

La tutela paesistica in Sardegna: una inammissibilità che non convince

di Giuseppe Fiengo e Federica Russo

La sentenza della Consulta n. 51 del 2006 risolve in termini di inammissibilità il ricorso per illegittimità costituzionale, proposto dal governo Berlusconi, contro la legge della Regione Autonoma della Sardegna che, in attesa dell'adozione dei nuovi Piani paesistici, ha imposto limiti di edificabilità su tutta la costa, fino a *"duemila metri dalla linea della battigia marina"*.

La decisione della Corte Costituzionale, resa nell'imminenza delle elezioni politiche, ha avuto il plauso convinto delle associazioni ambientaliste e di quanti hanno in cura gli interessi alla tutela dei beni culturali e paesistici, ma, nella scelta degli strumenti giuridici e per le conseguenze che induce, potrebbe paradossalmente risultare una decisione di segno contrario alla tutela effettiva di tali interessi. Valgono le considerazioni che seguono.

A parte l'impugnativa sulla moratoria dell'eolico, la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva proposto ricorso contro gli articoli 3, 4, commi 1 e 2, 7 ed 8, comma 3, della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8 (recante *"Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale"*), per contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, con gli articoli 3 e 4 della legge costituzionale 27 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché con la disciplina nazionale in materia di tutela del paesaggio (Codice Urbani) che, per le misure di salvaguardia in attesa dell'adozione del Piano paesistico, impone un regime autorizzatorio del tutto particolare, garantito dalla permanenza della potestà di annullamento ministeriale.

Il riferimento allo Statuto d'autonomia e alla disciplina nazionale apparivano fondati sulla circostanza che la Regione Autonoma della Sardegna ha competenza esclusiva solo in materia di *"urbanistica ed edilizia"*, mentre spetta allo Stato una competenza esclusiva in materia di beni culturali, esercitata appunto attraverso l'adozione della normativa nazionale, ed in particolare attraverso l'approvazione del decreto legislativo n. 42/2004 (cosiddetto Codice Urbani).

Il riferimento formale al principio di ragionevolezza e al principio di imparzialità amministrativa accanto alla usuale *"vindictio potestatis"* ex art. 117, comma 2, lett. s), avevano, invece, la funzione di individuare un vizio specifico del provvedimento legislativo regionale: l'utilizzazione, per imporre vincoli e per giustificare deroghe alla disciplina autorizzatoria, in luogo dei Piani paesistici e territoriali (provvedimenti concreti da motivare e sindacabili come atti amministrativi innanzi alla giurisdizione), dello strumento legislativo. In altri termini l'impugnativa proposta non aveva una valenza univoca a favore o contro l'estensione dei vincoli, ma criticava l'uso non corretto della potestà legislativa per raggiungere fini (anche di consolidamento di aspettative edilizie contenute in Piani urbanistici e paesistici, ritenuti illegittimi a seguito di pronunce della magistratura amministrativa o di accoglimento di ricorsi straordinari proposti dalle associazioni ambientaliste) non conformi all'ordinamento, in spregio ai valori ambientali e paesistici.

A giudizio della amministrazione ricorrente, tanto il citato divieto generale, quanto le deroghe che ad esso si collegavano, apparivano viziati da manifesta illogicità ed

irragionevolezza, in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione. Nel dettaglio, si è sostenuto che divieto generale non appariva sorretto dalla necessaria valutazione preventiva e concreta dell'interesse paesaggistico da tutelare con la norma di salvaguardia, con ciò paralizzando ingiustificatamente, nelle more della adozione dei Piani regionali paesaggistici, lo svolgimento di iniziative ed attività lecite, se non di interesse generale. A loro volta, le deroghe *ex lege* (regionale), anche a vincoli preesistenti, non risultavano giustificate da alcuna valutazione paesaggistica, fondandosi, piuttosto, su circostanze irrilevanti ai fini derogatori e consistenti nella mera volontà di assicurare comunque "cubature promesse" in sede di pianificazione regionale e/o comunale, prima ancora dell'entrata in vigore della Legge Galasso.

