

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE

**DIREZIONE PROCESSO LEGISLATIVO
Settore Studi e documentazione legislativi**

Osservatorio legislativo interregionale
Roma 3-4 febbraio 2005

**Rassegna su sentenze, ordinanze e atti di promuovimento dei giudizi
dinanzi alla Corte Costituzionale**

Regioni a Statuto ordinario

A cura di:
Claudia Parola

PRIMA PARTE

FEDERALISMO FISCALE

La prima parte della relazione verte sulle problematiche connesse al federalismo fiscale: vengono infatti di seguito analizzati il ricorso per conflitto di attribuzione n. 22/2004 e le sentenze intervenute in materia di autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali.

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, come novellato dalla legge costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 3.

Si tratta prevalentemente di pronunce di norme contenute nelle leggi finanziarie per gli anni 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.

La seconda parte della relazione analizza i ricorsi n. 100 e 101, nonché alcune sentenze ed ordinanze del periodo ottobre/dicembre 2004.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

GU n. 45 del 17-11-2004

Ricorrente: Governo

Estremi del ricorso: n. 22 ricorso per questione conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 15 settembre 2004

Oggetto: Decreto del Presidente Consiglio dei ministri del 14 maggio 2004, recante "Determinazione delle quote di compartecipazione delle regioni a statuto ordinario all'IVA"

Limiti violati: artt. 119, terzo comma Cost.; artt. 3 d.lgs. 281/1997; artt. 2 e 7 d.lgs. 56/2000

La Regione Campania ha presentato ricorso per conflitto di attribuzioni contro il Decreto del Presidente Consiglio dei ministri del 14 maggio 2004, recante "Determinazione delle quote di compartecipazione delle regioni a statuto ordinario all'IVA" e contro la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 14 maggio 2004.

Ai fini di una più completa e chiara visione degli elementi di illegittimità sollevati dalla ricorrente, la ricorrente ha ritenuto opportuno procedere preliminarmente ad una ricostruzione della normativa intervenuta in materia, tenendo conto dei tempi e dei rapporti reciproci fra le fonti.

In data 13 maggio 1999, è stata approvata la legge n. 133 in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo regionale.

L'art. 10 di detta legge ha delegato il Governo ad approvare decreti legislativi aventi ad oggetto il finanziamento alle regioni a statuto ordinario e l'adozione di meccanismi perequativi fondati su alcuni principi e criteri direttivi. In particolare, il legislatore ha inteso individuare un nuovo sistema perequativo della finanza pubblica, attraverso il superamento del vecchio criterio fondato sulla spesa storica e l'introduzione di un sistema di distribuzione delle risorse basato su precisi elementi di calcolo.

La lettera d) dell'art. 10 ha, in tale direzione, stabilito che i relativi decreti avrebbero dovuto prevedere meccanismi perequativi in funzione della capacità fiscale, della capacità di recupero dell'evasione fiscale e dei fabbisogni sanitari.

In data 18 febbraio 2000, il Governo, in attuazione della delega, ha approvato il decreto legislativo n. 56 recante "Disposizioni in materia di federalismo fiscale a norma dell'art. 10 legge 14 maggio 1999 n. 133". Tale decreto ha disposto che la determinazione delle somme da erogare a ciascuna regione da parte del Ministero sarebbe avvenuta sulla base dei criteri della capacità fiscale e del fabbisogno sanitario come previsto dalla legge delega e anche su ulteriori parametri riferiti alla popolazione residente

e alla dimensione geografica. Il provvedimento ha poi precisato che le quote sono fissate in modo tale da assicurare la copertura del fabbisogno sanitario alle regioni con insufficiente capacità fiscale.

Successivamente è intervenuta la legge costituzionale n. 3/2001 che, nel riformare anche l'autonomia finanziaria delle Regioni, ha previsto risorse autonome, tributi ed entrate proprie nonché partecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio nazionale.

Il novellato art. 119 Cost. ha imposto allo Stato l'istituzione di un fondo perequativo funzionale ai territori con minore capacità fiscale per abitante (comma 3).

