

**RELAZIONE SULLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE
COSTITUZIONALE RELATIVA ALLE REGIONI A STATUTO
ORDINARIO**

ANNO 2004

Osservatorio Legislativo Interregionale

Roma, 20 aprile 2005

A cura di: Paola Garro
Elena Negri
Claudia Parola

Introduzione

Nel corso dell'anno 2004 la Corte Costituzionale ha pronunciato 446 decisioni (le sentenze sono state 167 e le ordinanze 279).

Una particolare attenzione meritano i dati del 2004 disaggregati per tipo di giudizio: nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, 63 sono le sentenze e 223 le ordinanze (percentuali: 22,03 e 79,97); nel giudizio in via principale, 81 le sentenze e 16 le ordinanze, di cui quattro rese in sede di sospensione dell'atto impugnato (percentuali: 83,51 e 16,49); nel conflitto tra enti territoriali, 14 le sentenze e 5 le ordinanze, di cui una resa in sede di sospensione dell'atto impugnato (percentuali: 73,68 e 26,32); nel conflitto tra poteri dello Stato, infine, 8 le sentenze e 33 le ordinanze, di cui trenta rese in sede di ammissibilità (percentuali: 19,51 e 80,49).

Più che la comparazione diacronica in termini percentuali (invero scarsamente significativa, a tal riguardo, potendosi constatare, con poche eccezioni, una sostanziale omogeneità dei dati rispetto agli ultimi anni), ciò che rileva è soprattutto il rapporto tra i tipi di giudizio. Avendo come riferimento le decisioni adottate con la forma della sentenza, deve sottolinearsi che, per la prima volta nella cinquantennale storia della Corte costituzionale, il giudizio nell'ambito del quale è stato reso il maggior numero di sentenze non è il giudizio in via incidentale. Già nel 2003 la distanza tra i due tipi di giudizi di legittimità costituzionale si era fortemente assottigliata (54 sentenze nell'incidentale contro 48 nel principale); nel 2004, il giudizio in via principale ha superato – e nettamente – il giudizio in via incidentale. In termini percentuali, le sentenze sono state rese nel 37,72% dei casi in sede di giudizio in via incidentale, contro il 48,50% del giudizio in via principale (nel 2003, le percentuali erano, rispettivamente, il 40,29% ed il 35,92%); a completare il quadro, le sentenze nei conflitti si assestano sull'8,38% per quello tra enti territoriali e sul 4,79% per quello tra poteri, mentre l'unica sentenza di ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo copre lo 0,60% del totale.

Con riguardo alle ordinanze, il giudizio in via incidentale mantiene una assoluta centralità, coprendo il 79,93%, contro il 5,73% del giudizio in via principale, l'1,79% del conflitto intersoggettivo, l'11,83% del conflitto interorganico e lo 0,72% rappresentato dalle due ordinanze di correzione di errori materiali.

Venendo ad alcune considerazioni specifiche ai fini che qui interessano, anzitutto occorre mettere in luce la consistenza del contenzioso tra lo Stato e le Regioni manifestatosi in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale (assai più che in quella di conflitto intersoggettivo): l'avvenuta riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione ha continuato ad alimentare una conflittualità che, dalla fine del 2001, non accenna, almeno per il momento, a scemare, nonostante la (parziale) attuazione legislativa (segnatamente con la legge 5 giugno 2003, n. 131, c.d. La Loggia) ed il sedimentarsi di una giurisprudenza costituzionale ormai piuttosto articolata, che tra il 2003 ed il 2004 ha riguardato la gran parte delle novità costituzionali introdotte.

Nel corso dell'anno, infatti, la Corte ha statuito ripetutamente su alcuni dei profili più problematici: nella presente relazione si è tentato di operare una sintesi di questa assai corposa serie di decisioni, con l'obiettivo di tratteggiarne anche una sistematizzazione.

Proprio al fine di delineare un quadro quanto più possibile preciso, la presente relazione è stata suddivisa in tre parti: la prima dedicata alle materie di legislazione esclusiva statale di cui all'art. 117, 2° comma Costituzione, la seconda alla legislazione concorrente Stato- Regioni (con un rilievo particolare a favore delle pronunce in tema di tutela della salute e di condono edilizio) e alle materie attinenti alla competenza residuale regionale, nonché alle decisioni della Corte costituzionale che hanno avuto ad oggetto le delibere statutarie ed infine, nell'ultima parte del lavoro, si prende in esame il potere sostitutivo ed gli aspetti correlati al regime finanziario delineato dal novellato art. 119 della Costituzione

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE
DIREZIONE PROCESSO LEGISLATIVO
Settore Studi e Documentazione legislativi

PARTE I

A cura di: Elena Negri

LE MATERIE ATTINENTI ALLA COMPETENZA ESCLUSIVA DELLO STATO

La seguente sezione ha come finalità l'esame delle pronunce emanate dalla Corte Costituzionale nell'anno 2004 in cui si è tentato di precisare il contenuto nonché l'estensione delle materie di legislazione esclusiva statale di cui all'art. 117 2° comma Cost.

A tale scopo sono state prese in considerazione sia le sentenze in cui la Corte ha fornito una vera e propria definizione della materia, suscettibile di applicazione generalizzata, sia quelle in cui il giudice delle leggi ha sancito sotto quale voce dovesse essere inserito un determinato oggetto materiale sia, infine, quelle in cui sono state rigettate le questioni di legittimità costituzionale in quanto l'oggetto esaminato è stato giudicato non riportabile ad una determinata materia.

Nella redazione del lavoro si è seguita l'elencazione delle materie così come presente nel 2° comma dell'art. 117 Cost., cercando di fornire un quadro quanto più completo e puntuale della giurisprudenza costituzionale relativa all'anno 2004 ed estrapolando i passaggi più salienti delle sentenze esaminate.

POLITICA ESTERA E RAPPORTI INTERNAZIONALI DELLO STATO; RAPPORTI DELLO STATO CON L'UNIONE EUROPEA; DIRITTO DI ASILO E CONDIZIONE GIURIDICA DEI CITTADINI DI STATI NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA art. 117, 2° comma, lettera a)

In tema di competenza esclusiva dello Stato in ordine alla politica estera, con la **sentenza n. 239/04** la Corte Costituzionale respinge il ricorso regionale che lamenta la circostanza che nella disciplina statale di attuazione della riforma costituzionale (legge 5 giugno 2003 n. 131 - c.d. Legge La Loggia-) non siano stati previsti adeguati meccanismi partecipativi per i rappresentanti regionali alla fase ascendente comunitaria.

In particolare, l'inadeguatezza dello strumento partecipativo in questione scaturirebbe: *a)* dalla mancata previsione "di un meccanismo atto a garantire una reale consistenza al ruolo delle Regioni e delle Province autonome nell'ambito delle delegazioni"; *b)* dalla mancata previsione di un numero minimo di rappresentanti regionali; *c)* dalla mancata prescrizione secondo la quale nelle "materie di legislazione regionale esclusiva" le delegazioni siano composte di soli rappresentanti regionali.

Quanto alla rivendicazione che nelle "materie di legislazione regionale esclusiva" la delegazione debba essere composta solo da rappresentanti delle Regioni, secondo la Consulta essa "contrasta con la perdurante competenza statale in tema di relazioni internazionali e con l'Unione europea (di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *a*, comma terzo e comma quinto), a prescindere dai settori materiali coinvolti".

Per converso, la Corte con la **sentenza 258/04** rigetta un ricorso dello Stato avente ad oggetto un accordo fra una Regione italiana e una austriaca (che avrebbe violato la competenza statale in materia di politica estera e rapporti internazionali) in quanto «dallo stesso atto introduttivo del presente giudizio

risulta infatti chiaramente che l'accordo di cui si chiede l'annullamento non travalica i limiti imposti dalla Costituzione in materia di politica estera riservata allo Stato, trattandosi di un atto chiaramente e strettamente finalizzato a dare attuazione ad un programma comunitario di cooperazione transfrontaliera». La mera attuazione di programmi comunitari da parte delle Regioni non violerebbe, dunque, la competenza statale in analisi.

DIFESA E FORZE ARMATE - art. 117, 2° comma, lettera d)

La Provincia autonoma di Trento – ma il tenore delle sue argomentazioni coinvolge anche le Regioni ordinarie – dubita della legittimità costituzionale di un'ampia serie di disposizioni (contenute nella legge n. 64/2001 e nel d. lgs. n. 77/2002) concernenti aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale. La ricorrente denuncia che la stessa organizzazione di detto servizio non potrebbe più essere ascritta alla materia "difesa dello Stato" appartenente alla potestà esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. d) Cost., bensì alla "tutela del lavoro" di competenza concorrente Stato-Regioni prevista al comma 3 dell'art. 117 Cost. Conferma di ciò si trarrebbe dal fatto che l'organizzazione del servizio civile, disciplinata dal d. lgs. n. 77/2002, non avrebbe più – essendo questo ormai volontario - alcun collegamento con la prestazione militare, la quale, dal canto suo, ha a sua volta perduto i caratteri dell'obbligatorietà. Da qui la conclusione per cui allo Stato spetterebbe porre soltanto le norme di principio del servizio civile sostitutivo di quello militare, rimanendo invece alle Province autonome (e alle Regioni) la disciplina delle concrete attività nelle quali il "servizio-lavoro" si traduce.

La Corte, nella **sentenza n. 228/04**, ritiene che la competenza sia invece da ascrivere in via esclusiva allo Stato, in quanto il concetto di "difesa dello Stato", di cui alla lettera d) del secondo comma dell'art. 117 Cost., ricomprende sia il servizio militare, sia quello civile; quest'ultimo tende infatti ad essere configurato come l'oggetto di una scelta volontaria e come forma peculiare e spontanea di adempimento del dovere costituzionale di difesa della Patria, concorrente ed alternativa rispetto a quella militare.

La riserva allo Stato – prosegue la Corte – della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale, forma di adempimento del dovere di difesa della Patria, non comporta però che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale, all'interno della quale vi rientrano certamente gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio. Esso, in concreto, comporta lo svolgimento di attività che investono i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile: attività che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali. Come è chiaro, nelle ipotesi in cui lo svolgimento delle attività di servizio civile ricada entro ambiti di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano, l'esercizio delle funzioni spettanti, rispettivamente, allo Stato ed ai suddetti enti, dovrà improntarsi al rispetto del principio della leale collaborazione tra gli enti costitutivi della Repubblica. La Corte conclude affermando che la argomentata riconduzione degli aspetti

organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione non preclude, in ogni caso, alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale disciplinato dalle norme qui esaminate, che avrebbe peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa.

Questa affermazione, avrebbe potuto avere diretta applicazione nella **sentenza n. 229/04**, che definisce un giudizio promosso dallo Stato avverso una legge regionale istitutiva, appunto, del «servizio civile regionale». In concreto, peraltro, l'oggetto dell'impugnativa era circoscritto alla disposizione che reca la previsione di una comunicazione agli Uffici di leva dei nominativi di coloro che, svolgendo il servizio civile regionale, abbiano comunque voluto dichiarare la loro obiezione di coscienza al servizio militare, nella prospettiva e nell'eventualità che esso possa rivivere come servizio obbligatorio. La disposizione è stata ritenuta dalla Corte come mera estrinsecazione di uno spirito di collaborazione tra uffici regionali ed uffici statali: da ciò la dichiarazione di infondatezza del ricorso, argomentato su una pretesa invasione di competenze statali.

MONETA, TUTELA DEL RISPARMIO E MERCATI FINANZIARI; TUTELA DELLA CONCORRENZA; SISTEMA VALUTARIO; SISTEMA TRIBUTARIO E CONTABILE DELLO STATO; PEREQUAZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE – art. 117, 2° comma, lettera e)

Tutela della concorrenza

Nella **sentenza n. 14/03** la Corte ha anzitutto affrontato il problema relativo alla portata della nozione di concorrenza, cercando di definirne ruolo e ampiezza.

Tale operazione interpretativa prende le mosse dalla comparazione tra normativa comunitaria e statale; la disciplina della concorrenza è infatti materia in cui diritto comunitario e diritto nazionale sono profondamente integrati.

Nel rispondere all'interrogativo se lo Stato, nell'orientare la propria azione allo sviluppo economico, disponga ancora di strumenti di intervento diretto sul mercato o se, al contrario, le sue funzioni in materia si esauriscano nel promuovere e assecondare l'attività delle autonomie, il giudice delle leggi parte dalla qualifica, desunta dal diritto comunitario, degli interventi pubblici sul mercato quali "aiuti di stato". Tanto premesso, la corte rileva che il principio ordinatore della Comunità è quello di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, in conformità del quale è necessario perseguire quali fini irrinunciabili uno sviluppo economico armonioso, equilibrato e sostenibile nonché sistemi di protezione sociale; la Consulta in altri termini, nel riconoscere l'indubbio rilievo costituzionale della tutela della concorrenza, ha tentato, per il tramite della clausola dell'utilità sociale, la ricomposizione degli

interessi economici strictu sensu intesi con quelli di carattere marcatamente sociale; secondo la Corte "I principi comunitari del mercato e della concorrenza, quindi, non sono svincolati da un'idea di sviluppo economico-sociale e sarebbe errato affermare che siano estranei alle istituzioni pubbliche compiti di intervento sul mercato. Se è vero che sono incompatibili con il mercato comune gli aiuti pubblici, sotto qualsiasi forma concessi, che falsino o minaccino di falsare la concorrenza, è altrettanto vero che le deroghe ai divieti di aiuti, regolate in principio dall'art. 87, paragrafi 2 e 3, del Trattato CE, sono a loro volta funzionali alla promozione di un mercato competitivo. Esse sono guardate con favore ed anzi propiziate dalla stessa Comunità quando appaiono orientate ad assecondare lo sviluppo economico e a promuovere la coesione sociale". "Nel diritto comunitario" prosegue la Consulta "le regole della concorrenza non sono quindi limitate all'attività sanzionatoria della trasgressione della normativa *antitrust*, ma comprendono anche il regime di aiuti, riguardanti sia il campo agricolo sia gli altri settori produttivi, sui quali l'azione della Comunità è sinora in larga parte intessuta".

Dal punto di vista sistematico, aggiunge la Corte, è poi rilevante che la disciplina dei trattati in materia di aiuti sia sistematicamente collocata nello stesso ambito della tutela della concorrenza.

La corte traspone poi la propria ricostruzione della nozione comunitaria di concorrenza a livello nazionale, osservando che " dal punto di vista del diritto interno, la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, che comprende interventi regolativi, la disciplina *antitrust* e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. Quando l'art. 117, secondo comma, lettera e), affida alla potestà legislativa esclusiva statale la tutela della concorrenza, non intende certo limitarne la portata ad una sola delle sue declinazioni di significato. Al contrario, proprio l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali".

Nel rinnovato assetto costituzionale la ratio della riserva allo stato degli interventi legislativi a tutela del principio concorrenziale trova (verosimilmente) il suo fondamento nella necessità di garantire un certo grado di unità e di uniformità dell'ordinamento: l'entropia e la frammentazione del mercato nazionale sarebbero infatti già di per sé ostative al suo funzionamento concorrenziale. Si tratta di una materia in cui "il valore della differenziazione, costituzionalizzato dal nuovo art. 118, c. 1, deve in qualche maniera cedere il passo per consentire allo Stato di mantenere una sua individualità, intesa come riconoscibilità e classificabilità".

Se è pur vero che la tutela della concorrenza va qualificata quale interesse imputabile nel suo complesso allo stato, tuttavia la Corte non manca di delimitare i confini degli interventi statali giustificabili soprattutto a seguito della novella del 2001, rilevando che “una dilatazione massima di tale competenza, che non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti, rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell’art. 117 Cost., che vede attribuite alla potestà legislativa residuale e concorrente delle regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico”.

La concorrenza è una competenza ovvero una finalità trasversale rispetto a tutti i settori della vita economica, in grado cioè di consentire allo stato di travalicare i rigidi confini attribuitigli dalla riforma ed occupare, addirittura, ambiti altrimenti riservati alla legislazione regionale. La concorrenza diviene, cioè, in questa prospettiva, più che una materia in senso stretto, una clausola generale di competenza statale idonea, in virtù del suo necessitato carattere intersettoriale, ad incidere su materie assegnate dal legislatore della revisione alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni (si pensi ai settori dell’industria, del commercio, del trasporto locale, etc.).

La Corte preoccupata però dei riflessi negativi sulla competenze legislative regionali derivanti dall’esposta interpretazione estensiva dei poteri statali a tutela della concorrenza, tenta di delimitare i confini delle scelte legislative che incidono sul meccanismo concorrenziale mettendo in luce come occorra tuttavia valutare in quali casi c’è esigenza di tutela della libertà di concorrenza e in quali c’è illegittima compressione dell’autonomia regionale e locale.

L’intervento statale si giustifica per la sua rilevanza macroeconomica: “solo in tale quadro è mantenuta allo stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall’ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti de minimis), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull’equilibrio economico generale. Appartengono invece alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni e da non limitare l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, 1° comma, Cost.)”.

La competenza statale può intervenire unicamente nella misura in cui tale intervento costituisca manifestazione adeguata e proporzionata rispetto allo scopo di favorire condizioni economiche maggiormente concorrenziali (della tutela della concorrenza).

Spetta ai giudici costituzionali, ai quali naturalmente è precluso il sindacato sul merito delle scelte legislative, la verifica in ordine al rispetto dei presupposti sui quali si fonda la legittimità dell’intervento statale.

Nella **sentenza n. 272/04** la Corte è intervenuta in materia di servizi pubblici locali, cercando di trovare un fondamento al proprio intervento nel novellato art. 117. La Corte, nonostante la mancata inclusione della materia dei servizi

pubblici locali tra quelle spettanti alla legislazione esclusiva statale, ha proceduto a ricercare proprio in tale novero quelle cui ascriverla.

In particolare, nel ricorso che ha promosso le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.l. n. 269 del 2003, la Regione Toscana sosteneva che le disposizioni impugnate, che hanno introdotto una disciplina dettagliata ed autoapplicativa dei servizi pubblici locali sia di rilevanza economica sia di privi di rilevanza economica, sarebbero prive di fondamento costituzionale, non potendo questo essere rinvenuto in nessuna delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato previste dall'art. 117, comma 2, Cost., né in particolare in quella relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili o sociali, di cui alla lett. *m*), né in quella relativa alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, di cui alla lett. *p*) dello stesso articolo. Inoltre, ad avviso della ricorrente, neppure sarebbe invocabile la competenza statale in materia di tutela della concorrenza di cui alla lett. *e*), del secondo comma dell'art. 117 Cost., in quanto la disciplina dei servizi pubblici locali riguarderebbe non già la tutela della concorrenza, ma la diversa materia della promozione della concorrenza.

Dopo aver ripercorso l'*excursus* normativo in materia di servizi pubblici locali e le principali modifiche introdotte nella disciplina, il giudice costituzionale osserva che la disciplina censurata non appare riferibile né alla competenza legislativa statale in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.), giacché essa "riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali", né a quella in tema di "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.), giacché "la gestione di detti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria e indefettibile dell'ente locale".

Viceversa tale disciplina "può essere agevolmente ricondotta nell'ambito della materia 'tutela della concorrenza', riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato". Peraltro detta riconducibilità è affermata solo per i servizi 'di rilevanza economica'. Per quelli privi di tale rilevanza il titolo di legittimazione costituito "dalla tutela della concorrenza non è applicabile ..., proprio perché in riferimento ad essi non esiste mercato concorrenziale". Questi, come noto, secondo la costante giurisprudenza comunitaria sono caratterizzati in particolare, dall'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, dalla mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dall'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001).

