

Dalla Consulta nuove indicazioni sul concorso di competenze dello Stato, delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano?

di Andrea Rovagnati

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 5/2007)

1. La Provincia di Bolzano aveva promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato contro la lettera del Ministro della salute 5 maggio 2005, la nota del direttore generale del Ministero della salute 5 maggio 2005, nonché il verbale del Comando Carabinieri per la sanità, NAS di Trento, del 18 maggio 2005. Con il primo di tali atti il Ministro aveva chiesto al Presidente della Provincia autonoma di Bolzano di voler mettere a disposizione ogni utile elemento informativo in merito alle liste di attesa nelle strutture sanitarie operanti sul territorio provinciale, ed aveva comunicato allo stesso che al Comando Carabinieri per la sanità era stato ordinato di effettuare una verifica allargata a livello aziendale, su tutto il territorio nazionale, relativamente al fenomeno della sospensione delle attività di prenotazione delle prestazioni in regime ambulatoriale e di ricovero. Con la nota emessa in pari data, il direttore generale del Ministero alla salute aveva comunicato all'Assessore della sanità della Provincia autonoma di Bolzano che il Ministero aveva avviato un'indagine nazionale sulla situazione delle liste di attesa. Il verbale dei NAS di Trento, infine, era stato redatto al termine degli accertamenti effettuati presso il Centro unico di prenotazione dipendente dalla direzione medica dell'Ospedale di Bolzano nei giorni successivi a queste comunicazioni, e rilevava che i tempi di attesa relativi alle prestazioni ambulatoriali erano molto inferiori a quelli previsti dalla delibera provinciale e dall'accordo nazionale Stato-Regioni del 14 febbraio 2002, n. 724.

2. La ricorrente lamentava la lesione, ad opera di tali atti, delle proprie competenze – di natura concorrente – in materia di "igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera" (art. 9, comma 1, numero 10, del d.P.R. n. 670 del 1972), nonché in materia di funzionamento e gestione degli enti sanitari (art. 4, comma 1, numero 7, del d.P.R. n. 670 del 1972, e art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 474 del 1975).

La Corte costituzionale concordava con la difesa della Provincia di Bolzano sul fatto che i provvedimenti impugnati dovessero essere ricondotti a tali ambiti materiali, devoluti dallo Statuto allo Stato per i principi fondamentali e alla Provincia medesima per le norme di dettaglio. Nello stesso tempo, però, i giudici della Consulta giudicavano che gli atti

contestati erano ascrivibili altresì alla materia riservata allo potestà dello Stato relativa alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio” (art. 117, comma 2, lett. m], Cost.)¹, aderendo così all’interpretazione avanzata dalla difesa erariale.

A giudizio della Corte, dunque, sulla materia vi era un concorso di titoli di competenza, e lo stesso doveva essere risolto a favore della Provincia autonoma di Bolzano, in forza di quanto previsto dalle norme di attuazione dello Statuto, ed in particolare da quelle che conferiscono ad entrambe le Province autonome specifici poteri di verifica su tutta l’attività svolta dalle Aziende Unità sanitarie locali e dalle Aziende ospedaliere ed in genere dalle strutture di sanità pubblica (artt. 2, comma 2², e 3³ del d.P.R. n. 474 del 1975).

A sostegno della scelta interpretativa accolta, i giudici costituzionali facevano riferimento altresì alla propria giurisprudenza precedente, nella quale in ben due occasioni la Corte aveva annullato atti statali aventi ad oggetto verifiche amministrativo-contabili presso Aziende sanitarie operanti nel territorio provinciale, sul presupposto della mancanza di una previsione specificamente espressa a questo fine dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione (sentt. nn. 228 del 1993 e 182 del 1997).

Per tutto ciò, la Corte concludeva che non spettava allo Stato procedere a verifiche sulle liste di attesa nelle strutture sanitarie della Provincia di Bolzano, e disponeva conseguentemente l’annullamento dei provvedimenti impugnati.

