende per lo più da legge ordinaria: come il legislatore delegato aveva il potere di definire i casi in cui è obbligatoria la previa intesa - e lo ha fatto rinviando in toto alla legislazione previgente - così esso poteva legittimamente delimitare tale obbligo, escludendolo nei casi di urgenza, anche nelle ipotesi di intesa previste da leggi ordinarie preesistenti. Né si può dire che ciò contrasti con il criterio del "potenziamento dei poteri e delle funzioni" della conferenza, di cui all'art. 9, comma 1, lett. a) della legge n. 59, poiché il ruolo e il rilievo complessivi della conferenza discendono dall'insieme delle disposizioni che la riguardano; e nel complesso la disciplina recata dal decreto legislativo n. 281 comporta senz'altro un ampliamento delle sue funzioni.

24. - Ciò che si è osservato vale, peraltro, nei casi nei quali la previsione del parere o dell'intesa, pur giustificata dagli interessi costituzionali in gioco, discende da una scelta del legislatore statale non direttamente imposta da norme costituzionali o comunque sovraordinate. In queste ipotesi, come si è detto, le norme generali degli artt. 2, commi 5 e 6, e 3, comma 4, del decreto legislativo n. 281 derogano legittimamente, in parte qua, alle altre norme, preesistenti o poste dallo stesso decreto legislativo, che prevedono pareri obbligatori della conferenza o intese con la medesima. Nei casi, invece, in cui il parere della conferenza o l'intesa con la medesima si configuri, in concreto, come espressione di un vincolo costituzionale discendente dalla particolarità dell'oggetto (cfr., ad esempio, nel contesto dei rapporti fra Stato e singole Regioni, le sentenze n. 747 del 1988, n. 337 del 1989, nn. 21 e 482 del 1991, n. 242 del 1997), o di obblighi comunque non derogabili dal legislatore ordinario, non potrebbe lasciarsi alla determinazione del Governo, nemmeno in nome di ragioni di urgenza, la scelta fra sottoposizione dell'atto alla conferenza in via preventiva, ai fini del parere o dell'intesa, e sottoposizione ad essa, in via successiva, dell'atto adottato senza previo parere o previa intesa. Le disposizioni in esame vanno interpretate nel senso che esse si riferiscano solo alle ipotesi (costituenti peraltro l'id quod plerumque accidit), di parere o intesa richiesti dalla legge ordinaria e non costituzionalmente vincolati, e non trovino applicazione, invece, nei particolari casi in cui il parere o l'intesa siano costituzionalmente dovuti. In questi casi, dunque, non è applicabile la clausola di esenzione, per ragioni di urgenza, dalla necessità del parere preventivo o dell'intesa. Interpretate in questo senso, le disposizioni in esame non meritano le censure ad esse mosse dalle ricorrenti.

25. - La Regione Puglia denuncia altresì la violazione dell'art. 76 della Costituzione, che deriverebbe dall'aver gli artt. 8 e 9 del decreto disciplinato la composizione, il funzionamento e le attribuzioni della conferenza Stato-città, senza che la legge contemplasse in alcun modo questi come oggetti della delega.

26. - La questione è inammissibile. Il parametro costituito dalla norma costituzionale sulla delega legislativa, e dalle norme interposte contenute nella legge di delega, può infatti essere invocato dalle Regioni a fondamento di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale solo in quanto la violazione denunciata ridondi in lesione dell'autonomia regionale. Ora, posto che la disciplina della unificazione delle due conferenze, e quella conseguente relativa al funzionamento della conferenza unificata, rientra certamente nell'oggetto della delega, le Regioni non hanno un interesse costituzionalmente tutelato a impugnare norme, come quelle qui considerate, che riguardano esclusivamente la composizione e le modalità di funzionamento della conferenza Stato-città ed autonomie locali, strumento di raccordo che riguarda di per sé esclusivamente i rapporti fra lo Stato e gli enti locali subregionali.

