

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA
Presidenza della Giunta regionale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma, 3 - 4 giugno 2004

**Ricorsi alla Corte Costituzionale
Relativi alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome**

periodo febbraio – maggio 2004

A cura di: Gemma Pastore
Anna d'Ambrosio

Servizio per la progettazione e la consulenza legislativa

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 2 del 2 gennaio 2004
(GU 6/2004)

Materia: Energia elettrica

Limiti violati: Art. 117, commi 3 e 6, Cost.; art. 10, legge cost. n. 3/2001; art. 8, nn. 5, 6, 17, 19 e 22, e art. 16 Statuto; artt. 2 e 4 d.lgs. n. 266/1992; artt. 95, comma 3, e 97, commi 1 e 2, Cost.;

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso: Legge 27 ottobre 2003, n. 290 (conversione in legge, con modificazione del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, recante disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Delega al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità),

Annotazioni:

L'articolo 1-sexies della legge impugnata prevede che l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti e dei gasdotti, facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia, sia rilasciata dalle amministrazioni statali (comma 1) e che con successivo decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle attività produttive, siano emanate norme concernenti il procedimento e siano individuati l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione unica e gli atti che sono sostituiti dalla medesima autorizzazione (comma 2).

Il comma 3 dello stesso articolo prevede inoltre che per i procedimenti relativamente ai quali non sono prescritte le procedure di valutazione di impatto ambientale il procedimento unico debba essere concluso nel termine di quattro mesi dalla data di presentazione della domanda, mentre il comma 4 prevede che l'autorizzazione comprenda la dichiarazione di pubblica utilità, e che ne faccia parte la valutazione di impatto ambientale, ove prevista dalla normativa vigente.

Il comma 5 dispone che le regioni disciplinano i procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di reti energetiche di competenza regionale in conformità ai principi e ai termini temporali di cui ai commi descritti, prevedendo che, per le opere che ricadono nel territorio di più regioni le autorizzazioni siano rilasciate d'intesa tra le regioni interessate, precisando che in caso di inerzia o di mancata definizione dell'intesa, lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Cost.

A sua volta, il comma 6 prevede che lo Stato e le regioni interessate stipulino accordi di programma con i quali sono definite le modalità organizzative e procedurali per l'acquisizione del parere regionale nell'ambito dei procedimenti autorizzativi delle opere inserite nel programma triennale di sviluppo della rete

elettrica di trasmissione nazionale e delle opere di rilevante importanza che interessano il territorio di più regioni anche per quanto attiene al trasporto nazionale del gas naturale e degli oli minerali.

Tali disposizioni presentano tutte, ad avviso della ricorrente provincia, profili di illegittimità costituzionale, ove raffrontate al parametro costituito dal titolo V della parte seconda della Costituzione, ed in particolare da quello di cui all'art. 117, comma terzo.

In effetti, trattandosi, come sopra esposto, di un intervento che ricade fondamentalmente in una materia di potestà legislativa concorrente - per altri profili incide su materie di potestà primaria della provincia, e quanto qui osservato vale a maggiore ragione - lo Stato, a termini dell'art. 117, comma terzo, Cost., ha potestà legislativa limitatamente ai principi fondamentali della materia, spettando per il rimanente ogni potestà legislativa alle Regioni, alle quali spetta anche la potestà regolamentare, in virtù dell'art. 117, comma sesto, Cost.

In altre parole, all'interno della disciplina di principio statale spetta alle regioni - ivi compresa la Provincia autonoma di Trento in virtù dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 - la disciplina della materia, ed in particolare la disciplina delle funzioni amministrative e della relativa titolarità.

L'art. 1-sexies del decreto-legge impugnato, invece, non solo disciplina direttamente e compiutamente l'esercizio delle funzioni amministrative, ma ai commi 1 e 2 - nonché, in relazione ad aspetti specifici, 3 e 4 - ne prevede la diretta spettanza, in relazione agli impianti che fanno parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia, alle amministrazioni statali, anziché alle regioni.

Affermare la necessaria competenza regionale (e provinciale) non significa certo negare il carattere di unitarietà della rete e delle connesse decisioni: l'atto regionale, ad esempio, potrebbe bene essere, all'occorrenza, il veicolo formale di decisioni maturate e concordate in sede nazionale.

Ma se invece dovesse giustificarsi una titolarità statale delle funzioni amministrative, ciò non potrebbe avvenire che per l'interferenza, sul principio di attribuzione delle competenze legislative, del principio di sussidiarietà, codificato dall'art. 118, comma 1, Cost., secondo i criteri affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2003.

In questo caso, tuttavia, varrebbero nei termini esatti gli ulteriori principi affermati in tale sentenza. Con essa la Corte ha infatti stabilito che al fine di garantire l'esercizio unitario possono essere attratte dallo Stato, in attuazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., le funzioni amministrative nelle materie di competenza concorrente, con la conseguenza che la legge statale è legittimata a disciplinare, organizzare e regolare l'esercizio concreto delle predette funzioni in forza del principio di legalità della azione amministrativa; e che tuttavia i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze stabilito dall'art. 117 della Costituzione e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno

scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con le regioni o con le province autonome interessate.

Al contrario, invece, le disposizioni qui impugnate non prevedono alcun processo di concertazione tra Stato e regioni e province autonome interessate. Se è vero, infatti, che, ai sensi del comma 6, lo Stato e le regioni interessate stipulano accordi di programma, è tuttavia da osservare che tali accordi sono del tutto incongruamente riferiti, anziché alla sostanza delle decisioni da assumere, alle modalità organizzative e procedurali per l'acquisizione del parere regionale nell'ambito dei procedimenti autorizzativi delle opere inserite nel programma triennale di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e delle opere di rilevante importanza che interessano il territorio di più regioni.

Non solo dunque tali accordi riguardano i procedimenti relativi alle sole opere inserite nei piani triennali di sviluppo, ma soprattutto è evidente che un accordo sulle modalità di acquisizione di un parere non trasforma certo, al fondo della questione, il parere in qualcosa di diverso.

Rimane dunque confermata - anche nell'ipotesi che la competenza statale per i procedimenti autorizzatori delle opere delle reti nazionali potesse trovare giustificazione costituzionale alla stregua dei criteri elaborati con la sentenza n. 303/2003 - l'illegittimità delle disposizioni che ne prevedono l'esercizio al di fuori di una procedura di intesa sia con la Conferenza Stato-Regioni, per i profili indivisibili, che con le regioni interessate, per quanto riguarda i profili di conformazione e localizzazione territoriale che coinvolgono la singola specifica comunità.

Il comma 2, concernente il procedimento e l'autorità competente ad avviso della ricorrente provincia viola sia il riparto di competenze tra Stato e regioni, sia il principio di legalità e di riserva di legge in materia di determinazione delle competenze e dei provvedimenti amministrativi.

Sotto il primo profilo, intanto, sembra evidente che le norme concernenti il procedimento che dovrebbero emanarsi con decreto presidenziale su proposta ministeriale altro non sono che norme regolamentari: in pieno contrasto con l'art. 117, commi 3 e 6, che nelle materie di potestà concorrente rispettivamente limitano la potestà legislativa statale alla statuizione dei principi fondamentali ed escludono la titolarità della potestà regolamentare.

E se pure anche alla normazione secondaria dovesse applicarsi il criterio di una possibile deroga al riparto costituzionale ordinario delle competenze, in virtù del principio di sussidiarietà, ne risulterebbe comunque l'illegittimità della previsione contestata in quanto essa non prevede che i poteri così portati eccezionalmente al centro siano esercitati insieme alle Regioni mediante lo strumento dell'accordo o dell'intesa.

Inoltre, la disposizione del comma 2 risulta, secondo la Provincia autonoma di Trento, illegittima anche sotto il profilo della violazione della riserva di legge posta dagli artt. 95, comma 3, e 97, commi 1 e 2, Cost., in quanto essa prevede che l'atto di normazione secondaria non solo detti le norme

procedimentali, ma anche individui le autorità competenti e stabilisca quali diversi provvedimenti sono sostituiti dalle autorizzazioni.

In questo modo l'atto di normazione secondaria va ad incidere sia nelle sfere di competenza e nelle attribuzioni degli organi, sia (quanto alla individuazione dei provvedimenti assorbiti dalla autorizzazione) nella delimitazione fondamentale del rapporto tra le pubbliche autorità e le libertà dei soggetti, delimitazione fondamentale che è riservata alla legge.

Anche il comma 5 risulta, ad avviso della ricorrente provincia, illegittimo in quanto presuppone il riparto di competenze autorizzative contestato come costituzionalmente illegittimo, limitando la competenza autorizzatoria regionale alle reti di carattere non nazionale. In secondo luogo, esso vincola le stesse riconosciute competenze regionali non solo ai principi (da intendersi correttamente come fondamentali) dell'art. 1-sexies, ma anche ai termini temporali da esso stabiliti: con una illegittimità tanto più evidente in quanto la stessa legge statale li distingue dai principi.

In terzo luogo, risulta illegittima la previsione del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., e ciò sia per ragioni attinenti in generale allo stesso art. 120 che per ragioni attinenti al regime speciale della Provincia di Trento.

Sul piano generale, interno allo stesso art. 120, comma secondo, va infatti osservato che tale disposizione stabilisce essa stessa in termini delimitativi il proprio ambito di applicazione in relazione ad ipotesi tipiche, non suscettibili di estensione tramite legge ordinaria. Il carattere tassativo delle ipotesi costituzionali è confermato, in via interpretativa, dalla legge n. 131/2003 che all'art. 8, comma 1, espressamente si riferisce ai casi ad alle finalità previste dall'art. 120, secondo comma. Si conclude quindi per la palesamente illegittimità della disposizione impugnata che estende il potere sostitutivo di cui all'art. 120 al di là del proprio ambito costituzionale di applicazione.

Si aggiunge inoltre che con riferimento alla ricorrente provincia, le clausole giustificatrici di un eventuale potere sostitutivo statale vanno ricercate non nell'art. 120, comma secondo, Cost., ma nelle specifiche previsioni statutarie.

E' evidente, infatti, che la previsione di un potere sostitutivo non realizza certo quelle più ampie condizioni di autonomia rispetto a quanto previsto dallo Statuto speciale e relative norme di attuazione, in relazione alle quali l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 consente l'applicazione delle proprie norme, altrimenti destinate alle sole regioni a statuto ordinario.

Per le stesse ragioni viene affermata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 2, secondo il quale il Ministro delle attività produttive emana gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale e approva i relativi piani di sviluppo predisposti, annualmente dai gestori delle reti di trasporto.

Trattandosi di materia di potestà legislativa concorrente, eventuali funzioni amministrative statali possono essere giustificate soltanto nei termini ed alle condizioni stabiliti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2003.

Si impone, in primo luogo, una verifica della necessità e della proporzionalità di tali poteri. Con riferimento agli indirizzi, ci si deve chiedere quale sia la loro ragione, dato che già l'art. 1-sexies, comma 6, prevede il programma triennale di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e delle opere di rilevante importanza che interessano il territorio di più regioni, del quale è arduo immaginare contenuti diversi dagli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali. Con riferimento alla approvazione dei progetti, invece, va verificato che essi debbano necessariamente essere approvati da una autorità centrale, anziché da autorità regionali.

Sembra evidente, infatti, che i progetti di sviluppo normalmente investiranno tratte collocate all'interno delle singole regioni, e che la coerenza di tali progetti con il programma può bene essere verificata in sede regionale. La riserva allo Stato di tale potere di approvazione viola dunque il principio di sussidiarietà e di proporzionalità.

Ma anche nella misura nella quale tali poteri statali fossero costituzionalmente ammissibili, condizione di tale ammissibilità sarebbe pur sempre l'intesa con le regioni o con le regioni interessate.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 2 del 28 gennaio 2004 (GU 12/2004)

Materia: Assistenza e beneficenza pubblica

Limiti violati: Artt. 5, 97, 117 e 118 Cost.; artt. 3 e 4 Statuto speciale; all'art. 41-ter legge n. 104/1992; art. 17 legge n. 400/1988; decreto legislativo n. 281/1997

Ricorrente/i: Valle d'Aosta

Oggetto del ricorso: Direttiva del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 23 settembre 2003, recante «Disciplina dei criteri e delle modalità di concessione di finanziamenti per la realizzazione di progetti sperimentali, di cui all'art. 41-ter della legge 5 febbraio 1992, n. 104»

Annotazioni:

Il ricorso in epigrafe eccepisce che, pur ammettendosi che la determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse disponibili per la realizzazione dei progetti ex legge n. 104/1992 appartenga ancora allo Stato, e per esso al Ministro per le politiche sociali, anche dopo la riforma costituzionale del 2001, in ogni caso, considerato il coinvolgimento della programmazione regionale, tali criteri avrebbero dovuto essere stabiliti soltanto dopo avere formalmente seguito il procedimento collaborativo di cui alla legge n. 104/1992 (sent. n. 398/1998; n. 520/1995) .