La Regione Sardegna, dal canto suo, oltre a sostenere l'inammissibilità del ricorso proposto dal Governo, per essere incentrato sull'erroneo presupposto della incompetenza regionale nelle materie regolate dal provvedimento impugnato e per l'insufficiente determinazione dei profili di incostituzionalità dedotti a motivo d'impugnazione (tesi quest'ultima accolta dalla Corte), ha insistito sul carattere temporaneo della disciplina contenuta nella legge impugnata¹: le misure di salvaguardia contestate sarebbero, infatti, dirette a colmare la lacuna causata dall'annullamento giurisdizionale di tredici dei quattordici preesistenti Piani paesistici regionali, nelle more della adozione di un nuovo Piano paesistico, peraltro avvenuta con delibera n. 59/36 del 13 dicembre 2005. La temporaneità della vigenza escluderebbe infatti la necessità di una preventiva e concreta valutazione dell'interesse paesistico da tutelare, richiesta solo ai fini della adozione di vincoli di carattere permanente, ed escluderebbe, altresì, la attinenza del richiamo operato dall'amministrazione ricorrente all'art. 159 del D.Lgs. n. 42 del 2004, anch'es-

so inerente ai soli vincoli paesaggistici permanenti.

Una prima osservazione vale sul tema del carattere provvisorio del provvedimento normativo regionale, che – sia pure con cautela – la Corte riprende nella motivazione della sentenza. Se il discorso della provvisoria costituisce argomento pertinente per il divieto di edificazione fino a duemila metri dalla costa, l'analogo argomento non vale affatto per le deroghe a tale divieto ampiamente profuse nel testo di legge regionale. È noto infatti che le costruzioni consentite in deroga restano e si radicano nel territorio, con buona pace del nuovo Piano paesistico, che potrà al limite solo preoccuparsi del risanamento ambientale o di altre misure (a spese della collettività) per ricostituire equilibri paesaggistici oramai compromessi.

Quanto alle inammissibilità dichiarate, la decisione della Corte sembra muoversi su due linee: una prima secondo cui le doglianze relative agli articoli 3 e 97 "risultano sommarie e meramente assertive, così contraddicendo l'esigenza più volte sottolineata che il ricorrente esponga specifiche argomentazioni a sostegno delle proprie doglianze".

Anche se i richiami ai precedenti giurisprudenziali sembrano in apparenza pertinenti, la Corte non ha tenuto conto del fatto che – contrariamente a quello che avviene in sede di giudizio per cassazione, dove vige il principio della cosiddetta esauritività del ricorso introduttivo – nei giudizi di legittimità l'onere del ricorrente si esaurisce con la sola enunciazione (chiara) del motivo ed è rimesso alle ulteriori fasi del processo e alla stessa buona volontà del giudice (principio *acquisitivo* del processo di annullamento) l'integrazione dei profili sui quali la doglianza di illegittimità può trovare fondamento. D'altronde, ragionevolmente, non si vede quali norme costituzionali dovessero citarsi nel momento in cui la doglianza consisteva nell'uso strumentale di un provvedimento legislativo regionale per imporre una

¹ In particolare, l'articolo 3, primo comma, della legge della Regione Sardegna n. 8 del 2004 prevede che le misure di salvaguardia contemplate dalla medesima disposizione siano efficaci "fino all'approvazione del Piano paesistico regionale e comunque per un periodo non superiore a diciotto mesi".

disciplina della temporaneità difforme da quella generale prevista dalla legislazione statale (esclusiva) in materia: ragionevolezza (potevi adottare le misure previste dalle norme statali e invece adotti un provvedimento legislativo non motivato); ti sottrai, usando della discrezionalità legislativa, da ogni sindacato sulle misure che adotti e dalle regole che disciplinano l'esercizio di potestà amministrative ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione; sostituisci una disciplina speciale regionale ad una disciplina nazionale adottata dallo Stato nell'esercizio di una potestà legislativa che l'articolo 117 comma 2, lett. s) qualifica come esclusiva.

La seconda linea argomentativa della Corte isola nel ricorso la censura relativa alla violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) e si muove su un ragionamento più complesso, facendo precedere l'ulteriore declaratoria di inammissibilità da un singolare ragionamento sul merito. In altre parole la Consulta, pur reputando la formulazione del ricorso, anche sul punto della violazione dell'art. 117 comma 2, non meritevole di un esame nel merito, ha ritenuto che non potesse rinviarsi un chiarimento in ordine alla effettiva ampiezza delle competenze regionali in materia di urbanistica ed edilizia.