Non per questo la Corte esclude in assoluto la possibilità d'intervento legislativo statale per i servizi 'privi di rilevanza economica', ma anzi ravvisa il titolo legittimante nell'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost. ("determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni").

La Corte ricostruisce la nozione di tutela della concorrenza ricomprendendo non solo la protezione dell'assetto concorrenziale del mercato attraverso interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio economico perduto ma anche l'aspetto dinamico della concorrenza inteso come promozione della stessa che si traduce in "misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali".

Questa interpretazione rinvia il suo precedente proprio nella decisione n. 14/04, in cui la Corte aveva affermato la triplice rilevanza della tutela della concorrenza (in sé comprensiva di interventi regolativi, disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza) ma ha il pregio di estenderne ulteriormente la portata.

La Corte precisa quindi che la dichiarazione contenuta nel censurato art. 14 di modifica del comma 1 dell'art. 113 del t.u. legge secondo cui le disposizioni sulle modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica "concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore", va considerata alla stregua di una norma principio "alla cui luce è possibile interpretare il complesso delle disposizioni in esame nonché il rapporto con le altre normative di settore" nel senso che il titolo di legittimazione dell'intervento statale è fondato sulla tutela della concorrenza e che la disciplina stessa contiene un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale: il titolo di legittimazione statale, peraltro, è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e dall'altro che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali".

In buona sostanza non sono censurabili tutte quelle norme statali che garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti -come quelli relativi al regime delle gare e delle modalità di gestione e conferimento dei servizi- i quali per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali.

Proprio in applicazione di tali criteri la Corte dichiara fondata la censura di illegittimità relativa all'art. 14 comma 1 lettera e) del decreto legge n. 269/03 che, in riferimento all'art. 113 comma 7 del d. lgs. n. 267/00 stabilisce, dettagliatamente e con tecnica autoapplicativa, i vari criteri in base ai quali la gara per l'affidamento dei servizi pubblici locali viene aggiudicata. Ad avviso della Consulta l'estremo dettaglio nella fissazione di questi criteri "va al di là della pur doverosa tutela degli aspetti concorrenziali inerenti alla gara", ponendo in essere una illegittima compressione dell'autonomia regionale.

Altro

Nella pronuncia **n. 308/04** la Corte si è espressa sulla competenza per il finanziamento dello studio che, almeno sotto il profilo dello stanziamento dei fondi, fa parte della competenza statale esclusiva di cui alla lettera e) del comma 2°, art. 117 Cost. L'istituto del prestito fiduciario per il finanziamento degli studi si sostanzierebbe «quanto al suo profilo finanziario – in una (nuova) ipotesi di mutuo agevolato, caratterizzato dalla particolare finalità perseguita (il finanziamento degli studi), erogato dalle banche o dagli altri intermediari finanziari in favore di soggetti individuati in via generale dalla legge esclusivamente in funzione delle loro particolari attitudini personali (gli studenti capaci e meritevoli). Sotto tale profilo, la regolamentazione dell'istituto spetta perciò allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per quanto concerne la istituzione del fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti fiduciari, trattandosi di materia esclusivamente attinente alla disciplina dei mercati finanziari e alla tutela del risparmio gestito dalle banche e dagli altri intermediari finanziari ed impiegato nelle suddette operazioni di mutuo; mentre, d'altro canto, deve qualificarsi mera disposizione di principio quella attinente al profilo dell'istruzione (e cioè la previsione di concessione dei prestiti in favore degli studenti capaci e meritevoli)» .

ORDINAMENTO E ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI NAZIONALI – art. 117, 2° comma, lettera g)

Con riguardo alla materia in oggetto, è da segnalare, in primo luogo, la **sentenza n. 3/04**, con cui la Corte risolve «sul piano dell'interpretazione» la questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti della disposizione (contenuta nella legge finanziaria per il 2002) che prevede che le amministrazioni pubbliche promuovono iniziative di «alta formazione» del personale e finanziano borse di studio per l'iscrizione dei dipendenti ai corsi di laurea triennali.

Secondo la regione ricorrente, la norma non sarebbe integralmente riconducibile alla materia dell'organizzazione delle amministrazioni statali o di enti nazionali, con ciò esorbitando dalla competenza legislativa statale. Disattendendo siffatta prospettazione, la Corte ha sottolineato come la disposizione, da un lato, si inserisca in un contesto normativo che riguarda le assunzioni di personale, con un espresso riferimento alle «amministrazioni dello Stato» e, dall'altro, si svolga in modo tale da far ritenere che il generico richiamo alle «amministrazioni pubbliche» non possa essere letto altro che come sinonimo di «statali», in pieno rispetto del titolo competenziale rappresentato dall'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

Inoltre lo Stato impugna la legge della Regione Marche n. 11 del 2002, la quale prevede “un sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità”.

In primo luogo appare importante osservare che durante lo svolgimento del giudizio vi è stata una progressiva riduzione dell'oggetto del ricorso.

Infatti il ricorso presentato dal Governo in un primo tempo riguardava l'intera legge regionale e il motivo del ricorso si riassume nel rilievo che con una simile legge la regione "si autoraffigura come coattributaria con lo Stato di una materia – 'ordine pubblico e sicurezza' – riservata alla legislazione esclusiva dello Stato; e, a tal fine, istituisce un complesso apparato amministrativo 'parallelo' a quello statale in esso coinvolgendo [...] persino organi della giurisdizione".

Peraltro, mentre la delibera del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2002 contiene la generica determinazione di impugnare la «legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 11», composta di nove articoli, la relazione del Ministro per gli affari regionali, alla cui proposta fa espresso rinvio la delibera fa menzione di un'unica disposizione censurabile per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. (organizzazione amministrativa dello Stato), e cioè l'art. 3, comma 3, lettere *d*), *e*), *f*), *g*), che prevede, tra i componenti del Comitato di indirizzo dell'istituendo Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza (incardinato presso la Giunta Regionale), i Prefetti della Regione, il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Ancona, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ancona, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Ancona.

Ne deriva, secondo la costante giurisprudenza della Corte, che solo la questione sollevata nei confronti di quest'ultima disposizione è ammissibile.

Entrando nel merito della questione relativa all'articolo censurato, la Corte nella **sentenza n. 134/04** rileva che la norma non si limita a prevedere l'utilizzazione di magistrati per lo svolgimento di incarichi extragiudiziari estranei ai loro compiti di istituto, suscettibili, quindi, di essere autorizzati sulla base dei presupposti e con le modalità previsti dalla disciplina sullo stato giuridico dei magistrati, ma attribuisce nuovi compiti ai titolari di uffici giudiziari in quanto tali, configurandoli *ex lege* come componenti necessari di un organo regionale, al quale essi dovrebbero pertanto partecipare obbligatoriamente.

Il tenore della norma esclude infatti che la partecipazione al Comitato di indirizzo sia rimessa alla libera volontà dei titolari degli uffici giudiziari indicati, come nelle ipotesi in cui è prevista la semplice possibilità di partecipare a riunioni di altri organi.

In tal modo la norma invade però la potestà legislativa esclusiva dello Stato stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. in tema di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato, e viola la riserva di legge statale prevista dall'art. 108, primo comma, Cost. in tema di ordinamento giudiziario.

Per le medesime ragioni, anche l'aver previsto la partecipazione dei Prefetti al Comitato di indirizzo, contemplata dall'art. 3, comma 3, lettera *d*), della legge impugnata, lede la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. Al riguardo, non rileva che in questo caso la legge stabilisca che i Prefetti della Regione possono farsi sostituire da loro delegati: anzi, tale circostanza suona come conferma che la norma attribuisce un nuovo compito

all'ufficio statale, specificando che esso può esser svolto sia dal capo dell'ufficio, sia da un suo delegato.

ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA – art. 117, 2° comma, lettera h)

La Corte, richiamando la connessione testuale tra “sicurezza” e “ordine pubblico” così come presente nel testo dell'art. 117 2° comma lettera h) Cost. e l'esclusione della polizia amministrativa locale da tale contesto, adotta una nozione restrittiva di sicurezza pubblica, negando, nella **sentenza n. 6/04**, che “il concetto di “sicurezza” utilizzato nella legislazione sull'energia come “sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica” e “sicurezza tecnica” ... possa essere confuso con la materia “ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale”, di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost., riferibile esclusivamente agli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico”.

La Corte ha poi precisato nella **sentenza n. 162/04** che quello ora descritto è l'unico significato ammissibile della nozione di “ordine pubblico e sicurezza”, nozione che rischia di essere estesa arbitrariamente per giustificare l'intervento statale in materie che esulano dalla tutela della sicurezza e dalla prevenzione dei reati.

In ordine alla materia in oggetto, può segnalarsi inoltre la **sentenza n. 428/04**, con la quale la Consulta ha escluso che il vigente «codice della strada» violi alcuna delle competenze assegnate dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione (nonché dalla clausola contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) alla ricorrente Provincia di Bolzano.

In tal senso, si rileva che considerazioni di carattere sistematico inducono a ritenere che la disciplina della circolazione stradale sia riconducibile, sotto diversi aspetti, a competenze statali esclusive, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. In primo luogo, l'esigenza di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella circolazione (conducenti, trasportati, pedoni) pone problemi di sicurezza, ricadendo, così, nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117.

Inoltre, la disciplina della circolazione stradale, in quanto funzionale alla tutela dell'incolumità personale, mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati, come l'omicidio colposo e le lesioni colpose, e, pertanto, essa trova, anche sotto questo diverso profilo, la sua collocazione nella materia «ordine e sicurezza pubblica».

Peraltro, nell'esaminare una determinata normativa, non si rivela sempre agevole individuare un preciso titolo competenziale: proprio la sentenza n. 428 è, a tal proposito, un buon esempio.

Infatti, la normativa inerente alla circolazione stradale non può essere ricondotta unicamente alla materia sopra menzionata. In tal senso, giova sottolineare come la disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore si inquadra certamente nella lettera l) del secondo comma dell'art. 117, nella

parte in cui attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia dell'«ordinamento civile».

Minori problemi sono posti con riferimento al settore delle sanzioni amministrative per le infrazioni al codice della strada, in quanto per esso vale il principio generale secondo cui la competenza a dettare la disciplina sanzionatoria rientra in quella a porre i precetti della cui violazione si tratta. Per le successive fasi contenziose (amministrativa e giurisdizionale), poi, opera chiaramente la lettera l), del secondo comma dell'art. 117, nella parte in cui attribuisce alla competenza statale esclusiva le materie della «giurisdizione» e della «giustizia amministrativa».

GIURISDIZIONE E NORME PROCESSUALI; ORDINAMENTO CIVILE E PENALE;

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA – art. 117, 2° comma, lettera l)

A) Giurisdizione e norme processuali

Con la **sentenza n. 18/04** la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la previsione di legge statale che esenta dalla soggezione ad esecuzione forzata le somme di competenza degli enti locali a titolo di addizionale comunale e provinciale all'IRPEF disponibili sulle contabilità speciali esistenti presso le tesorerie provinciali dello Stato ed intestate al Ministero dell'Interno. La Consulta ha in tal senso evidenziato come, stabilendo un regime di impignorabilità ed inesecutività per le somme suddette, il legislatore statale abbia voluto unicamente garantire la loro piena disponibilità da parte degli enti locali, estendendo, in tal modo, istituti già conosciuti dal codice di rito e dalla legislazione contabile: da ciò la riconducibilità della previsione legislativa al novero delle disposizioni aventi natura processuale, per ciò stesso rientranti nell'ambito della funzione legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lett. l), della Costituzione.

B) Ordinamento civile

Nella **sentenza n. 2/2004** la Corte sancisce che importante categoria di disposizioni che rientrano nell'ordinamento civile è quella che riguarda il pubblico impiego. Il regime contrattuale dei dirigenti delle amministrazioni locali rientrerebbe in questa competenza esclusiva dello Stato «atteso che gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro privato e quindi del rapporto di lavoro pubblico, oltre che la disciplina del rapporto sindacale, rientrerebbero nella nozione di "diritto civile"». Questo comunque non esclude che parte del rapporto di lavoro sia riconducibile a «procedure e modalità della contrattazione collettiva, da ritenersi riservate all'autonomia degli enti direttamente interessati; (...) già oggi parte della contrattazione collettiva si svolge in sede regionale ed in ambito locale», per cui le Regioni sono libere di disporre nel proprio Statuto la disciplina di provvedimenti normativi a cui attribuire «il regime procedimentale della contrattazione con i propri dirigenti, ovviamente per la parte di sua competenza». Secondo la Corte infatti «la

intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincola anche le Regioni (...) le quali pur sono dotate, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale, [ma] deve rilevarsi che la stessa legislazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppur ridotta, competenza normativa regionale in materia, dal momento che anzi prevede espressamente che "le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare (...) adeguano ai principi dell'art. 4 e del presente Capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità (...)" (art. 27, primo comma, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)» .

Il limite, individuato dalla costante giurisprudenza della Corte – ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile», ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera I), della Costituzione –, consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati è stato ritenuto, con la **sentenza n. 282**, violato dalla disposizione della legge regionale dell'Emilia-Romagna secondo la quale erano «soppressi i consorzi idraulici, di difesa, di scolo e di irrigazione nonché ogni altra forma di gestione non consortile di opere o sistemi di scolo ed irrigui, che ricad[eva]no nei comprensori di bonifica». Con il provvedimento di soppressione, il Consiglio definiva «la successione nei rapporti giuridici ed amministrativi fra gli organismi soppressi e i consorzi di bonifica che subentra[va]no nell'esercizio dei compiti e delle funzioni»: la norma censurata, dunque, non si limitava a riordinare l'esercizio delle attività di bonifica e la gestione delle relative opere, ma disponeva senz'altro la soppressione ex lege di organismi e di gestioni, anche di carattere privato, stabilendo che i consorzi di bonifica – enti pubblici economico-sociali a base associativa – non solo subentravano nell'esercizio dei compiti e delle funzioni dei predetti organismi, ma succedevano ad essi nei rapporti giuridici e amministrativi (e quindi anche nella titolarità dei beni eventualmente posseduti), al di fuori di ogni procedura di eventuale ablazione per ragioni di interesse pubblico, con conseguente corresponsione di indennizzi.

In tal modo, la normativa, oltre a travalicare il limite del diritto privato, andava a violare i principi costituzionali di autonomia e di salvaguardia della proprietà privata e della libertà di associazione, pretendendo di incidere sulla stessa esistenza degli organismi privati di cui disponeva la soppressione (e, in ultima analisi, sul nucleo irriducibile della loro autonoma sfera giuridica).

C) Ordinamento penale

Con la **sentenza n. 185/04**, il Giudice delle leggi si occupa della questione del divieto di gioco d'azzardo, previsto dagli artt. 718-722 c.p., e del limite che ne scaturisce in ordine alla competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni in ambiti materiali - come quelli relativi alle attività economiche di rilevanza turistica - che, in astratto, ricomprendono anche gli interessi relativi alla gestione delle case da gioco.

La questione che ha dato origine all'intervento della Consulta nasce dall'impugnativa del Governo avverso le disposizioni contenute nell'articolo unico della legge del Friuli-Venezia Giulia 17 luglio 2002 n. 17, recante, appunto, norme per la "Istituzione di case da gioco nel Friuli-Venezia Giulia". Con le disposizioni citate si riconosce all'ente regionale la possibilità di promuovere la costituzione, ai sensi dell'art. 2458 c.c., di una società per azioni avente lo scopo di gestire case da gioco, ovvero di affidare, in regime di concessione, lo svolgimento della medesima attività economica ad altra società con sede in uno Stato membro dell'UE. La legge impugnata prevede, altresì, la destinazione del venti per cento dei proventi della gestione delle case da gioco al rafforzamento delle strutture delle forze dell'ordine presenti nel territorio del Friuli-Venezia Giulia.

Con la proposizione del ricorso in via principale il Governo ha, dunque, inteso ribadire la sottrazione della materia relativa all'esercizio del gioco d'azzardo alla competenza delle Regioni. Ciò sia in ragione dell'esistenza delle fattispecie contravvenzionali di cui agli artt. 718 ss. c.p., sia in considerazione dell'assenza di qualsivoglia competenza regionale in materia di ordine pubblico e sicurezza, da cui consegue l'illegittimità della previsione di un intervento finanziario regionale a supporto delle strutture all'uopo predisposte dallo Stato.

La Corte, nell'esaminare la questione, ha ribadito che la sola fonte del potere punitivo è la legge statale e che – ai termini della riserva in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione – le Regioni non dispongono di alcuna competenza che consenta loro di introdurre, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste dalle leggi dello Stato; non possono in particolare considerare lecita un'attività penalmente sanzionata nell'ordinamento nazionale. Dalla riforma costituzionale del 2001, questo orientamento giurisprudenziale ha ricevuto una esplicita conferma, giacché è oggi positivamente previsto che la materia dell'ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è di esclusiva competenza dello Stato.

Resta aperto l'ordine dei problemi sui quali la Corte si è già in passato soffermata. La "materia penale", intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa, non è di regola determinabile a priori; essa nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminative e ciò può avvenire in qualsiasi settore, a prescindere dal riparto di attribuzioni legislative tra lo Stato e le Regioni. Si tratta per definizione di una competenza dello Stato strumentale, potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche in quelli compresi nelle potestà legislative esclusive, concorrenti o residuali delle Regioni, le cui scelte potranno risultarne talvolta rafforzate e munite di una garanzia ulteriore, talaltra semplicemente inibite.

Di qui l'esigenza che l'esercizio della potestà statale in materia penale sia sempre contenuto nei limiti della non manifesta irragionevolezza, non soltanto in ossequio al criterio della extrema ratio, al quale, secondo la giurisprudenza della Corte deve essere sempre ispirata la repressione criminale. Alla stregua del criterio anzidetto la compressione delle competenze legislative regionali è giustificata quando la legge nazionale sia protesa alla salvaguardia di beni, valori e interessi propri dell'intera collettività tutelabili solo su base egualitaria.

Nel censurare la legge regionale, si è sottolineato allora, da un lato, che la norma penale che punisce il gioco d'azzardo in una casa da gioco è espressione non irragionevole della discrezionalità del legislatore (sebbene la ratio dell'incriminazione non risieda nel disvalore che il gioco d'azzardo esprimerebbe in sé) e, dall'altro, che le fattispecie penali di cui agli artt. 718 e ss., rispondono all'interesse della collettività a vedere tutelati la sicurezza e l'ordine pubblico in presenza di un «fenomeno che si presta a fornire l'habitat ad attività criminali».

Certo, non mancano nella legislazione statale deroghe più o meno ampie alla previsione in parola; ciò nondimeno, la Corte non ha potuto che confermare l'inderogabilità, da parte delle Regioni, della norma incriminatrice, nuovamente invitando, peraltro, lo Stato ad un intervento legislativo di riordino della normativa del settore.

DETERMINAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTI I DIRITTI CIVILI E SOCIALI CHE DEVONO ESSERE GARANTITI SU

TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE – art. 117, 2° comma, lettera m)

Nella **sentenza n. 73/04** la Corte statuisce che non avrebbe fondamento una questione di legittimità sollevata dallo Stato nei confronti di una disposizione regionale che individua i requisiti che conferiscono ad un'area il carattere dell'edificabilità di fatto perché ciò contrasterebbe con la determinazione dei livelli essenziali. La disciplina dell'edificabilità, infatti, «non regola le prestazioni concernenti diritti civili, né tale contenuto presenta la normativa statale di riferimento».