La ricorrente rileva che il d.p.c.m. oggetto del ricorso, dando specifica attuazione alla legge e al d.lgs. citati (approvati in vigore di altro sistema finanziario), è in contrasto con l'art. 119 Cost. nella formulazione risultante a seguito della riforma costituzionale. Tale norma costituzionale si caratterizza infatti per la sua natura immediatamente precettiva, ciò la rende, da una parte, sufficientemente dettagliata e immediatamente applicabile, dall'altra in diretto e specifico contrasto con la legge ordinaria precedentemente approvata, con la conseguenza che quest'ultima deve intendersi abrogata. Secondo la ricorrente vengono, pertanto, applicati criteri di ripartizione del fondo perequativo in contrasto con il nuovo sistema introdotto dalla legge costituzionale 3/2001, la quale, all'art. 119, comma 3, indica come unico criterio quello della capacità fiscale per abitante.

La Regione Campania rileva inoltre che l'adozione del Decreto del Presidente Consiglio dei ministri è incostituzionale in quanto adottato in mancanza della prevista intesa con le Regioni e di specifica motivazione per superare l'intesa.

E' infatti stato disatteso, a parere della ricorrente, l'art. 2 del d.lgs. n. 56/2000 che prevede, al comma 4, che le somme da erogare a ciascuna Regione siano stabilite *"con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentito il Ministro della sanità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano"*. Infatti, pur con tale preciso obbligo fissato in via legislativa, è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che fissa le quote in assenza di intesa e senza motivare sulla scelta effettuata, come, invece, previsto dall'art. 3 del d.lgs. 281/1997, relativo alla definizione delle attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni, prevede che laddove la legge imponga - come nel caso di specie - per l'adozione dei provvedimenti, l'intesa fra Stato e Regioni, il mancato raggiungimento della stessa è superabile esclusivamente attraverso un provvedimento direttamente imputabile (sostanzialmente e formalmente) al Consiglio dei ministri. Dispone, infatti, il terzo comma che, quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta il Consiglio dei ministri provvede con deliberazione motivata. Viene, cioè affidato all'organo collegiale l'esercizio di un potere non più esercitabile da altro organo. Nonostante la mancata intesa, invece, è stato adottato un D.P.C.M., ossia un provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri che, quindi, è organo

incompetente a provvedere. Sotto questo profilo il D.P.C.M., richiama la delibera del Consiglio dei ministri, ma non è dato cogliere il rapporto fra i due atti. Inoltre la delibera non è stata portata a conoscenza delle Regioni.

Ne consegue che la ricorrente richiede di:

- accertare e dichiarare che non spetta allo Stato in assenza di intesa con la conferenza Stato-Regioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero al Consiglio dei ministri, con delibera, non motivata o, comunque, con illegittima motivazione e che non possiede il contenuto provvedimentale, provvedere alla determinazione delle quote previste dall'art. 2, comma 4, d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, in violazione dei parametri indicati, ed in particolare degli artt. 117 e 119 Cost. e del principio di leale cooperazione;
- annullare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 maggio 2004, recante determinazione delle quote previste dall'art. 2, comma 4, del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 e la deliberazione del Consiglio dei ministri in data 14 maggio 2004, citata nel D.P.C.m.;
- in via incidentale, laddove necessario, sollevare questione, di legittimità costituzionale nei confronti del comma 2, dell'art. 7 del 18 febbraio 2000, n. 560 della lettera d) comma 1, dell'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133, nella parte in cui si individuano criteri ulteriori di determinazione delle quote in violazione degli artt. 3 e 119 Cost., nonché dei principi di leale cooperazione e di ragionevolezza nonché dell'art. 76 Cost. per eccesso di delega.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza 29 dicembre 2004 n. 423

Materia: autonomia finanziaria delle regioni

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Art. 119, comma 3 Cost.

Ricorrente/i: regioni Umbria ed Emilia – Romagna

Oggetto: legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003); decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326; legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 2, legge 27 dicembre 2002, n. 289; dell'art. 3, commi 101, 116 e 117, legge 24 dicembre 2003, n. 350; art. 21, comma 6, del decreto-legge n. 269 del 2003. Infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 6, del decreto-legge n. 269/2003; dell'art. 4, comma 159 e art. 3, comma 101, della legge n. 350/2003.

Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 4, della legge n. 289 del 2002.

Annotazioni:

La sentenza in esame individua 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 costituzione da parte della l. cost. 3/2001.

Occorre premettere che tutti gli atti di impugnazione 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.

La Corte Costituzionale prima di prendere in esame, nello specifico, le censure sollevate dalle regioni Umbria ed Emilia – Romagna ha ritenuto utile procedere ad una breve disamina delle sue più recenti pronunce in materia di autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali.