3. Potrebbe sembrare che la disputa intercorsa tra la Provincia autonoma di Bolzano e lo Stato nel caso esaminato abbia avuto ad oggetto un problema tutto sommato di poco conto. Essa, in realtà, ha sollecitato la Corte ad affrontare ancora una volta il delicatissimo tema dell’incidenza della legge costituzionale n. 3 del 2001 sull’autonomia normativa (ed amministrativa) della Provincia di Bolzano e – in termini più ampi – delle Regioni a Statuto

¹ Per un verso, infatti, la Corte ricordava come il d.P.C.m. 16 aprile 2002 abbia aggiunto al d.P.C.m. 29 novembre 2001 – recante i nuovi livelli essenziali di assistenza sanitaria – un allegato 5, nel quale sono state dettate le linee guida sui criteri di priorità per l’accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e sui tempi di attesa, così “*confermando*” – per usare le parole usate dalla Corte in un passaggio della decisione che si commenta – “*lo stretto collegamento tra i LEA e le cosiddette liste di attesa*”. Per un altro verso, i giudici della Consulta menzionavano l’art. 1, comma 172, della legge n. 311 del 2004, che ha demandato al Ministro della salute il potere di effettuare accessi presso le Aziende unità sanitarie locali e le Aziende ospedaliere, nonché presso le strutture sanitarie, al fine di verificare l’effettiva erogazione dei LEA, secondo criteri di efficienza ed appropriatezza, compresa la verifica dei relativi tempi di attesa.

² In base al quale, nell’esercizio di tali attività, le Province autonome sono tenute a “*garantire l’erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standard minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria*”.

³ Questa norma, nell’enumerare gli ambiti in cui restano ferme le competenze degli organi statali, non contiene alcun riferimento, neppure indiretto, all’organizzazione dei servizi sanitari o alla verifica relativa alla fruizione degli stessi da parte degli utenti.

speciale, ma da un angolo visuale meno consueto di quelli che sino ad allora il giudice delle leggi era stato chiamato ad adottare⁴.

4. È quasi superfluo ricordare che le Regioni speciali e le Province autonome non sono rimaste estranee alle novità introdotte dalla legge cost. n. 3 del 2001 per le Regioni di diritto comune, dal momento che ad esse, per effetto dell'art. 10 della legge di riforma, sono immediatamente applicabili, "sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti", le disposizioni di quella stessa legge "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"⁵.

In sede di commento, la dottrina si era chiesta in che termini questa prescrizione agisse in riferimento ai poteri legislativi delle cinque Regioni e delle due Province ad autonomia differenziata, tenuto conto della nuova formulazione dell'art. 117 Cost., il quale come è noto ha ridisegnato l'elenco delle materie devolute alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni di diritto comune, e ha assegnato a queste ultime la competenza legislativa sulle materie che non siano state nominate in tale elenco o in quello recante le materie di competenza esclusiva dello Stato.

L'orientamento assunto dalla maggioranza degli studiosi in proposito era stato quello di ritenere che, in forza della clausola dell'immediata applicazione delle norme più favorevoli di cui all'art. 10 citato, le competenze legislative delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome avessero conosciuto un ampliamento, almeno in linea di principio. Questo convincimento si fondava, in primo luogo, sulla finalità della disposizione in esame, la quale non avrebbe potuto essere evocata per fondare la prevalenza della competenza esclusiva statale istituita, dall'art. 117, comma 2, Cost., su ambiti materiali già riservati dagli Statuti speciali alla competenza degli enti in questione⁶. Secondariamente, si era

⁴ V. *infra*, p. 5.

⁵ La disposizione in questione, dunque, ha introdotto una deroga al carattere generalmente derogatorio degli Statuti speciali rispetto alla generale disciplina costituzionale, carattere derogatorio che consegue al riconoscimento in capo alle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino Alto-Adige, Valle d'Aosta, e alle Province di Bolzano e Trento, di "forme e condizioni particolari di autonomia", contenute in Statuti "approvati con legge costituzionale" (art. 116, comma 1, Cost.). V. G. Di Cosimo, *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a Statuto speciale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, pp. 363-364.