Il provvedimento impugnato ha assunto il nomen di «direttiva ministeriale», mentre l'art. 41-ter, legge n. 104/1992, stabiliva espressamente che dovesse trattarsi di un decreto. Si tratta, in realtà, di un atto sostanzialmente regolamentare, adottato senza garantire la partecipazione delle regioni e province autonome, così come previsto dall'art. 41-ter, legge n. 104/1992, e violativo dell'art. 17, legge n. 400/1988, dal momento che, non avendo assunto la forma del regolamento, elude di fatto la prescrizione che vieta allo Stato di adottare regolamenti nelle materie diverse da quelle di legislazione statale esclusiva (art. 117, comma 6, Cost.).

In secondo luogo, ancora una volta in palese violazione dell'art. 41-ter, esso non è stato preceduto dal raggiungimento della prescritta intesa con la Conferenza unificata, non essendo stata questa neppure consultata.

Risulta dunque gravemente violato il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, elaborato negli anni dalla Corte costituzionale, che deve «governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi» (sent. n. 242/1997; sent. n. 408/1998; sent. n. 398/1998; sent. n. 19/1997; sent. n. 444/1994; sent. n. 427/1992).

Anche a voler prescindere dal problema relativo alla ulteriore utilizzabilità dell'art. 41-ter, legge n. 104/1992, alla luce del nuovo titolo V, ed in particolare dell'art. 117, commi 3 e 6, Cost., risulta evidente al ricorrente che la violazione dello specifico procedimento di consultazione e intesa con la Conferenza unificata, e quindi del principio di leale collaborazione, rendono illegittima la compressione dei poteri delle Regioni e delle Province autonome. La mancanza di questo procedimento «concertato», infatti, ridonda in violazione delle competenze costituzionalmente garantite alla Regione ricorrente (sent. n. 88/2003; sent. n. 342/2001; sent. n. 244/2001; sent. n. 255/2002; sent. n. 39/1984; sent. n. 206/1985; sent. n. 116/1994).

Il fatto che nella fase preparatoria della direttiva impugnata non siano state coinvolte nelle debite forme le Regioni risulta tanto più grave ove solo si consideri che:

- a. la materia - rientrando nel settore «assistenza e beneficenza pubblica» - è espressamente riservata dagli artt. 3, comma 1, lett. i), e 4 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge cost. n. 4/1948) alle competenze legislative concorrenti ed amministrative della Regione ricorrente;
- b. successivamente, l'art. 131, d.lgs. n. 112/1998, ha ribadito il conferimento alle Regioni delle funzioni e dei compiti nella materia dei servizi sociali;
- c. ai sensi del nuovo titolo V della Costituzione (art. 117, comma 2, lett. m), allo Stato sono riservate esclusivamente le funzioni in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», mentre al di fuori di tale limite ogni potestà legislativa e regolamentare spetta di diritto alle Regioni (art. 117, commi 4 e 6, Cost.), ivi comprese, in virtù dell'art. 10, legge cost. 3/2001, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome.

Non può ragionevolmente sostenersi che la direttiva ministeriale in oggetto costituisca legittimo esercizio del potere regolamentare statale in tema di determinazione dei livelli essenziali di assistenza. In proposito vale quanto già chiarito recentemente dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 88/2003. L'art. 54, legge finanziaria per l'anno 2003, nel confermare per il futuro l'utilizzabilità dei livelli essenziali di assistenza previsti dall'art. 1, comma 6, d.lgs. 502/1992 e succ. modif., ha affermato che «le prestazioni riconducibili ai suddetti livelli di assistenza e garantite dal Servizio sanitario nazionale» sono quelle di cui al d.P.C.m. 29 novembre 2001, e ha previsto esplicitamente che eventuali modifiche al decreto appena citato debbano essere «definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome».

Ciò premesso, la Corte ha precisato che, al di là di ogni valutazione di merito sul procedimento configurato, resta indubbio che in tutto il settore sanitario ed assistenziale esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto dall'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., e che questa determinazione è appunto già intervenuta con il D.P.C.M. 29 novembre 2001.

Risulterebbe dunque del tutto infondata anche la pretesa che la direttiva ministeriale, adottata da un organo e con procedura radicalmente difforme da quella così disciplinata, possa essere ritenuta espressiva del potere statale garantito dall'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. Di qui la palese incostituzionalità di un atto sostanzialmente regolamentare, quale quello impugnato - in spregio al dettato dell'art. 117, comma 6, Cost. - in materia non riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La Corte, peraltro, ha già da tempo illustrato e reiterato, anche nel sistema regionale anteriore alla revisione costituzionale, l'insegnamento per cui un regolamento, pur configurato in pretesa esecuzione di leggi statali, non può porre norme intese a limitare la sfera delle competenze delle Regioni in materie ad esse attribuite (sent. n. 49/1991; sent. n. 204/1991; sent. n. 391/1991; sent. n. 461/1992).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 15 del 2 febbraio 2004
(GU 8/2004)

Materia: Assistenza e beneficenza a favore dei minori

Limiti violati: Art. 117, comma 2, lett. l) Cost.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Legge provinciale 3 ottobre 2003, n. 15, Anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela del minore

Annotazioni:

Con la legge impugnata la Provincia autonoma di Bolzano, affermando di legiferare nell'ambito della propria competenza in materia di assistenza e beneficenza pubblica, ha dettato disposizioni in tema di anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela del minore, disciplinando l'erogazione anticipata, al genitore o ad altro soggetto affidatario, delle somme destinate al mantenimento del minore, qualora esse non vengano corrisposte dal genitore obbligato nei termini e alle condizioni stabilite dall'autorità giudiziaria (art. 1).

La legge impugnata disciplina gli aventi diritto (art. 2), i presupposti di base (art. 3), i requisiti economici (art. 4), l'ammontare della prestazione (art. 5), la delega delle funzioni amministrative relative all'intervento di assistenza alle comunità comprensoriali di cui all'art. 1 della legge provinciale n. 7/1991 (art. 6), la domanda (art. 7) e l'attribuzione della prestazione (art. 8), la decorrenza e la durata della prestazione (art. 9), i ricorsi avverso la decisione sull'istanza (art. 10), la possibilità di accertamento della permanenza dei requisiti e la perdita del diritto (art. 11), la surrogazione, ai sensi dell'art. 1203, comma 1, numero 5, del codice civile, in capo alla Provincia autonoma di Bolzano del diritto di credito nei confronti del genitore obbligato al mantenimento, in misura corrispondente agli importi erogati al beneficiario, il quale rilascia espressa dichiarazione in merito, con conseguente diritto di rivalsa della provincia sul genitore obbligato (art. 12), le disposizioni finanziarie di copertura della spesa (art. 13) e la sua entrata in vigore (art. 14).

E' avviso del Governo che con le norma impugnata la Provincia autonoma di Bolzano abbia ecceduto dalla propria potestà legislativa in violazione della normativa costituzionale.

La legge impugnata, infatti, si propone di tutelare l'interesse alla corresponsione dell'assegno di mantenimento del minore da parte del genitore non affidatario in presenza di un titolo esecutivo fondato su un provvedimento dell'autorità giudiziaria italiana o di altro Stato straniero, in caso di inadempimento

da parte dell'obbligato nel termine di dieci giorni dalla rituale notifica di un atto di precetto (arg. ex art. 3).

Il titolo della potestà legislativa in parola viene, quindi, ricondotto nell'alveo della materia dell'assistenza e beneficenza pubblica, oggetto di potestà legislativa esclusiva ai sensi dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. Tale qualificazione della disciplina in parola, a giudizio del ricorrente, è tuttavia erronea. Essa, infatti, concerne non tanto alla categoria dell'assistenza pubblica, quanto e più esattamente la categoria della tutela del minore (e dei rapporti familiari in genere) che, in quanto tale, non rientra direttamente nella tassativa previsione contenuta nell'art. 117 Cost.

La materia della tutela del minore è da considerare rientrante nella categoria dell'ordinamento civile, segnatamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. Tale conclusione appare obbligata se non altro facendo leva su di un criterio di prevalenza della materia della tutela del minore rispetto a quella dell'assistenza pubblica (analogamente a quanto già ritenuto dalla Corte con riferimento alla materia degli asili nido, con sentenza n. 370/2003; materia questa considerata estranea alla categoria dell'assistenza pubblica e compresa, al contrario, in quella dell'istruzione e della tutela del lavoro).

Difatti la materia della tutela del minore (nonché la disciplina dei rapporti familiari, anche nei soli aspetti patrimoniali) ha da sempre interessato il diritto civile, costituendo uno dei sistemi più peculiari e caratteristici (a differenza di altri sistemi che nel tempo hanno acquistato più spiccati profili di autonomia: ad esempio il diritto del lavoro), in ordine ai quali appare assolutamente da evitare l'atomizzazione a livello regionale o provinciale di discipline di tutela e garanzia che, proprio perché riferite a valori essenziali e preminenti della persona fisica, debbono al contrario presentarsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza discriminazioni di sorta a seconda della regione (o provincia) di appartenenza.

Proprio la particolare delicatezza degli istituti disciplinati e la fondamentale necessità di provvedere alla tutela dell'interesse del minore al pagamento dell'assegno di mantenimento (da parte del genitore obbligato ovvero, in difetto, da parte di strutture pubbliche) fanno sì che tale beneficio non possa essere rimesso alle specifiche discipline delle regioni o delle province autonome.

Diversamente si potrebbe giungere ad ammettere un pericoloso vulnus al principio di eguaglianza di tutti i cittadini in relazione alla tutela di valori dell'individuo che, proprio in considerazione del loro rilievo fondamentale, non possono invece tollerare discriminazione alcuna.

Viene evidenziato che l'affermazione, contenuta nell'art. 1, secondo la quale la legge in esame attiene alla materia della assistenza e beneficenza pubblica (di competenza esclusiva della provincia), è contraddetta dalla circostanza che, nel caso di specie, si tratta di un credito coercibile fra privati, penalmente sanzionato; e che manca, quindi, il connotato della gratuità, cioè,

dell'elemento caratterizzante in senso assoluto e sostanziale la materia dell'assistenza pubblica in senso proprio.

Viene infine denunciata l'illegittimità costituzionale della disciplina provinciale nella parte in cui modifica la disciplina civilistica della surrogazione legale di cui all'art. 1203, comma 1, n. 5 c.c., operata dall'art. 12 della legge provinciale 3 ottobre 2003, n. 15. La disciplina della surrogazione legale pertiene, infatti, ad un istituto certamente appartenente alla categoria dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., non rientrante nell'ambito dell'autonomia statutaria della provincia.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 23 del 20 febbraio 2004
(GU 10/2004)

Materia: Elezioni

Limiti violati: Art. 48 Cost.; Statuto Speciale della Regione Friuli Venezia Giulia e decreto legislativo 2 gennaio 1997 n. 9

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Art. 1, comma 2, legge della Regione Friuli Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 21 recante «Norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli assessori regionali»

Annotazioni:

Con la legge indicata in epigrafe, la Regione Friuli Venezia Giulia ha approvato, fra l'altro, norme miranti ad integrare o modificare la vigente disciplina legislativa regionale in materia d'elezioni comunali e di referendum consultivi sulle circoscrizioni provinciali.

Nel ricorso si evidenzia che in materia elettorale, lo Statuto speciale non prevede una competenza esclusiva della Regione: la norma di attuazione, invero, - in d.lgs. n. 9/1997 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» - all'art. 7 ha attribuito alla Regione esclusivamente «funzioni amministrative in materia elettorale», disponendo espressamente che la medesima avrebbe avuto competenza a disciplinare «il procedimento di elezione negli enti locali esercitandone tutte le funzioni, compresa la fissazione e l'indizione dei comizi elettorali.».

Si eccepisce che non è possibile richiamare la competenza legislativa concorrente in materia.

In disparte la considerazione, di per sé dirimente, che l'attribuzione di competenza legislativa è limitata alla materia delle elezioni del consiglio regionale, la stessa trova un limite insuperabile nell'obbligo di rispetto dei principi costituzionali.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, dettando norme miranti ad integrare o modificare la vigente disciplina legislativa regionale in materia d'elezioni comunali e di referendum consultivi sulle circoscrizioni provinciali, ha legiferato, secondo il ricorrente, in materia non di propria competenza esclusiva a termini di Statuto e per di più violando ripetutamente l'art. 48 Cost.