PREVIDENZA SOCIALE – art. 117, 2° comma, lettera o)

La materia previdenziale, che presenta rilevanti profili di contatto con quella dei "servizi sociali", è venuta in considerazione nella **sentenza n. 287/04**, dove si è tracciata una linea di demarcazione fra i due ambiti. Nella richiamata pronuncia, la Corte ha escluso che interventi statali a favore della famiglia estrinsecantisi, per un verso, nella concessione di un assegno di mille euro per ogni figlio nato o adottato fra il dicembre 2003 e il dicembre 2004, e, per l'altro, nell'incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali, siano riconducibili nell'ambito della materia dei «servizi sociali», di competenza regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Ciò in quanto le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi vigenti che disciplinano le funzioni ed i compiti relativi alla materia dei servizi sociali evidenziano – quali che siano i settori di intervento (ad esempio, la famiglia, i minori, gli anziani, i disabili) – la sussistenza di un indefettibile nesso funzionale tra i servizi sociali e la rimozione od il superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona. La provvidenza che è stata oggetto della sentenza n. 287, di contro, è disposta a favore delle donne, cittadine italiane o comunitarie, residenti in Italia (in relazione alla nascita del secondo od ulteriore figlio, o all'adozione di

un figlio), senza che assumano alcun rilievo la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, di disagio o di semplice difficoltà. Trattasi, conseguentemente, di una provvidenza temporanea, di carattere indennitario, che costituisce espressione di quella tutela previdenziale della maternità riconosciuta alla donna in quanto tale, in ragione degli articoli 31, secondo comma, e 37 della Costituzione, riconducibile, in definitiva, alla competenza statale in materia di «previdenza sociale», in base a quanto stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera o), della Costituzione.

LEGISLAZIONE ELETTORALE, ORGANI DI GOVERNO E FUNZIONI FONDAMENTALI DI COMUNI, PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE – art. 117, 2° comma, lettera p)

A) LEGISLAZIONE ELETTORALE

Non si rilevano pronunce relative a tale materia nel 2004.

B) ORGANI DI GOVERNO E FUNZIONI FONDAMENTALI DI COMUNI, PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE

Nella seconda parte della competenza di cui alla lettera p) rientra la disciplina «riguardante "l'organo esecutivo" comunale e le funzioni essenziali attribuibili allo stesso organo, settore che – pur appartenente in linea di principio alla materia dell'organizzazione degli enti locali – resta enucleato dalla norma costituzionale ed attribuito alla competenza esclusiva dello Stato in forza dell'art. 117, comma secondo, lettera p) della Costituzione» (**sentenza n. 17/2004**).

Grazie all'esercizio di questa competenza legislativa lo Stato, poi, può stabilire anche per gli enti territoriali minori i meccanismi per l'attivazione del c.d. "potere sostitutivo", così come la legge regionale lo fa per gli organi regionali. Nel sistema del nuovo Titolo V «l'art. 117, secondo comma, lettera p), comprende nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione delle sole "funzioni fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane, mentre l'art. 118, primo comma, attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, "le funzioni amministrative", salva la possibilità che esse, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Pertanto, in virtù dell'art. 118 Cost., sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, ad operare la concreta allocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di "esercizio unitario", a livello sovracomunale, delle funzioni medesime. In questo quadro, anche l'eventuale previsione di eccezionali sostituzioni di un livello di governo ad un altro per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi di livello superiore coinvolti, e non posti in essere tempestivamente dall'ente competente, non può che rientrare, in via di principio e salvi i limiti e le condizioni di cui si dirà, nello stesso schema logico, affidato nella sua

attuazione al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o quello regionale. Ragionando altrimenti, infatti, si giungerebbe all'assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi di livello superiore che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall'inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non allocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà» (**sentenza n. 69/2004**). Sul potere sostitutivo si vedano in senso conforme le sentenze: 27 gennaio 2004, n. 43; 2 marzo 2004, n. 73; 6 aprile 2004, n. 112).

Il principio di sussidiarietà, che anima tutta la riforma del Titolo V, in sostanza legittima la legge statale e regionale (ciascuna nel suo ambito) a definire l'esercizio del potere sostitutivo anche a livelli di governo diversi da quello statale disciplinato dall'art. 120 Cost.

Infine nella **sentenza n. 272/04** la Consulta stabilisce che non rientra nella competenza statale in analisi la definizione della disciplina dei servizi pubblici locali con rilevanza economica. Infatti, tale disciplina non sarebbe riferibile «alla competenza legislativa statale in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione), giacché riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali, né a quella in tema di "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, secondo comma, lettera p), giacché la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale» .

DOGANE, PROTEZIONE DEI CONFINI NAZIONALI E PROFILASSI INTERNAZIONALE – art. 117, 2° comma, lettera q)

Si segnala la pronuncia n. **12/2004** in cui la Corte si è espressa in materia di profilassi internazionale. In occasione della questione di costituzionalità delle disposizioni statali per arginare il fenomeno della encefalopatia spongiforme bovina (c.d. "mucca pazza") la Corte afferma la legittimità delle «iniziative previste per il contenimento della influenza catarrale dei ruminanti in relazione ad allevamenti situati in territori individuati da decisioni comunitarie (decisioni della Commissione 2001/783/CE e 2003/218 CE) in diversi Stati membri della Comunità europea (Italia, Francia, Grecia) [in quanto] sono riconducibili alla materia di legislazione esclusiva statale "profilassi internazionale" (art. 117, secondo comma, lettera q), e toccano profili incidenti sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s), anch'essa riservata alla legislazione statale» , al contrario di quanto sostenuto dalle Regioni ricorrenti che ritengono violata una loro non meglio specificata competenza residuale.

PESI, MISURE E DETERMINAZIONE DEL TEMPO; COORDINAMENTO INFORMATIVO STATISTICO E INFORMATICO DEI DATI DELL'AMMINISTRAZIONE STATALE, REGIONALE E LOCALE; OPERE DELL'INGEGNO – art. 117, 2° comma, lettera r)

Con riferimento al "coordinamento informatico" la Corte nella **sentenza n. 17/2004** ha statuito che «certamente attengono al predetto coordinamento anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati". La regione Basilicata nel caso di specie impugna l'art. 29, comma 7, lettera a) della legge 28 dicembre 2001, n. 448, il quale, prevedendo che il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, per il miglioramento della qualità dei servizi e la razionalizzazione della spesa per informatica, definisca gli indirizzi per l'impiego ottimale dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, sentita la Conferenza unificata, sostanzierebbe un potere statale di indirizzo e coordinamento, non più configurabile dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. La Consulta, nel ritenere non fondata la questione, precisa che la citata norma "deve essere intesa come attribuzione al Ministro per l'innovazione e le tecnologie di un potere limitato (per quanto riguarda le Regioni) ad un coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione. Di conseguenza il potere ministeriale rientra nell'ambito della previsione costituzionale di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati delle pubbliche amministrazioni secondo la previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione». Si evince da questa pronuncia che la competenza in oggetto attribuisce allo Stato non solo la facoltà di disciplinare il coordinamento informatico in senso stretto delle varie amministrazioni della Repubblica, ma anche la possibilità di intervenire sulle materie che a questo sono strettamente connesse perché necessarie per la sua realizzazione.

TUTELA DELL'AMBIENTE, DELL'ECOSISTEMA E DEI BENI CULTURALI – art. 117, 2° comma, lettera s)

A) TUTELA DELL'AMBIENTE E DELL'ECOSISTEMA

La Corte nella **sentenza n. 259** ha chiarito ulteriormente la portata della riserva di competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema precisando che non tutti gli ambiti specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di oggetti, ed ha escluso la configurabilità di una "materia" riconducibile in senso tecnico in via esclusiva alla "tutela dell'ambiente", qualificando l'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che possono ben essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di disciplina uniformi sull'intero territorio nazionale.

In particolare, si è evidenziato che nel settore della tutela dell'ambiente la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze. Sulla scorta di questa affermazione, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale che attribuiva alle province la competenza al rilascio di autorizzazioni relative ad attività di immersione di strutture in mare, di ripascimento della fascia costiera e di movimentazione di fondali marini, dal momento che la competenza a rilasciare le autorizzazioni per lo svolgimento delle attività ivi previste spetta alla Regione, la quale può quindi delegarla – in coerenza con il principio di sussidiarietà – alle Province.

Ad esito analogo la Corte è addivenuta nella **sentenza n. 429/04**, nella quale una disposizione legislativa regionale stabilisce che, nelle aree ricadenti nel perimetro dei parchi nazionali nel territorio della Regione e nelle aree di protezione esterna agli stessi, oggetto di vincolo, le funzioni riguardanti opere o lavori di competenza degli Enti parco nazionali sono esercitate dall'Ente parco successivamente alla stipula di una convenzione o di un accordo interistituzionale tra l'Ente stesso, la Regione e lo Stato, per la determinazione delle relative modalità di esercizio.

Una siffatta disposizione, ad avviso della Corte, non incide sulle attribuzioni dell'Ente parco previste dalla normativa statale, e non interferisce, dunque, sulla competenza esclusiva dello Stato, con la precisazione che l'accordo interistituzionale o la convenzione suddetti in nessun caso possono avere ad oggetto i contenuti e la portata del nulla osta sopra citato.

B) TUTELA DEI BENI CULTURALI

Un altro aspetto sul quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi è quello concernente la distinzione tra la «tutela» dei beni culturali e la loro «valorizzazione», identificando i due concetti materie, rispettivamente, di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), e di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Con la **sentenza n. 9/04**, la Corte ha risolto il conflitto intersoggettivo avente ad oggetto un regolamento del Ministro per i beni e le attività culturali concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici.

La Corte evidenzia, in via preliminare, che «la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, nelle normative anteriori all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sono state considerate attività strettamente connesse ed a volte, ad una lettura non approfondita, sovrapponibili».

Dal diritto positivo emerge comunque che «la valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa». Per altro verso, la riserva di competenza statale sulla tutela dei beni culturali è legata alla «peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del

nostro Paese sono espressione e testimonianza»: i beni culturali vanno dunque «considerati nel loro complesso come un tutt'uno, anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato».

Per statuire in ordine alla legittimità della disciplina regolamentare impugnata (art. 3 del decreto ministeriale 24 ottobre 2001, n. 420 "Regolamento recante modificazioni e integrazioni al d.m. 3 agosto 2000, n. 294 del Ministro per i beni e le attività culturali concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici"), la Consulta pone attenzione al suo contenuto specifico, concernente il restauro.

Ora, il restauro non trova, nel diritto positivo, una definizione specifica, ad esso facendosi riferimento soprattutto in relazione alle sue finalità. Sul punto, peraltro, le varie definizioni rintracciabili «nella loro sostanza coincidono e pongono l'accento non solo sulla inscindibilità tra la struttura materiale ed il valore ideale che essa esprime, bensì anche sulla necessità di incidere sulla stessa struttura materiale del bene, allo scopo di conservarlo o di recuperarlo».

Alla luce di ciò, il restauro è da annoverare nell'ambito della «tutela dei beni culturali», e ciò anche se attraverso le operazioni di restauro può giungersi anche alla valorizzazione dei caratteri storico-artistici del bene («che è cosa diversa, però, dalla valorizzazione del bene al fine della fruizione»: «quest'ultima, infatti, non incidendo sul bene nella sua struttura, può concernere la diffusione della conoscenza dell'opera e il miglioramento delle condizioni di conservazione negli spazi espositivi»).

Sulla base di questa ricostruzione, la Corte giunge a statuire sul merito del conflitto nel senso che «poiché la norma impugnata concerne l'acquisizione della qualifica di restauratore ai fini dell'esecuzione dei lavori di manutenzione e restauro dei beni culturali mobili e delle superfici decorate di beni architettonici [...] e perciò – rientrando nella normativa relativa al restauro di tali beni – fa parte di un ambito riservato alla legislazione esclusiva dello Stato», quest'ultimo ha la titolarità del potere regolamentare in contestazione.

È da segnalare anche la **sentenza n. 26**, che scaturisce da un ricorso promosso da alcune Regioni nei confronti dell'art. 33 della l. n. 448/2001 (finanziaria 2002) che, aggiungendo la lettera b - bis) al comma 1 dell'art. 10 del d.lgs. n. 368/1998, stabilisce che il Ministero per i beni e le attività culturali abbia la facoltà di dare in concessione a «soggetti diversi da quelli statali» la gestione di servizi finalizzati «al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico» (c.d. «esternalizzazione» della gestione dei servizi culturali di competenza statale) e con l'intermediazione di un regolamento ministeriale di delegificazione.

Nei confronti di tali norme le Regioni ricorrenti avevano addotto la violazione dell'art. 117 commi terzo (nella parte in cui disciplina con norme di dettaglio la materia della valorizzazione riconducibile alle materie di competenza concorrente regionale) e sesto (in quanto attributivo al Ministro di una potestà regolamentare in una materia di competenza regionale). Le ricorrenti, pur muovendo dal presupposto che l'attività di "gestione", secondo la definizione contenuta nell'art. 148 del d.lgs. n. 112/98, concorre sia alle finalità di tutela

che di valorizzazione, osservavano che nella norma impugnata la stessa attività di gestione si riferisce esclusivamente alle finalità relative alla valorizzazione. Pertanto, riferendosi a tale tipo di finalità e, dopo la revisione costituzionale del 2001, la norma suddetta non poteva che ritenersi incostituzionale.

A tali censure l'Avvocatura erariale pur condividendo la tesi di fondo della gestione quale "servizio di supporto strumentale" ad entrambe le funzioni di tutela e valorizzazione, assumeva tuttavia che nell'art. 33 impugnato quel servizio di supporto strumentale, coinvolgendo i privati nella gestione dei beni culturali "connette strettamente la stessa gestione alle esigenze di garanzia e tutela dei beni".

La Corte non disconosce le difficoltà interpretative che emergono dalla disposizione: esse riguardano essenzialmente la distinzione dell'attività in esame – di «gestione» – rispetto a quelle di «tutela» o di «valorizzazione» dei beni culturali, e derivano, in massima parte, da una certa oscurità in merito a quale sia l'oggetto della concessione e quali beni culturali essa riguardi. Peraltro, alla luce del criterio interpretativo suggerito dall'art. 152 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il quale stabilisce, sia pure ai fini della definizione delle funzioni e dei compiti di valorizzazione dei beni culturali, che lo Stato, le regioni e gli enti locali esercitano le relative attività «ciascuno nel proprio ambito» (nel senso, cioè, che ciascuno dei predetti enti è competente ad espletare funzioni e compiti riguardo ai beni culturali, di cui rispettivamente abbia la titolarità), deriva che, nella specie, è lo Stato il soggetto che ha la titolarità dei beni culturali interessati dalla disposizione impugnata.

Conseguentemente, la convenzione concessoria dei servizi disciplinata dalla disposizione impugnata (e dal regolamento ministeriale ivi previsto) non può che concernere servizi finalizzati a beni culturali, di cui allo Stato sono riservate la titolarità e la gestione oltre che la tutela.

Sulla base di tale interpretazione, la Corte ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, atteso che è da escludere che la disposizione impugnata possa essere lesiva delle pretese delle regioni ricorrenti, le cui attribuzioni in materia non rientrano, appunto secondo l'interpretazione prospettata, nel suo ambito di previsione.

In una prospettiva più generale, la **sentenza n. 307** ha avuto modo di chiarire che la previsione di contributi finanziari, da parte dello Stato, erogati con carattere di automaticità in favore di soggetti individuati in base all'età o al reddito e finalizzati all'acquisto di personal computers abilitati alla connessione ad Internet, non risulta invasivo di competenze legislative regionali, nella misura in cui tale previsione corrisponde a finalità di interesse generale, e segnatamente allo sviluppo della cultura, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione), anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione.

CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

PARTE II

A cura di: Paola Garro

1) Premessa

La soluzione delle controversie fra lo Stato e le Regioni costituisce una fra le funzioni storicamente più rilevanti assegnata alla Corte costituzionale. La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione che ha ridisegnato, come noto, il quadro costituzionale delle competenze dello Stato e delle Regioni attraverso una serie di disposizioni, molte delle quali di non facile ed immediata lettura, ha generato nuovi problemi interpretativi e nuove incertezze in ordine, soprattutto, agli spazi di manovra assegnati, rispettivamente, al legislatore statale e regionale. Il riformato Titolo V della Parte II della Costituzione, in definitiva, ha posto più problemi di quanti ne abbia risolti, determinando un aumento notevole del contenzioso istituzionale. Essenziale, di conseguenza, è stato il ruolo che, anche nel corso del 2004, la Corte ha assunto nell'individuazione degli elementi chiarificatori per l'interpretazione delle singole disposizioni, oltre che, in generale, dei profili più problematici.

Scopo del presente lavoro è quello di offrire una panoramica sull'attività svolta dalla Consulta, limitatamente al contenzioso Stato-Regioni.

Ritengo opportuno premettere che, secondo il criterio individuato per la suddivisione del materiale giurisprudenziale, mi è stato assegnato l'esame delle decisioni della Corte costituzionale che hanno avuto ad oggetto le delibere statutarie, nonché di quelle che sono intervenute, prevalentemente, a delineare l'ambito della legislazione concorrente - con un rilievo particolare a favore delle pronunce in tema di tutela della salute e di condono edilizio - e di quelle relative all'individuazione delle materie attinenti alla competenza residuale delle Regioni.

2) Potestà statutaria delle Regioni a statuto ordinario (sentenze nn. 2, 372, 378, 379 del 2004)

Nel corso del 2004, la Corte ha pronunciato quattro sentenze aventi ad oggetto deliberazioni statutarie delle Regioni a statuto ordinario: la sentenza n. 2 ha riguardato la delibera del Consiglio regionale della Calabria, la sentenza n. 372 quella del Consiglio regionale della Toscana, la sentenza n. 378 quella del Consiglio regionale dell'Umbria e la sentenza n. 379 quella del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna.

Di seguito saranno segnalati solo alcuni dei molteplici aspetti rilevanti emersi dalle pronunce sugli statuti delle Regioni ordinarie, premettendo un cenno alla peculiarità presentata dalla **sentenza n. 378**, nella quale la Corte, chiamata a decidere anche sul ricorso presentato da un Consigliere regionale di minoranza avverso la delibera statutaria della Regione Umbria, ha l'occasione per fornire un chiarimento sui soggetti legittimati a promuovere il giudizio ex art. 123 della Costituzione. Nel dichiarare inammissibile il ricorso del Consigliere regionale, la motivazione si fonda principalmente sull'argomento secondo il quale *«l'impugnativa in via principale per motivi di costituzionalità delle leggi e degli statuti regionali è determinata da fonti costituzionali, secondo quanto reso palese dagli articoli 123 e 127 della Costituzione, nonché dall'articolo 2 della legge costituzionale*

9 febbraio 1948, n. 1 [...], che individuano soltanto nel Governo e nelle Giunte regionali gli organi che possono ricorrere in via principale alla Corte costituzionale»; argomento confermato «dal primo comma dell'articolo 137 della Costituzione, secondo il quale "una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale [...]"». Analogamente, i giudici escludono l'ammissibilità dell'intervento dello stesso Consigliere regionale nel giudizio in via principale promosso dal Governo, in quanto «anche nel giudizio sulla speciale legge regionale disciplinata dall'articolo 123 della Costituzione, gli unici soggetti che possono essere parti sono la Regione, in quanto titolare della potestà normativa in contestazione, e lo Stato, indicato dalla Costituzione come unico possibile ricorrente (...) ma restano fermi, naturalmente, per i soggetti privi di tali potestà i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive dinanzi ad altre istanze giurisdizionali ed anche dinanzi a questa Corte nell'ambito del giudizio in via incidentale».