⁶ V. C. Salazar, *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione: note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello Statuto siciliano*, in G. Verde (a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino 2003, pp. 47-51. Controverso, invece, era il tema della permanenza o meno dei limiti verticali statutariamente previsti per la potestà esclusiva delle Regioni speciali, in considerazione della mancata inclusione tra quelli espressamente previsti nell'art. 117, comma 1, Cost. A favore della seconda soluzione v. G. DeMuro, *Regioni ordinarie e Regioni speciali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2003, p. 49; G. Morchella, *L'incerta prospettiva delle Regioni speciali*, in S. Gambino (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale*, Milano 2003, p. 289. In senso opposto, v. A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo titolo V della parte II*

sottolineato che le Regioni speciali e le Province autonome sarebbero risultate titolari, alle condizioni previste per le Regioni di diritto comune, dei poteri normativi sulle materie devolute alla competenza concorrente e residuale di queste ultime, e non inserite negli elenchi contenuti negli Statuti speciali⁷. Infine, si era osservato che l'estensione delle potestà legislative degli enti ad autonomia speciale sarebbe conseguita anche al processo di metamorfosi cui le loro competenze sarebbero andate soggette, nella ipotesi in cui materie evocate negli Statuti fossero state attribuite contestualmente anche alle Regioni ordinarie dagli artt. 117, comma 3 o 4, e risultassero sottoposte per questa ragione a limiti meno stringenti di quelli statutariamente previsti⁸.

Peraltro, consapevole delle difficoltà insite in qualsiasi tentativo di individuazione in via teorica dell'esatta estensione delle materie⁹, nonché dell'effettiva pregnanza dei limiti cui le competenze a disciplinare le stesse soggiacciono¹⁰, la dottrina aveva avvedutamente concluso che sarebbe spettato agli interpreti – e su tutti alla Corte costituzionale¹¹ – verificare, caso per caso, in che termini i criteri di riparto delle competenze legislative definite dal nuovo art. 117 Cost. potessero trovare applicazione nei confronti delle autonomie speciali¹².

della Costituzione: primi problemi della sua attuazione, Milano 2002, p. 55 ss.

⁷ V. C. Salazar, *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione: note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello Statuto siciliano*, in G. Verde (a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino 2003, pp. 43-44.

⁸ Quando poi questa condizione si realizzi, è questione che ha ricevuto risposte assai diversificate in dottrina. V. A. Ruggeri, C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova 2003, pp. 418-419.

⁹ V. A. Ruggeri, C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova 2003, pp. 417-418; Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, op. cit., pp. 42-43. Sui problemi legati alla individuazione delle materie e sugli orientamenti seguiti dalla Corte costituzionale dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, v., da ultimo, F. Benelli, *La materializzazione delle materie. Problemi teorici e applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2006, p. 1 ss.; R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 5, 2006, p. 889 ss.

¹⁰ Profilo, quest'ultimo, decisivo al fine di stabilire se in concreto gli enunciati del Titolo V istituiscano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle attribuite, se è vero che "il piano dei limiti, prima (e più) ancora del piano delle materie, è quello in cui si misura in modo emblematicamente espressivo l'autonomia". A. Ruggeri, *Potestà legislativa primaria e potestà residuale a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in *www.giurcost.it*.

¹¹ In ragione della sua naturale vocazione a dirimere le controversie tra Stato e Regioni in tema di applicazione delle norme costituzionali sul riparto della attribuzioni legislative, tanto in sede di sindacato costituzionale delle leggi quanto in sede di risoluzione di conflitti che insorgono a causa di atti non legislativi. V., in relazione al primo profilo, V. Onida, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, 1, 2007, p. 11 ss.

¹² V. F. Teresi, *Considerazioni estemporanee a proposito dell'"adeguamento automatico" degli Statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*; A. Ruggeri, C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo*

5. In effetti, dalla giurisprudenza costituzionale successiva all'entrata in vigore del nuovo Titolo V sono emerse a più riprese indicazioni in merito alle questioni anzidette.