L'art. 1, comma 2, della l.r. n. 21/2003, infatti, inserisce il comma 3-bis all'art. 3-ter della legge regionale n. 14/1995, il quale prevede che per determinare il quorum dei votanti indicato dal comma 1, dell'art. 3 - ter, non

vengano computati fra gli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune quelli iscritti nell'anagrafe degli elettori residenti all'estero.

In sostanza, il vigente comma 1, dell'art. 3-ter della legge regionale n. 14/1995 dispone che, nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, qualora venga ammessa e votata una sola lista ovvero un solo gruppo di liste collegate, l'elezione rimanga valida «se il candidato alla carica di sindaco ha riportato un numero di voti validi non inferiore al cinquanta per cento dei votanti ed il numero dei votanti non è stato inferiore al cinquanta per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune».

La modifica apportata dalla Regione intende facilitare il raggiungimento del quorum dei votanti sopra indicato, eliminando dal computo degli elettori coloro che sono residenti all'estero – sebbene iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Regione - e che quindi si recano a votare in misura molto limitata.

Tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 48 della Cost., che afferma il principio d'uguaglianza del voto. Tale principio si estrinseca anche nella salvaguardia del «corpo elettorale», che resta leso quando alcuni suoi componenti ne vengano estromessi, sia pure ai fini dell'accertamento di determinati quorum.

Si aggiunge inoltre che l'art. 48 subisce un vulnus sotto altro profilo, perché in qualche misura viene limitata l'effettività' del diritto di voto - in positivo ed in negativo, mediante l'astensione - dei cittadini residenti all'estero.

Inoltre, l'applicazione della norma in esame, comporterebbe che i residenti all'estero, qualora si recassero a votare, verrebbero estromessi dal computo degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune, ma verrebbero comunque computati nel numero dei votanti, con innalzamento di questo secondo quorum.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 24 del 1 marzo 2004 (GU 9/2004)

Materia: Edilizia e urbanistica

Limiti violati: Artt. 3, 5, 51, 81, 117, comma secondo, lett. 1), 119, 127, comma secondo, e 134 Cost.; art. 4 Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22, Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive

Annotazioni:

Nel ricorso in epigrafe viene innanzitutto ricordato che la Regione Friuli-Venezia Giulia ha proposto una prima controversia di legittimità costituzionale nei riguardi di taluni commi, puntualmente elencati, dell'art. 32 del d.l. n. 269/2003 (ric. n. 89/2003) rubricato "Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali" ed una seconda similare controversia nei riguardi dei medesimi commi dello stesso art. 32, come risultato dalla conversione nella legge n. 326/2003.

Con la legge impugnata la Regione ha disposto nell'art. 1 al comma 1 che «non è ammessa la sanatoria delle opere edilizie realizzate in assenza dei necessari titoli abilitativi previsti ovvero in difformità o con variazioni essenziali rispetto a questi ultimi»; e al comma 2 periodo primo che «ai fini di consentire l'oblazione penale degli illeciti edilizi (sanzionati penalmente) la domanda di definizione di tali illeciti presentata dopo il 2 ottobre 2003 secondo le modalità previste da disposizioni statali, non sospende il procedimento per le sanzioni amministrative» (tra queste comprese la demolizione e la acquisizione gratuita di fabbricato e suolo).

La portata dell'art. 1, comma 1, secondo il ricorrente, parrebbe delimitata solo dall'inciso «salva la procedura prevista dall'articolo stesso», ossia prevista dall'art. 108 della legge regionale n. 52/1991, e successive modificazioni, contenuto nell'art. 2 della legge in esame.

L'art. 1, comma 2, prevede, nel terzo periodo, un «certificato di definizione dell'illecito edilizia» al quale «equivale» il decorso di 24 mesi senza l'adozione di un provvedimento negativo del Comune. Non è chiaro, per il momento, se tale certificato (o l'equivalente «silenzio») sia equiparabile al «titolo abilitativo edilizia in sanatoria» previsto dall'art. 32, comma 37, del d.l. n. 269/2003, convertito nella legge n. 326/2003, e comunque sostituisca o meno detto titolo abilitativo. L'ottavo motivo del ricorso regionale n. 89/2003 indurrebbe, secondo la difesa erariale a ritenere che il legislatore regionale abbia inteso, attraverso la previsione

del certificato, sminuire l'effetto giuridico del comportamento silenzioso del comune.

Comunque, la legge impugnata, per quanto significato dalla «lettera di essa», appare percorsa da qualche intima contraddizione: da un lato si proclama «non è ammessa la sanatoria», d'altro lato si apprestano strumenti perché una sanatoria ovviamente diversa da (e più ampia di) quella prevista «a regime» dal citato art. 108 possa operare.

Il ricorrente osserva inoltre che la materia «ordinamento penale» è di esclusiva competenza statale, e quindi la sottrazione dal territorio nazionale del territorio di una o più regioni introduce disuguaglianze (art. 3 Cost.) non legittimate dal riconoscimento in Costituzione delle autonomie regionali. Queste non possono condurre a discipline diversificate nell'ambito delle materie riservate allo Stato. Non è possibile che fatti identici (ad esempio, edificazioni in assenza di permesso di costruire) siano repressi penalmente in una Regione, e non repressi perché sanati «per condono» in altre regioni.

La legge impugnata evoca l'art. 4 dello statuto speciale, ove però alla competenza legislativa cosiddetta primaria della Regione sono posti limiti confrontabili con (anche se minori di) quelli posti dal novellato art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente. Sarebbe erroneo assimilare la competenza ex art. 4 ad una competenza esclusiva; e nessuna modifica discende dall'art. 10 della legge cost. n. 3/2001. La Corte costituzionale, infatti, ha sostenuto che spetta tuttora allo Stato — anche per le evidenti e plurime connessioni con la materia «ordinamento civile» (art. 117, comma secondo, lettera l, Cost.) — produrre la disciplina normativa in tema di titoli abilitativi edilizi. In questo ambito deve collocarsi pure la previsione di titoli abilitativi non ordinari, quali quelli per sanatoria non «a regime», specie se tale previsione si salda con (ed è integrata da) la prefigurazione di programmi di riqualificazione urbanistico-edilizia.

Considerato che gli introiti attesi dalle oblazioni sono stati inseriti nella finanziaria 2004 dello Stato (legge n. 350/2003), impedire l'applicazione nel territorio di una Regione delle disposizioni statali contenute in commi dell'art. 32 concreta una ingerenza nella formazione del bilancio annuale dello Stato e quindi una lesione di quella «autonomia finanziaria» che anche, ed anzitutto, allo Stato deve essere garantita, una compressione della competenza legislativa per il «coordinamento della finanza pubblica e dei sistemi tributari», una sottrazione di risorse destinate alla copertura (art. 81 Cost.) di spese pubbliche approvate dal Parlamento, e - da ultimo - una rottura del vincolo dato dal patto di stabilità concordato a livello di Unione europea.

L'art. 119 Cost. viene evocato anche perché essenziale dovere costituzionale dello Stato è assicurare a se stesso e agli enti «a finanza derivata» le risorse occorrenti: tale dovere è talmente prioritario e fondamentale da aver resa superflua l'esplicita indicazione in Costituzione dei modi e dei mezzi consentiti per farvi fronte; significativa è l'assenza nell'art. 119 Cost. di una esplicita garanzia di risorse proprie anche per lo Stato.

La Regione che ostacoli mediante propria legge una manovra di finanza pubblica statale dovrebbe farsi carico di assicurare altrimenti l'invarianza del «livello massimo del saldo netto da finanziare» (art. 1, comma 1 della legge finanziaria), ad esempio rinunciando ad apporti di finanza derivata dallo Stato.

Da ultimo, viene rilevato che ai legislatori regionali non può essere consentito di produrre norme meramente demolitorie e «di reazione», le quali statuiscono la non applicazione nel territorio regionale di disposizioni prodotte dallo Stato. Iniziative siffatte possono pregiudicare l'unità della Repubblica (art. 5 Cost.) e comunque concretano una sorta di anomala «autodichia». L'ordinamento costituzionale (ora art. 127, comma secondo, Cost.) riconosce ad ogni Regione la facoltà di sottoporre al giudizio della Corte costituzionale le disposizioni statali che reputa affette da illegittimità costituzionale, e così esclude che il potere legislativo regionale possa essere utilizzato per contrastare l'applicazione delle norme statali.

La legge regionale impugnata, impedendo ai proprietari di immobili siti nella Regione Friuli-Venezia Giulia (proprietari non necessariamente in essa residenti) l'accesso alla sanatoria straordinaria degli abusi edilizi durante la pendenza del processo costituzionale, arreca pregiudizio all'interesse dello Stato e degli enti «a finanza derivata» al conseguimento degli introiti «da condono» previsti dal bilancio e dalla legge finanziaria dello Stato. Lo Stato potrebbe trovarsi costretto a sostituire i mancati o ritardati introiti con manovre di finanza straordinaria (per le quali del resto i parametri di Maastricht lasciano margini strettissimi) e con inasprimenti ulteriori della già pesante fiscalità, così soffocando ogni speranza di «agganciare» la auspicata ripresa economica e rendendo problematica persino il rimanere all'interno di un contesto concorrenziale; oppure - in alternativa - ad operare «tagli» alla spesa pubblica sia corrente (compreso il «welfare») sia per investimenti. La scelta di ricorrere ad introiti «da condono» non è stata voluttuaria o di tolleranza degli abusi; essa è stata imposta dalla bassa congiuntura e dalla distanza che, malgrado semisecolari progressi, ancora separa il nostro Paese dalle economie più solidamente strutturate.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 28 del 3 marzo 2004 (GU 12/2004)

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Limiti violati: Artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost.; artt. 14, lett. o) e p), 20 e 36 Statuto speciale; art. 10 l. cost. 3/2001

Ricorrente/i: Regione Siciliana

Oggetto del ricorso: Art. 3, comma 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)

Annotazioni:

La ricorrente Regione considera che, pur ritenendo vincolante anche per le Autonomie speciali il principio del divieto di indebitamento per spese correnti sancito dal novellato art. 119, comma 6, Cost. - superando in tal modo una lettura strettamente letterale dell'art. 10 della l. cost. 3/2001, e privilegiando, di contro, una interpretazione logico-sistematica che consenta una lettura armonica dell'intero testo costituzionale, rispettosa della pluralità dei valori e dei principi sanciti e destinati a coesistere ed a trovare attuazione in una pratica concordanza - non può ammettersi, o, più correttamente, non può ritenersi costituzionalmente legittima, la estensione, sancita con legge ordinaria, alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, delle disposizioni dei commi da 16 a 20 dell'art. 3 della legge 350/2003, miranti all'attuazione del richiamato principio costituzionale.

Richiamando la fondamentale distinzione fra principio e regola, viene asserito che l'attuazione del richiamato principio costituzionale non può che essere rimessa alle regole operative da dettarsi autonomamente ed in concreto da parte di ciascuna Regione a statuto speciale.

In altri termini l'attuazione del principio costituzionale in questione, al contempo prescrittivo e programmatico, ricade sotto la responsabilità della singola Autonomia speciale che, nel legittimo esercizio delle proprie competenze, ne regolerà l'applicazione nel rispetto dei principi e delle nozioni contabili vigenti.

Il censurato comma 21 viola in particolare gli articoli 14, lett. o) e p), e 36 dello Statuto della Regione siciliana, poiché contrasta con la riconosciuta imputazione alla competenza legislativa esclusiva regionale del sistema contabile della Regione medesima e degli enti (locali e strumentali) della stessa, ed incide in senso riduttivo sulla autonomia finanziaria regionale.

Lede altresì l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, che, ponendo una clausola di salvaguardia delle attribuzioni delle Autonomie speciali, prevede che sino

all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni recate dalla stessa legge costituzionale si applicano alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle attribuite», e viola il novellato art. 117 Cost. poiché incide sostanzialmente su di una materia (la finanza regionale e degli enti locali e strumentali riferibili al relativo territorio) attribuita alla sfera di competenza legislativa generale-residuale riconosciuta in via esclusiva alle Regioni.

Viene rilevato inoltre che le disposizioni recate dai commi da 16 a 20 dello stesso articolo si risultano costituzionalmente illegittime.

Il comma 16, innanzitutto, estende indebitamente l'ambito dei soggetti che, ai sensi del dettato costituzionale, «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.».

Detto principio, posto dall'art. 119, comma 6, Cost. con esclusivo riguardo ai «comuni, le province, le città metropolitane e le regioni», mentre la disposizione oggetto di censura si riferisce alle regioni a statuto ordinario, agli enti locali, alle aziende ed agli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al d.lgs. n. 267/2000, (e cioè comuni, province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate o di arcipelago, unioni di comuni, consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli a rilevanza economica ed imprenditoriale e di quelli per la gestione dei servizi sociali, aziende speciali e istituzioni) ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici.