2.1 Limiti della potestà statutaria

Nella **sentenza n. 2** la Corte, in considerazione del fatto che il giudizio riguarda la prima organica deliberazione legislativa regionale di adozione di uno statuto impugnata dallo Stato, premette alcune considerazioni sull'ampiezza e sui limiti del potere statutario delle Regioni ad autonomia ordinaria. Dopo le modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 e dalla legge n. 3 del 2001, la Regione dispone di un autonomo potere normativo per la configurazione di un ordinamento interno adeguato alle sue accresciute responsabilità istituzionali. A seguito della riforma dell'art. 123 della Costituzione nonché dell'eliminazione dell'approvazione dello statuto regionale da parte del Parlamento, i limiti a questa rilevante autonomia normativa possono derivare solo da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione. E, a tal proposito, la Corte richiama quanto già statuito in occasione di precedenti pronunce e cioè che gli statuti regionali non solo, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente "ogni disposizione della Costituzione", ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria "armonia con la Costituzione" (sentenza n.304 del 2002), con la conseguenza che gli statuti "dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione" (sentenza n. 196 del 2003).

2.2 Forma di governo

Secondo la forma di governo scelta dalla Regione Calabria ed oggetto di specifica impugnazione governativa, i candidati alle cariche sia di Presidente che di Vice Presidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale, sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale e sono poi nominati dal Consiglio regionale nella sua seduta di insediamento; in questa stessa occasione è approvata la mozione sul programma di governo da essi presentata in Consiglio; la mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dal corpo elettorale comporta lo scioglimento del Consiglio regionale; infine, nei casi di dimissioni volontarie,

incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta, a questi subentra il Vice Presidente, il quale – una volta confermato dal Consiglio – tornerà a disporre del potere di provocare eventualmente lo scioglimento del Consiglio nelle ipotesi in cui non potesse più ricoprire la carica o si dimettesse. Per la Corte il meccanismo è incostituzionale. Ricorda, infatti, che il sistema delineato dalla riforma del 1999, ovvero l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, costituisce una scelta, indicata come una «normale» possibilità di assetto istituzionale, che legittimamente può non essere adottata qualora lo statuto disponga diversamente. In tal caso, però, la scelta deve essere non solo formalmente, ma anche sostanzialmente diversa rispetto alla soluzione proposta dall'articolo 5 della legge n. 1 del 1999. Sulla base di tale premessa, la Corte esclude che ciò sia stato compiuto dallo Statuto calabrese: il previsto meccanismo di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente della Giunta è del tutto analogo a quello disciplinato per il solo Presidente dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, salva la diversità che l'assunzione della carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali, ma anche alla necessaria nomina da parte del Consiglio regionale. Tale diversità, infatti, è solo formale dal momento che il Consiglio regionale procede sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori, nella sua prima seduta, e che la mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dal corpo elettorale comporta lo scioglimento del Consiglio stesso.

Per la Consulta, quello delineato dalla Regione Calabria è un procedimento di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente che è soltanto mascherato da una sorta di obbligatoria «presa d'atto» da parte del Consiglio regionale e che viola gli articoli 122, quinto comma, della Costituzione a causa dell'elezione diretta anche del Vice Presidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto. Infatti al Presidente "nominato" restano alcuni degli speciali poteri attribuiti dalla Costituzione al Presidente eletto (nomina e revoca dei componenti della Giunta, scioglimento del Consiglio regionale se viene adottata una mozione di sfiducia nei suoi riguardi), mentre gli vengono sottratti i poteri di produrre lo scioglimento del Consiglio nei casi in cui si verifichi la sua rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie (art. 126, terzo comma, della Costituzione).

Coerenti con il sistema previsto dalla Costituzione circa i rapporti tra Consiglio regionale e Presidente di Giunta eletto a suffragio universale e diretto sono, invece, le soluzioni scelte dalla Regione Toscana e dalla Regione Emilia-Romagna. In Toscana il programma di governo è approvato entro 10 giorni dalla sua illustrazione: l'approvazione consiliare, per i giudici, non è incoerente rispetto allo schema elettorale normale accolto dall'art. 122, quinto comma, della Costituzione, dal momento che l'eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente della Giunta, ovvero sulla composizione di quest'ultima. Analogamente in Emilia-Romagna, la previsione per cui il Consiglio regionale discute ed approva il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione ed annualmente ne verifica l'attuazione non introduce un rapporto diverso rispetto

a quello che consegue all'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo.

2.3 Le enunciazione di principio

Nell'esame delle censure governative sollevate nei confronti dello Statuto della Regione Toscana, la Corte distingue quelle che investono le proposizioni recanti i "Principi generali" e le "Finalità principali" – esemplificando: estensione del diritto di voto agli immigrati, riconoscimento delle altre forme di convivenza, tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale – da quelle che riguardano norme specifiche dello Statuto. Tale distinzione discende dalla natura e dalla portata delle disposizioni: quelle concernenti i principi e le finalità, secondo la Corte, mancano di contenuto precettivo e vincolante, essendo piuttosto da considerarsi come enunciazione di obiettivi prioritari dell'azione regionale. La validità di simili enunciazioni era già stata oggetto di decisione da parte dei giudici delle leggi che, in occasione dell'esame dello Statuto della Regione Calabria aveva respinto la tesi dell'esorbitanza dai contenuti statutari della disciplina sulla potestà normativa tributaria della Regione, essendo riconosciuta da tempo la legittimità dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che essi risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo, contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire. Tali proclamazioni sono, dunque, riconducibili al ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività. *Ma – prosegue la Consulta – alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto*". Di tali contenuti ulteriori, pertanto, non può essere valutata la legittimità ma, al più, la loro efficacia giuridica, con l'avvertenza, però, che *"tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali a competenza riservata e specializzata, cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione"*. Le enunciazioni statutarie di questo tenore, dal momento che esplicano una funzione di tipo culturale o anche politica ma non normativa, non comportano invasioni di campo rispetto all'ambito d'intervento riservato allo Stato; non costituiscono rivendicazioni di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e neppure fondano esercizio di poteri regionali. La Corte, pertanto, dichiara l'inammissibilità dei ricorsi governativi: le disposizioni contenenti enunciazioni di principio, infatti, pur incidendo su materie eccedenti la sfera di attribuzione regionale, risultano comunque prive di idoneità lesiva.

Le suddette motivazioni sono state riportate pedissequamente nelle sentenze nn. 378 e 379 nelle quali la Corte, sempre con riferimento alle impugnazioni governative sollevate avverso le disposizioni di principio previste dagli Statuti dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna, è giunta a conclusioni analoghe a quelle descritte.

2.4 Sistema elettorale

La Corte accoglie tutte le censure governative sollevate nei confronti di disposizioni statutarie in materia di sistema elettorale stabilendo:

- a) che è preclusa alle norme statutarie la determinazione del sistema elettorale regionale (sentenza n. 2). In nome della competenza statutaria in tema di "forma di governo", non si può pretendere, secondo la Corte, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti all'adozione dello statuto regionale. La legge statale è chiamata a determinare i principi fondamentali nelle materie di cui al primo comma dell'art. 122 della Costituzione e ciò riduce la stessa possibilità della fonte statutaria di indirizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale in queste stesse materie. Lo statuto regionale, quindi, non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa.
- b) che, per le ragioni di cui alla lett. A), non compete allo Statuto prevedere l'incompatibilità della carica di assessore con quella di consigliere regionale (sentenze nn. 378 e 379).

2.5 Potestà regolamentare, testi unici regionali e referendum

2.5.1 Titolarità e tipologia della potestà regolamentare

Nella sentenza n. 2 la Corte ribadisce che la mera abrogazione, ad opera dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1999, nel testo dell'art. 121 della Costituzione della precedente disposizione che attribuiva necessariamente l'esercizio della funzione regolamentare al Consiglio regionale – mentre non sono rinvenibili norme esplicite od anche implicite che limitino sul punto la discrezionalità statutaria – affida pienamente allo statuto la disciplina di tale funzione, che può essere anche alquanto articolata, a seconda delle diverse tipologie di fonti regolamentari. Legittimamente, pertanto, lo Statuto calabrese ha disciplinato i diversi tipi di regolamenti regionali, per lo più attribuendone l'adozione alla Giunta, salvo gli speciali regolamenti di attuazione e di integrazione in materia di legislazione esclusiva dello Stato da quest'ultimo delegati alle Regioni : in tal caso, l'attribuzione al Consiglio regionale appare non irragionevole, in considerazione della probabile rilevanza di questo tipo di normazione secondaria.

Legittima è, altresì, la disposizione umbra che prevede che la Giunta possa, previa autorizzazione da parte di apposita legge regionale, adottare regolamenti di delegificazione. Per la Corte, infatti, tale norma, lungi dal prevedere il conferimento alla Giunta di una potestà legislativa, si limita, invece, a riprodurre, a livello regionale, il modello dei regolamenti delegati previsto a livello statale dall' articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. In questo modello di delegificazione, la legge che autorizza l'adozione del regolamento dispone l' abrogazione delle leggi vigenti, mentre il regolamento stabilisce solo il termine iniziale di questa abrogazione. La disposizione statutaria ricalca questo schema e prevede, inoltre, che sia la legge regionale di autorizzazione all'adozione del regolamento a fissare le norme generali regolatrici della materia, facendo salvo, in tal modo, nelle materie di competenza concorrente, il rapporto fra normativa statale di principio e legislazione regionale.

2.5.2 Testi unici regionali

Analogamente alla disposizione in materia di regolamenti di delegificazione, anche l'articolo 40 dello Statuto della Regione Umbria, che prevede che la Giunta regionale, previa legge regionale di autorizzazione, presenti al Consiglio regionale progetti di testi unici di disposizioni legislative, soggetti solo all' approvazione finale del Consiglio, non va interpretato come potenzialmente attributivo di deleghe legislative alla Giunta regionale. Esso, infatti, si limita a prevedere il conferimento alla Giunta di un semplice incarico di presentare allo stesso organo legislativo regionale, entro termini perentori, un progetto di testo unico delle disposizioni di legge già esistenti in uno o più settori omogenei; progetto che poi il Consiglio dovrà approvare con apposita votazione. Inoltre, il comma 3 dell'articolo 40, che prevede che le proposte di modifica delle leggi oggetto del procedimento per la formazione del testo unico presentate nel periodo prefissato per la predisposizione da parte della Giunta del progetto di testo unico, debbano necessariamente tradursi in apposita modifica della legge di autorizzazione alla redazione del testo unico, sta a confermare che ogni modifica sostanziale della legislazione da riunificare spetta alla legge regionale e che quindi la Giunta, nell'espletamento del suo incarico, non può andare oltre al mero riordino ed alla mera semplificazione di quanto deliberato in sede legislativa dal Consiglio regionale.

2.5.3 Referendum

La Corte ha respinto la censura sollevata dal Governo nei confronti dell'articolo 75, comma 4, dello Statuto della Regione Toscana che, ai fini della validità della consultazione referendaria abrogativa di una legge o di un regolamento regionale, prevede un *quorum* strutturale non rigido ma flessibile, calcolato, cioè, non in riferimento alla reale consistenza del corpo elettorale – ovvero maggioranza degli aventi diritto - bensì sulla base dell'afflusso del corpo elettorale alle ultime votazioni regionali. Per la Consulta, l'espressa inclusione della materia referendaria tra i contenuti obbligatori dello Statuto attribuisce alle Regioni libertà di scelta in ordine alla relativa disciplina, anche innovando rispetto alle regole previste in materia dalla Costituzione *"proprio perché ogni*

Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali" (Considerato in diritto n. 8 della sentenza n. 372).

2.6 La commissione di garanzia statutaria

Lo Statuto umbro attribuisce alla Commissione di garanzia statutaria la funzione di esprimere pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali. Tale funzione, censurata dal Governo, è invece ritenuta legittima dal momento che non può essere intesa nel senso del conferimento ad un organo amministrativo del potere di sindacare gli atti adottati dai competenti organi regionali. Per la Corte, al contrario, la Commissione ha natura di organo meramente consultivo che opera attraverso semplici pareri. Sarà la legge regionale, prevista dall'articolo 81 dello Statuto ed approvata a maggioranza assoluta, a prevederne le modalità di funzionamento nelle diverse fasi dell' *iter* legislativo in cui può essere consultato. L'eventuale parere negativo in ordine alla conformità statutaria di leggi o di regolamenti regionali comporta, ai sensi del comma 3 dell'articolo 82, il solo obbligo del riesame e della riapprovazione senza che siano prescritte maggioranze qualificate.

2.7 Principio di sussidiarietà nel conferimento di funzioni amministrative

Nella sentenza n. 372 è dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 63, comma 2, dello Statuto toscano, che, in presenza di specifiche esigenze unitarie, conferisce alla legge regionale la facoltà di disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni degli enti locali allo scopo di assicurare requisiti essenziali di uniformità. La deroga che la disposizione contestata opera al principio generale, di cui al comma 1 dello stesso articolo, che riserva alla potestà regolamentare degli enti locali la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite, è ritenuta legittima applicazione del principio di sussidiarietà, purché limitata ai soli casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, per non comprimere eccessivamente l'autonomia degli enti locali. Tale deroga, inoltre, si inserisce nell'ambito della previsione del sesto comma dell'art. 117 Cost., secondo cui la potestà regolamentare dell'ente locale in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni si esplica nell'ambito delle leggi statali e regionali, che ne assicurano i requisiti minimi di uniformità: la previsione statutaria di un regime di riserva assoluta (anziché relativa) di legge regionale è dunque ammissibile purché sia limitata, per non comprimere eccessivamente l'autonomia degli enti locali, ai soli casi di sussistenza di specifiche esigenze unitarie, come espressamente previsto.

Oggetto di impugnazione governativa è anche l'articolo 24, comma 4, della delibera statutaria dell'Emilia-Romagna, per il quale "la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, disciplina le modalità di conferimento agli enti locali di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione, definendo finalità e durata dell'affidamento". Per l'Avvocatura erariale, tale disposizione contrasterebbe con l'articolo 114 della Costituzione, in quanto menomerebbe l'autonomia degli enti locali, e con l'articolo 118 della Costituzione, in quanto quest'ultimo impedirebbe di affidare temporaneamente le funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane che di esse sono qualificati come titolari. Secondo la Corte, invece (sentenza n. 379), tali censure muovono da una lettura non condivisibile degli articoli 114 e 118 della Costituzione e, pertanto sono infondate, dal momento che sembrano ipotizzare l'esistenza di rigidi vincoli per il legislatore regionale nell'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione ed una sostanziale equiparazione fra funzioni degli enti locali proprie e conferite, invece ben distinte dal secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione. Il conferimento agli enti locali di funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa delle Regioni tramite apposite leggi regionali presuppone, infatti, una previa valutazione da parte del legislatore regionale delle concrete situazioni relative ai diversi settori alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza in riferimento alle caratteristiche proprie del sistema di amministrazione locale esistente nel territorio regionale.

2.8 I diritto di accesso ai documenti amministrativi regionali

La Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità dei commi 1 e 3 dell'articolo 54

dello Statuto toscano nelle parti in cui, rispettivamente, prevedono il diritto di accesso ai documenti amministrativi regionali senza obbligo di motivazione ed escludono l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi meramente esecutivi. Per la Consulta, infatti, la disposizione che esclude l'obbligo di motivazione per l'accesso ai documenti amministrativi è conforme al principio costituzionale di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa – ne sono previste alcune ipotesi anche nella legislazione statale, in materia di tutela ambientale - ed è coerente con l'evoluzione del diritto comunitario in tale direzione. La norma denunciata, inoltre, attiene ai principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione e rientra, pertanto, nel contenuto necessario dello Statuto, ai sensi del primo comma dell'articolo 123 della Costituzione.

Dal momento che l'esercizio del diritto di accesso senza obbligo di motivazione è previsto che avvenga nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati e nei modi indicati dalla legge, per i giudici sarà la disciplina contenuta nell'emananda legge di attuazione a dover prefigurare un procedimento che assicuri trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa, preveda le ipotesi di esclusione dell'ostensibilità di documenti amministrativi per ragioni di tutela di situazioni costituzionalmente garantite, indichi criteri per

contemperare l'interesse personale e concreto del richiedente con l'interesse pubblico al buon andamento dell'Amministrazione, nonché con l'esigenza di non vanificare in concreto la tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive di eventuali terzi interessati. Infondata è anche la censura relativa all'esclusione dell'obbligo di motivazione per gli atti amministrativi regionali meramente esecutivi poiché, per questo tipo di atti amministrativi che non hanno natura provvedimentoale, *“ai fini della motivazione è ritenuto sufficiente dalla prevalente giurisprudenza il semplice richiamo, nelle premesse dell'atto, ai presupposti di fatto ed alle disposizioni di legge da applicare, la cui enunciazione rende pienamente comprensibili le ragioni dell'atto stesso”* (Punto n. 4 delle considerazioni in diritto - sentenza n. 372).

3. Tutela della salute (sentenze nn. 12 e 162)

Con riguardo alla materia inerente alla «tutela della salute», nella **sentenza n. 162** la Corte ha deciso in ordine alla legittimità dell'abolizione, in alcune regioni, del libretto di idoneità sanitaria di cui deve essere munito, ai sensi della legislazione statale (art. 14 della legge 30 aprile 1962, n. 283), chiunque lavori nei settori della preparazione, produzione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari.

Nei ricorsi erariali si sosteneva il contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, delle norme regionali che eliminano l'obbligo del libretto sanitario per violazione di un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute, trattandosi di una misura di profilassi igienico-sanitaria a carattere generale. La *ratio* che sottende all'articolo 14 della legge n. 283 del 1962 è, infatti, l'esigenza di preservare la salute dei cittadini, evitando l'eventuale contaminazione dei prodotti alimentari cagionata dal contatto con operatori non sani o portatori di malattie. Inoltre, poiché in alcune sentenze della Corte di cassazione il citato articolo 14 è qualificato come “norma imperativa attinente all'ordine pubblico e posta a tutela (...) del diritto alla salute, costituzionalmente garantito alla generalità dei cittadini”, le disposizioni censurate sarebbero, altresì, invasive della competenza esclusiva statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza” di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. Ad avviso della Corte, invece, le disposizioni censurate non possono ritenersi in contrasto con la competenza esclusiva statale in tema di «ordine pubblico e sicurezza», dal momento che tale materia, sulla base di una giurisprudenza ormai consolidata, attiene al solo settore relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico. Né può ritenersi che la disposizione statale che prevede l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria costituisca un principio fondamentale della materia sanitaria (in quanto tale immodificabile dal legislatore regionale). Infatti, a seguito dell'avvenuta profonda trasformazione della legislazione, nazionale e comunitaria, a tutela della disciplina igienica degli alimenti, anche sulla spinta in tal senso degli organismi scientifici e medici, al preesistente sistema è stato affiancato un diverso sistema di garanzia sulle modalità di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari, determinando così una sorta di doppio binario: da un lato gli obblighi di comportamento dei lavoratori e degli imprenditori che operano nel settore della preparazione, produzione, manipolazione e vendita di

sostanze alimentari previsti dall'articolo 14 (libretto di idoneità sanitaria, periodiche visite mediche di controllo e sottoposizione ad eventuali misure di profilassi, divieto di assunzione di personale privo del libretto sanitario); dall'altro un diverso sistema, di matrice europea, di garanzia sostanziale e di controllo sulle modalità di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari. Di conseguenza, le prescrizioni contenute nell'articolo 14, ormai contraddette dalla recente legislazione, non possono più considerarsi principi fondamentali della materia, ma semplici modalità nelle quali può essere concretizzato l'autentico principio ispiratore della normativa in esame, ossia il precetto secondo il quale la tutela igienica degli alimenti deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri. I giudici confermano che *“qualora nelle materie di legislazione concorrente i principi fondamentali debbano essere ricavati dalle disposizioni legislative statali esistenti, tali principi non devono corrispondere senz'altro alla lettera di queste ultime, dovendo viceversa esserne dedotta la loro sostanziale consistenza (...) e ciò tanto più in presenza di una legislazione in accentuata evoluzione”*, come quella presa in considerazione nella caso in esame. Sulla base di questa affermazione, quindi, il principio fondamentale è individuato nel precetto per cui la tutela igienica degli alimenti deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore, lasciando poi che siano le Regioni ad adottare le modalità concrete attraverso le quali realizzare il principio stesso. Alla luce di ciò, è respinta anche la tesi del ricorrente secondo cui ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 833 del 1978 spetterebbe solo alle aziende USL il rilascio di determinate certificazioni, dal momento che la legislazione successiva, anche precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione, ha attribuito funzioni certificatorie a soggetti diversi ed ha assegnato ai legislatori regionali poteri di riorganizzazione delle strutture sanitarie locali (come risulta, soprattutto, dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992 recante il riordino della disciplina in materia sanitaria.).