Sul piano sistematico, si segnala che la Corte si è preoccupata tanto di evidenziare il fine della norma posta dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, quanto di esplicitare il metodo attraverso cui esso deve essere conseguito.

In merito al primo profilo, è affermazione costante dei giudici costituzionali quella secondo la quale *“le disposizioni del Titolo V della Costituzione non sono destinate a prevalere sugli Statuti speciali di autonomia e attualmente sono invocabili [...] solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle”*¹³.

Quanto al secondo profilo, la Corte ha più volte dichiarato che l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 *“rende estensibile alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni della legge cost. n. 3 del 2001 che riconoscano forme di autonomia più ampie, sulla base di una valutazione necessariamente complessiva e pertanto comprensiva sia dei nuovi poteri che dei relativi limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V”*¹⁴.

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge peraltro un ulteriore – e decisivo – criterio alla luce del quale considerare i profili anzidetti; nella prospettiva accolta dalla Consulta, infatti, la norma di maggior favore di cui all'art. 10 deve essere interpretata in sede applicativa in modo tale che non vengano comunque compromessi i meccanismi di equilibrio tra

regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive, Padova 2003, p. 421.

¹³ Sent. n. 103 del 2003. Nello stesso senso, v. sent. n. 175 del 2006, in cui si legge che *“l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 «configura un particolare rapporto tra norme degli statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione» (sentenza n. 314 del 2003), che si risolve in un giudizio di preferenza, nel momento della loro applicazione, a favore delle disposizioni costituzionali che garantiscono forme di autonomia «più ampie» rispetto a quelle attribuite dalle disposizioni statutarie”*. Come dichiarato nella sent. n. 370 del 2006, infatti, *“[l] legislatore costituzionale del 2001 ha [...] perseguito, con la norma in esame, l'obiettivo di evitare che il rafforzamento del sistema delle autonomie delle Regioni ordinarie, attuato dalla riforma del titolo V, potesse determinare un divario rispetto a quelle Regioni che godono di forme e condizioni particolari di autonomia”*.

¹⁴ Sent. n. 383 del 2005. Tale esigenza è stata ribadita in altre decisioni della Corte. V. sent. n. 175 del 2006 (dove si afferma che *“[d]alla formulazione del citato articolo 10 emerge con chiarezza che è insita, nel meccanismo di estensione dallo stesso prefigurato, una valutazione necessariamente comparativa tra i due sistemi (ordinario e speciale) di autonomia regionale”*).

Nel merito, peraltro, la valutazione in esame non sempre è stata compiuta in modo adeguato, tanto che autorevole dottrina, nel commentare l'ennesima pronuncia in cui si poneva il problema di interpretare la clausola di maggiore favore di cui all'art. 10, si è chiesta *“se e fino a che punto le decisioni man mano adottate [...] si facciano riportare ad un unitario, organico disegno ovvero risultino, almeno in parte, scollegate tra di loro, per un verso, e, per un altro verso, frutto di un incompiuto approfondimento delle implicazioni di ordine sistematico dalle stesse discendenti”*. A. Ruggeri, *Potestà legislativa primaria e potestà residuale a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in www.giurcost.it.

autonomia e unità presenti tanto nel sistema previsto dall'art. 116, comma 1, quanto in quello istituito dall'art. 117 Cost., commi 1, 2, 3 e 4¹⁵.

Questi tre criteri sono stati applicati in diversi giudizi in cui si ponevano questioni legate al tema delle modifiche alle competenze legislative delle autonomie speciali apportate dalla legge cost. n. 3 del 2001¹⁶.

Sulla base di essi, ad esempio, i giudici costituzionali hanno rigettato la tesi secondo cui la clausola di maggior favore avrebbe sottratto ai suoi limiti tipici la potestà primaria degli enti dotati di autonomia speciale, e l'avrebbe sottoposta ai limiti previsti dall'art. 117, comma 1, ma non anche a quelli derivanti da normative adottate dallo Stato in forza di competenze esclusive idonee ad interferire sulle competenze delle Regioni di diritto comune¹⁷.