In tal modo risulta illegittimamente compressa la potestà legislativa regionale cui certamente è ascrivibile, in relazione agli enti non individuati dalla richiamata norma costituzionale, la competenza a porre una eventuale disciplina che estenda l'ambito dei destinatari del recato principio.

In relazione al comma 17 si osserva che attraverso l'elencazione arbitrariamente proposta si intende individuare una nozione di indebitamento che non trova riscontro nei principi del diritto finanziario.

In via generale, la nozione di indebitamento si collega a quelle operazioni suscettibili di creazione di risorse aggiuntive a copertura di una maggiore capacità di spesa; il diritto positivo, poi (cfr. art. 6, comma 7, punto 2, della legge n. 468/1978, e, per quanto attiene all'ordinamento contabile della Regione siciliana, art. 1, comma 13, lett. b) della legge regionale 1977, n. 47/1977, recante «Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana) ricollega la medesima nozione al «risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni riguardanti le partecipazioni azionarie ed i conferimenti, nonché la concessione e riscossione di crediti e l'accensione e rimborso di prestiti ("indebitamento o accrescimento netto")».

La disposta elencazione, peraltro, non appare in alcun modo esaustiva della nozione, e sotto tale profilo appare assolutamente irragionevole rispetto al principio costituzionalmente imposto, che è da ritenere immediatamente vincolante per gli enti individuati dall'art. 119, comma 6, Cost., a prescindere dallo strumento prescelto per l'acquisizione della risorsa finanziaria. La mancata

ricomprensione, poi, nella elencazione effettuata dal comma 18 al fine di individuare le attività che «ai fini di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. costituiscono investimento» di tutta una serie di interventi in conto capitale, quali, ad esempio, i trasferimenti alle imprese, o soprattutto, i cofinanziamenti regionali di programmi comunitari concernenti la ricerca o comunque relativi a beni immateriali, che viceversa, certamente rientrano nella nozione di investimento - oltrech  frutto di una valutazione assolutamente arbitraria e palesemente erronea - lede le attribuzioni regionali poich  determina una ingiustificata ed illegittima limitazione all'espletamento delle competenze amministrative spettanti ai sensi dell'art. 20 dello Statuto e dell'art. 118 Cost., in quanto applicabile ai sensi dell'art. 10 della l. cost. 3/2001.

A giudizio della ricorrente, ritenere che talune tipologie di spesa, pacificamente qualificabili di investimento in forza della nozione universalmente adottata sotto il profilo giuridico-contabile, siano soggette ad un vincolo restrittivo circa il loro finanziamento, per la sola mancata inclusione nella elencazione del comma 18, comprime indebitamente le scelte relative all'esercizio della attribuita attivit  amministrativa.

Si rileva inoltre che la disposizione censurata disattende la definizione di investimento di cui al Regolamento del Consiglio dell'Unione europea n. 2223/1996 del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella comunit , ed in particolare quanto sancito nell'allegato A, punto 1.19, lettera c), secondo cui vanno modificati taluni concetti basilari, «ad esempio ampliando il concetto di investimento per tener conto dell'ammontare della spesa sulla ricerca e sviluppo o della spesa in materia di istruzione.».

Nel ricorso viene definito "paradossale" il disposto del comma 19, che rimette all'istituto finanziatore - soggetto privato che esercita imprenditorialmente attivit  bancaria o di intermediazione finanziaria - il controllo sull'operato dell'Ente Regione, dotato di potest  pubblicistiche finanche in materia creditizia.

Infine il potere ascritto al Ministro dell'economia e delle finanze dal comma 20, appare non tanto di coordinamento - profilo sotto il quale solamente, forse, potrebbe ritenersi legittimamente imputato - quanto normativo, poich  essendo finalizzato alla modifica delle disposizioni recate, ed incidendo dunque sulle nozioni di indebitamento e di investimento quali risultano dall'individuazione delle tipologie di cui ai precedenti commi 17 e 18, determina in concreto l'ampiezza degli ambiti operativi rimessi all'autonomia regionale, sia nel campo delle acquisizioni di risorse, che in materia di spesa.

L'attribuito potere non sembra rispettare dunque i limiti fissati dalla Corte costituzionale (sent. n. 376/2003) secondo cui i puntuali poteri di ordine amministrativo che, laddove strettamente necessari, possono pur essere previsti allo scopo di garantire la realizzazione della finalit  di coordinamento finanziario «devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto a cui l'azione di coordinamento non pu  mai eccedere i limiti, al di l  dei quali si trasformerebbe in attivit  di direzione o in indebito condizionamento dell'attivit  degli enti autonomi.».

La disposizione censurata appare porsi altresì in aperta contraddizione con quanto rilevato nella richiamata sentenza che testualmente asserisce che è «escluso che si attribuisca al Ministero il potere di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse, effettuate nei limiti dei principi di armonizzazione stabiliti dalle leggi statali, o peggio, di adottare determinazioni discrezionali che possano concretarsi in trattamenti di favore o di sfavore nei confronti di singoli enti.».

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 29 del 3 marzo 2004 (GU 13/2004)

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Limiti violati: Artt. 116, 117, commi terzo, quarto e sesto, 119 e 120, Cost.; art. 10 della l. cost. 3/2001; art. 3, comma 1, lett. a) e b) Statuto speciale

Ricorrente/i: Sardegna

Oggetto del ricorso: Legge 24 dicembre 2003, n. 350, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)

Annotazioni:

A parere della ricorrente l'impugnato comma 21 dell'art. 3 della legge n. 350/2003 è incostituzionale, innanzi tutto, nella parte in cui rende applicabile anche alla Regione autonoma della Sardegna la disciplina stabilita dai commi 17, 18 e 19 del medesimo art. 3 della legge finanziaria del 2004.

Infatti tale legge, dopo avere predeterminato rigidamente - con il comma 17 dell'art. 3 - le tipologie di indebitamento ai sensi e per gli effetti di cui al sesto comma dell'art. 119 Cost., al comma 18 dell'art. 3 fissa tassativamente quali siano le spese che possono considerarsi «di investimento» ai sensi, ancora, del sesto comma dell'art. 119 Cost. La individuazione delle fattispecie degli «investimenti» contenuta nel comma 18, oltre che tassativa, è particolarmente analitica e dettagliata.

A sua volta il successivo comma 19 esclude una ulteriore fattispecie dagli «investimenti» ex art. 119 ultimo comma, della Cost., stabilendo che «Gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite».

La estensione della applicazione della suddetta disciplina anche alla regione ricorrente determinerebbe una gravissima compressione della sua autonomia, poiché quella disciplina fornisce una interpretazione oltremodo restrittiva delle spese di investimento, escludendo fattispecie sino ad oggi previste dalla vigente disciplina legislativa regionale sarda (v. l'art. 37 della l. r. n. 11/1983) e più volte utilizzate.

Viene evidenziato che la gravità delle suddette restrizioni è accresciuta dal fatto che, annualmente, i mutui autorizzati in base alla legge regionale ma non contratti prima della fine dell'esercizio devono essere rifinanziati al fine di coprire il relativo disavanzo di amministrazione. Quindi, l'incidenza sulla autonomia regionale della normativa di dettaglio contenuta nelle disposizioni dell'art. 3, commi 17, 18 e 19 della legge n. 350/2003, oltre a impedire il ricorso allo

strumento dell'autofinanziamento per il futuro, preclude al legislatore regionale anche la possibilità di rifinanziare mutui autorizzati in anni precedenti ma non contratti.

Ne risulta lesa la competenza esclusiva legislativa della regione in materia di «Ordinamento degli uffici» nella quale è ricompresa - come affermato sentenza n. 107/1970 - la disciplina del bilancio e della contabilità regionali, come pure delle modalità di copertura delle spese previste in bilancio.

Trattandosi di materia di competenza esclusiva della Regione Sardegna nei suoi confronti gli unici limiti opponibili sono quelli degli obblighi internazionali e dei vincoli comunitari. Alla stregua della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 274/2003) non gli sono infatti più opponibili i limiti dei «principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica» (salvo che non siano principi costituzionali), né quello delle «norme fondamentali di riforma economico-sociali della Repubblica» (ancora art. 3 St.).

La potestà legislativa regionale in materia di contabilità (oltre che di bilancio) trova il suo fondamento non soltanto nella competenza di cui alla lettera a) dell'art. 3 dello Statuto (sent. n. 107/1970). Infatti tale potestà «è necessaria conseguenza della autonomia legislativa ad essa attribuita nelle numerose materie indicate negli articoli 3 e 4 dello Statuto. Il bilancio e la contabilità non possono infatti essere intesi come materie a se stante, ma rappresentano mezzi e strumenti giuridici indispensabili perché l'ente regione possa concretamente operare per il perseguimento dei vari fini assegnatigli».

Pertanto la indebita compressione della competenza legislativa regionale in materia di contabilità, operata dalla disciplina legislativa statale impugnata, si risolve anche in una limitazione delle modalità di esercizio delle attività legislative ed amministrative della regione in tutte le materie costituzionalmente attribuitele e quindi in una violazione delle relative competenze.

La disciplina legislativa impugnata viola inoltre l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna la quale consiste, innanzitutto, nella possibilità di acquisire risorse mediante una pluralità di strumenti, coattivi o non coattivi, e che fra questi ultimi vi è soprattutto la possibilità di autofinanziarsi reperendo le risorse nel mercato, possibilità al contrario limitata dalla disciplina legislativa statale impugnata.

Infine la disciplina legislativa statale impugnata viola anche la potestà programmatica della Regione ricorrente, la quale consente di prefigurare in maniera più coerente l'insieme degli interventi regionali nelle varie materie in cui essa è competente, dando corpo all'autonomia, anche finanziaria, regionale.

Infatti, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, non soltanto vi è un «rapporto funzionale» fra l'autonomia finanziaria e l'attività di programmazione, ma vi è anche un «valore strumentale» della programmazione (possibile solo laddove le regioni dispongano effettivamente di risorse) rispetto alla autonomia regionale complessiva, «considerato che la realizzazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite impone, non soltanto la disponibilità effettiva delle risorse, ma anche la capacità di manovra e i mezzi finanziari da

parte di soggetti che, come le regioni a statuto speciale [...], si pongono quali punti di riferimento della programmazione locale» (la sent. n. 293/1995 ripresa dalla sent. n. 381/1996. Nei medesimi termini cfr. sentt. n. 98/1991, 1111/1988).

L'impugnato art. 21 della legge n. 350/2003 afferma, che il fondamento (costituzionale) dell'estensione alle regioni a statuto speciale dell'applicazione dei commi da 16 a 20 consisterebbe nei «... fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 119 e 120 della Cost.».

Tale asserito fondamento costituzionale è del tutto inconsistente.

Infatti è sufficiente leggere l'art. 120, comma 2, Cost. per rendersi conto che ivi l'unità economica ha la funzione di dare fondamento agli interventi «sostitutivi» del Governo in casi di gravi inadempienze commesse da regioni, province, comuni e città metropolitane. Ma il potere sostitutivo ivi disciplinato nulla ha a che fare con l'intervento legislativo di cui al comma 21 dell'art. 3 della legge n. 350/2003. Ciò almeno per due ordini di ragioni. In primo luogo perché la disciplina stabilita dal citato comma 21 (così come quella dettata dai commi da 16 a 21, da esso richiamati) non mira in alcun modo a rimediare ad inadempienze delle regioni. In secondo luogo perché il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. è attribuito al Governo e non al Parlamento.

Esso, dunque, può essere esercitato dal Governo con gli atti di sua competenza, ma non può certo essere esercitato tramite una legge del Parlamento.

A questo proposito si osserva come non sia un caso che il potere sostitutivo in questione sia stato affidato dalla Costituzione al Governo: infatti ciò si collega al fatto che l'esercizio del potere sostitutivo è considerato come un evento straordinario, in presenza del quale occorre un intervento tempestivo e puntuale al fine di rimediare ad un inadempimento degli enti territoriali lesivo dei preminenti interessi pubblici collegati ai parametri indicati dal secondo comma dello stesso art. 120 (norme e trattati internazionali, incolumità e sicurezza pubblica, ecc.), ed è quindi naturale che il relativo potere sia affidato al Governo. In altre parole, il potere sostitutivo è esercitato dal Governo perché gli enti territoriali inadempienti hanno violato dei limiti, negativi o positivi, alla loro attività; viceversa la disciplina impugnata del comma 21 non ha lo scopo di reagire in via sostitutiva alla violazione di un limite, ma invece di stabilire essa stessa il contenuto di un limite all'attività delle regioni.