La **sentenza n. 12** accoglie parzialmente i ricorsi sollevati dalle Regioni. La Corte, infatti, dichiara l'illegittimità di disposizioni legislative statali concernenti l'incentivazione dell'ippoterapia, il miglioramento genetico dei trottatori e dei galoppatori nonché la disciplina sanzionatoria per l'impianto abusivo di vigneti (previste, rispettivamente, dagli articoli 52, comma 39, e 64 della legge finanziaria 2002). La Corte, dopo aver distinto i diversi oggetti delle disposizioni impugnate, ha ricondotto l'ippoterapia, consistente in un trattamento medico, alla «tutela della salute», enumerata fra le materie di potestà concorrente; di conseguenza il legislatore statale, anziché dettare norme puntuali e dettagliate, avrebbe dovuto limitarsi alla predisposizione di principi fondamentali. Quanto al miglioramento genetico, esso è stato invece ascritto alla materia «agricoltura», di competenza residuale; peraltro, non vertendosi in ogni caso in una materia riconducibile ad alcuna potestà esclusiva dello Stato, la relativa disciplina è stata dichiarata incostituzionale, unitamente alla previsione del potere conferito al Ministro dell'economia e delle finanze di darvi attuazione, previsione che viola l'art. 117, sesto comma, della

Costituzione, che attribuisce allo Stato potestà regolamentare nelle sole materie di competenza legislativa esclusiva.

Parimenti, la disciplina relativa all'impianto abusivo di vigneti è stata ricondotta alla materia agricoltura, affidata in via residuale alla competenza legislativa delle Regioni, nè avrebbe potuto rilevare che la disposizione era direttamente attuativa del regolamento comunitario relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, poiché ai sensi dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione, l'attuazione ed esecuzione della normativa comunitaria spettano, nelle materie di loro competenza, alle Regioni e alle Province autonome. Infondata, invece, è la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni concernente gli interventi per fronteggiare la diffusione dell'encefalopatia spongiforme bovina, trattandosi di disciplina riconducibile alla materia di legislazione esclusiva statale "profilassi internazionale" di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. q), della Costituzione.

4 Condono edilizio (sentenze nn. 196, 198 e 199)

Con tre sentenze la Corte costituzionale ha affrontato il tema del condono edilizio e, respingendo le censure che mettevano in discussione la stessa legittimità dell' istituto, ha riconosciuto la titolarità dello Stato a legiferare in materia e "restituito", al contempo, alle regioni le competenze legislative in ordine alla disciplina di dettaglio. Con la **sentenza n. 196** ha dichiarato, infatti, l'illegittimità parziale delle disposizioni contenute nell'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) convertito dalla legge n. 326 del 2003, recanti un nuovo condono edilizio, in quanto ritenute in parte lesive delle prerogative riservate alle regioni dal nuovo assetto costituzionale delle competenze. Con la **sentenza n. 198** ha dichiarato incostituzionali le leggi regionali che ritengono inapplicabili le norme sul nuovo condono edilizio in Toscana, nel Friuli Venezia Giulia, nelle Marche ed in Emilia-Romagna. Con la **sentenza n. 199** ha, infine, annullato una delibera della Regione Campania che dichiara inapplicabile nel territorio regionale la disciplina del condono edilizio dettata con legge statale.

Oggetto di impugnazione, nella sentenza n. 196, è la previsione e la disciplina di un nuovo condono edilizio esteso all'intero territorio nazionale, di carattere temporaneo ed eccezionale rispetto all'istituto generale e di natura permanente del "permesso di costruire in sanatoria" previsto dal testo unico in materia edilizia. La Corte sottolinea come questa misura di carattere straordinario intenda essenzialmente rendere esenti dalla sanzionabilità penale quei soggetti che, avendo posto in essere determinate tipologie di abusi edilizi, ne chiedano il condono tramite i comuni, assumendosi l'onere del versamento della relativa oblazione ed i costi connessi all'eventuale rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria. Ma solo il legislatore statale - titolare ex art. 117, secondo comma, lettera l), della potestà legislativa esclusiva in tema di "ordinamento penale" - può incidere sulla sanzionabilità penale e, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in materia "di estinzione del reato o della pena o di non procedibilità". La

circostanza, però, che il comune sia titolare di fondamentali poteri di gestione e di controllo del territorio, rende necessaria la sua piena collaborazione con gli organi giurisdizionali poiché il giudice penale non ha competenza istituzionale per compiere l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici. Siffatta collaborazione s'impone su tutto il territorio nazionale, configurandosi alla stregua di una strumentazione indispensabile per assicurare effettività e concretezza alla scelta operata dal legislatore statale di porre in essere un condono penale. Al tempo stesso rileva la parallela sanatoria amministrativa, a causa dell'evidente interesse di coloro che abbiano edificato illegalmente ad un condono su entrambi i versanti, quello penale e quello amministrativo; ma sul piano della sanatoria amministrativa i vincoli che legittimamente possono imporsi all'autonomia legislativa delle regioni, ordinarie e speciali, sono solo quelli ammissibili sulla base rispettivamente delle disposizioni contenute nel nuovo art. 117 Cost. e degli statuti speciali. Per la Corte, la normativa sul condono edilizio è riconducibile alla materia "governo del territorio", in cui ricomprendere anche i settori dell'edilizia e dell'urbanistica. Considerando, inoltre, l'indubbio collegamento della disciplina del condono con la materia della "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali", si può senz'altro affermare che alle regioni è oggi riconosciuta, al riguardo, una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost. Il tutto deve armonizzarsi, altresì, con le competenze comunali. Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'art. 118 Cost., i comuni sono normalmente titolari delle funzioni amministrative e che ai sensi dell'art. 119 Cost., le entrate derivanti dalle risorse autonome dei comuni devono consentire agli stessi il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite. Pertanto, la disciplina del condono edilizio, con esclusione di tutto ciò che è inerente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, e di alcuni limitati contenuti di principio sulla materia "governo del territorio", la cui determinazione spetta al legislatore statale ex terzo comma dell'art. 117 Cost., per tutti i restanti profili compete al legislatore regionale cui è riconosciuto un ruolo, più ampio che in precedenza, di articolazione e specificazione, sul versante amministrativo, delle disposizioni statali in tema di condono. In altri termini, operando il condono effetti estintivi sia sul piano penale che sul piano delle sanzioni amministrative, occorrerà distinguere parimenti le competenze: allo Stato, la competenza sulla formulazione della disciplina ai fini del conseguimento dell'esenzione dalla punibilità penale, nonché la determinazione dei principi fondamentali sulla materia del "governo del territorio" (e dunque, la stessa previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, così come al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili e la determinazione delle volumetrie massime condonabili hanno natura di norma di principio); alle regioni, la competenza, di natura concorrente, in ordine alla disciplina dei restanti profili, ed in particolare, alla disciplina del condono sul piano amministrativo. I comuni, infine, debbono avere la facoltà di provvedere a sanare sul piano amministrativo gli illeciti edilizi e debbono poter determinare, sulla base delle indicazioni provenienti da disposizioni legislative regionali di dettaglio, anche la misura dell'anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento.

Dalla combinazione di queste previsioni consegue che alcune parti della nuova disciplina del condono edilizio contrastano con gli artt. 117 e 118 Cost. in quanto limitative e riduttive delle competenze delle regioni e dei comuni delineate dal nuovo quadro normativo costituzionale. La Corte, pertanto, pur facendo salvo l'impianto complessivo della normativa sottoposta al suo giudizio, dichiara l'illegittimità parziale dell'articolo 32, per violazione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle autonomie regionali, censurando quelle disposizioni del testo legislativo che escludono il legislatore regionale da ambiti materiali che invece ad esso spettano, sulla base delle disposizioni costituzionali. Il riconoscimento in capo alle regioni di adeguati poteri legislativi, da esercitare entro termini congrui, rafforza poi, indirettamente, anche il ruolo dei comuni, dal momento che indubbiamente questi possono influire sul procedimento legislativo regionale.

In particolare, la dichiarazione di illegittimità censura l'art. 32 nella parte in cui:

- a) non prevede che la legge regionale possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli previsti dal legislatore statale (comma 25);
- b) non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio previste nell'allegato I alla normativa statale (comma 26);
- c) non prevede che la legge regionale possa disciplinare anche la sanatoria degli abusi commessi sulle aree di proprietà statale o facenti parte del demanio statale (comma 14);
- d) non prevede che la legge regionale possa disciplinare diversamente gli effetti del prolungato silenzio del comune cui gli interessati abbiano presentato istanza di condono (comma 37);
- e) prevede che sia l'allegato al d.l. n. 269 del 2003, anziché la legge regionale, a determinare la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento (comma 38);
- f) non prevede che la legge regionale, di cui al comma 26, debba essere emanata entro un congruo termine che dovrà essere stabilito dal legislatore statale. A questo proposito, in considerazione della natura del condono edilizio straordinario quale misura che necessita di integrazione e cooperazione tra il legislatore statale e quello regionale chiamato a dare attuazione alla normativa statale, la Corte ritiene doverosa l'adozione, da parte delle regioni, della legislazione di dettaglio nel termine congruo fissato dalla legge statale. Solo in caso di inerzia delle regioni troverà diretta applicazione la disciplina di dettaglio dettata dall'art. 32. Il legislatore statale è chiamato, altresì, a ridefinire i termini per la presentazione della domanda di condono, attualmente fissati al 31 luglio 2004, con salvezza delle domande già presentate.
- g) concentra in capo al prefetto la competenza ad effettuare le demolizioni degli abusi edilizi, escludendo per i comuni la possibilità stessa di procedere direttamente alla demolizione. In tal modo, infatti, si sottrae ai

comuni una funzione amministrativa, allocandola presso un organo statale, in assenza di esigenze unitarie, con violazione del primo e del secondo comma dell'art. 118 Cost., (comma 49 *ter* introdotto dalla legge di conversione).

Attraverso la riscrittura dell'articolo 32 nei termini indicati, hanno perso rilievo le censure regionali tese a contestare l'intera disciplina del condono edilizio, sul presupposto che esso avrebbe operato un illegittimo bilanciamento tra valori costituzionali primari, quali la tutela dei beni ambientali e paesaggistici, ed altri interessi pubblici. La Corte, invece, ha sottolineato come sia stato trovato un giusto temperamento dei valori in gioco proprio attraverso il riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo delle scelte statali. Tale riconoscimento rafforza, infatti, la considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono, per loro natura, i più esposti a rischio di compromissione da parte delle normative recanti condoni edilizi.

La **sentenza n. 198** ha bocciato le leggi c.d. "anticcondono" approvate dalle Regioni Toscana, Marche, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia ed affermato il divieto, sia per lo Stato che per le regioni, di risolvere gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge. Le leggi regionali impugnate violano l'art. 5 Cost., poiché l'adozione di norme regionali che dispongono la disapplicazione nel territorio regionale di leggi statali pregiudica l'unità giuridica della Repubblica, nonché l'art. 127, secondo comma, Cost., che riconoscendo alle regioni il potere di denunciare dinanzi alla Corte costituzionale le norme statali ritenute illegittime, esclude che il potere legislativo regionale possa essere utilizzato per contrastare l'applicazione della legge statale. In altre parole, le regioni (ma lo stesso dicasi anche per lo Stato) che sospettano di illegittimità una legge statale (o, una legge regionale, nell'altra ipotesi) devono utilizzare gli strumenti istituzionalmente deputati allo scopo, e cioè promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte, e non procedere alla dichiarazione unilaterale di non applicabilità nei territori regionali di disposizioni statali.

Né lo Stato, né le regioni, dunque, possono pensare di risolvere direttamente gli eventuali conflitti di competenza tramite proprie disposizioni di legge o, a maggior ragione, tramite atti amministrativi. Pertanto, la deliberazione della Giunta della Regione Campania che nega efficacia nel territorio regionale alle disposizioni statali concernenti il nuovo condono edilizio lede, per la Corte, le attribuzioni costituzionali dello Stato e deve essere annullata (**sentenza n. 199**).

5 Materie di legislazione concorrente

5.1 Istruzione

Con la **sentenza n. 13** la Corte è intervenuta a delineare il complicato riparto di competenze legislative in materia di istruzione. L'occasione è data dall'esame di alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2002 in tema di organizzazione scolastica, con specifico riferimento alla dotazione organica e distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche e all'orario di lavoro.

Oggetto di contestazione è l'attribuzione ad un organo statale - il dirigente dell'ufficio scolastico regionale - del compito di distribuire, nell'ambito della regione, il personale docente fra le varie istituzioni scolastiche. Ad avviso della ricorrente, questa disposizione non si limiterebbe ad imporre principi organizzativi in materia di istruzione, ma conterrebbe norme di dettaglio; essa lederebbe pertanto le attribuzioni legislative regionali in materia di istruzione, oggetto di potestà concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e violerebbe i principi di sussidiarietà ed adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

Nella sua decisione, la Corte sottolinea che la materia istruzione (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale) forma oggetto di potestà concorrente, mentre allo Stato spetta solo la potestà legislativa esclusiva in materia di "norme generali sull'istruzione", ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.

Pertanto, nel quadro costituzionale definito dal nuovo Titolo V in materia di istruzione, si intrecciano norme generali, principi fondamentali e norme di dettaglio, nonché determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche. In questo intreccio di competenze, la Corte riconosce che la programmazione della rete scolastica è oggetto che per certo deve essere ricompreso nell'ambito di competenza regionale, escludendo ragionevolmente che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998. Alla luce di tale considerazione, quindi, è fondata la questione di legittimità costituzionale. Infatti, la distribuzione, nell'ambito della regione, del personale docente tra le istituzioni scolastiche, che la disposizione impugnata affida ad un organo statale, non può rientrare nella materia delle «norme generali sull'istruzione», riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica di competenza regionale; non può, quindi, essere scorporata da questa e riservata per intero allo Stato, il cui compito è solo quello di fissare i principi fondamentali che spetta poi alle regioni svolgere con propria disciplina.

Stabilito che la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private, tuttavia, la caducazione immediata della disposizione impugnata provocherebbe effetti ancor più incompatibili con la Costituzione, in quanto

all' erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona che fanno capo, in primo luogo, agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa. Vi è, quindi, una evidente esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione che non a caso la legge n. 146 del 1990 qualifica, all'art. 1, come servizio pubblico essenziale. Il principio di continuità - che la Corte ha già riconosciuto operare, sul piano normativo, nell'avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle regioni ed in virtù del quale le preesistenti norme statali continuano ad aver vigore nonostante il mutato assetto delle attribuzioni fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza - deve essere ora ampliato per soddisfare l'esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale, giacché, soprattutto nello Stato costituzionale, l'ordinamento vive non solo di norme ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali. In tema di istruzione, la salvaguardia di tale dimensione è imposta da valori costituzionali incompressibili che impongono di tener conto delle esigenze di rispetto del riparto delle competenze e di continuità del servizio scolastico. Alla luce di ciò, la disposizione statale - sebbene contraria al riparto di competenze delineato dall'art. 117 della Costituzione - deve continuare ad operare fino a quando le regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale, secondo i tempi ed i modi necessari ad evitare interruzioni del servizio, disagi agli alunni ed al personale e carenze di funzionamento delle istituzioni scolastiche.

In conclusione, la Corte ha salvato la normativa statale in nome del principio di continuità ed argomentando della sua cedevolezza rispetto ad una necessaria attivazione regionale. La regione è chiamata a legiferare se non vuole che nel suo territorio la determinazione delle piante organiche delle istituzioni scolastiche continui ad essere effettuata dall'amministrazione periferica del Ministero dell'istruzione.

E' invece respinta l'altra censura regionale relativa all' orario di servizio. Per la Corte, la norma impugnata si limita ad affermare il principio della preferenza dei docenti in servizio nell'istituzione scolastica nell'assegnazione delle frazioni delle ore aggiuntive di insegnamento fino ad un massimo, anch'esso previsto contrattualmente, di 24 ore settimanali. Non si tratta quindi di precludere attività didattiche già avviate, ma di preferire nello svolgimento anche di queste attività il personale già assegnato all'istituzione scolastica, sempre che tale personale presti il suo consenso e che le frazioni inferiori a quelle stabilite contrattualmente non costituiscano per i docenti in servizio completamento dell'orario d'obbligo previsto dalla contrattazione collettiva. La disposizione, così intesa, enuncia un principio al quale devono attenersi le istituzioni scolastiche ancorché dotate di autonomia, e non determina alcuna lesione delle attribuzioni legislative regionali, né, come ipotizza la ricorrente, dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

5.2 Tutela della salute

Con riguardo alla materia concorrente "tutela della salute", si rinvia al paragrafo n. 3

5.3 Ricerca scientifica

Nella **sentenza n. 166** è dichiarata l'incostituzionalità della legge con cui la Regione Emilia-Romagna aveva vietato, sul territorio regionale, l'allevamento, l'utilizzo e la cessione, a qualsiasi titolo, di cani e gatti ai fini di sperimentazione, nonché la vivisezione a scopo didattico su tutti gli animali, salvo i casi autorizzati. La Regione sosteneva la legittimità del proprio intervento, in quanto avrebbe legiferato sulla materia "rapporto tra uomo e specie animale" la quale, non essendo prevista tra quelle elencate nell'articolo 117, secondo e terzo comma, Cost., dovrebbe ritenersi assegnata alla competenza residuale delle regioni.

Per la Corte, che dubita della stessa configurabilità di una simile materia nel sistema del riparto previsto dall'articolo 117 Cost., la terminologia utilizzata dal legislatore ("sperimentazione", "vivisezione a scopo didattico") consente, invece, di ricondurre l'argomento nell'ambito della materia "ricerca scientifica", seppur finalizzata al settore medico o alla didattica universitaria, e quindi in una materia di legislazione concorrente, nella quale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., spetta al legislatore nazionale la determinazione dei principi fondamentali.

La legge regionale è illegittima proprio perchè in contrasto con i principi fondamentali fissati dallo Stato che esprimono il bilanciamento tra due opposti interessi: da un lato, il rispetto verso gli animali sottoposti a sperimentazione e, dall'altro, l'interesse collettivo alle attività di sperimentazione quale contributo allo sviluppo della ricerca e ritenute indispensabili sulla base delle attuali conoscenze di tipo scientifico, sia dall'ordinamento nazionale che da quello comunitario.