27. - Un'ultima censura è mossa dalla Regione Puglia alle disposizioni dei commi da 1 a 7 dell'art. 20 della legge n. 59 del 1997. I commi 1 e 2 prevedono che ogni anno il Governo presenti un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti procedimenti

amministrativi, anche coinvolgenti amministrazioni centrali, locali o autonome, in cui si individuino altresì i procedimenti relativi a funzioni attribuite alla potestà normativa delle Regioni e degli enti locali, indicando i principi che restano regolati da legge della Repubblica. I commi 3 e 4 disciplinano l'emanazione, l'entrata in vigore e gli effetti dei regolamenti di delegificazione. Il comma 5 detta i criteri e principi cui devono conformarsi tali regolamenti (semplificazione, riduzione dei termini e del numero di procedimenti, accelerazione delle procedure contabili, ecc.). Il comma 6 prevede un'attività di verifica sugli effetti dei regolamenti. Il comma 7 stabilisce che "le Regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate nei commi da 1 a 6 nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essi contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico"; e aggiunge che "tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia". La Regione Puglia, rilevata l'oscurità delle disposizioni indicate, afferma che, se da esse si deducesse che i regolamenti statali di delegificazione possano intervenire anche in materie di competenza regionale, sia pure solo fino a quando sopravvenga la disciplina dettata dalla Regione, risulterebbe violato il principio, affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui i regolamenti governativi non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale, e lo strumento della delegificazione non può operare per fonti tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia.

28. - La questione è infondata. Fermo il valore di principio, legittimamente vincolante per i legislatori regionali, dei criteri indicati nell'art. 20, comma 4, quale che sia il senso attribuibile all'affermazione - invero non perspicua - per cui "tali disposizioni" (quelle contenute nei commi da 1 a 6 del medesimo art. 20) "operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia", non è possibile attribuire ad essa un significato che riguardi o comprenda l'attitudine di future norme regolamentari statali a disciplinare materie di competenza regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa);

b) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della predetta legge n. 59 del 1997, sollevate dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 5, 76, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 35 del 1997): art. 1; art. 2, comma 2; art. 3, comma 1, lettere c) ed f); art. 4, commi 1, 2, 3, lettera a) 2 e 5; art. 8, ad esclusione del comma 5, lettera c), di cui al capo a); art. 9, comma 1, prima parte e art. 20, commi da 1 a 7;

c) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, prima parte, della predetta legge n. 59 del 1997, sollevata dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 14, 15, 17 e 20 dello statuto siciliano ed agli artt. 3, 5, 92, 95, 114, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 34 del 1997);

d) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera a) della legge n. 59 del 1997, e dell'art. 2, comma 1,

prima parte, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei comuni, con la conferenza Stato-città ed autonomie locali), sollevate dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 14, 15, 17 e 20 dello statuto siciliano ed agli artt. 3, 5, 92, 95, 114, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, e dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 5, 76, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric., rispettivamente nn. 34 e 61, nn. 35 e 62 del 1997);

e) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 2 e 3, e dell'art. 9, commi 5, 6 e 7, del predetto decreto legislativo n. 281 del 1997, sollevata dalla Regione Puglia, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 9 della legge n. 59 del 1997, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 62 del 1997);

f) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del predetto decreto legislativo n. 281 del 1997, sollevate dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 14, 15, 17 e 20 dello statuto siciliano e agli artt. 3, 5, 92, 95, 114, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché all'art. 9 della legge n. 59 del 1997, e dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 5, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché all'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 9 della legge n. 59 del 1997, con i ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 61 e n. 62 del 1997): art. 1; art. 8, commi 1 e 4, e art. 9;

g) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 5 e 6, del predetto decreto legislativo n. 281 del 1997, sollevata dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 5, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché all'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 9 della legge n. 57 del 1997, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 62 del 1997);

h) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del predetto decreto legislativo n. 281 del 1997, sollevata dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 5, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché all'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 9 della legge n. 57 del 1997, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 62 del 1997).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 14 dicembre 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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