Nell'estendere la disciplina contenuta nei commi da 16 a 20 dell'art. 3 della legge n. 350/2003 anche alle regioni a statuto speciale, il successivo comma 21 omette completamente di richiamare la procedura da seguire affinché il preteso intervento sostitutivo possa essere esercitato «nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione» (secondo quanto prevede l'art. 120, comma secondo, Cost.). Anche volendo ritenere che la disciplina impugnata sia collegata all'esercizio del potere sostitutivo, questo è comunque legittimamente esercitabile da parte del Governo (e non, come in questo caso, dal Parlamento) solamente nel rispetto di una procedura volta a garantire la proporzionalità

dell'intervento e il contraddittorio con la regione interessata, espressione del principio di leale collaborazione (cfr., art. 8 della legge n. 131/2003; e da ultimo, Corte cost., sentenza n. 43/2004). Ma di tutto ciò nelle disposizioni legislative statali impugnate non vi è la minima traccia.

In ogni caso l'art. 120, comma secondo, Cost., così come ogni altra nuova disposizione costituzionale introdotta dalla legge costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3/2001, è applicabile alla Regione autonoma della Sardegna in quanto stabilisca condizioni di autonomia «più ampie rispetto a quelle già attribuite» dallo statuto sardo. Ma lo statuto sardo non prevede un potere sostitutivo dello Stato nei confronti della regione del genere di quello previsto dal secondo comma dell'art. 120 Cost., e pertanto l'applicazione alla Sardegna di un siffatto potere sostitutivo si tradurrebbe in una riduzione dell'autonomia regionale.

Il che non è consentito dal suddetto art. 10 della l. cost. n. 3/2001, né vale il richiamo al «coordinamento della finanza pubblica» (di cui al secondo comma dell'art. 119 Cost.).

L'art. 119 Cost., dopo avere al primo comma attribuito alle regioni (nonché ai comuni, alle province ed alle città metropolitane) l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, ne disciplina l'esercizio ai commi 2-5.

L'oggetto e la finalità del sesto comma dell'art. 119 Cost. sono del tutto diversi. Esso, infatti, non fissa un particolare assetto di competenze tra Stato e regioni, né si occupa minimamente del tema delle entrate tributarie e fiscali delle regioni. Esso, invece, si limita a stabilire alcune regole relative al solo «patrimonio» delle regioni (nonché di comuni, province e città metropolitana), ed in particolare in materia di bilanci pubblici-contabilità, ponendo il noto principio relativo al limite dell'autofinanziamento. Limite che costituisce applicazione di un principio fissato in sede comunitaria volto a contenere l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni entro le somme stanziare per le spese d'investimento.

Dunque, il coordinamento della finanza pubblica cui si riferisce il comma due dell'art. 119 ha per oggetto soltanto le entrate di regioni ed enti locali che abbiano natura coattiva; mentre esso non riguarda in alcun modo la materia dell'autofinanziamento di quegli enti e relative attività.

Comunque si rileva l'inapplicabilità dell'art. 119 Cost., in parte qua, alla Regione autonoma della Sardegna.

Infatti, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2003, le disposizioni introdotte da quella medesima legge - e quindi anche il nuovo testo dell'art. 119 Cost. - si applicano alla Regione autonoma della Sardegna soltanto nelle parti in cui prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle ad essa già attribuite.

Per tale motivo l'ultimo comma (secondo periodo) del nuovo art. 119 Cost. si applica anche alla regione ricorrente nella parte in cui fa venire meno il vincolo originariamente contenuto nell'art. 11 dello statuto sardo, secondo cui le spese d'investimento correlate all'indebitamento dovevano necessariamente riguardare «opere di carattere permanente».

Ma, al di là di questo specifico aspetto, la disciplina dell'art. 119 Cost. non ha previsto forme di autonomia «più ampie» per la regione ricorrente, specie per quanto riguarda il coordinamento della finanza pubblica. Da ciò consegue che, per il resto, la disciplina contenuta nell'art. 119 Cost. non si applica alla Regione Sardegna, e che il coordinamento della finanza pubblica ad essa applicabile si fonda sul principio stabilito dall'art. 7 dello statuto sardo («La Regione ha propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti»).

In conclusione, sia il principio del coordinamento della finanza pubblica della Regione autonoma della Sardegna con quella dello Stato, sia i modi e limiti di esercizio di tale coordinamento, trovano la loro disciplina nello Statuto sardo e non nell'art. 119 Cost.

Le medesime censure vengono rivolte anche nei confronti della estensione - operata dal medesimo comma 21 - della disciplina contenuta nel comma 17.

Il comma 17 elenca in modo analitico e tassativo le fattispecie di indebitamento che sole possono ritenersi ammissibili ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost. Fattispecie che sono individuate (oltre che in alcune ipotesi di «cartolarizzazioni») essenzialmente nella «assunzione di mutui» e nella «emissione di prestiti obbligazionari».

Ma in tal modo la disciplina legislativa statale impugnata limita indebitamente l'autonomia della Regione Sardegna nella scelta degli strumenti di indebitamento utilizzabili nel mercato. Per esempio, essa esclude i prestiti non obbligazionari, che sono invece espressamente previsti dall'art. 37, comma 1, della legge regionale n. 11/1983.

Nella sua disposizione finale, inoltre, il comma 21 dell'art. 3 della legge impugnata stabilisce che la disciplina contenuta nei precedenti commi da 16 a 20 si applica non soltanto alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, ma altresì «agli enti e agli organismi individuati nel comma 16 siti nei loro territori» e cioè gli enti locali, le «aziende sanitarie locali ed Ospedaliere» le «comunità isolate o di arcipelago» «unioni di comuni», «aziende speciali», «consorzi», «istituzioni», e «società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici» facenti capo agli enti locali, gli «enti» e gli «organismi, in qualunque forma costituiti, dipendenti dalla regione».

Da tutto ciò deriva, secondo la difesa della ricorrente, che le diverse limitazioni al potere di indebitamento di cui ai commi 17 e 18 dell'art. 3 si dovrebbero applicare anche agli «enti ed organismi individuati nel comma 16» che siano «siti nel territorio» della Sardegna con violazione della competenza legislativa esclusiva della regione stessa in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della regione» che ricomprende anche la materia della «contabilità pubblica» (sent. n. 107/1970); e, in materia di «ordinamento degli enti locali».

Nel ricorso si eccepisce infine la violazione dei principi costituzionali sul riparto delle competenze normative dello Stato e delle regioni, di cui anche al sesto comma dell'art. 117 Cost. (e all'art. 10 l. cost. n. 3/2001).

Il comma 20 dell'art. 3 della impugnata legge finanziaria 2004 stabilisce che «Le modifiche alle tipologie di cui ai commi 17 e 18 sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT». Probabilmente per un difetto di coordinamento del testo legislativo, la medesima statuizione è contenuta nell'ultimo periodo del precedente comma 17 il quale recita: «Modifiche alle predette tipologie di indebitamento sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, sulla base dei criteri definiti in sede europea».

Le suddette disposizioni legislative, dunque, attribuiscono al Ministro dell'economia un potere che è, senza dubbio, un potere normativo e quindi sostanzialmente regolamentare. Tale natura del decreto ministeriale in questione risulta, fra l'altro, dal carattere «innovativo» che la legge attribuisce al decreto.

Infatti con tale decreto è possibile modificare delle disposizioni (sia pure «delegificate») dei commi 17 e 18 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003; cioè quel decreto ha lo scopo di modificare delle norme dell'ordinamento vigente, innovandolo. Dunque si tratta di un atto normativo di natura regolamentare.

Tuttavia, nelle materie di competenza regionale lo Stato non può emanare regolamenti (né può ricorrere allo strumento della delegificazione): si tratta di un principio presente nel nostro sistema costituzionale già prima della riforma del Titolo V della Parte II Cost. operata dalla legge costituzionale n. 3/2001 (sent. n. 302/2003). Oggi tale principio è espressamente stabilito dal sesto comma del nuovo art. 117 Cost. il quale recita: «La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle regioni».

Pertanto le disposizioni legislative impugnate attribuendo un potere regolamentare in una materia che appartiene alla competenza legislativa della regione ricorrente, è palesemente incostituzionale. Tale incostituzionalità è poi ancora più evidente per il fatto che, anche in base al disposto del sesto comma dell'art. 117 Cost., essa sussisterebbe pur se la competenza costituzionalmente attribuita alla regione in materia fosse, anziché esclusiva, soltanto concorrente.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE ordinanza n. 328 del 14 novembre 2003 (GU 17/2004)

Materia: Elezioni dei consigli provinciali

Limiti violati: Artt. 3 e 51, comma primo, Cost.

Ricorrente/i: Tribunale amministrativo regionale della Sicilia

Oggetto del ricorso: Legge Regione Siciliana 9 maggio 1969, n. 14, art. 18, n. 3, secondo comma, quarto e quinto periodo, come sostituiti dall'art. 14 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 26.

Annotazioni:

Viene, preliminarmente, ricordato dal collegio che, per costante giurisprudenza, la dedotta incostituzionalità di una norma di legge può costituire l'unico motivo su cui può validamente fondarsi la proporzione di un ricorso giurisdizionale (sentt. nn. 444/1990 e 367/1991; TAR Sicilia – Catania - Sez. 3^a, n. 9/2001).

Nel caso di specie, il ricorso si incentra interamente sulla dedotta incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 51, primo comma, Cost., dell'art. 18, numero 3, secondo comma, quarto e quinto periodo, della legge regionale n. 14/1969, come sostituiti dall'art. 14 della legge regionale n. 26/1993, nella parte in cui tali disposizioni prevedono che l'assegnazione dei seggi residuati non avviene scorrendo la graduatoria delle liste collegiali in funzione del miglior quoziente ed in ragione della disponibilità dei seggi per collegio, bensì partendo dai collegi «con popolazione legale meno numerosa» e passando via via agli altri in «ordine crescente di popolazione».

Il ricorrente deduce, in primo luogo, un contrasto della normativa in questione con l'art. 3 Cost. il quale, al primo comma, così recita: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

In secondo luogo, il sig. Lucchese deduce un contrasto della normativa medesima con l'art. 51, primo comma, Cost., secondo cui «tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

Il «sospetto» del ricorrente circa una violazione di tali norme costituzionali appare giustificato; la normativa della cui costituzionalità si dubita appare favorire i candidati delle circoscrizioni minori, laddove il resto della normativa pare salvaguardare gli interessi di tutti i candidati (a prescindere dalla dimensione del collegio in cui si presentano).

Ed invero, l'art. 18 della legge regionale n. 14/1969 detta le formule matematiche intese ad omogeneizzare in un'unica graduatoria i valori (relativi) espressi da ciascuna lista in ciascun collegio, attesi i diversi parametri da comparare per ogni collegio (numero dei votanti, numero dei voti validi, numero dei candidati).

Il collegio sottolinea che, per determinare il quoziente di ciascuna lista per ciascun collegio, viene seguito il seguente procedimento: «. . . si moltiplica per 100 il numero di voti riportati in sede collegiale da ciascuna lista alla quale, in sede provinciale, sono stati assegnati uno o più seggi e il risultato si divide per il totale dei voti conseguiti nell'ambito della circoscrizione collegiale dalle liste ammesse al riparto dei seggi.

Quindi si moltiplica tale risultato per il numero dei seggi assegnato al collegio diviso cento».

Ritiene il collegio che tale formula consenta di pervenire ad una graduatoria rapportata alla medesima base percentuale (100), con la determinazione di un quoziente che rappresenta, per un verso, il valore proporzionale dell'apporto arrecato dai candidati di una lista in ambito collegiale per il conseguimento dei seggi conquistati dalla medesima lista su base provinciale, per altro verso il valore elettorale di ciascuna lista in ciascun collegio «relativizzato» con l'analogo «valore» collegiale delle altre liste.

Viceversa il «correttivo», secondo cui i seggi residui vengono distribuiti partendo dai collegi con popolazione legale meno numerosa, potrebbe togliere ogni significato alla omogeneizzazione dei risultati delle singole liste in ciascun collegio, penalizzando il migliore risultato elettorale e premiando un risultato deteriore depotenziando, oltre ogni limite di ragionevolezza, il principio di maggiore rappresentatività (relativa) che deve presiedere all'assegnazione dei seggi.

Appare violato, pertanto, l'art. 3 Cost. il quale enuncia il c.d. principio di uguaglianza formale e soggettiva, valevole per tutti i soggetti dell'ordinamento, persone fisiche e giuridiche (sentt. nn. 25/1966 e 2/1969), che costituisce «un principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura» (sent. n. 25/1966) ed è espressione di «un generale canone di coerenza dell'ordinamento» (sent. n. 204/1982), il quale si estrinseca, in ultima analisi, in un generale principio di «ragionevolezza», per cui la legge deve trattare in maniera eguale situazioni eguali, ed in maniera razionalmente diversa situazioni diverse (sent. nn. 53/1958, 15/1960, 4/1964, 1/1966, 5/1980 e 15/1982). Al principio di eguaglianza così inteso, cioè come canone di coerenza e ragionevolezza, soggiace indubbiamente anche la legge, e ciò non solo sotto il profilo formale - per cui il principio di eguaglianza regolerebbe soltanto la forza e l'efficacia della legge - ma anche sotto il profilo materiale, per cui tale principio è rivolto a regolare anche il contenuto della legge, implicando un limite o vincolo alla funzione normativa primaria nei senso sopra indicato.