Tali principi fondamentali vincolano i legislatori regionali che non possono, pertanto, limitare ulteriormente la libertà della ricerca scientifica, né comprimere l'attuale livello di tutela degli animali sottoponibili a sperimentazione, evenienza, quest'ultima, possibile se, come nel caso della legge emiliana, si sostituisce all'autorizzazione ministeriale alla vivisezione a scopo didattico una diversa ed indeterminata autorizzazione.

5.4 Ordinamento sportivo

Nella **sentenza n. 424**, oggetto di scrutinio sono le norme previste dalla legge finanziaria 2003 in materia di disciplina dell'attività sportiva dilettantistica e di utilizzazione di impianti sportivi. Si tratta, in particolare, dei commi 24 e 25 dell'articolo 90, che dettano norme sull'utilizzazione, da parte degli enti locali, degli impianti sportivi - il cui godimento deve essere aperto a tutti i cittadini e deve essere garantito, sulla base di criteri oggettivi, a tutte le società ed associazioni sportive - e sull'affidamento della loro gestione nel caso in cui l'ente stesso non intenda effettuarla direttamente, nonché del comma 26 dello stesso articolo che, relativamente agli impianti sportivi di pertinenza degli

istituti scolastici, fissa regole secondo le quali, compatibilmente con le esigenze dell'attività didattica e delle attività sportive della scuola, anche extracurricolari, i suddetti impianti devono essere posti a disposizione di società e associazioni sportive dilettantistiche aventi sede nello stesso Comune in cui si trova l'istituto scolastico, o in Comuni confinanti.

Secondo le regioni ricorrenti, tali commi dettano norme che non riguardano l'ordinamento sportivo, con la conseguenza che, intervenendo in un ambito di esclusiva spettanza regionale, violerebbero l'art. 117, quarto comma, Cost., e lederebbero l'autonomia degli enti locali nonché, ma solo il comma 26, anche l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Per il giudice delle leggi, la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientra, invece, nella materia "ordinamento sportivo" oggetto di competenza legislativa ripartita tra Stato e regioni ed i commi in questione sono legittimi perché esprimono principi fondamentali la cui fissazione è demandata allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Nella sentenza *de qua*, infine, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 4, comma 204, della legge finanziaria del 2004 recante l'erogazione di un finanziamento diretto al potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale ed a favorire lo svolgimento dei compiti istituzionali degli enti di promozione sportiva, in quanto in essa non si prevedeva alcun coinvolgimento diretto delle regioni, necessario ed indispensabile dal momento che anch'esse sono titolari di potestà legislativa nella specifica materia.

5.5 Governo del territorio

Con la **sentenza n. 176** è dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge Regione Marche 15 ottobre 2002, n. 19, che sospende il rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita fino all'approvazione dei piani territoriali di coordinamento provinciale. Questi piani stabiliscono, d'intesa con i comuni, la programmazione riguardante la grande distribuzione con relativa individuazione di zone idonee, anche attraverso la valutazione dell'impatto dei flussi di traffico.

Per la regione resistente, la *ratio* della norma è quella di evitare una dislocazione sul territorio di grandi centri di distribuzione commerciale in assenza di una previa programmazione urbanistica.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, invece, tale disciplina – subordinando il rilascio delle autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita all'adozione di un provvedimento amministrativo futuro ed *incertus quando* – si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. e), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la tutela della concorrenza; con l'articolo 117, primo comma, Cost., che prevede come limite alla potestà legislativa regionale i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che garantisce, tra gli altri, anche il diritto di stabilimento; con l'articolo 41 Cost., che tutela la libertà dell'iniziativa economica privata, ed infine con l'articolo 3

Cost., in quanto discriminerebbe le grandi distribuzioni rispetto alle iniziative minori.

Le censure sono state dichiarate infondate ed inammissibili poiché, secondo la Corte, dall'interpretazione sistematica della disciplina urbanistica regionale e della disciplina sul procedimento amministrativo si ricava la previsione di un termine certo entro il quale deve essere approvato il piano territoriale di coordinamento provinciale. Invero, al caso in esame è applicabile l'articolo 2, commi 2 e 3, della legge n. 241 del 1990 - recante norme sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi - che impone alle pubbliche amministrazioni, anche per gli atti di pianificazione e di programmazione, di fissare per ciascun procedimento, in assenza di una specifica previsione di legge o di regolamento, il termine entro il quale lo stesso deve concludersi; qualora l'amministrazione non provveda a fissare tale termine, si applica quello suppletivo di trenta giorni. Pertanto, ai sensi della legge sul procedimento amministrativo, l'Amministrazione provinciale ha l'obbligo di concludere il procedimento per la pianificazione territoriale entro un termine certo la cui inosservanza, pur non comportando la decadenza dal relativo potere, configura un comportamento illegittimo dell'amministrazione, con conseguente possibilità, per i soggetti interessati, di ricorrere in giudizio avverso il silenzio-rifiuto che si è formato, al fine di tutelare le proprie posizioni giuridiche soggettive attraverso l'esperimento dei rimedi accordati dall'ordinamento quali, ad esempio, il risarcimento del danno ed il giudizio di ottemperanza.

In materia di "governo del territorio", la Corte ha pronunciato, inoltre, le sentenze **n. 196**, **n. 198** e **n. 199**, concernenti il nuovo condono edilizio, per le quali si rinvia al par. 4.

5.6 Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Nell'ambito della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", la Corte, con la **sentenza n. 7**, ha respinto il ricorso governativo contro la legge regionale piemontese che prevede l'emanazione da parte della Regione di linee guida per la progettazione tecnica degli impianti di produzione, di distribuzione e di utilizzo dell'energia e per le caratteristiche costruttive degli edifici. La norma impugnata, secondo i giudici, si limita a prevedere l'emanazione, da parte dei competenti organi regionali, di linee guida che dettino criteri per la progettazione tecnica degli impianti di produzione e distribuzione dell'energia, nonché per la costruzione dei relativi edifici; tali criteri sono puramente aggiuntivi rispetto a quelli individuati dalle regole tecniche adottate dal gestore nazionale, con la conseguenza che viene comunque garantito il rispetto delle regole tecniche predisposte dal gestore nazionale e, in ultima analisi, il rispetto delle esigenze di unitarietà della rete tutelate dalla disciplina statale. La censura inerente alla violazione da parte della Regione Piemonte della competenza statale a porre principi fondamentali in materia concorrente è stata, conseguentemente, ritenuta priva di fondamento. Solo qualora si reputasse che le linee guida regionali fossero

contrastanti con le regole tecniche adottate dal gestore nazionale, ne potrà essere fatta valere la relativa illegittimità con gli ordinari rimedi.

5.7 Valorizzazione dei beni culturali

Per la materia "valorizzazione dei beni culturali" si segnala la **sentenza n. 255** concernente la disciplina dei criteri e delle modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163 (*Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo*), La Regione Toscana ha impugnato tale disciplina per violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, rivendicando la titolarità della competenza legislativa nella materia "spettacolo" cui ricondurre la disciplina in questione. La Corte, invece, la riconduce alla materia di potestà concorrente "promozione e organizzazione di attività culturali" che, nell'ambito delle più ampie attività culturali, ricomprende anche le azioni di sostegno degli spettacoli. La riconduzione del sostegno finanziario degli spettacoli ad una materia di competenza concorrente non determina, però, in virtù del principio di continuità dell'ordinamento, la sopravvenuta incostituzionalità ed automatica caducazione della legislazione statale vigente in materia, anche se innegabilmente caratterizzata da procedure fortemente accentrate. Né le regioni possono provvedere a modificarla. *"In un settore del genere – segnala la Corte - si sconta in modo particolare la difficoltà derivante dalla mancanza, nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della Parte seconda della Costituzione), di qualunque disposizione transitoria finalizzata a disciplinare la fase di passaggio nelle materie in cui si sia registrato un mutamento di titolarità fra Stato e Regioni e particolarmente là dove – come nel caso in questione – occorra passare da una legislazione che regola procedure accentrate a forme di gestione degli interventi amministrativi imperniate sulle Regioni, senza che le leggi regionali da sole possano direttamente trasformare la legislazione vigente in modo efficace"*. Si tratta, dunque, di un settore nel quale la competenza regionale rimane bloccata fino a che non sia intervenuto il legislatore statale a trasformare ed adeguare la legislazione vigente. Per la Consulta, infatti, *"ci si trova con tutta evidenza dinanzi alla necessità ineludibile che in questo ambito, come in tutti quelli analoghi divenuti ormai di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., ma caratterizzati da una procedura accentrata, il legislatore statale riformi profondamente le leggi vigenti (in casi come questi, non direttamente modificabili dai legislatori regionali) per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale. In tale opera, naturalmente, le disposizioni concernenti le funzioni amministrative di erogazione di finanziamenti pubblici dovranno risultare conformi alle prescrizioni contenute nell'art. 118 Cost.; in particolare, dunque, ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, i quali governano la allocazione delle funzioni amministrative, incluse quelle che qui vengono in considerazione"*.

La Corte sollecita, pertanto, un intervento del legislatore statale perché riformi le leggi vigenti per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale, avvertendo che il sistema normativo esaminato ha superato il vaglio di costituzionalità in

ragione solo di una sua temporanea applicazione, *“mentre appare evidente che (...) non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro”*.

6 Materie di competenza residuale delle regioni

Delle pronunce intervenute per l'individuazione delle materie assegnate alla potestà residuale generale delle regioni, si segnalano, in particolare la n. 1, la n. 12 e la n. 380.

Con la **sentenza n. 1** sono state accolte le doglianze mosse dalle regioni all'articolo 52, comma 17, in materia di sagra, fiere e manifestazioni di carattere religioso, benefico o politico, dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione. Per la Corte, la norma censurata incide sulla materia del "commercio" costituzionalmente attribuita alla potestà legislativa residuale delle regioni. Invero, la finalità religiosa, benefica o politica che connota una fiera o una sagra non può valere, di per sé, a modificarne la natura né a mutarne l'ambito cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce, e che non può che essere individuato, appunto, nella disciplina del "commercio".

Con la **sentenza n. 12**, la Corte riconduce alla materia "agricoltura" le disposizioni concernenti il miglioramento genetico dei trottatori e dei galoppatori e la disciplina relativa all'impianto abusivo di vigneti, con conseguente dichiarazione di illegittimità della relativa disciplina statale (v. par. 3).

Con la **sentenza n. 380** la Consulta riconosce la competenza delle regioni in materia di accesso al lavoro pubblico regionale e di concorsi a tal fine indetti, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 53 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2003), nella parte in cui si applica ai concorsi banditi dalle regioni e dagli enti regionali.

La disposizione, impugnata dalla Regione Marche, prevede che «Ai medici che conseguono il titolo di specializzazione è riconosciuto, ai fini dei concorsi, l'identico punteggio attribuito per il lavoro dipendente».

Per la ricorrente, la norma è in contrasto con l'articolo 117, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione, in quanto il meccanismo di equivalenza ai fini concorsuali tra titolo di specializzazione e lavoro dipendente incide, per ciò che riguarda in particolare le procedure concorsuali di accesso del personale medico alle aziende del Servizio sanitario nazionale, sulla materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa degli enti locali, appartenente alla competenza legislativa esclusiva delle regioni.

La disposizione censurata, dal momento che equipara, nella valutazione dei titoli dei partecipanti a pubblici concorsi, i medici con specializzazione ed i lavoratori dipendenti, attiene alla disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego. Tale materia, per i giudici delle leggi, non può essere ricondotta nell'ambito delle "norme generali sull'istruzione" di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. n), Cost., in quanto la determinazione delle modalità di valutazione dei titoli nei pubblici

concorsi attiene ad un momento diverso e successivo a quello in cui il titolo è stato conseguito. Né può essere riferita alla materia "ordinamento civile", anch'essa di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. l), Cost.: *la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego – per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. – è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato* (Considerazioni in diritto n. 3.1). E neppure può essere inquadrata nella "tutela della salute", materia di competenza concorrente nella quale spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali: in primo luogo perché l'applicazione della norma denunciata non può essere limitata ai soli concorsi di accesso a strutture sanitarie ed ospedaliere, ed inoltre perché l'obbligo di assegnare un identico punteggio a candidati che abbiano conseguito la specializzazione e a candidati che siano dipendenti non può essere considerato un principio fondamentale a tutela della salute, ma piuttosto norma di dettaglio che è, quindi, preclusa al legislatore statale .

Alla luce delle valutazioni espresse, per la Corte la regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso rientra nella competenza esclusiva statale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. g), Cost., ma solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali. La regolamentazione delle modalità di accesso agli impieghi presso le regioni e gli altri enti regionali è ascrivibile, invece, alla materia innominata dell'organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali, di competenza residuale generale delle regioni ai sensi del quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Di conseguenza, la questione di legittimità sollevata dalla Regione Marche è fondata per la parte in cui la norma denunciata si applica anche ai concorsi banditi dalle regioni e dagli enti regionali.

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE
DIREZIONE PROCESSO LEGISLATIVO
Settore Studi e Documentazione legislativi

PARTE III

A cura di:
Claudia Parola

Esercizio del potere sostitutivo

Nel corso del 2004 la Corte costituzionale si è occupata in più occasioni della natura e delle modalità di esercizio del potere sostitutivo. La sentenza 27 gennaio 2004 n. **43** costituisce una prima e fondamentale pronuncia del giudice delle leggi sul tema.

Il principio fondamentale enunciato dalla Consulta consiste nell'affermazione della legittimità costituzionale di quelle leggi regionali che prevedano l'esercizio di poteri sostitutivi delle regioni stesse nei confronti degli enti locali.

La Corte Costituzionale, dopo tale decisione, è ritornata sull'argomento precisando più volte i principi che devono ispirare la materia dei poteri sostitutivi delle regioni nel caso di inerzia degli enti locali. Fermo restando il carattere straordinario dell'intervento sostitutivo di cui all'art. 120 Cost., tali principi sono dettati principalmente dall'esigenza di salvaguardare il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali.

Con la citata sentenza n. 43/2004 la Consulta ha inaugurato un orientamento interpretativo che chiarisce - in armonia con la precedente giurisprudenza (e specialmente con l'importante sentenza n. 177/1988) - in quali circostanze e nel rispetto di quali limiti l'esercizio dei poteri sostitutivi possa ritenersi costituzionalmente legittimo nella vigenza del nuovo titolo V della Costituzione.

Giova ripercorrere, in breve, le principali conclusioni cui è giunta la Corte costituzionale nella sentenza citata, posto che le successive pronunce costituiscono il consolidamento dei punti espressi dalla stessa:

1) *interpretazione dell'art. 120, secondo comma della Costituzione*¹:

tale articolo non esaurisce concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio dei poteri sostitutivi, ma lascia impregiudicata la possibilità di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o di altri enti territoriali;

2) *titolarità dell'intervento sostitutivo*: i poteri sostitutivi in ambito regionale sono esercitati da organi di governo della Regione o, almeno, sulla base di decisioni di un organo di governo della Regione e non già da apparati amministrativi. Ciò è determinato dal fatto che le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quelli delle autonomie locali presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva

¹ L'art. 120, 2° comma così recita: "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

ragionevolmente non può che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità;

Non è allora preclusa, «in via di principio», la possibilità che la legge regionale, «*intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi*».

Un tale riconoscimento è connotato, tuttavia, da condizioni e limiti ricavabili – essenzialmente - da quelli elaborati dalla giurisprudenza co-stituzionale anteriormente alla riforma costituzionale del 2001, in relazione ai poteri sostitu-tivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

3) *Individuazione dei limiti:*

- a) *riserva di legge*: le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate dalla legge, che deve altresì definire i presupposti sostanziali e procedurali;
- b) *obbligatorietà dell'oggetto della sostituzione*: la sostituzione può essere prevista solo per il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* e nel *quomodo*), la cui obbligatorietà sia il riflesso di interessi di livello superiore alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo;

4) *garanzie procedimentali:*

la legge deve predisporre congrue garanzie procedimentali per l'esercizio del potere sostitutivo in conformità al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.. Dovrà dunque essere previsto un procedimento nel quale l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento.

Nella sentenza n. 43 si è ritenuto che la disposizione regionale impugnata fosse rispettosa di tutti i limiti e di tutte le condizioni sopra enucleati.

Del pari, immuni da censure sono risultate le disposizioni regionali, oggetto dei giudizi conclusi con le sentenze numeri 70, 71, 72, 73, 140 e 172, che attribuivano ad organi regionali poteri sostitutivi. Le decisioni **nn. 69, 70, 71, 72, 73 e 74** costituiscono pronunce "seriali" la cui motivazione è testualmente ripetitiva di quanto stabilito nella sentenza capo"capofila" e che si limitano ad applicare i principi già individuati.

Infondate sono state dichiarate anche le questioni sollevate in merito a disposizioni legislative regionali che attribuivano poteri sostitutivi, per un

verso, alla Regione nei confronti delle Province, e, per l'altro, alle Province nei confronti dei Comuni e di altri enti minori (sentenza n. **227**). La declaratoria di illegittimità costituzionale ha invece colpito una disposizione di legge regionale che, nel prevedere un potere sostitutivo della Regione nei confronti dei Comuni, non determinava «in alcun modo» la tipologia delle sostituzioni affidate alla Regione, non individuava l'organo regionale competente, non disciplinava la procedura di esercizio del potere, né prevedeva «alcun meccanismo di collaborazione con l'ente inadempiente» (sentenza n. 69). Analoga sorte hanno avuto le disposizioni legislative regionali che affidavano poteri sostitutivi al difensore civico, in quanto quest'ultimo, per la sua natura e per le funzioni esercitate, non può essere configurato alla stregua di un organo di governo regionale, configurazione che, «sola», consente di esercitare nei confronti degli enti locali interventi di tipo sostitutivo (sentenze numeri 112 e 173).

Queste ultime due pronunce che hanno contribuito ad arricchire il filone giurisprudenziale affrontando il profilo della titolarità dell'esercizio del potere sostitutivo.

Nella prima la Corte costituzionale, oltre a ricapitolare la ricostruzione della potestà eccezionale torna sulle condizioni di legittimità sottolineando che *“i poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere, per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi”*. Secondo la Corte ne consegue che al difensore civico non può essere legittimamente attribuita la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni, non essendo un organo di governo regionale, ma un organo preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative.

La sentenza n. **173** non offre contenuti particolarmente innovativa si pone sulla linea interpretativa della sentenza n. 112 confermando che il difensore civico non può essere titolare di potestà sostitutive perché, in nessun modo, è assimilabile ad un organo di governo della Regione.

Alla luce dei medesimi principi, è stata dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata da una Regione nei confronti della previsione, con atto legislativo statale, di un potere sostitutivo statale da esercitarsi da parte di un commissario straordinario di nomina governativa, secondo modalità che sono state ritenuti tali da offrire idonee garanzie circa il rispetto del principio di leale cooperazione (sentenza n. 240).

La sentenza **172** ribadisce che il potere attribuito dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione non può non configurarsi alla stregua di un potere sostitutivo straordinario, esercitabile cioè soltanto in presenza di emergenze istituzionali di particolare gravità, allorché si ravvisino rischi di compromissione di interessi essenziali di portata più generale.

Nella materia è infine intervenuta la sentenza n. 227 ribadendo che l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, in linea di principio, la

possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative conferite agli enti locali, preveda anche poteri sostitutivi in capo a organi regionali o di altro livello di governo nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente ordinariamente competente.

La dottrina prevalente pare condividere i principi fissati dalla Corte costituzionale, in particolare per quanto attiene all'interpretazione del "nuovo" art. 120 Cost. offerta dalla Consulta poiché respinge un'interpretazione fuorviante della norma stessa considerato che l'omesso esplicito riferimento ai poteri sostitutivi delle regioni avrebbe potuto indurre a ritenerli vietati.