Viceversa, quando è risultato che una materia attribuita alla competenza primaria della Regione rientrasse – a seguito della riforma costituzionale del 2001 – anche nella competenza residuale delle Regioni di diritto comune, e che rispetto ad essa lo Stato non avesse esercitato in concreto le proprie competenze esclusive, la Corte ha considerato non applicabile il limite statutario derivanti da leggi statali già qualificate come norme fondamentali di riforma economico-sociale¹⁸.

La Corte, poi, non ha esitato a giudicare più ampie le competenze legislative residuali e concorrenti previste dall'art. 117, commi 3 e 4, rispetto a quelle primarie e concorrenti istituite, sulle medesime materie, dallo Statuto speciale, in un'ipotesi in cui era stata chiamata a risolvere un conflitto di attribuzioni avente ad oggetto un atto regolamentare statale ascrivibile a tali materie¹⁹. Ciò in quanto, a differenza di quanto accade nelle materie di competenze concorrente e primaria delle Regioni a Statuto speciale, nelle materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni ordinarie, l'art. 117, comma

¹⁵ V. sent. n. 370 del 2006, in un passaggio della quale si dichiara – con riguardo ai limiti e alle condizioni che la legge cost. n. 3 del 2001 ha posto anche a garanzia delle autonomie territoriali minori, ma il discorso sembra generalizzabile – che *“quando la competenza legislativa di una Regione a Statuto speciale si radica sulle norme contenute nella legge costituzionale n. 3 del 2001 – perché le stesse attribuiscono una competenza legislativa «più ampia» rispetto allo Statuto – le disposizioni contenute nel titolo V trovano applicazione nella loro interezza”*.

¹⁶ Nella presente ricostruzione non si passeranno in rassegna le decisioni che, sebbene di notevole importanza per il tema trattato (si pensi, ad esempio, alle pronunce che hanno riguardato l'attribuzione alle Regioni speciali e alle Province autonome di competenze ulteriori rispetto a quelle fissate negli Statuti; o, ancora, alle decisioni che hanno ricondotto disposizioni dello Stato nell'alveo di materie attribuite a competenze esclusive dello stesso, e rispetto alle quali gli Statuti speciali sono stati ritenuti non prevedere alcuna competenza), non suscitano problemi in merito alla portata dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, alla luce dei tre criteri indicati nel testo.

¹⁷ V. sent. n. 536 del 2002.

¹⁸ V. sent. n. 274 del 2003.

¹⁹ Sent. n. 328 del 2006.

6, Cost., impedisce sempre allo Stato di adottare regolamenti, e dunque nel caso concreto il regime ordinario si rivelava maggiormente favorevole rispetto a quello della specialità²⁰. Infine, i giudici della Consulta sono incidentalmente intervenuti anche su un tema che non aveva mancato di suscitare interrogativi in sede dottrinale, ovvero sia quello della possibile *“coincidenza tra le ‘vecchie’ materie statutarie ed i ‘nuovi’ ambiti riservati alla potestà esclusiva statale”*²¹. La Corte ha escluso che, in presenza di materie attribuite alla competenza esclusiva statale ma anche alla competenza primaria delle Regioni e delle Province speciali, la potestà di queste ultime potesse considerarsi assorbita in quella dello Stato²². In questi casi, al contrario, la competenza esclusiva statale è stata considerata cedevole rispetto a quella statutaria²³, sempre che non venissero in rilievo i limiti imposti dallo Statuto alla competenza primaria della Regione²⁴. Esemplificativo, in questo senso, è il passaggio della sent. n. 536 del 2002, in cui si afferma che *“[l]a previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all’autonomia regionale, non implica che, ove una materia attribuita dallo Statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione alla potestà esclusiva statale, la Regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statuari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall’osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali”*²⁵.