Alla luce di tali considerazioni, la questione di costituzionalità non appare manifestamente infondata neppure con riferimento al primo comma dell' art. 51

della Costituzione, che ribadisce, in sostanza, il principio di uguaglianza per quanto concerne l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 35 del 4 marzo 2004 (GU 18/2004)

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Limiti violati: Artt. 116, 117, 119 e 120 Cost.; art. 10 l. cost. n. 3/2001,; Statuto speciale, titolo VI; norme di attuazione dello Statuto, in particolare, d.lgs. n. 266/1992, artt. 2 e 4.

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso: Art. 3, commi 17, 18, 20, 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione dal bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)

Annotazioni:

Con il ricorso in epigrafe la ricorrente Provincia eccepisce in primo luogo l'illegittimità costituzionale della diretta applicazione dei commi da 16 a 20 dell'art. 3 alla provincia, disposta dal comma 21.

L'art. 3, comma 21, dispone che «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 119 e 120 della Costituzione, le disposizioni dei commi da 16 a 20 si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché agli enti e agli organismi individuati nel comma 16 siti nei loro territori».

Così facendo tale comma dispone la diretta applicazione alla Provincia di Trento delle disposizioni di cui ai commi da 16 a 20, facendo venire meno in relazione ad esse l'operatività della clausola di salvaguardia posta dall'art. 4, comma 249 («le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti»).

Viene notato in primo luogo che la clausola di salvaguardia non è una speciale concessione del legislatore statale, ma semplicemente il riconoscimento della speciale posizione costituzionale delle regioni speciali e delle province autonome. Essa non può essere fatta venire meno in relazione ad alcuna delle disposizioni di legge, perché per tutte è evidente che esse si applicano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti.

Il comma 21 richiama, a fondamento della applicazione dei commi da 16 a 20, gli articoli 119 e 120 Cost., cioè due disposizioni che, nei loro contenuti specifici, non si applicano alle regioni speciali ed alla ricorrente provincia.

Infatti l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 ha disposto che le nuove disposizioni che formano oggi il Titolo V della parte seconda della Costituzione si

applicano alle autonomie speciali solo in quanto siano per esse più favorevoli di quanto disponga il rispettivo sistema statutario.

E' di immediata evidenza, a giudizio della ricorrente, che questo non è il caso, quanto all'art. 119, né del comma sesto, - cioè del comma che dispone il divieto di indebitamento per le spese diverse da quelle relative agli investimenti - né di altre disposizioni che comunque implicino poteri statali di supremazia (che proprio in quanto tali non possono essere ammessi se non in quanto coincidano con il sistema statutario); e quanto all'art. 120, l'estensione alle autonomie speciali dei poteri di sostituzione da parte dello Stato non può per definizione essere «più favorevole» (mentre deve essere rimessa ai futuri adeguamenti statutari ogni modificazione dell'autonomia regionale o provinciale che operasse in peius rispetto a quanto attualmente previsto dagli statuti speciali).

Viene poi eccepita l'illegittimità costituzionale dei commi 17, 18 e 20 sotto profili specifici.

La legge n. 350/2003, ribadita al comma 16 la regola, posta per le regioni ordinarie dall'art. 119, sesto comma, secondo la quale le regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, stabilisce al comma 17 quali operazioni costituiscano indebitamento e rientrino così nel divieto.

A sua volta, il comma 18 stabilisce quali operazioni possano rientrare nel concetto di «investimento» ai fini di cui all'art. 119, sesto comma, Cost.

Il comma 20, poi, dispone che «le modifiche alle tipologie di cui ai commi 17 e 18 sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT».

Tali disposizioni restringono le possibilità di azione delle regioni (e, secondo il comma 21, anche della ricorrente provincia) rispetto alla regola costituzionale, e presentano diversi elementi e profili di illegittimità.

Nel contenuto, viene premesso che la regola costituzionale del divieto di indebitamento se non per investimenti è per le regioni ordinarie direttamente operativa, e non demanda alcun compito attuativo alla legge statale. Anche se si ammettesse che questa possa dettare disposizioni specificative ed attuative, è però evidente, a parere della ricorrente, che tali disposizioni dovrebbero attenersi al concetto economico di investimenti, e non potrebbero arbitrariamente restringerlo, estendendo il divieto costituzionale ad ambiti che esso non era destinato a coprire.

In particolare, è da sottolineare che il comma 18, lett. g) e h), considera «investimenti» solo i trasferimenti in conto capitale effettuati a favore di determinati soggetti, così precludendo alle regioni la possibilità di ricorrere all'indebitamento per effettuare trasferimenti in conto capitale di altro tipo, cioè, essenzialmente, per concedere contributi ai privati per i loro investimenti.

In questo modo la norma statale restringe irragionevolmente un consolidato concetto di investimento, escludendo dal suo ambito alcuni trasferimenti in conto capitale in quanto effettuati a favore di privati anziché a favore di soggetti pubblici. E' invece chiaro che la tipologia del soggetto

destinatario non modifica la natura economica della spesa e che i trasferimenti in conto capitale ai privati non possono ragionevolmente essere esclusi dal concetto di investimento (e, dunque, dalla possibilità dell'indebitamento). Da questo punto di vista il comma 18, dunque, incide sull'autonomia finanziaria regionale restringendo irragionevolmente il concetto di investimenti, violando l'art. 119 Cost. nonché, quanto al carattere discriminatorio della restrizione, l'art. 3 Cost.

L'irragionevolezza della norma emerge anche all'interno della stessa legge n. 350/2003, se si pone mente al fatto che l'art. 4, intitolato "Finanziamento agli investimenti", contempla sin dal primo comma contributi a privati (e poi ne sono previsti molti altri). Anche tralasciando il fatto che finanziare gli investimenti è ovviamente esso stesso, dal punto di vista dell'ente finanziatore, un investimento, in ogni caso l'art. 119, sesto comma, espressamente consente l'indebitamento «per finanziare spese di investimento». Del tutto illegittima risulta essere pertanto alla ricorrente l'esclusione da tale categoria, per le regioni, di una tipologia di spesa che lo stesso legislatore statale qualifica come «finanziamento agli investimenti».

Inoltre, la definizione dei «trasferimenti in conto capitale» contenuta nel comma 18, lett. g) e b), non corrisponde alla disciplina contenuta nel regolamento CE n. 2223/1996 del 25 giugno 1996 (punto D. 9), relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella comunità. Tale regolamento, fra l'altro, comprende, nell'ambito dei trasferimenti in conto capitale, i «contributi agli investimenti» (D. 92) e fra questi sono espressamente menzionati quelli alle imprese private o a soggetti privati diversi dalle imprese. Dunque, le norme impugnate violano anche l'art. 117, primo comma, Cost., ed anche tale illegittimità si traduce in lesione dell'autonomia finanziaria regionale e provinciale.

Infine, le norme in questione differenziano irragionevolmente le possibilità di indebitamento delle regioni da quelle dello Stato, per il quale continua a valere la disciplina comunitaria: e anche questa illegittimità si traduce in lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

Illegittime risultano anche le norme che prevedono che gli elenchi di cui agli artt. 17 e 18 possano essere modificati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT.

In primo luogo viene segnalato che mentre l'ultimo periodo del comma 17 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze a modificare le tipologie di indebitamento, sentito l'ISTAT, «sulla base dei criteri definiti in sede europea», il comma 20 prevede, per la modifica sia delle tipologie di indebitamento che di quelle di investimento, un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, ma senza più richiamare i «criteri definiti in sede europea». La differenza non è irrilevante perché il comma 17 potrebbe essere inteso nel senso che il Ministro è autorizzato a apportare quelle modifiche rese necessarie da nuovi criteri elaborati a livello comunitario, mentre il comma 20 sembra prevedere un regolamento ministeriale «in deroga», discrezionalmente adottabile dal Ministro.

Entrambe le norme, comunque, risultano illegittime rispetto alle stesse regioni a statuto ordinario. La materia in questione è il «coordinamento della

finanza pubblica», che rientra nella competenza concorrente di Stato e regioni. In tali materie, l'attuazione delle fonti comunitarie non self-executing è regolata, tuttora, dall'art. 9 legge n. 86/1989 (la legge n. 131/2003 non si è occupata della materia, mentre una apposita legge modificativa della legge n. 86/1989 è in corso di discussione).

In attesa della legge regionale di recepimento, è ammesso che sia lo Stato ad attuare la direttiva, ma è necessario che ciò avvenga, perlomeno, con un regolamento governativo (v. art. 9, comma 4, legge n. 86/1989). Dunque, la previsione di un decreto del Ministro (sostanzialmente regolamentare) per il recepimento dei «criteri» europei in materia di competenza concorrente risulta lesiva della sfera costituzionale di competenza regionale, dato che la competenza dell'organo collegiale, prevista dalla legge n. 86/1989, deve ritenersi costituzionalmente necessaria in relazione al rango costituzionale dell'autonomia regionale.

Quanto al comma 20, che non fa riferimento ai criteri europei, esso è ancor più chiaramente illegittimo in quanto prevede un potere sostanzialmente regolamentare in materia di competenza concorrente, in violazione dell'art. 117, comma 4, Cost.

Della natura sostanzialmente regolamentare del decreto ministeriale previsto dalle norme di cui sopra non sembra potersi dubitare. Ma, anche qualora si ritenesse che esse prevedano, invece, una funzione amministrativa attribuita al Ministro in virtù del principio di sussidiarietà, non verrebbe meno l'illegittimità, dato che, comunque, mancherebbe qualsiasi meccanismo di coinvolgimento delle regioni, in contrasto con il principio di leale collaborazione e secondo quanto richiesto dalla sentenza n. 303 /2003.

Per la provincia autonoma, si tratterebbe anche della attribuzione di funzioni amministrative statali (sia in relazione alla provincia stessa che in relazione agli enti locali) direttamente vietate dall'art. 4 del D.P.R. n. 266/1992.

Infine, nella parte in cui si riferisce alle tipologie di cui al comma 18, il comma 20 risulta illegittimo anche perché conferisce al Ministro un «nudo» potere discrezionale, senza formulare criteri idonei a guidare l'esercizio del potere, in violazione del principio di legalità sostanziale; né tale mancanza può essere compensata dal parere dell'ISTAT, la cui opinione non ha né la funzione né gli effetti giuridici di criteri fissati nella legge. Poiché al Ministro è affidato un potere del tutto discrezionale capace di incidere notevolmente sull'autonomia regionale e provinciale, la violazione del principio di legalità sostanziale (che si aggiunge a quella dell'art. 117, comma 6 e del principio di leale collaborazione) si traduce in lesione dell'autonomia stessa.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 36 del 5 marzo 2004 (GU 20/2004)

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Limiti violati: Cost., artt. 3, 5, 116, 117, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, artt. 3, 4 e 48-bis

Ricorrente/i: Valle d'Aosta

Oggetto del ricorso: Legge 24 dicembre 2003, n. 350 recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004), con particolare riferimento all'articolo 3, Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici, limitatamente ai commi da 16 a 21

Annotazioni:

La ricorrente premette che ai sensi dell'art. 3 dello Statuto speciale (legge cost. n. 4/1948), alla Regione Autonoma Valle d'Aosta è stata riconosciuta la potestà di emanare norme legislative di integrazione ed attuazione delle leggi della Repubblica per adattare alle condizioni regionali in una serie di materie ivi elencate, tra cui finanze regionali e comunali.

Il successivo art. 4 dello stesso statuto precisa, inoltre, che alla regione spetta la competenza amministrativa su tutte le materie sulle quali ha competenza legislativa.

La legge n. 690/1981, recante Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta, ha poi riconosciuto all'odierna ricorrente la potestà di assumere mutui ed emettere obbligazioni per un importo non superiore alle entrate ordinarie sia per provvedere alle spese di investimento sia al fine di assumere partecipazioni in società finanziarie regionali alle quali partecipino altri enti pubblici ed il cui oggetto rientri nelle materie di cui agli artt. 2 e 3 dello statuto regionale o in quelle delegate ai sensi dell'art. 4 del medesimo Statuto.