Parimenti condivide l'individuazione dei limiti cui sottoporre l'esercizio del potere sostitutivo rappresentati dall'obbligatorietà dell'oggetto della sostituzione e dalla necessità di predisporre adeguate garanzie procedurali. Tali limiti risulterebbero giustificati dall'esigenza di garantire in misura massima la tutela dell'autonomia costituzionale degli enti locali.

Parte della dottrina² considera invece opinabile l'affermazione della Corte sulla necessità che il potere sostitutivo sia esercitato esclusivamente da organi di governo della Regione sostenendo, invece, che l'individuazione dell'organo della Regione cui attribuire l'esercizio del potere sostitutivo dovrebbe assicurare la capacità dello stesso di svolgere adeguatamente la funzione amministrativa omessa salvaguardando gli obiettivi da raggiungere e l'efficienza dell'azione. Anzi, l'amministrazione, ancor meglio e più degli organi politici di governo, potrebbe reperire le informazioni necessarie per il concreto esercizio della funzione e per assicurare l'adeguamento della stessa ai criteri tecnici dell'economicità e dell'efficienza.

Tale tesi è rafforzata, tra l'altro, dalla netta separazione fra le funzioni di indirizzo politico - amministrativo affidate agli organi di governo e l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno da parte dei dirigenti, come disposto dal d.lgs n.165/2001.

Viene criticata anche la censura della norma che affida al difensore civico il compito di nominare un commissario *ad acta* per l'ipotesi di inerzia dei Comuni poiché parrebbe più appropriato ricondurre all'inidoneità dell'organo individuato allo svolgimento dei compiti assegnatigli. Tuttavia le leggi che si riferiscono al difensore civico attribuiscono al medesimo una pluralità di compiti fra i quali anche quello di nominare il commissario *ad acta* qualora gli enti locali ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge (art.136 d.lgs. 267/2000).

Comunque è evidente che le disposizioni regionali impugnate assegnano al difensore civico il compito di nominare il commissario *ad acta* una volta registrata l'inerzia dell'ente locale e non già quello di esercitare in via diretta le relative funzioni amministrative. Pertanto il difensore civico si limiterebbe a svolgere un'attività tutoria dell'interesse al buon andamento ed all'imparzialità della pubblica amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione,

² Cfr. in tal senso il commento di Rocco Todero intitolato "In materia di interventi sostitutivi la Consulta ribadisce la necessità dell'intervento degli organi di governo delle Regioni" consultabile sulla rivista *on line* GiustAmm.it

rimanendo l'esercizio del potere amministrativo in capo al commissario nominato.

Il potere di nominare del commissario *ad acta* in capo al difensore civico - quale organo assimilabile ad un'autorità indipendente - potrebbe legittimarsi in virtù dell'interesse al corretto, tempestivo ed efficiente esercizio di funzioni amministrative riconducibili agli interessi di livello superiore della Regione.

Il regime finanziario dello Stato, delle Regioni e degli enti locali

La Corte costituzionale nel corso del 2004 si è pronunciata su molti aspetti correlati al regime finanziario delineato dal novellato art. 119 della Costituzione. Come affermato nella relazione annuale della Corte " *il tema si interseca con quello relativo alla ripartizione delle competenze normative tra Stato e Regioni (ma anche enti locali), specie in connessione con la previsione – al terzo comma dell'art. 117 – di una competenza concorrente in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»*".

La Corte Costituzionale con le decisioni in rassegna prosegue il percorso già intrapreso di individuazione dei contorni entro i quali deve svolgersi l'attività interpretativa del legislatore per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione.

Si tratta prevalentemente di pronunce di norme contenute nelle leggi finanziarie per gli anni 2002/2003 e 2004, impugnate dalle regioni che ravvisavano un'indebita ingerenza della disciplina statale sia sull'organizzazione delle funzioni amministrative che sui poteri normativi delle regioni (legge) e degli enti locali (regolamenti) in materia fiscale.

Nelle pronunce in rassegna il giudice delle leggi individua:

- i limiti entro cui il legislatore nazionale può disciplinare le modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie locali;
- il rapporto tra la materia del coordinamento della finanza pubblica e l'autonomia organizzativa delle regioni e degli enti locali .

La Corte costituzionale analizza, inoltre, problematiche connesse agli altri profili enunciati dall'articolo 119, relativi a:

- gli interventi finanziari diretti dello Stato ad enti senza il coinvolgimento delle regioni;
- i criteri di riparto del fondo perequativo nazionale;
- il ricorso all'indebitamento da parte di Comuni, Province, città metropolitane e regioni;
- l'organizzazione del personale di regioni ed enti locali ed i limiti posti dallo stato per incidere sul contenimento della spesa mediante restrizioni alle assunzioni.

Il sistema finanziario e tributario degli enti locali

Nelle sentenze di seguito illustrate la Corte delinea i presupposti necessari affinché il disegno costituzionale del nuovo art. 119 della Costituzione possa trovare attuazione.

Con la sentenza **n. 37**, la Corte si pronuncia sui ricorsi nei confronti di diverse disposizioni della legge finanziaria 2002 relative all'imposta sulla pubblicità, a diversi tributi locali, all'addizionale comunale e provinciale all'Irpef ed alla compartecipazione dei Comuni al gettito dell'Irpef.

La Corte afferma che *"l'art. 119 della Costituzione considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (primo comma), hanno "risorse autonome" e "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri", sia pure "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ed inoltre "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (secondo comma). Le risorse derivanti da tali fonti, e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, consentono agli enti di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o «per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni degli enti autonomi".*

La Corte sottolinea che *"l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede, peraltro, l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali."*

La pronuncia chiarisce che tale intervento richiede altresì la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema – caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte «derivata» e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità di autonome scelte riconosciute a Regioni ed enti locali – ad uno affatto nuovo.

Pertanto, secondo la Consulta, non sussistono, ad oggi, se non in limiti ristrettissimi, *"tributi che possano definirsi a pieno titolo «propri» delle Regioni o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto dei soli principi di coordinamento (attualmente assenti in quanto «incorporati» in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato)".*

In tal senso, non è eccezione probante quella dei tributi di cui oggi la legislazione dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi,

e per i quali la stessa legislazione riconosce spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina, "trattandosi comunque di tributi che sono quasi integralmente riconducibili a determinazioni provenienti dal centro.

Per quanto poi riguarda i tributi locali, stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà anche essere definito, da un lato, l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi, e, dall'altro lato, il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali (potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa a tre livelli – legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale – oppure a due soli livelli – statale e locale, ovvero regionale e locale –).

Ne consegue – secondo la Corte – l'impossibilità di accedere alla tesi secondo cui la materia del «sistema tributario degli enti locali» spetterebbe fin da oggi alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Pertanto non possono essere accolte le censure basate sul carattere dettagliato e non di principio delle disposizioni impugnate in materia di tributi locali o devoluti agli enti locali: le norme impugnate, infatti, "recano modifiche particolari ad aspetti di tributi che già erano oggetto di specifica disciplina in preesistenti leggi statali, e sui quali quindi il legislatore statale conserva un potere di intervento sino alla definizione delle premesse del nuovo sistema impositivo delle Regioni e degli enti locali."

Con la sentenza n. **241**, sulla base di quanto chiarito con la sentenza n. 37, la Corte respinge il ricorso avverso le norme che delegano il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la graduale eliminazione dell'IRAP (legge 7 aprile 2003, n. 80). La pronuncia esclude, infatti, che "tale tributo possa considerarsi alla stregua di un «tributo proprio» della Regione e si riafferma, quindi, la spettanza al legislatore statale della potestà di dettare norme modificative della disciplina." Secondo la Corte che il legislatore non ha violato il disposto del nuovo art. 119 della Costituzione. In tal senso, sono ritenuti elementi idonei a fondare la conformità dell'intervento legislativo ai principi che il novellato art. 119 della Costituzione pone a garanzia dell'autonomia regionale in materia tributaria "la previsione della soppressione graduale dell'IRAP, l'assicurazione che – sino al completamento del processo di attuazione della riforma costituzionale – sono garantiti (anche in termini qualitativi, oltre che quantitativi) gli attuali meccanismi di finanza regionale, nonché la prevista intesa con le Regioni per compensare la progressiva riduzione dell'IRAP con trasferimenti e compartecipazioni e, non ultima, la salvezza delle eventuali anticipazioni del federalismo fiscale"

Tale orientamento viene ribadito con la sentenza n. **381** che respinge i ricorsi avverso le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie 2003 e 2004 che, nella sostanza, sospendono gli aumenti per le addizionali IRPEF e le maggiorazioni dell'aliquota IRAP.

Tali previsioni, ad avviso della Corte, appaiono giustificabili in base alla considerazione che esse si traducono *"in una temporanea e provvisoria sospensione dell'esercizio del potere regionale in attesa di un complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni, nel quadro dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost., nonché di una manovra che investe, da un lato, la struttura di un tributo indubitabilmente statale, quale è l'IRPEF, destinato a modificazioni profonde, e, dall'altro, quella di un tributo, quale l'IRAP, che è tuttora disciplinato dalla legge dello Stato"*. Né risulta dimostrato che le disposizioni producano una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione delle Regioni per l'adempimento dei loro compiti.

In base ad analoghe considerazioni la sentenza **n. 431** respinge il ricorso avverso la disposizione contenuta nella legge finanziaria 2003 che prevede alcune proroghe di agevolazioni fiscali relative all'IRAP inerenti all'agricoltura. Non condivisibile, in particolare, è ritenuta la tesi secondo cui ogni intervento sul tributo che comporti un minor gettito per le Regioni dovrebbe essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale. A parere della Corte *"non può, infatti, essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni di leggi, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni."*

La pronuncia **n. 261** respinge il ricorso avverso la disposizione, contenuta nella legge finanziaria 2003, che dispone la fissazione delle basi di calcolo dei sovracani per la produzione di energia idro-elettrica è stato respinto. Secondo la Corte tale disciplina attiene alla materia del sistema finanziario e tributario degli enti locali e, in attesa di un intervento legislativo attuativo dell'art. 119 Cost., spetta tuttora al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei sovracani.

Con ordinanza **n. 432** la Corte si è pronunciata su due distinti ricorsi, aventi ad oggetto la questione di legittimità costituzionale avverso la legge della Regione Piemonte n. 23/03 e la legge della Regione Toscana n. 49/03 recanti *"Norme in materia di tasse automobilistiche regionali"*.

Il ricorrente censurava le predette leggi regionali in quanto esse, modificando la legislazione statale in relazione a *"quasi tutti gli aspetti sostanziali e procedurali della tassa automobilistica"*, inciderebbe su profili che attengono alla certezza del rapporto tra cittadino e amministrazione finanziaria", ponendo in essere delle evidenti disparità di trattamento tra cittadini della Repubblica che si trovino in situazioni eguali, e violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, nella quale rientrerebbe la disciplina delle tasse automobilistiche.

Successivamente alla proposizione dei ricorsi, è entrata in vigore la legge n. 350/2003, (legge finanziaria 2004), la quale, all'art. 2, comma 22, ha previsto che *"nelle regioni che hanno emanato disposizioni legislative in tema di tassa automobilistica (...) in modo non conforme ai poteri ad esse attribuiti in materia dalla normativa statale, l'applicazione della tassa opera, a decorrere dalla data di entrata in vigore di tali disposizioni legislative e fino al periodo di"*

imposta decorrente dal 1° gennaio 2007, sulla base di quanto stabilito dalle medesime disposizioni".

In considerazione dell'emanazione della suddetta norma, sopravvenuta alla proposizione dei ricorsi, con la quale il legislatore statale ha fatto salve, fino al 1° gennaio 2007, le disposizioni legislative regionali sulla tassa automobilistica che non siano conformi con la normativa statale, stabilendo che esse vadano comunque applicate, la Corte Costituzionale con l'ordinanza n. 423 ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

Legislazione statale ed autonomie finanziarie

La Corte in diversi occasioni ha affrontato questioni inerenti l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, materia ascritta tra quelle di competenza concorrente.

Nella sentenza n. 4 offre diverse indicazioni sul tema: il giudice delle leggi stabilisce che le disposizioni della legge finanziaria 2002, che pongono limiti e divieti nei confronti del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni non sono lesive delle competenze regionali, in quanto sono riconducibili a ben individuate competenze statali: ciò vale, secondo la Consulta, per la norma secondo cui *"gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003 sono a carico delle amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci"*, e per quella in base alla quale, con riguardo alla contrattazione integrativa, i comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo, si attengono ai *"criteri indicati per il personale"* dipendente dello Stato. Tali previsioni, infatti, rientrano nella materia, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione), della *"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica"* e fissano – in linea con gli impegni assunti dall'Italia «in sede comunitaria» – principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente.

Anche le previste verifiche congiunte tra comitati di settore e Governo in merito alle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa di comparto impongono regole strumentali rispetto al fine – legittimamente perseguito dalla legislazione statale in sede di coordinamento della finanza pubblica – di valutazione della compatibilità con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale.

Per quanto attiene il divieto agli enti locali di assumere personale a tempo indeterminato e di ricorrere, per la copertura dei posti disponibili, alle procedure di mobilità, le disposizioni statali perseguono il fine di dare effettività al patto di stabilità interno incidendo su una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo. Pertanto, secondo la Corte, – attesa la stretta attinenza di tali precetti con il fine del coordinamento della finanza pubblica, sub specie del contenimento della spesa corrente – non sussiste alcuna compressione delle competenze regionali.

Inoltre la Consulta ritiene strumentale rispetto al fine di coordinamento della finanza pubblica, e costituisce norma di principio, anche la disposizione

secondo cui gli organi di revisione contabile accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate.

Con la sentenza **n. 260**, sulla base delle medesime considerazioni, viene respinta l'impugnazione dell'Emilia-Romagna nei confronti delle disposizioni che, nelle leggi finanziarie del 2003 e del 2004, pongono vincoli ai comitati di settore in sede di deliberazione degli atti di indirizzo riguardanti i dipendenti del comparto Regioni-autonomie locali. Secondo la Corte, infatti, la previsione secondo la quale i comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo, si attengono ai criteri indicati per il personale dipendente dallo Stato costituisce esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica poichè fissa i principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, di competenza statale e in linea con gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria.

La sentenza **n. 17** ha ad oggetto alcune disposizioni della legge finanziaria 2002 che prevedono che le pubbliche amministrazioni, da un lato, sono autorizzate ad acquistare sul mercato i servizi originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione, e, dall'altro, possono costituire soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, nel rispetto del principio di economicità, si limitano ad indicare, con carattere non vincolante per l'autonomia delle regioni, talune possibili modalità procedurali per l'acquisizione e l'affidamento dei servizi (c.d. esternalizzazione dei servizi) con finalità esclusivamente economico-finanziarie.

La normativa in esame costituisce, secondo la Corte, *"un'indicazione di principio di possibili misure adottabili, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, in ordine al reperimento di forme aggiuntive di copertura delle spese e di finanziamento, nonché di riduzione dei fabbisogni finanziari per la gestione dei «servizi»."*

Inoltre *"non costituisce lesione della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione e funzionamento della Regione, la disposizione che prevede che le amministrazioni pubbliche possono ricorrere a forme di autofinanziamento, grazie alle entrate proprie derivanti dalla cessione dei servizi prodotti o dalla compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio (al fine di ridurre gli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato)".* Tale norma si giustifica, infatti, non solo sulla base dei poteri dello Stato diretti all'armonizzazione ed al coordinamento dei bilanci, delle spese e delle entrate dell'intera finanza pubblica, compreso il sistema tributario, ma anche in ragione del fatto che l'autofinanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni (ed agli enti locali) costituisce – nel nuovo assetto delle competenze costituzionali – null'altro che un corollario della potestà legislativa regionale esclusiva in materia.

La norma citata, inoltre, non pone limiti al legislatore regionale sul presupposto, addotto dalle regioni ricorrenti, del disconoscimento del carattere autonomo e non più derivato della finanza regionale. La Consulta, infatti,

asserisce che, *"essendo stato dato avvio – con il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 – al passaggio dal sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario per trasferimenti a quello che prevede l'accesso diretto (mediante la c.d. compartecipazione ad alcuni tributi statali), l'applicabilità della norma non può ledere l'autonomia finanziaria regionale, dovendo questa conformarsi ai principi fondamentali fissati dalla legge statale; né è sufficiente ad integrare detta violazione la semplice circostanza della riduzione dei trasferimenti e stanziamenti statali a seguito di entrate proprie. D'altra parte, la norma denunciata – per la sua natura di principio e per l'interpretazione che deve essere data al necessario pre-supposto compensativo di corrispondenti entrate proprie regionali – non è tale da poter comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale"*. Ad avviso della Corte l'attribuzione, in capo al Ministro per l'innovazione e le tecnologie, del potere di definire, per il miglioramento della qualità dei servizi e la razionalizzazione della spesa per informatica, gli indirizzi per l'impiego ottimale dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni non costituisce, infine, un indebito potere di indirizzo e coordinamento. Si tratta di un potere limitato, per quanto riguarda le Regioni, ad un coordinamento meramente tecnico, rientrando nell'ambito della previsione costituzionale di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati delle pubbliche amministrazioni, secondo la previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione

Nella sentenza **n. 36**, la Corte afferma che i limiti posti dalle disposizioni della legge finanziaria 2002 alla crescita della spesa corrente degli enti locali, in termini di impegni e pagamenti, *"sono introdotti in osservanza del cosiddetto patto di stabilità interno, concernente il concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita» definito in sede di Unione europea. Non è contestabile, al riguardo, il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (condizionati anche da obblighi comunitari), vincoli alle politiche di bilancio, anche qualora questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti."* La natura e la finalità di tali vincoli – ad avviso della Consulta – escludono che tali disposizioni possano considerarsi come esorbitanti dall'ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato.

Secondo il giudice delle leggi non può, inoltre, negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti, il legislatore statale possa, *"nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenendo conto che, comunque, si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa"*.

La sentenza **n. 390** fornisce importanti chiarimenti riguardo al rapporto tra le materie *"coordinamento della finanza pubblica"* ed *"organizzazione del personale di regioni ed enti locali"*.

Inoltre nel dichiarare la parziale illegittimità delle norme relative al c.d. "blocco delle assunzioni" nel pubblico impiego contenute nelle leggi finanziarie per il 2003 ed il 2004, la Consulta abbatte parzialmente il sistema sul quale si è basato lo Stato per incidere sulla spesa di regioni ed enti locali, imponendo loro limiti e restrizioni alle assunzioni del personale.

La Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 11, della legge 289/2002, limitatamente alla parte in cui dispone che le assunzioni a tempo indeterminato "devono, comunque, essere contenute (...) entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2002".

La Consulta inoltre dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 60, della legge 350/2003, limitatamente alla parte in cui dispone che le assunzioni a tempo indeterminato "devono, comunque, essere contenute (...) entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003".

Secondo il giudice delle leggi entrambe le disposizioni, infatti, non si limitano a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pongono *"un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze verificatesi negli anni 2002 e 2003"*, imponendo che tale copertura non sia superiore al 50 per cento. Tale precetto -specifica la Consulta- *"proprio perché specifico e puntuale nonché per il suo oggetto, si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale"*, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (come, per esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità) ed obiettivi (per esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

A parte le citate disposizioni, il complesso normativo volto alla razionalizzare le assunzioni da parte delle Regioni e degli enti locali, contenendo i costi, è stato giudicato, nella sua struttura fondamentale, conforme alla Costituzione.