In particolare la Corte, in più occasioni ha affermato che, sul piano finanziario, in base al nuovo testo dell'articolo 119:

- le Regioni (come gli enti locali) sono dotate di «*autonomia finanziaria di entrata e di spesa*» (primo comma);
- le Regioni godono di «*risorse autonome*» rappresentate da tributi ed entrate propri, nonché dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (secondo comma);
- per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo «*senza vincoli di destinazione*» (terzo comma).;
- nel loro complesso tali risorse devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma). Non di meno, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (quinto comma).

L'attuazione di questo disegno costituzionale richiede, secondo quanto affermato nella sentenza n. 37 del 2004, «*come necessaria premessa, 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 e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali*»

Tale quadro normativo comporta la necessità di una disciplina transitoria dettata dal legislatore statale nei limiti però di quanto affermato dall'articolo 119 Cost e nel rispetto degli ambiti di autonomia già riconosciuti alle regioni dalla normativa statale.

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.

In applicazione ai citati principi la Corte ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme con le quali sono stati istituiti

nuovi fondi vincolati. La Corte ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione del riparto delle competenze legislative, ex art. 117 della Costituzione - del Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano servizi di asilo nido o micro-nidi (sentenza n. 320/ 2004), nonché del Fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso di prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli (sentenza n. 308/2004).

- 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" – è bene ribadire, 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 presidono 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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO¹

Sentenza 29 dicembre 2004 n. 424

Materia: autonomia finanziaria delle regioni

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 119 Costituzione

Ricorrente/i: Regioni Toscana, Valle d'Aosta ed Emilia Romagna

Oggetto: art. 90, commi 17, 18, 20, 21, 22, 24, 25 e 26 della legge n. 289/2002; art. 4, comma 204, della legge n. 350/2004.

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 204, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. In fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 90, commi 24, 25 e 26 della legge n. 289/ 2002. Inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 90, commi 17, 24, 25 e 26 della legge n. 289/2002

Annotazioni:

Le Regioni Toscana, Valle d'Aosta ed Emilia Romagna hanno impugnato numerose disposizioni della legge finanziaria 2003 e della legge finanziaria 2004.

Alcune delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, riguardano:

- da un lato, aspetti della disciplina dell'attività sportiva dilettantistica e della utilizzazione di impianti sportivi, contenuta nell'art. 90, commi 17, 18, 20, 21, 22, 24, 25 e 26 della legge n. 289 del 2002;
- dall'altro lato, concernono la destinazione della somma di 1 milione di euro per l'anno 2004 agli enti di promozione sportiva, per consentire loro lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, nonché per il finanziamento e il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale, prevista dall'art. 4, comma 204, della legge n. 350 del 2004.

Successivamente alla proposizione dei menzionati ricorsi, l'art. 90 della legge n. 289 del 2002 è stato modificato dal decreto-legge 22 marzo 2004, n. 72 (Interventi per contrastare la diffusione telematica abusiva di opere dell'ingegno, nonché a sostegno delle attività cinematografiche e dello spettacolo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2004, n. 128, sicché la Corte si è posta la questione degli effetti dello ius superveniens in relazione al giudizio de quo.

In particolare, l'art. 4 del d.l. n. 72 del 2004, nel testo risultante dalla relativa legge di conversione, ha modificato il comma 17, lettera c), dell'art.

¹ La parte relativa all'impugnativa delle regioni a statuto speciale viene approfondita nella relazione della dott.ssa Pastore

90; ha sostituito il comma 18, aggiungendo anche i commi 18-bis e 18-ter; ha abrogato i commi 20, 21 e 22; nessuna modificazione è stata apportata ai commi 24, 25 e 26 del medesimo art. 90.

La Corte, con la sentenza n. 424 del 29 dicembre 2004, così si è pronunciata:

- è estinto per rinuncia il giudizio relativo al ricorso promosso dalla Regione Toscana, nei confronti dell'art. 90, commi 18, 20 e 22, della legge n. 289/02;
- è cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 90, commi 18, 20, 21 e 22, della legge n. 289/02, proposte, in riferimento agli articoli 3, 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione e all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, dalla Regione Valle d'Aosta e, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna.