In particolare, la Corte, con una considerazione di carattere generale, ha ricordato la prevalenza delle norme attuative degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale sugli atti legislativi ordinari, che comporta, per la modifica delle prime, il ricorso ad uno speciale ed aggravato procedimento di revisione. Con specifico riferimento al caso della Regione Sardegna, la Consulta ha, quindi, stabilito che l'attribuzione all'ente, nell'ambito delle proprie competenze in materia di edilizia ed urbanistica, anche delle funzioni amministrative relative ai Piani paesistici, indicate dal decreto attuativo dello Statuto regionale (D.P.R. 22 maggio 1975 n. 480,

recante *Nuove norme di attuazione dello Statuto Speciale della Regione Autonoma della Sardegna*) prevale sul riparto di competenze individuato dall'articolo 117 della Costituzione. Le competenze legislative ed amministrative attribuite alla Regione dal proprio Statuto, come interpretato ed integrato dalle relative norme di attuazione, incontrano i soli limiti indicati dall'articolo 3 dello Statuto stesso che, a loro volta, individuano i residui spazi di intervento lasciati al legislatore nazionale nelle materie oggetto di potestà legislativa primaria della Regione speciale².

La riforma del Titolo V della Costituzione non vale, pertanto, a comprimere le competenze statutarie delle Regioni ad autonomia speciale le cui potestà sono, al contrario, tutelate dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Inoltre, a giudizio della Consulta, anche il nuovo Codice dei beni culturali conferma questa interpretazione. Infatti, l'alternativa espressa dell'art. 135 del D.Lgs. n. 42 del 2004 tra "*Piani paesaggistici*" e "*Piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici*" positivizza quel consolidato orientamento giurisprudenziale che ammette interventi regionali in materia ambientale e culturale, nei limiti in cui siano espressione delle competenze dell'ente in materia urbanistica ed edilizia.

La tesi della Corte, verificata sul piano della necessità di una tutela coordinata in tutto il territorio nazionale dei valori paesistici, non convince.

È giusto che per le Regioni ad autonomia ordinaria e per le Regioni ad autonomia speciale il risultato sia sostanzialmente coincidente, ancorché venga raggiunto attraverso diversi percorsi interpretativi: per le prime, la legittimità degli interventi normativi in materia di beni culturali ed ambientali viene

² In particolare, la citata disposizione statutaria pone tre diversi limiti al legislatore regionale, ossia l'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Nel caso di specie, la Consulta ha ritenuto che soltanto attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali il legislatore nazionale potrebbe vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale nella materia edilizia ed urbanistica.

ricavata, a cascata, dalla riconduzione degli stessi alle competenze regionali in materia di edilizia ed urbanistica, a loro volta, specifica espressione delle più ampie competenze regionali in materia di governo del territorio³. Per le seconde, vale il medesimo iter argomentativo laddove lo Statuto, o le relative norme di attuazione, non prevedano espressamente una competenza legislativa primaria della Regione in materia paesistico-ambientale. Nel caso della Regione Sardegna, tale potere di intervento va esercitato nell'ambito delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica.

Dimentica tuttavia la Corte due punti essenziali: il primo che la disposizione del 1975 fu dettata al solo fine di attribuire anche alla Sardegna la competenza amministrativa ad adottare i Piani paesistici, trasferita alle Regioni a Statuto ordinario dal decreto legislativo 14 gennaio 1972, n. 5, e non può avere una portata più larga del trasferimento di funzioni effettuato a favore delle Regioni a statuto ordinario.

Il secondo punto è che una cosa è stabilire la possibilità, in base alle competenze urbanistiche esclusive o alla potestà concorrente in tema di governo del territorio, di legiferare anche in materia di beni paesaggistici, di immobili di interesse storico artistico e di ambiente, soprattutto per quel che concerne l'incidenza di tale disciplina sul territorio regionale, altra e diversa cosa è consentire l'introduzione in questi settori di una disciplina (sia pure transitoria) alterna-

tiva rispetto a quella dettata in via generale (e dopo una trattativa serrata in sede di conferenza Stato-Regioni) dal Codice Urbani. Di fatto la disciplina regionale, disponendo deroghe *ex lege*, sottrae gli interventi sui beni vincolati disposti dai Comuni e dalla Regione all'annullamento ministeriale previsto nelle altre Regioni per pianificazioni paesistiche non concordate con le Soprintendenze. Si ritorna per questa via al conflitto di poteri risolto (a favore dello Stato) con la sentenza n. 341 del 1996 sulla pretesa definitività degli atti della Regione Autonoma della Sardegna in materia di tutela del paesaggio⁴.