Per il finanziamento delle suddette spese, il d.lgs. n. 431/1989, recante Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali, ha stabilito all'art. 2 che la regione possa contrarre mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti, dalla Direzione generale degli istituti di previdenza amministrati dal Ministero del tesoro nonché dall'istituto per il credito sportivo. Al tempo stesso, il medesimo decreto, al successivo art. 6, in attuazione dell'art. 3, comma 1, lett. f), della legge cost. 4/1948, ha stabilito che spetta alla regione emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti degli enti locali della Valle d'Aosta e delle loro aziende, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello

Stato in materia di contabilità degli enti locali, nonché delle disposizioni relative alla normalizzazione e al coordinamento dei conti pubblici.

Nell'esercizio delle sue attribuzioni, la Regione Autonoma Valle d'Aosta ha quindi adottato, con l.r. n. 40/1997, una serie di norme in materia di contabilità e controlli sugli atti degli enti locali, demandando poi ad un regolamento, proposto dalla giunta regionale sentite le associazioni degli enti locali, la disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Il predetto regolamento, n. 1/1999 contiene una specifica disposizione (art. 44) in materia del ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali, che prevede che esso sia possibile esclusivamente al fine di realizzare investimenti, con l'unica deroga (comma 2) del finanziamento dei debiti fuori bilancio.

Così ricostruito il quadro delle competenze normative e delle attribuzioni amministrative della Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali, è risultato agevole alla difesa della ricorrente Regione rilevare come la legge finanziaria per l'anno 2004 si ponga in netto contrasto con tali disposizioni: essa, infatti, come già sottolineato, pone una serie di limiti assai ristretti alla possibilità delle regioni e degli enti locali di ricorrere all'indebitamento, statuendone l'applicazione anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e quindi con ciò comportando una sostanziale abrogazione della normativa valdostana vigente in materia e sopra menzionata, pur essendo quest'ultima recata da una fonte sovraordinata quale quella che reca attuazione di uno statuto di autonomia speciale.

Si assiste, dunque, ad una palese violazione dell'autonomia regionale nella materia de qua, in assoluto spregio dell'art. 3, legge cost. 4/1948.

Il legislatore statale, infatti, ha inteso vincolare le regioni all'applicazione di disposizioni articolate e di dettaglio, in tal modo scavalcando completamente la legge regionale; ciò in un settore in cui deve riconoscersi quanto meno una ripartizione di competenze tra Stato e regioni, in forza della quale la legge regionale resta comunque l'unica fonte competente all'adozione di previsioni normative analitiche e puntuali.

Viene denunciata inoltre la violazione dell'art. 48-bis, legge cost. 4/1948: infatti, ai sensi dell'art. 1, d.lgs. n. 320/1994, le norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, ivi incluse quelle, dettate dal d.lgs. 431/1989 possono essere modificate solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale, vale a dire con uno o più decreti legislativi il cui schema sia elaborato da una commissione paritetica composta da tre membri di nomina governativa e tre nominati dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sottoposto al parere del consiglio stesso.

Nella fattispecie, in sostanza, si assiste all'adozione da parte del legislatore statale di norme analitiche e di dettaglio in materia costituzionalmente riservata alla potestà (quanto meno concorrente) regionale e peraltro già compiutamente disciplinata dalle norme attuative dello statuto speciale e da leggi e regolamenti regionali con l'ulteriore aggravante rappresentata dal fatto che le disposizioni impugnate sono state adottate in totale spregio delle speciali regole

procedimentali in tema di normazione attuativa dello statuto e relative modificazioni. A tale proposito, viene ricordato quanto recentemente statuito dalla Corte nella sentenza n. 221/2003, secondo cui la legislazione statale ordinaria non è idonea ad abrogare le norme attuative di statuti speciali che, come è noto, si collocano in una posizione peculiare nel sistema delle fonti del diritto.

In considerazione del rango costituzionale delle norme contenute nello statuto speciale valdostano, è dunque ravvisabile, a giudizio della ricorrente, nel contempo sia la violazione dell'art. 116, comma 1, Cost., nella parte in cui riconosce alla Valle d'Aosta forme e condizioni particolari di autonomia secondo il suo statuto speciale, sia la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., laddove fa obbligo allo Stato di esercitare la propria potestà legislativa nel rispetto della Costituzione.

Infine, si riscontra nella fattispecie una altrettanto grave violazione dell'art. 118 Cost. e dell'art. 4, legge cost. n. 4/1948, nella parte in cui riconoscono alla Regione Autonoma Valle d'Aosta la titolarità di funzioni amministrative proprie. E' evidente, infatti, che, oltre ad invadere un ambito di normazione regionale, la legge impugnata in parte qua, con le sue inevitabili ripercussioni sugli investimenti concretamente realizzabili, finisce per incidere in misura rilevante anche sull'autonomia organizzativa della regione ricorrente e di tutti gli enti locali valdostani.

Viene affermato che non è possibile, in avverso, invocare la titolarità, in capo allo Stato, della potestà di stabilire i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, così come previsto dall'art. 117, comma 3, Cost. E' vero che la giurisprudenza costituzionale ha, di recente, sottolineato la dimensione nazionale degli interventi compiuti nell'esercizio di tale potestà (sentt. n. 17 e 36 del 2004), ma non è meno vero che il concetto stesso di coordinamento implica unicamente la fissazione di obiettivi e di paradigmi generali dell'azione, laddove, come si è dimostrato, nella specie la normativa impugnata definisce la nozione di indebitamento in modo analitico e dettagliato, andando ben al di là della semplice identificazione degli obiettivi dell'azione pubblica, sulla base (come invece dovrebbe essere) della determinazione di generali grandezze macroeconomiche da rispettare.

Premesso che, in seguito alla riforma del titolo V della parte II della Costituzione, la materia finanza pubblica è stata pacificamente confermata come ambito di legislazione concorrente - fatta eccezione per la perequazione delle risorse finanziari, che compare nell'elenco di cui all'art. 117, comma 2, tra le materie riservate in via esclusiva al legislatore statale -, viene sottolineato come, alla stregua dell'art. 10, legge cost. 3/2001, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti le disposizioni del nuovo titolo V si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Quindi la riforma costituzionale del 2001 non può essere invocata a fondamento dell'ingerenza da parte del legislatore statale in ambiti già disciplinati dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta in forza delle attribuzioni riservatele dal proprio statuto speciale. In altre parole, tali attribuzioni, se maggiormente estese

rispetto a quelle oggi riconosciute dall'attuale testo costituzionale, permangono intatte sino a quando la regione non provveda ad adeguare il proprio statuto speciale alla nuova disciplina costituzionale. Il nuovo titolo V, infatti (e con esso, ovviamente, le leggi adottate in pretesa attuazione del medesimo), trova applicazione immediata e diretta nell'ambito delle regioni a statuto speciale solo nei limiti in cui riconosca a queste ultime forme di autonomia più ampie di quelle ad esse già attribuite nel vigore del precedente ordinamento costituzionale (sent. n. 48/2003; sent. n. 533/2002).

Per tale assorbente ragione, la legge finanziaria impugnata, nella parte in cui invoca gli artt. 119 e 120 Cost. per giustificare l'applicazione dei commi da 16 a 20 dell'art. 3 anche nei confronti delle regioni e province autonome, appare alla ricorrente manifestamente illegittima. Se è vero che l'art. 119 Cost. all'ultimo comma stabilisce il divieto per comuni, province, città metropolitane e regioni di ricorrere all'indebitamento se non per finanziare spese di investimento, l'art. 10, legge cost. n. 3/2001, impedisce di ritenere immediatamente applicabile tale principio anche alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, almeno nella misura in cui questo determini una compressione o limitazione dell'autonomia di cui detti enti godono in forza dei rispettivi statuti.

A maggior ragione, quindi, deve escludersi l'applicabilità a tali enti di norme di legge statale costituenti attuazione del sopra richiamato principio costituzionale, nei limiti in cui esse determinano una compressione dell'autonomia regionale.

Viene evidenziato che le disposizioni dettate dall'art. 3, nei commi da 16 a 21, abbiano un impatto rilevante e dirompente sugli equilibri del bilancio regionale. Basti pensare al fatto che, in considerazione dei ristretti margini di autofinanziamento di cui godono le regioni, la quasi totalità delle spese regionali di investimento sono oggi correntemente finanziate facendo ricorso all'indebitamento: ebbene, per effetto delle disposizioni di legge impuginate, che limitano le spese finanziabili mediante indebitamento a precise tipologie di spesa, in contrasto con l'ampiezza dell'art. 11, legge n. 690/1981, e dell'art. 44 del regolamento 1/1999, una serie rilevante di interventi destinati alla realizzazione di investimenti non potrebbe più essere legittimamente finanziata mediante indebitamento; tra questi, a titolo esemplificativo, vengono menzionati i trasferimenti in conto capitale a favore dei privati, quali i contributi in conto capitale per le imprese o per le famiglie, nonché i cofinanziamenti regionali di programmi comunitari.

Evidentemente, quindi, l'art. 119, ultimo comma, non può essere ragionevolmente invocato dal legislatore statale per legittimare l'applicazione dell'art. 3, commi da 16 a 20, della finanziaria per il 2004 anche nei confronti della regione ricorrente e delle altre regioni e province autonome, come pretenderebbe il successivo comma 21.

Incoerente appare, allo stesso modo, il richiamo – contenuto nello stesso art. 3, comma 21, legge n. 350/2003 -, all'art. 120 Cost., nella parte in cui riconosce al governo il potere di sostituirsi ad organi regionali, provinciali o comunali quando lo richieda la tutela dell'unità economica della Repubblica. Non

solo valgono gli argomenti già spesi a proposito della non immediata integrale applicabilità delle nuove disposizioni costituzionali nell'ambito delle regioni a statuto speciale, ma si deve considerare, altresì, l'oggettiva insussistenza, nella fattispecie, sia dei presupposti in termini di inerzia regionale per l'esercizio del potere sostitutivo del governo, sia di effettive ragioni di tutela dell'unità economica e/o giuridica tali da giustificare l'applicazione delle disposizioni restrittive dettate dalla finanziaria in tema di indebitamento degli enti locali anche nel territorio valdostano.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

Materia: Istruzione

Limiti violati: Art.. 117, co. 3 e 6, e art. 118 Cost.; art. 10 1. cost. n. 3/2001

Ricorrente/i: Regione Friuli Venezia Giulia

Oggetto del ricorso: Artt. 7, 10, 12, 13 e 15 d. lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53

Annotazioni:

L'art. 7 della legge impugnata si occupa della scuola primaria e l'art. 10 della scuola secondaria di primo grado. Il comma 1 di entrambe le disposizioni fissa "l'orario annuale delle lezioni..., comprensivo della quota riservata alle regioni, alle istituzioni scolastiche autonome", nella misura fissa di 891 ore. A queste ore si aggiungono ulteriori 99 ore annue (per la scuola primaria) e 198 ore annue (per la scuola secondaria di primo grado) di "attività e insegnamenti" facoltativi, organizzati dalle scuole al fine di realizzare la personalizzazione del piano di studi.

Il comma 4, poi, definisce anche il tempo dedicato "alla mensa e al dopo mensa", ponendo il limite massimo di 330 ore annue (art. 7) e di 231 ore annue (ad. 10).

Dunque, mentre per la scuola dell'infanzia l'art. 3 stabilisce che l'orario annuale delle attività educative "si diversifica da un minimo di 875 ad un massimo di 1700 ore ,a seconda dei progetti educativi delle singole scuole dell'infanzia, tenuto conto delle richieste delle famiglie", per la scuola primaria e secondaria di primo grado il d.lgs. n. 59/2004 non lascia nessun margine di scelta né alle Regioni né alle scuole, direttamente prescrivendo un orario fisso sia per le lezioni obbligatorie sia per le attività facoltative.

La Regione Friuli Venezia Giulia ritiene debba escludersi che il vincolo rigido nella fissazione dell'orario annuale delle attività educative possa giustificarsi sulla base dell'art. 117, co. 2, lett. n) e aggiunge inoltre che le norme in questione non possono neppure considerarsi principi fondamentali" in materia di istruzione.

Viene ricordato che la Corte costituzionale ha già precisato che i "principi fondamentali" in materia di istruzione hanno la funzione di "orientare le Regioni chiamate a svolgerli": ma la fissazione di un "monte ore" fisso non richiede né consente alcuno svolgimento da parte delle Regioni e delle scuole, alle quali è tolta ogni discrezionalità nell'organizzare le attività educative, sia obbligatorie che facoltative.

A parere della ricorrente, dunque, i commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, di entrambe le disposizioni impugnate, sono illegittimi nella parte in cui fissano con precisione l'orario annuale perché pongono norme di dettaglio in materia di

competenza concorrente, e vincolano ad esse.