La disposizione normativa contenuta nel comma 18 è infatti stata sostituita e nel nuovo testo è venuto meno ogni riferimento all'esercizio della potestà regolamentare statale in materie oggetto di potestà legislativa concorrente su cui si erano incentrate le censure di illegittimità delle ricorrenti per cui si è determinata la cessazione della materia del contendere per intervenuto ius superveniens. I commi 20, 21 e 22 dell'art. 90, che hanno previsto l'istituzione presso il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) del "registro delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche" nel quale iscrivere tutte le associazioni e le società sportive dilettantistiche ivi indicate, hanno disciplinato le modalità di tenuta del suddetto registro ed hanno previsto che "per accedere ai contributi pubblici di qualsiasi natura, le società e le associazioni sportive dilettantistiche devono dimostrare l'avvenuta iscrizione nel registro" stesso, sono stati abrogati dall'art. 4 del d.l. n. 72 del 2004. Non risultando che, medio tempore, le disposizioni contenute nei commi stessi abbiano ricevuto una qualche attuazione, è pertanto venuta meno la necessità di una decisione della Corte;

- è illegittimo l'art. 4, comma 204, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

La ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, asserendo che non è consentito un finanziamento diretto, da parte dello Stato, a favore degli enti di promozione sportiva e per il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale, settori di sicura competenza regionale. La stessa ricorrente rileva, quindi, come gli interventi finanziari diretti in materia di competenza non esclusiva dello Stato ledano l'autonomia della Regione, trattandosi di risorse che dovrebbero essere assegnate direttamente al sistema regionale e locale secondo quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione (sentenze numeri 49 e 16 del 2004 e 370 del 2003).

La Consulta sostiene che, sebbene la disposizione attenga alla materia "ordinamento sportivo" di cui all'art. 117, terzo comma, della

Costituzione, non prevede alcun, pur necessario, coinvolgimento delle Regioni e pertanto deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima. Il finanziamento in esame è finalizzato, infatti, in parte alla promozione dei programmi dello sport sociale e in parte a favorire lo svolgimento dei compiti istituzionali degli enti di promozione sportiva, che sono associazioni aventi lo scopo di promuovere e organizzare attività fisico-sportive con finalità ricreative e formative tra i giovani, nonché di organizzare l'attività amatoriale (cfr. decreto ministeriale 23 giugno 2004 recante statuto del Comitato olimpico nazionale italiano, adottato dal Consiglio nazionale del CONI il 23 marzo 2004). Detti profili, pertanto, - conclude la Consulta - per loro stessa natura, nell'attuale assetto costituzionale della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di sport, non possono non comportare un diretto coinvolgimento delle Regioni, in quanto anche esse titolari di potestà legislativa nella specifica materia. Di tale esigenza non tiene, evidentemente, conto l'impugnata norma di cui all'art. 4, comma 204, della legge n. 350 del 2003, la quale, mentre è del tutto indeterminata in ordine al soggetto erogatore del finanziamento in questione e ai criteri di riparto dello stesso, non prevede alcun, pur necessario, coinvolgimento delle Regioni.

- non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 90, commi 24, 25 e 26 della legge n. 289 del 2002, proposte, in riferimento all'art. 117 della Costituzione e all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dalla Regione Valle d'Aosta e, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna. A detta delle ricorrenti, le disposizioni contenute nei citati commi concernenti l'utilizzazione di impianti sportivi, sarebbero lesive della potestà legislativa regionale di cui all'art. 117, 4° comma Cost. Secondo la Consulta invece si verte in materia di ordinamento sportivo, per cui ne consegue che lo Stato deve limitarsi (come ha fatto) alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio;
- sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 90, commi 17 (per mancanza di specifiche censure), 24, 25 e 26 (per assoluta genericità della motivazione) della legge n. 289/02, proposte dalla Regione Valle d'Aosta.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO²

Sentenza 29 dicembre 2004 n. 425

Materia: indebitamento da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 119, 6 comma

Ricorrenti: Regioni Sicilia, Sardegna, Marche, Emilia-Romagna, Umbria, Valle d'Aosta e Campania.

Oggetto: art. 3, commi da 16 a 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350

Esito:

Annotazioni:

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 425 del 29 dicembre 2004 si è pronunciata sui giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi da 16 a 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), relativi all'indebitamento da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, promossi con ricorsi della Regione Siciliana, della Regione Sardegna, della Regione Marche, della Regione Emilia-Romagna, della Regione Umbria, della Regione Valle d'Aosta e della Regione Campania.