Forse era il caso di non derogare da quell'autorevole precedente: l'affermata riferibilità del riparto di competenze individuato dall'articolo 117 della Costituzione ai soli rapporti Stato-Regioni ad autonomia ordinaria sembrerebbe legittimare eventuali disposizioni di statuti speciali attributivi di competenze primarie in materia paesistico-ambientale, del tutto svincolate da altre competenze spettanti alle Regioni in forza del suddetto riparto costituzionale. La Consulta è giunta così ad un ulteriore implicito avallo degli interventi regionali in materia di beni culturali ed ambientali. E tale risultato non è stato raggiunto attraverso la espressa indicazione delle argomentazioni di ordine costituzionale che impongono questa soluzione, bensì attraverso la più rapida e dubbia via della declaratoria di inammissibilità dei motivi di ricorso.

CORTE COSTITUZIONALE Sentenza n. 51/2006

(*Omissis*)

3. – Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle censure rivolte nei confronti degli artt. 3, 4, commi 1 e 2, e 7 della legge regionale impugnata, per contrasto con gli artt. 3 e 97

della Costituzione, sotto i profili della intrinseca illogicità e della manifesta irragionevolezza, nonché del «cattivo uso della discrezionalità amministrativa», a prescindere dalla violazione del riparto di competenze tra lo Stato e la Regione. Tali censure, infatti, risul-

³ In questo senso si veda, *ex multis*, Corte Cost. n. 232 del 2005.

⁴ Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza del 14 ottobre – 18 ottobre 1996 n. 341, in Gazzetta Ufficiale del 23 ottobre 1996, Serie Speciale n. 43.

tano sommarie e meramente assertive, così contraddicendo l'esigenza, più volte sottolineata da questa Corte, che il ricorrente esponga specifiche argomentazioni a sostegno delle proprie doglianze (fra le molte, si vedano le sentenze di questa Corte n. 270 del 2005, n. 423, n. 286 e n. 73 del 2004).

4. – In accoglimento della eccezione espressamente formulata dalla parte resistente e conformemente alla giurisprudenza di questa Corte (v. sentenze n. 482 del 1991 e n. 155 del 1985), deve altresì essere dichiarata inammissibile la censura rivolta nei confronti dell'art. 8, comma 3, della legge regionale impugnata, sotto il profilo del contrasto con l'art. 12, comma 1, del D.Lgs. n. 387 del 2003. Il ricorrente, infatti, non individua un parametro costituzionale rispetto al quale la disposizione legislativa indicata dovrebbe fungere da norma interposta; né, dal momento che viene invocata una disciplina attuativa della direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), è possibile in alcun modo desumere dalla formulazione del ricorso, quale sia l'obbligo comunitario rispetto al quale la norma regionale impugnata dovrebbe – in ipotesi – ritenersi in contrasto, così violando l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

5. – Prima di passare all'esame delle residue censure prospettate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, tutte fondate sul presupposto della incompetenza della Regione ad emanare le norme impugnate o sulla violazione della disciplina statale in materia, occorre chiarire la natura e la portata delle attribuzioni spettanti alla Regione Sardegna in relazione agli oggetti disciplinati, rilevando peraltro fin da ora come il ricorrente non abbia in alcun modo dato conto né della presenza, in tema di tutela paesaggistica, di apposite norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Sardegna, né della stessa esistenza di una risalente legislazione della medesima Regione in questo specifico ambito (legge della Regione Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45, recante "Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale") e di cui le disposizioni impugnate nel presente giudizio rappresentano una parziale modificazione ed integrazione.