Nel ricorso in epigrafe viene evidenziato che la fissazione in dettaglio dell'orario riguarda anche la "quota riservata alle regioni", cioè la quota "relativa agli aspetti di interesse specifico delle stesse, anche collegata con le realtà locali", di cui all'art. 2, co. 1, lett. 1), l. n. 53/2003. E' addirittura paradossale, secondo la ricorrente, che neppure per la propria quota di piano di studi alle Regioni sia consentito di esprimere una opzione in relazione all'orario di lezione.

Adirittura, il co. 4 (sia dell'art. 7 che dell'art. 10) fissa un limite massimo anche per il tempo dedicato alla *mensa* e al *dopo mensa*: in questo caso, l'interferenza con l'organizzazione del servizio scolastico, di competenza regionale e delle scuole, sembra particolarmente evidente, così come il carattere dettagliato della disposizione.

Viene sottolineato che la fissazione degli orari è legata anche alla determinazione dell'organico; ma anche nell'attuale situazione - che non appare certo armonizzata con i principi della competenza concorrente - in cui la determinazione dell'organico spetta allo Stato (v. art. 22 l. n. 448/2001), alle Regioni e alle scuole compete un margine di discrezionalità nella fissazione dell'orario (pur nell'ovvio rispetto delle esigenze di organico) che non può essere eliminato.

Sembra evidente alla Regione Friuli Venezia Giulia che di queste esigenze si può tenere conto in modo del tutto adeguato - nel pieno rispetto anche del principio di sussidiarietà - proprio a livello regionale, sulla base del decreto di ripartizione dell'organico fra le regioni di cui all'art. 22, co. 2, l. n. 8/2001; e che invece una norma statale che cristallizza l'orario, a prescindere dai mutamenti futuri dell'organico (previsti dallo stesso d. lgs. n. 59/2004, all'art. 15) risulta uno strumento oltretutto troppo rigido.

Fra l'altro, l'orario delle lezioni, della mensa e del dopo mensa dovrebbe poter variare anche in base alla quantità di richieste di attività opzionali di cui all'art. 7, co. 2, e all'art. 10, co. 2.

Anche l'art. 7, co. 4, e l'art. 10, co. 4, sono disposizioni di dettaglio in materia di competenza concorrente, che regolano, senza lasciare spazio alle Regioni e alle scuole, il modo in cui far fronte all'eventualità in cui le attività educative opzionali richiedano una specifica professionalità non reperibile fra i docenti delle scuole stesse.

Oltre all'art. 117, comma 3, Cost., le norme in questione violano anche il principio di leale collaborazione perché prevedono che, nei casi di cui sopra, "le istituzioni scolastiche stipulano, nei limiti delle risorse iscritte nei loro bilanci, contratti di prestazione d'opera con esperti, in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica".

Le norme impugnate attengono sia all'istruzione sia alle professioni, ed in entrambi i casi si tratta di materie di competenza concorrente. La definizione dei titoli degli "esperti" può considerarsi - almeno nella determinazione di requisiti minimi - funzione sorretta da esigenze unitarie: ma si tratta pur sempre di una regolazione interna alla materia regionale, ed essa, in base alla sent. n. 303/2003, dovrebbe

comunque essere svolta previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

L'art 7, co. 5, e l'art. 10, co. 5, disciplinano la figura dell' insegnante *"tutor"*.

Anche in questo caso si tratta di disposizioni dettagliate (per giunta integrate da quanto dispongono gli allegati B e C), che regolano i vari compiti del docente *tutor* senza lasciare spazio neppure ad una normativa attuativa regionale.

La ricorrente osserva che per rispettare il quadro costituzionale delle competenze, lo Stato si sarebbe dovuto limitare ad indicare la *possibilità* per le Regioni o per le scuole di istituire questa figura senza imporla. La sua presenza, infatti, non può essere considerata un "principio fondamentale" in materia di istruzione: si tratta di una specifica soluzione organizzativa di un problema - quello della specifica e continua attenzione al singolo studente - che ne ammette molte, e che allo stato attuale costituisce oggetto di sperimentazione.

La migliore soluzione dipende in concreto da molti *fattori* (bisogni e condizioni degli studenti, disponibilità di docenti e di eventuali risorse esterne, orientamenti pedagogici e disponibilità di competenze) che variano anche da scuola a scuola.

Particolarmente lesivo pare, alla Regione Friuli Venezia Giulia, l'art. 7, co. 6, che fissa una quantità minima di ore di "insegnamento agli alunni" a carico del *tutor*, essendo chiaro il carattere non di "principio fondamentale" della norma, che interferisce con l'organizzazione dell'orario degli insegnanti all'interno di ciascuna scuola, limitando fortemente l'autonomia delle scuole e pregiudicando la competenza legislativa regionale.

L'art. 12 e l'art. 13 dettano norme transitorie in relazione alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria. I commi 1 delle due disposizioni si occupano delle anticipazioni delle iscrizioni.

In relazione a ciò l'art. 2, co. 1, lett. e), della legge delega n. 53/2003 ha stabilito che "alla scuola dell'infanzia possono essere iscritti secondo criteri di gradualità e in forma di sperimentazione le bambine e i bambini che compiono i 3 anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento, anche in rapporto all'introduzione di nuove professionalità e modalità organizzative"; l'art. 2, co. 1, lett. f), per parte sua, ha previsto che "alla scuola primaria.., possono iscriversi anche le bambine e i bambini che li compiono [i 6 anni] entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento". La legge delega non precisava, per la scuola dell'infanzia, chi dovesse "gestire" la sperimentazione.

L'art. 12, co. 1, ult. periodo, del decreto legislativo n. 59/2004 ha attribuito la competenza in materia *al Ministro dell'istruzione*, "sentita l'ANCI".

La ricorrente Regione ritiene si tratti di materia di propria competenza sia per la attuazione legislativa che per l'eventuale attuazione in via di normazione secondaria o in via amministrativa: la "modulazione" delle anticipazioni nell'iscrizione alla scuola dell'infanzia, infatti, non risulta essere una funzione da svolgere necessariamente al centro in base al principio di sussidiarietà. Al contrario, poiché la sperimentazione deve tenere conto - come risulta espressamente dallo stesso art. 12, co. 1 - delle peculiari situazioni locali, il livello più adeguato per regolare l'anticipazione è proprio quello regionale. Comunque,

una volta riconosciuto che il principio di sussidiarietà non richiede una competenza derogatoria centrale, spetta alla Regione ogni decisione sulla gestione, rispettando essa stessa il principio di sussidiarietà.

Inoltre, la norma di delega citata collega l'anticipazione dell'iscrizione alla introduzione di nuove modalità organizzative e ciò conferma che l'ambito "naturale" della gestione delle anticipazioni è quello regionale: che, del resto, è l'ambito costituzionalmente prescritto, trattandosi di materia concorrente, salva l'applicazione dell'art. 118 Cost.

Ugualmente viene ritenuto per l'art. 13, co. 1, che corrispondentemente prevede la possibilità di un'anticipazione dell'iscrizione alla scuola primaria, gestita anch'essa, illegittimamente, dal Ministro dell'istruzione.

La difesa della ricorrente sostiene inoltre che qualora la Corte dovesse ravvisare un'esigenza unitaria a fondamento delle norme impugnate, esse sarebbero comunque illegittime per mancato coinvolgimento delle Regioni e, dunque, per violazione dei principi di cui alla sent. n. 303/2003.

L'art. 12, co. 2, e l'art. 13, cc. 3, adottano in via transitoria, fino all'emanazione del regolamento di cui all'art. 7, co. 1, 1. n. 53/2003, "l'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo" di cui agli allegati A (per la scuola dell'infanzia) e B (per la scuola primaria).

L'art. 7, co. 1, affida al regolamento l'"individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività costituenti la quota nazionale dei piani di studio, agli orari, ai limiti di flessibilità interni nell'organizzazione delle discipline"(lett. a), la "determinazione delle modalità di valutazione dei crediti scolastici" (lett. b) e la "definizione degli *standard* minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici" (lett. c): ma sola per le norme di cui alla lett. c) è richiesta l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

A tal proposito, pare alla ricorrente Regione che gli "orari" e le *modalità* di valutazione dei crediti scolastici non rientrino nell'ambito delle "norme generali sull'istruzione" e che, quindi, essi non possano essere oggetto di regolamenti statali, essendo ciò precluso dall'art. 117, cc. 6, Cost. (in collegamento con l'art. 10 1. cost. n. 3/2001).

In queste materie, lo Stato dispone di competenza legislativa limitata ai principi fondamentali, e non dispone di potere normativa attuativo, dato che la potestà legislativa, all'interno dei principi fondamentali, spetta alle Regioni.

L'art. 12, co. 2, e l'art. 13, co. 3, invece, richiamando l'art. 7, co. 1, 1. n. 53/2003, reiterano l'illegittima previsione del regolamento statale.

La norma in epigrafe prevede la possibilità di "incrementi di posti" nell'ambito dell'organico del personale docente, mediante "il decreto del Ministro dell'istruzione..., di concerto con il Ministro dell'economia..., di cui all'articolo 22, comma 2" 1. n. 8/2001. Si ricorda che in base a tale articolo "il Ministro

dell'istruzione, dell'università e della ricerca definisce con proprio decreto, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, i parametri per l'attuazione di quanto previsto nel comma i e provvede alla determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed alla sua ripartizione su base regionale".

La competenza costituzionale propria ormai delle Regioni in materia di gestione e organizzazione del servizio dell'istruzione richiede che lo Stato, nel quadro e in attuazione dell'art. 119 Cost., trasferisca alle Regioni le risorse necessarie ad esercitare anche la funzione in questione, pienamente rientrante nell'organizzazione del servizio.

In attesa di una compiuta attuazione dell'art. 119 Cost. la ricorrente Regione accetta una misura di gradualità nella messa in opera del nuovo sistema, ma non può accettare che la legislazione vada in una direzione opposta alle prescrizioni costituzionali come fa invece l'art. 15, laddove esso non prevede alcun significativo coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio della funzione di determinazione dell'organico, attinente ad una materia di competenza concorrente (v. sent. n. 303/2003).

Ricorsi alla Corte Costituzionale – Regioni a Statuto speciale e Province autonome

periodo febbraio – maggio 2004

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
2	Legittimità costituzionale	Trento	Stato	Energia elettrica	Violazione Artt. 95, comma 3, e 97, commi 1 e 2, 117, commi 3 e 6, Cost.; art. 10, l. cost. n. 3/2001; art. 8, nn. 5, 6, 17, 19 e 22, e art. 16 Statuto; artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266/1992; artt.	6
2	C. attribuzione	VdA	Stato	Assistenza e beneficenza pubblica	Violazione artt. 5, 97, 117 e 118 Cost.; artt. 3 e 4 Statuto speciale; all'art. 41-ter legge n. 104/1992; art. 17 legge n. 400/1988; decreto legislativo n. 281/1997	12
15	Legittimità costituzionale	Bolzano	Stato	Assistenza e beneficenza a favore dei minori	Violazione art. 117, comma 2, lett. l) Cost.	8
23	Legittimità costituzionale	FVG	Stato	Elezioni	Violazione art. 48 Cost.; Statuto Speciale e decreto legislativo 2 gennaio 1997 n. 9	10

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
24	Legittimità costituzionale	Stato	FVG	Edilizia urbanistica e	Violazione artt. 3, 5, 51, 81, 117, comma secondo, lett. 1), 119, 127, comma secondo, e 134 Cost.; art. 4 Statuto speciale	9
28	Legittimità costituzionale	Sicilia	Stato	Bilancio contabilita' pubblica e	Violazione artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost.; artt. 14, lett. o) e p), 20 e 36 Statuto speciale ; art. 10 l. cost. 3/2001	12
29	Legittimità costituzionale	Sardegna	Stato	Bilancio contabilita' pubblica e	Violazione Artt. 116, 117, commi terzo, quarto e sesto, 119 e 120, Cost.; art. 10 l. cost. 3/2001; art. 3, comma 1, lett. a) e b) Statuto speciale	13
35	Legittimità costituzionale	Trento	Stato	Bilancio contabilita' pubblica e	Violazione artt. 116, 117, 119 e 120 Cost.; art. 10 l. cost. n. 3/2001.; St. speciale, titolo VI; artt. 2 e 4 d. lgs. n. 266/1992,.	18

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
36	Legittimità costituzionale	VdA	Stato	Bilancio e contabilità pubblica	Violazione Cost., artt. 3, 5, 116, 117, 118, 119 e 120; l. cost. n. 3/2001, art. 10; artt. 3, 4 e 48-bis l. Cost. n. 4/1948,	20
328	Legittimità costituzionale	TAR Sicilia	Sicilia	Elezioni dei consigli provinciali	Violazione artt. 3 e 51, comma primo, Cost.	17
	Legittimità costituzionale	FVG	Stato	Istruzione	Violazione art. 117, co. 3 e 6, e art. 118 Cost.; art. 10 l. cost. n. 3/2001	