²⁰ Tale criterio è stato confermato anche in altre decisioni, nelle quali tuttavia la Corte non è giunta ad annullare i regolamenti impugnati sulla base della violazione dell’art. 117, comma 6, per il tramite dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. V. sentt. nn. 35 e 145 del 2005, 407 del 2006 (in cui la Corte ha ritenuto che i provvedimenti statali impugnati fossero riconducibili a materie di competenza esclusiva dello Stato, che pertanto era titolare del corrispondente potere regolamentare), sent. n. 327 del 2006 (in cui la Corte ha escluso di poter risolvere il conflitto di attribuzione portato alla sua attenzione alla luce dell’art. 117, comma 6, avendo le ricorrenti ommesso di specificare la sfera di competenza assegnata loro dal vigente art. 117 della Costituzione che esse ritenevano lesa, e che avrebbe potuto divenire oggetto di tutela innanzi alla Corte, previo giudizio di maggior favore rispetto alle attribuzioni statutarie).

²¹ C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, op. cit., p. 47.

²² V. sentt. nn. 48 del 2003 e, ancora più chiaramente, 145 del 2005 (in cui la Corte afferma che *“le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001, modificativa del Titolo V della Costituzione, si applicano alle Province autonome, ai sensi dell’art. 10 della stessa legge costituzionale, solo «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Sicché, deve necessariamente escludersi che le disposizioni della suddetta legge costituzionale possano comportare limitazioni alla sfera di competenza legislativa già attribuita alla Provincia ricorrente per effetto dello statuto di autonomia”*).

²³ Realizzandosi così un fenomeno di “gerarchia rovesciata”. A. D’Atena, *Il sistema delle fonti, tra gerarchia e competenza*, in *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino 2006, p. 133.

²⁴ In questo senso, peraltro, si era espressa anche la dottrina. V. F. Salvia, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, in *Diritto e società*, 2002, p. 458.

²⁵ Nello stesso senso, v. sent. n. 51 del 2006, con cui la Corte, chiamata a giudicare la legittimità costituzionale di una legge regionale il cui oggetto era riconducibile tanto a una competenza statutaria quanto a una competenza esclusiva statale, ha statuito che *“il legislatore statale conserva [...] il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come ‘riforme economico-sociali’: e ciò anche sulla base – per quanto qui viene in rilievo – del titolo di competenza legislativa nella materia ‘tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali’, di cui all’art.*

6. Con il ricorso presentato dalla Provincia autonoma di Bolzano, i giudici della Consulta sono stati messi nelle condizioni di fornire ulteriori indicazioni – ancorché provvisorie²⁶ – in ordine al tipo di situazione da ultimo descritto. L'impressione che si ricava dall'analisi della sent. n. 80, tuttavia, è che la Corte si sia sottratta a tale – gravoso – compito, perdendo così l'occasione di rendere maggiormente intelligibili l'estensione e i limiti propri delle competenze degli enti dotati di autonomia speciale nel vigente ordinamento costituzionale. Come detto, la decisione in esame ha dichiarato inefficaci nel territorio della Provincia ricorrente le norme, emanate in forza dell'art. 117, comma 2, lett. m], che riconoscono in capo allo Stato il potere di controllare il rispetto delle liste di attesa da parte delle strutture sanitarie operanti in tutto il territorio nazionale. Ciò in quanto, a giudizio della Corte, le norme di attuazione dello Statuto speciale – che notoriamente *“possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli Statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari”*²⁷ – conferiscono ad entrambe le Province specifici poteri esclusivi di verifica su tutta l'attività svolta dalle Aziende unità sanitarie locali e dalle Aziende ospedaliere, erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria inclusa.

Quali sono state le determinazioni della Corte in merito al rapporto tra la competenza statale esclusiva in questione, avente natura trasversale, e la competenza statutaria concorrente invocata dalla Provincia come parametro di giudizio? La pronuncia annotata non ha offerto risposte esplicite a tale interrogativo, essendosi limitata a rilevare l'esistenza di un concorso di competenze e ad affermare la prevalenza delle norme attuative dello Statuto su quelle attuative dell'art. 117 della Costituzione. Qualche spunto può tuttavia trarsi, in via presuntiva, dalla decisione finale assunta dalla Corte, la quale sembrerebbe lasciare intendere che l'organo garante della legalità costituzionale abbia ritenuto: a) che, nel caso di specie, la materia “igiene e sanità”, così come regolata dalle norme di attuazione dello Statuto, attribuisse alla Provincia autonoma una forma di

117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia 'edilizia ed urbanistica'”.