Le ripetute affermazioni contenute nel ricorso, secondo le quali le disposizioni impugnate sarebbero illegittime perché «eccedono dalla competenza statutaria di cui agli articoli 3 e 4 dello Statuto d'autonomia, ponendosi in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali», anzitutto non prendono in considerazione che il Capo III del D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), intitolato "Edilizia ed urbanistica", concerne non solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche

le funzioni relative ai beni culturali e ai beni ambientali; infatti, l'art. 6 dispone espressamente, al comma 1, che «sono trasferite alla Regione autonoma della Sardegna le attribuzioni già esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765 ed attribuite al Ministero dei beni culturali ed ambientali con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5, nonché da organi centrali e periferici di altri ministeri». Al tempo stesso, il comma 2 del medesimo art. 6 del D.P.R. n. 480 del 1975 prevede puntualmente che il trasferimento di cui al primo comma «riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici, di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497».

Tenendo presente che le norme di attuazione degli statuti speciali 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 (secondo quanto ha più volte affermato questa Corte: si vedano, fra le molte, le sentenze n. 341 del 2001, n. 213 e n. 137 del 1998), è evidente che la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale. Ciò sia sul piano amministrativo che sul piano legislativo (in forza del cosiddetto "principio del parallelismo" di cui all'art. 6 dello statuto speciale), fatto salvo, in questo secondo caso, il rispetto dei limiti espressamente individuati nell'art. 3 del medesimo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione (l'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica).

A tale ultimo riguardo, va osservato che il legislatore statale conserva quindi 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. 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" (v. sentenza n. 536 del 2002). Invece, come questa Corte ha più volte affermato, il riparto delle competenze legislative individuato nell'art. 117

della Costituzione deve essere riferito ai soli rapporti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, salva l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, peraltro possibile solo per le parti in cui le Regioni ad autonomia ordinaria disponessero, sulla base del nuovo Titolo V, di maggiori poteri rispetto alle Regioni ad autonomia speciale.

In questo quadro costituzionale di distribuzione delle competenze, il legislatore nazionale è intervenuto con il recente Codice dei beni culturali e del paesaggio (approvato con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137"), il cui art. 8 è esplicito nel dichiarare che «restano ferme le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione». In quest'ultimo testo assume rilevante significato sistematico anche la norma contenuta nell'art. 135, laddove lo stesso legislatore statale, nell'individuare gli strumenti della pianificazione paesaggistica (rivolta non più soltanto ai beni paesaggistici o ambientali ma all'intero territorio), affida alle Regioni la scelta di approvare "Piani paesaggistici" ovvero "Piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici", con ciò confermando l'alternativa tra Piano paesistico e Piano urbanistico-territoriale già introdotta con l'art. 1bis del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), così come convertito in legge ad opera della legge 8 agosto 1985, n. 431.

Quanto specificamente alla Regione Sardegna, va aggiunto, infine, che proprio sulla base dell'esplicito trasferimento di funzioni di cui alle norme di attuazione dello statuto speciale contenute nel D.P.R. n. 480 del 1975, la Regione – già con la citata legge n. 45 del 1989 – aveva appositamente previsto e disciplinato i Piani territoriali paesistici nell'esercizio della propria potestà legislativa in tema di "edilizia ed urbanistica". Questa legge, che all'art. 12 prevedeva anche apposite "norme di salvaguardia" ad efficacia temporanea in attesa della approvazione dei Piani territoriali paesistici (analogamente a quanto attualmente previsto con le norme impugnate), viene solo in parte modificata dalla legge regionale n. 8 del 2004, oggetto del ricorso governativo, particolarmente per ciò che concerne il recepimento nella Regione Sardegna del modello di pianificazione paesaggistica fondato sul Piano urbanistico-territoriale, appunto attualmente contemplato nel richiamato art. 135, comma 1, del Codice dei beni culturali.

6. – Sulla base delle considerazioni appena svolte, anche le questioni concernenti l'asserita violazione del riparto delle competenze legislative e della disciplina statale in materia di tutela del paesaggio devono essere dichiarate inammissibili. Il ricorrente, infatti, muove dall'erroneo presupposto secondo il quale la Regione Sardegna risulterebbe priva di potestà legislativa in tema di tutela paesaggistica, omettendo conseguentemente di argomentare in base a quale titolo la legislazione dello Stato in materia dovrebbe imporsi come limite per il legislatore regionale e di individuare le specifiche norme legislative statali che dovrebbero considerarsi violate.

(Omissis)