Le disposizioni impugnate sono 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:

- l'art. 3, comma 16, stabilisce che le Regioni a statuto ordinario, i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate di arcipelago, le unioni di Comuni, i consorzi cui partecipano gli enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività avente rilevanza economica e imprenditoriale, e, ove previsto dallo Statuto, i consorzi per la gestione dei servizi speciali, nonché le aziende speciali e le istituzioni, *"possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento"*. Il medesimo comma al secondo periodo stabilisce altresì che *"le Regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e*

² La parte relativa all'impugnativa delle regioni a statuto speciale viene approfondita nella relazione della dott.ssa Pastore

organismi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento”;

- l'art.3, comma 17, elenca dettagliatamente una serie di operazioni le quali costituiscono indebitamento ai sensi dell'art. 119, comma 6, Cost., per gli enti di cui sopra, prevedendo inoltre che *“non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato art. 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio”*. Esso inoltre aggiunge che modifiche alle tipologie di indebitamento dallo stesso previste *“sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, sulla base dei criteri definiti in sede europea”*;
- L'art. 3, comma 18, elenca le operazioni che, ai fini dell'applicazione dell'art. 119, comma 6, Cost., costituiscono investimenti;
- L'art. 3, comma 19, prevede che *“gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti volti alla capitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio”*;
- L'art.3, comma 20, stabilisce che *“le modifiche alle tipologie di cui ai commi 17 e 18 sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sentito l'ISTAT”*;
- L'art.3, comma 21, statuisce infine che le disposizioni testé richiamate si applicano anche alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano *“ai fini dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 119 e 120 della Costituzione.”*

Le censure sollevate possono essere suddivise in tre categorie:

- L'art. 3, comma 21, Cost., 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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza 17 dicembre 2004 n. 390

Materia: coordinamento della finanza pubblica e organizzazione del personale di regioni ed enti locali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt.119 Cost.

Ricorrenti: Regioni Marche (2 ricorsi), Toscana (2 ricorsi), Piemonte, Valle d'Aosta, Campania, Umbria, Emilia-Romagna (2 ricorsi) e Veneto

Oggetto: legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria del 2003), e legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria del 2004)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 11, della legge 289/2002 e dell'art. 3, comma 60, della legge 350/2003.

Annotazioni:

La sentenza 17 dicembre 2004 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 ha parzialmente abbattuto 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 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 11, della legge 289/2002 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 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 2002*".

La Consulta ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 60, della legge 350/2003 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), 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 impone 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*".

Si segnalano, per ulteriori approfondimenti, due interessanti commenti:

- *Matteo Barbero, "Blocco delle assunzioni: le ragioni di una bocciatura", Nota a Corte Costituzionale n. 390/2004 in Federalismi.it*
- *Luigi Oliveri, "La materia del coordinamento della finanza pubblica non legittima lo Stato ad influire sull'organizzazione del personale di regioni ed enti locali", in Lexitalia n. 12/2004.*

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza n. 25 novembre 2004 n. 354

Materia: incentivi alle imprese giovanili

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Art. 119 e art. 117, terzo e sesto comma

Ricorrente: Regione Emilia Romagna

Oggetto: legge 27 dicembre 2002 n. 289

Esito: inammissibilità

Annotazioni:

La Regione Emilia Romagna con ricorso depositato in data 7 marzo 2004 solleva questione di legittimità costituzionale in ordine a numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002 n. 289 (legge finanziaria 2003).

La Corte Costituzionale, con la sentenza in rassegna, si limita a prendere in esame unicamente la questione relativa all'art. 67, riservando la trattazione delle altre a separate pronunce.

Con il ricorso sopra richiamato la Regione Emilia Romagna denuncia l'illegittimità dell'art. 67 della legge finanziaria 2003 che estende ai comuni montani con meno di 5000 abitanti, che non ne fossero originariamente destinatari, la normativa relativa alla promozione ed allo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, stabilendo che i relativi criteri e procedure applicative, compresa la definizione dei fondi a tal fine destinati, sono determinati dal CIPE, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni.

La ricorrente sottolinea che la norma impugnata, prevedendo un intervento statale diretto a sostegno dell'imprenditoria giovanile, comporta la gestione di un fondo settoriale da parte dello Stato in materia di competenza regionale ed è pertanto in contrasto con gli artt. 117 commi 4° e 6° e 119 Cost.