²⁶ Data la natura del giudizio in esame, nell'ambito del quale la pronuncia sulla competenza è riferita agli atti impugnati ma è giuridicamente inidonea a valere per il futuro. V. G. Zagrebelsky, Voce *Conflitti di attribuzione* (II. *Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*), in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma 1988, pp. 9-10.

²⁷ Sent. n. 51 del 2006.

autonomia più ampia della materia “tutela della salute”, elencata al comma 3 dell’art. 117 Cost.; b) che ciò comportasse la non operatività della clausola di estensione di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; c) che, conseguentemente, la Provincia autonoma potesse essere vincolata dalle norme statali fondate sulla competenza statale di cui all’art. 117, comma 2, lett. m], solo ove esse integrassero “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”, o esprimessero “principi fondamentali” del settore sanitario; d1) che le norme statali che riguardano le liste di attesa non possedessero tale natura; d2) ovvero che le norme statali in questione possedessero la qualità di norme fondamentali di interesse economico-sociale²⁸ o quelle di principi fondamentali, ma che le norme di attuazione dello Statuto fossero coerenti con il nucleo essenziale di quelle.

Il silenzio della Corte non avvalora né smentisce la ricostruzione appena immaginata, cosicché restano ancora irrisolti i problemi teorici e pratici connessi alla possibile incidenza della competenza statale relativa alla determinazione dei livelli essenziali sulle competenze degli enti dotati di autonomia speciale²⁹.

Chi tuttavia osserva la crescente conflittualità tra Stato e Regioni (ordinarie e speciali), non può non sperare che in futuro la Corte non si accontenti di offrire soluzioni – pur equilibrate e condivisibili nel merito – alle questioni legate al (confusionario) riparto di competenze previsto dalla legge cost. n. 3 del 2001, ma si sforzi di conseguire tale risultato indicando parametri e standard di giudizio che possano rendere prevedibile l’applicazione delle norme costituzionali sulla competenza, e, perciò, scorraggino i vari attori istituzionali dall’attuare illegittime invasioni del campo altrui.

²⁸ Alla luce dei criteri indicati nella sent. n. 477 del 2000.

²⁹ Per alcune considerazioni a questo riguardo, v. A. Ruggeri, C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, op. cit., pp. 419-420. Si segnala, peraltro, che in una decisione successiva alla sentenza annotata, la Corte è stata nuovamente sollecitata ad intervenire sul tema. Con la sent. n. 162 del 2007, infatti, i giudici costituzionali hanno respinto la questione di legittimità sollevata (anche) dalle Province autonome di Trento e Bolzano contro una disposizione della legge finanziaria per il 2006, che prescrive il divieto di sospensione delle attività di prenotazione di prestazioni aventi ad oggetto i livelli essenziali di assistenza (art. 1, comma 282). In tale decisione, in modo apparentemente contraddittorio con i criteri seguiti nella sent. n. 80 del 2007, la Consulta ha ritenuto: a) che la competenza legislativa concorrente concernente la tutela della salute (art. 117, comma 3, Cost.) fosse assai più ampia di quella precedente relativa all’assistenza sanitaria ed ospedaliera; b) che ciò comportasse, in riferimento alle attribuzioni proprie delle Province autonome, che l’applicazione dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 trovasse fondamento nella maggiore estensione della tutela della salute rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria; c) che la riconduzione delle attribuzioni in materia sanitaria delle Province ricorrenti all’art. 117, comma 3, Cost., implicasse l’assoggettamento delle stesse ai limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V, e, in particolare, all’esercizio della competenza esclusiva dello Stato in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, alla quale, la previsione del divieto in questione doveva essere ricondotta.