Sono state infatti ritenute infondate le q.l.c. dell'art. 34, commi 1, 2, 3, 4, 6, 10, 11, 13 e 22, della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003) ed in particolare la censura volta a contestare che la legge statale possa prevedere:

- 1) meccanismi e procedure – e, nella fattispecie, l'"accordo tra Governo, regioni e autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata"–, volti a far sì che vi sia il "concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica";
- 2) che quanto previsto in quell'accordo interistituzionale sia trasfuso in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che fissi "per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2002, per gli altri enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003".

Secondo la Corte tale previsione, infatti, costituisce puntuale attuazione del precetto costituzionale che attribuisce alla legge statale il compito di provvedere al "coordinamento della finanza pubblica": compito legittimamente assolto coinvolgendo nell'individuazione dei «criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato" le Regioni e le autonomie locali e, poi, cristallizzando in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'accordo che fissa quei criteri e limiti.

La circostanza che il medesimo comma 11 disponga che "fino all'emanazione dei decreti (...) trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 4"– e cioè il "divieto - per le regioni - di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, fatte salve le eccezioni ivi previste" – non costituisce violazione di alcuna norma costituzionale. Secondo la Corte si tratta, infatti, non solo di un "divieto temporalmente limitato, ma anche e soprattutto di un divieto funzionalmente collegato all'accordo da raggiungere in sede di Conferenza unificata, quale strumento destinato a disciplinare, con il concorso delle autonomie regionali e locali, la materia delle assunzioni del personale a tempo indeterminato". Ne consegue che:

- in assenza di quel temporaneo divieto, le finalità perseguite con l'accordo sarebbero frustrate se, nelle more, le Regioni e gli enti locali potessero procedere, senza limiti di sorta, alle assunzioni ritenute opportune;
- l'intervento della legge statale in senso limitativo dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali non è meno legittimo per ciò che il divieto da essa posto è assoluto, ma la sua legittimità va affermata considerando "il carattere strumentale di quel temporaneo divieto ai fini della efficacia ed effettività della futura disciplina che scaturirà in sede di Conferenza unificata".

Con la sentenza **n. 414** la Corte ha ritenuto che la disposizione della legge finanziaria 2003 ai termini della quale "*le somme iscritte nei capitoli del bilancio dello Stato aventi natura di trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti affluiscono ad appositi fondi rotativi in ciascuno stato di previsione della spesa*" (con la connessa disposizione che prevede che tali contributi "*sono attribuiti secondo criteri e modalità stabiliti dal Ministro dell'economia e delle finanze*") intende fissare un limite al costo degli interventi, anche regionali, di contribuzione alla produzione e agli investimenti fosse comunque rispettosa del criterio di riparto in materia di coordinamento finanziario. Ciò seppur trattandosi di disposizione con finalità di contenimento della spesa pubblica regionale ed essendo, dunque, atta ad incidere sulla finanza regionale, in quanto volta esclusivamente a porre limiti massimi all'onerosità, sotto diversi aspetti, degli interventi regionali di sostegno all'imprenditoria.

I fondi speciali istituiti dallo Stato

In un'altra serie di pronunce la Corte verifica la conformità all'art. 119 della Costituzione di alcuni fondi speciali istituiti dallo Stato. Le sentenze di seguito illustrate individuano i limiti entro cui il legislatore statale può disciplinare le modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie locali a seguito della modifica dell'articolo 119.

La sentenza **n. 16** si pronuncia sulla disposizione della legge finanziaria 2002 che istituisce presso il Ministero dell'interno il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni e che demanda ad un regolamento ministeriale il compito di dettare le disposizioni per la ripartizione del Fondo tra gli enti interessati.

La Corte, nella pronuncia, sottolinea che *"nel nuovo contesto costituzionale di distribuzione delle competenze legislative, amministrative e finanziarie non possono trovare spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni. Siffatte forme di intervento non sono ammissibili, in particolare, nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato"*.

Quindi la disposizione impugnata viene dichiarata costituzionalmente illegittima.

In questo contesto è previsto che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni". Il Fondo per la riqualificazione urbana, invece, è definito in modo generico e non è assimilabile agli interventi speciali dello Stato a favore dei Comuni previsti dall'art. 119 cost come novellato.

Diversamente - conclude la Corte - sarebbe violato riparto di competenze tra stato e regioni, che comporta, anche per i finanziamenti statali relativi a funzioni delle regioni, che siano queste ultime a decidere circa la programmazione degli interventi sul territorio ed i criteri di riparto.

La "riqualificazione urbana" dei Comuni rappresenta una finalità non riconducibile, secondo il giudice delle leggi, a materie o compiti di competenza esclusiva dello Stato, e riconducibile invece a materie e ambiti di competenza concorrente (a partire dal "governo del territorio") o "residuale" delle Regioni. La norma impugnata non prevede, invece, alcun ruolo delle Regioni volta a volta interessate nella attribuzione dei finanziamenti.

Comunque, poiché la caducazione della citata norma non comportava diretto e immediato pregiudizio per diritti delle persone, la Corte ha ritenuto insussistenti ragioni di ordine costituzionale che si opponessero ad una

dichiarazione di incostituzionalità *in toto*. Onde essere destinati alla finanza locale, i fondi in questione dovranno dunque essere assoggettati, se del caso, ad una nuova disciplina legislativa, che sia rispettosa della Co-stituzione.

La sentenza **n. 49** dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nella legge finanziaria 2002 che istituiscono ex novo il Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle regioni e degli enti locali e il fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale.

La sentenza **n. 308** dichiara altresì illegittima la disposizione della legge finanziaria 2004 che affida la gestione del Fondo istituito al fine di garantire il rimborso dei c.d. prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli a Sviluppo Italia S.p.a., società interamente partecipata dallo Stato. In questo caso, le modalità di utilizzo del fondo di garanzia, attinente alla materia dell'istruzione, comportano scelte discrezionali relativamente ai criteri di individuazione degli studenti capaci e meritevoli che esigono un diretto coinvolgimento delle Regioni, in quanto titolari di potestà legislativa concorrente nella specifica materia. Secondo la Corte la disposizione non ha tenuto conto di, riservando indebitamente ogni potere decisionale ad organi dello Stato o ad enti ad esso comunque riferibili, quale, appunto la sopra menzionata società per azioni.

Nella sentenza **n. 320** la Corte dichiara costituzionalmente illegittima anche la disposizione della legge finanziaria 2003 nella quale è previsto l'intervento legislativo dello Stato in tema di asili nido, nonché la creazione di un Fondo statale di finanziamento dei datori di lavoro che realizzino asili nido o micro-nidi nei luoghi di lavoro.

La disciplina degli asili nido ricade nell'ambito della materia dell'istruzione " nonché, per altri versi, nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione affida parimenti alla potestà legislativa concorrente, con la conseguenza che in questi ambiti il legislatore statale può determinare soltanto i principi fondamentali della materia e non può dettare, quindi, una disciplina dettagliata ed esaustiva. In sostanza, si sottolinea ulteriormente che l'art. 117 della Costituzione vieta che in una materia di competenza legislativa regionale si prevedano interventi finanziari statali, seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative non derivanti dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze".

Conformemente con le pronunce che precedono (in particolare le sentenze n. 16 e 37), la Corte affronta, nella sentenza **n. 423**, i ricorsi proposti nei confronti delle disposizioni contenute nelle leggi finanziarie 2003 e 2004. Essi censurano l'attuale sistema di disciplina e finanziamento della spesa sociale e, in particolare, le modalità di "gestione" delle risorse finanziarie del Fondo nazionale delle politiche sociali, in quanto ritenute lesive dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

In premessa, si sottolinea che l'attuale sistema di finanziamento delle politiche sociali consiste nella previsione della regola generale secondo cui la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale di un

finanziamento plurimo al quale con-corrono, secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci, lo Stato, le Regioni e gli enti locali.

Dalla lettura delle caratteristiche che connotano la struttura e la funzione del Fondo, la Corte Costituzionale stabilisce che *"non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest'ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale.* Infatti, come precisato con la sentenza n. 16 del 2004, ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

Tuttavia, deve ritenersi che l'art. 119 della Costituzione ponga, sin da ora, precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie.

- 1) Innanzitutto, non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest'ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale (sentenze numeri 16 del 2004 e 370 del 2003). D'altronde, come precisato con la sentenza n. 16 del 2004, ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.
- 2) La giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, chiarito che opera, fino all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, un ulteriore limite per il legislatore statale, rappresentato dal divieto imposto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore, alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119 (sentenze numeri 320, 241 e 37 del 2004).

Nella pronuncia viene quindi fatto un esauriente excursus sulla legislazione relativa al sistema di finanziamento delle politiche sociali, i cui punti principali riguardano:

- a) il Fondo per le politiche sociali, istituito dall'art. 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449;
- b) l'art. 133 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle

Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale – dopo aver denominato il Fondo istituito dalla legge n. 449 del 1997 «Fondo nazionale per le politiche sociali» (comma 1) – ha stabilito che la ripartizione delle risorse debba avvenire «sentiti» non solo i Ministri interessati, ma anche la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (comma 4);

- c) le ulteriori modifiche al sistema di finanziamento delle politiche sociali introdotte con la riforma organica della materia dei servizi sociali attuata con la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali).

Dalla descrizione delle caratteristiche che connotano l'attuale struttura e funzione del Fondo nazionale per le politiche sociali si desume che lo stesso non è riconducibile a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dal nuovo art. 119 della Costituzione. In particolare, la "generalità" dei destinatari delle risorse – essendo le stesse ripartite, per quanto interessa, tra "tutti" gli enti regionali – nonché le finalità perseguite consistenti nel finanziamento, tra l'altro, delle funzioni pubbliche regionali, determinano una deviazione sia dal modello del Fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione – che deve essere indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma) – sia dalla sfera degli «interventi speciali» e delle «risorse aggiuntive», che lo Stato destina esclusivamente a "determinate" Regioni (o a determinati Comuni, Province e Città metropolitane) per finalità enunciate nella norma costituzionale o comunque per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, comma quinto). Da ciò non consegue, però, come ritenuto dalla Regione Emilia-Romagna, la soppressione del Fondo nazionale per le politiche sociali, sia perché lo stesso è destinato a finanziare anche funzioni statali, sia perché la sua perdurante operatività per gli aspetti di incidenza sul sistema dell'autonomia finanziaria regionale si giustifica in via transitoria, nei limiti che saranno illustrati, fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione. Una volta attuato tale modello, dovranno essere riformati i vigenti meccanismi di finanziamento della spesa sociale attraverso la riconduzione degli interventi statali – al di fuori ovviamente dei casi in cui gli stessi riguardino funzioni e compiti dello Stato – ai soli strumenti consentiti dal nuovo art. 119 della Costituzione.

In questa fase "transitoria" –, ad avviso della Corte – non sono comunque ammesse, per le ragioni già illustrate, nuove prescrizioni che incidano in senso peggiorativo sugli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore ovvero che contraddicano i principi fissati dallo stesso art. 119.

L'art. 46, comma 2 della legge 289/02 (finanziaria 2003) viene pertanto dichiarato illegittimo nella parte in cui prevede che "almeno il 10 per cento delle risorse del Fondo vada a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno della natalità". Tale disposizione, come emerge chiaramente dalla sua formulazione, pone un preciso vincolo di destinazione

nell'utilizzo delle risorse da assegnare alle Regioni. Ciò si pone in contrasto con i criteri e limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale. Né può essere condivisa la tesi difensiva dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui l'oggetto della disciplina sarebbe espressione della potestà statale di determinare, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»: la norma censurata, infatti, non determina alcun livello di prestazione, ma si limita a prevedere somme a destinazione vincolata (cfr. sentenze numeri 370, 88 del 2003 e 282 del 2002).

La Regione Emilia-Romagna ha impugnato, tra le altre disposizioni della legge n. 350/2003, l'art. 3, comma 101, che viene dichiarato illegittimo nella parte in cui prevede che vengano detratti dal Fondo nazionale per le politiche sociali fino a 20 milioni di euro per l'anno 2004 e fino a 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 destinati al bonus per chi figli iscritti alle scuole paritarie"

Secondo la Consulta occorre verificare se le previste modalità di redistribuzione delle risorse stesse a seguito della disposta "rimodulazione" concretizzi egualmente una lesione dell'art. 119 della Costituzione.

Sotto questo profilo viene in rilievo, innanzitutto, la censura con la quale la ricorrente lamenta che la "destinazione" di somme pari «a 20 milioni di euro per l'anno 2004» e «40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006» per l'attribuzione «alle persone fisiche di un contributo, finalizzato alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie» (art. 2, comma 7, della legge n. 289 del 2002), incidendo su materie di competenza delle Regioni, si porrebbe in contrasto con l'attuale sistema di riparto di competenze legislative e amministrative di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché con il nuovo sistema della finanza regionale.

Deve, innanzitutto, precisarsi che la disposizione impugnata – essendo relativa a contributi per la iscrizione a scuole paritarie – incide sulla materia dell' "istruzione" attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione). Già prima della riforma del Titolo V l'art. 138, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva conferito alle Regioni le funzioni amministrative relative a «i contributi alle scuole non statali», nel cui ambito devono essere ricomprese anche le scuole paritarie (sentenza n. 177 del 2004). Di talché appare «implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998» (sentenza n. 13 del 2004). Vertendosi, dunque, in ambiti in cui le funzioni in esame non spettano allo Stato, deve ribadirsi che non sono ammessi finanziamenti caratterizzati da vincoli di destinazione. Da qui la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 101, nella parte in cui prevede la erogazione delle somme ivi indicate per le finalità previste dall'art. 2, comma 7, della legge n. 289 del 2002.

Il ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni

La sentenza n. 425 ha deciso in merito alle impugnative proposte avverso le disposizioni della legge finanziaria 2004 rivolte a concretizzare ed attuare il vincolo di cui all'art. 119, comma 6, Cost., ai sensi del quale i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento *"solo per finanziare spese di investimento"* restando inoltre esclusa *"ogni garanzia dello Stato sui prestiti da essi contratti"*. Analizzando più specificamente i singoli commi, si evidenzia quanto segue:

Le censure sollevate possono essere suddivise in tre categorie:

- L'art. 3, comma 21, viene ritenuto essere in contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 la quale prevede che le disposizioni in essa contenute possano applicarsi alle Regioni a statuto speciale solo se e nella misura in cui comportino forme di autonomia più ampie rispetto a quelle loro attribuite: nel caso di specie l'art. 119, comma 6, Cost., non può trovare legittima applicazione;
- L'art. 3, dai commi 16 a 20, viene censurato in quanto tendente ad estendere l'applicazione dell'art. 119, comma 6, Cost., ad enti diversi da quelli espressamente indicati nel medesimo ed in ragione delle restrizioni apportate alle nozioni di indebitamento e di investimento le quali risultano illegittime e lesive dell'autonomia finanziaria regionale provinciale;
- L'art. 3, commi 17 e 20, sono censurati in quanto attribuiscono al Ministro dell'economia e delle finanze il potere, sostanzialmente regolamentare, di modificare con proprio decreto le tipologie di operazioni costituenti indebitamento e investimento, in violazione dell'art. 117, comma 6, Cost.

La pronuncia salva la sostanza della disciplina dichiarando infondate diverse obiezioni sollevate dalle Regioni ricorrenti, ma al tempo stesso cancella un eccesso di potere riservato al Ministro dell'Economia. Infatti, riguardo all'ultima censura citata, il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo del comma 17 e del comma 20

I due commi dichiarati illegittimi secondo la Corte "conferiscono al Ministro una potestà il cui esercizio può comportare una ulteriore restrizione della facoltà per gli enti autonomi di ricorrere all'indebitamento per finanziare le proprie spese, e si traducono sostanzialmente in una delegificazione delle statuizioni contenute nei predetti commi, che definiscono le nozioni di indebitamento e di investimento ai fini dell'applicazione alle Regioni e agli enti locali del vincolo di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione". L'esercizio di un potere politico-amministrativo incidente sull'autonomia regionale "può essere ammesso solo sulla base di previsioni legislative che predeterminino in via generale il contenuto delle statuizioni dell'esecutivo, delimitandone la discrezionalità". Tale previsione è da ritenersi illegittima in quanto, come già sottolineato dalla Corte in precedenti pronunce, il rispetto del principio di legalità impone che l'esercizio di un potere politico-amministrativo incidente sull'autonomia regionale e locale, per essere ammissibile, deve fondarsi su previsioni legislative che ne delimitino la discrezionalità.

Né può valere a soddisfare tale requisito la generica previsione secondo cui il Ministro dovrebbe disporre le eventuali modifiche alle tipologie di indebitamento "sulla base dei criteri definiti in sede europea". Infatti, ove non si tratti di norme europee suscettibili di diretta applicazione (nel qual caso, peraltro, non occorrerebbe la mediazione di norme nazionali), tale previsione non basta ad integrare una sufficiente determinazione legislativa dei presupposti e del contenuto degli atti ministeriali.

La Consulta ha invece rigettato, perché inammissibili o infondate, le questioni di legittimità relative ai commi da 16 a 20 dell'art. 3, statuendo che la legge dello Stato può definire ciò che si intende per indebitamento e investimento senza che questo possa essere considerato lesivo delle potestà regionali o locali.

Il patrimonio degli enti autonomi

Con la sentenza **427** la Corte si pronuncia sull'impugnativa della disposizione che *"al fine di favorire l'autonoma iniziativa per lo svolgimento di attività, di interesse generale, in attuazione dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione"*, prevede che *"le istituzioni di assistenza e beneficenza e gli enti religiosi che perseguono rilevanti finalità umanitarie o culturali possono ottenere la concessione o locazione di beni immobili demaniali o patrimoniali dello Stato, non trasferiti alla «Patrimonio dello Stato Spa», né suscettibili di utilizzazione per usi governativi, a un canone ricognitorio determinato ai sensi degli articoli 1 e 4 della legge 11 luglio 1986, n. 390, e successive modificazioni"*.

La ricorrente sostiene che la disposizione sarebbe illegittima, sia perché costituirebbe un intervento dello Stato nel settore, di esclusiva competenza regionale (art. 117, quarto comma, della Costituzione), delle politiche sociali, sia perché lo Stato, non avendo ancora dato attuazione al precetto costituzionale (art. 119 della Costituzione) di dotare le Regioni e gli enti locali di un proprio patrimonio, secondo un criterio di coerenza con le rispettive funzioni, non potrebbe disporre di beni solo ancora temporaneamente propri.

La Consulta dichiara entrambe le questioni infondate.

Anzitutto non risponde a verità l'assunto secondo cui lo Stato, fino alla attuazione dell'art. 119, ultimo comma, della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale n. 3/01, non potrebbe disporre dei propri beni demaniali o patrimoniali.

La Corte aggiunge inoltre che fino all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost. e, pertanto, fino alla previsione da parte del legislatore statale dei principi per la attribuzione a Regioni ed enti locali di beni demaniali o patrimoniali dello Stato, detti beni restano a tutti gli effetti nella piena proprietà e disponibilità dello Stato, il quale incontrerà, nella gestione degli stessi, il solo vincolo delle leggi di contabilità e delle altre leggi disciplinanti il patrimonio mobiliare ed immobiliare statale.

In secondo luogo l'art.80 comma 6 della legge 289/02 costituisce una manifestazione del potere dominicale dello Stato di disporre dei propri beni e,

come tale, non incontra i limiti della ripartizione delle competenze secondo le materie, per cui non sarebbe ravvisabile alcuna violazione della competenza regionale nella materia residuale delle politiche sociali.