Osserva la Corte che il ricorso si basa sull'affermazione, priva di qualsiasi sostegno argomentativo, che gli incentivi alle imprese giovanili costituiscano materia di potestà regionale piena, ma nel caso di specie la motivazione appare necessaria atteso che gli incentivi de quibus non sono circoscritti in un ambito esclusivamente regionale, essendo invece destinati ad operare su tutto il territorio nazionale. La censura risulta pertanto del tutto generica e viene dichiarata inammissibile.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza 23 dicembre 2004 n. 414

Materia: contributi alle imprese

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117 c. 4

Ricorrente: Regione Emilia Romagna

Oggetto: legge 289/2002

Esito: inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 72 della legge n. 289/2002 e infondatezza del comma 4 dello stesso art. 72.

Annotazioni:

La Regione Emilia Romagna impugna in data 7 marzo 2003, con unico ricorso, numerose disposizioni della legge 289/2002 tra l'altro censurando, in riferimento agli artt. 117, commi 3 e 4, 118 e 119 Cost., l'art. 72 commi 1, 2, 3 e 4 della legge.

Le disposizioni in esame riguardano «*le somme iscritte nei capitoli del bilancio dello Stato aventi natura di trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti*», e prevedono che tali somme confluiscono ad appositi fondi rotativi in ciascuno stato di previsione della spesa e siano quindi attribuite ai destinatari dei contributi, a decorrere dal 1° gennaio 2003, secondo criteri e modalità stabiliti con decreti interministeriali di natura non regolamentare, da emanarsi nel termine di cui al comma 3 dell'art. 72, sulla base dei principi indicati al comma 2.

Ad avviso della ricorrente i primi tre commi della norma impugnata sarebbero lesivi delle competenze regionali, in quanto, anziché disporre il mero riparto tra le Regioni delle somme stanziato dallo Stato quali trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti, prevedono la costituzione di fondi rotativi, gestiti, sulla base dei principi dettati dal comma 2, mediante decreti interministeriali di natura sostanzialmente regolamentare, nonostante che la materia – quella appunto dei contributi all'imprenditoria – debba ritenersi appartenente alla competenza residuale esclusiva delle Regioni.

Il comma 4, che qualifica le precedenti disposizioni (ed in particolare quelle di cui al comma 2) come norme di principio e coordinamento, cui anche le Regioni devono adeguare i propri interventi, in relazione a determinati obblighi comunitari, sarebbe a sua volta lesivo dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni stesse, non competendo allo Stato di stabilire le modalità di spesa regionale in un determinato settore.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 414 del 23 dicembre 2004, nell'esaminare la questione, così si pronuncia:

- quanto ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 72 della legge n. 289 del 2002, la questione è inammissibile.

La prospettata lesione delle competenze regionali, che sarebbe in sostanza rappresentata dall'intervento finanziario diretto dello Stato in materia sottratta alla competenza statale, non è imputabile alla normativa impugnata, ma dovrebbe eventualmente ricondursi alle diverse disposizioni di legge in virtù delle quali avviene l'iscrizione, nel bilancio dello Stato, di somme «aventi natura di trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti».

È tale destinazione imposta alle somme di cui si tratta che la Regione ricorrente ritiene contrastante con il riparto delle competenze a suo avviso delineato dai parametri costituzionali evocati, posto che le disposizioni impugnature si limitano a disciplinare la gestione di tali somme secondo modalità che sono coerenti con la loro natura di stanziamento statale finalizzato alla erogazione di contributi alle imprese, senza che da tale disciplina possa derivare alcuna ulteriore lesione dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale;

- quanto al comma 4 dello stesso art. 72 la questione non è fondata.

La funzione di coordinamento della finanza pubblica (di competenza dello Stato), qualora incida sulla spesa regionale deve limitarsi a porre i principi ai quali la Regione deve ispirare la sua condotta finanziaria, lasciando, poi, alla stessa la statuizione delle regole di dettaglio della condotta medesima. A detta della Corte, la norma impugnata è sicuramente rispettosa di tale criterio di riparto, in quanto pone esclusivamente limiti massimi all'onerosità, sotto diversi aspetti, degli interventi regionali di sostegno all'imprenditoria, senza invadere la sfera di competenza riservata al legislatore regionale.

SECONDA PARTE

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza 14 dicembre 2004 n. 380

Materia: accesso al pubblico impiego

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, 2 comma lett. g) Cost

Ricorrente: regione Marche.

Oggetto: art. 53, legge 27 dicembre 2002 n.289

Esito: illegittimità costituzionale

Annotazioni:

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 380 del 14 dicembre 2004 dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge 27 dicembre 2002 n. 289 (che riconosce nei concorsi, ai medici che conseguono il titolo di specializzazione, lo stesso punteggio per il lavoro dipendente) nella parte in cui si applica ai concorsi banditi da regioni o enti regionali, viene di fatto a sancire la competenza delle Regioni in materia di regolamentazione dell'accesso al pubblico impiego "locale".

La regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali. Non altrettanto può dirsi per l'accesso agli impieghi presso le Regioni e gli altri enti regionali.

La disposizione bocciata dalla Consulta non sarebbe riconducibile alla competenza concorrente dello Stato né ad alcuna delle seguenti materie di competenza esclusiva statale (come invece sostenuto nella difesa del Governo):

- norme generali sull'istruzione (art. 117, 2 comma lett. n) Cost.): fissare i criteri di valutazione dei titoli nei concorsi pubblici rientra infatti in una fase successiva rispetto a quella del conseguimento del titolo stesso e non riguarda in alcun modo la sua rilevanza sulla libertà di circolazione dei medici in ambito comunitario
- ordinamento civile (art. 117, 2 comma lett. l) Cost.): la disciplina dei concorsi pubblici è infatti sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato
- tutela della salute (art. 117, 3 comma): l'obbligo di riconoscere identico punteggio a due categorie di candidati non esprime un principio fondamentale a garanzia della salute ma è una previsione dettagliata che non consente alla regione di darne, attraverso la sua attività normativa concorrente, ulteriore svolgimento o specificazione.

Da ciò discende la fondatezza della tesi della ricorrente secondo cui la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale – in quanto riconducibile alla materia innominata dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali – è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio), e spetta alla competenza residuale delle Regioni, ovviamente nel rispetto dei limiti costituzionali.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza 15 dicembre 2004 n. 388

Materia: organizzazione e ordinamento amministrativo regionale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117 c. 3 Cost.

Ricorrente: Regioni Abruzzo, Toscana, Veneto, Emilia Romagna, Liguria e Campania

Oggetto: legge 16 gennaio 2003 n. 3 recante "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione"

Esito: infondatezza

Annotazioni

Alcune Regioni proponevano ricorso alla Corte Costituzionale avverso talune disposizioni della legge 16 gennaio 2003 n. 3 recante "*Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*". In particolare si denunciava l'illegittimità dell'art. 7, introduttivo dell'art. 34 bis nel d.lgs. 165/2001, che individua un percorso preciso e propedeutico all'indizione delle prove concorsuali per l'assunzione ex novo di personale a tempo indeterminato e sancisce la nullità dell'assunzione effettuata in difformità da tale iter.

Secondo quanto esposto dai ricorrenti, la norma impugnata, sia che si ritenga detti la propria disciplina con riguardo alla materia dell'organizzazione amministrativa e dell'ordinamento del personale delle Regioni, sia che involga l'organizzazione del mercato del lavoro, determinerebbe comunque una invasione della competenza legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni, mediante l'introduzione di norme procedurali autoesecutive e non di principio.

La Corte, riuniti i ricorsi relativi all'art. 7 della legge 3/2003 nonché attinenti a materie contigue (artt. 4 e 9), dichiara infondate le censure mosse avverso l'art. 7. La norma denunciata costituisce, infatti, il completamento di quanto, in tema di mobilità, dispongono gli articoli 33 e 34 del d.lgs. n. 165 del 2001, introducendo l'art. 34-bis nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dispone che: "le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, con esclusione delle amministrazioni previste dall'art. 3, comma 1, ivi compreso il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prima di avviare le procedure di assunzione di personale, sono tenute a comunicare ai soggetti di cui all'art.

34, commi 2 e 3, l'area, il livello e la sede di destinazione per i quali si intende bandire il concorso nonché, se necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste "(comma 1).

Nel comma 2 prevede che "La Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e le strutture regionali e provinciali di cui all'art. 34, comma 3, provvedono, entro quindici giorni dalla comunicazione, ad assegnare il personale collocato in disponibilità ai sensi degli artt. 33 e 34, ovvero interessato ai processi di mobilità previsti dalle leggi e dai contratti collettivi. Le predette strutture regionali e provinciali, accertata l'assenza negli appositi elenchi di personale da assegnare alle amministrazioni che intendono bandire il concorso, comunicano tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, le informazioni inviate dalle stesse amministrazioni. Entro quindici giorni dal ricevimento della predetta comunicazione, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, provvede ad assegnare alle amministrazioni che intendono bandire il concorso il personale inserito nell'elenco previsto dall'art. 34, comma 2, nonché collocato in disponibilità in forza di specifiche disposizioni normative»

«Le amministrazioni, decorsi due mesi dalla comunicazione di cui al comma 1, possono procedere all'avvio della procedura concorsuale per le posizioni per le quali non sia intervenuta l'assegnazione di personale ai sensi del comma 2» (comma 4).

«Le assunzioni effettuate in violazione del presente articolo sono nulle di diritto. (...)» (comma 5).

L'art. 34 del d.lgs. n. 165 del 2001 enuncia esplicitamente il principio per cui il personale in esubero presso pubbliche amministrazioni, sia statali che locali, deve poter essere ricollocato durante il periodo di mobilità presso altre amministrazioni sia per evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro sia anche per realizzare un contenimento della spesa per il personale; così come enuncia esplicitamente il principio per cui «le nuove assunzioni sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco».

Ciò posto, per la Consulta non può dubitarsi che a tali principi la norma (art. 34-bis) introdotta dalla legge n. 3 del 2003 non soltanto si ispira, ma dà concreta attuazione descrivendo puntualmente il procedimento attraverso il quale deve realizzarsi la ricollocazione del personale in mobilità: descrizione puntuale che, in quanto tale, costituisce non già normativa di dettaglio di spettanza della legge regionale, bensì disciplina necessariamente di competenza dello Stato, in quanto solo lo Stato può emanarne una con efficacia vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche, centrali ovvero locali, e far sì in tal modo che gli elenchi del personale in mobilità (delle amministrazioni centrali e locali) non restino tra loro incomunicabili.

La legge statale non soltanto non si ingerisce affatto nelle scelte delle amministrazioni regionali e degli enti locali circa le loro esigenze di munirsi di

nuovo personale, ma si limita a prevedere che le nuove assunzioni possano avvenire con procedure concorsuali solo dopo che sia stata verificata concretamente l'impossibilità di valersi di personale proveniente da altre amministrazioni e destinato, ove non sia possibile il suo ricollocamento, al licenziamento. Le amministrazioni pubbliche restano pertanto libere di specificare in modo dettagliato il tipo di personale del quale intendono valersi nonché la sede di destinazione.

La Corte dichiara inoltre infondata la censura secondo cui, qualora si volesse dare alla dizione "enti pubblici non economici" contenuta nell'art. 4 comma 2 un'interpretazione lata, ricomprendendo anche le regioni, si determinerebbe una lesione della relativa autonomia, in quanto si esclude che la locuzione citata possa riferirsi a detti enti; identica conclusione si impone riguardo all'art. 9 che, nel disciplinare la "*utilizzazione degli idonei di concorsi pubblici*", dispone esplicitamente che "le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono alle finalità del presente capo secondo le rispettive competenze previste dai relativi statuti e dalle norme di attuazione": sicché non v'è ragione alcuna per lamentare una indebita ingerenza della legislazione statale in una materia che le sarebbe inibita.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 29 dicembre 2004 n. 427

Materia: Politica sociale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 117 c. 3 e 4 comma e 119 Cost

Ricorrente: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003

Esito: infondatezza

Annotazioni

La Regione Emilia-Romagna con ricorso depositato il 7 marzo 2003, ha proposto questione di legittimità costituzionale in ordine a numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), e, tra queste, l'art. 80, comma 6.

La disposizione impugnata, *"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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza 29 dicembre 2004 n. 431

Materia: autonomia finanziaria delle regioni

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 119

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: legge 289/02 (Finanziaria 2003)

Esito: infondatezza

Annotazioni

La Regione Veneto, con ricorso depositato in data 7 marzo 2004, propone questione di legittimità costituzionale, tra le altre disposizioni, contro l'art. 19 della legge 289/02 (Finanziaria 2003) rilevando un contrasto con gli artt. 114, 117 3° comma, 118 e 119 Cost..

La norma impugnata *«prevede proroghe di agevolazioni per il settore agricolo con una riduzione dell'aliquota IRAP con riferimento alla competenza 2002 (ed effetti di cassa nei due anni successivi)»*.

Sul presupposto che l'IRAP sia «un'imposta ricadente nell'area del sistema tributario regionale», la Regione contesta che la disposizione suddetta – nello stabilire *«una riduzione del tributo senza peraltro prevedere alcuna forma compensativa per la finanza regionale»* – possa ritenersi *«conforme al testo e alla ratio»* degli invocati parametri costituzionali.

La Consulta con la sentenza n. 431 del 29 dicembre 2004, dichiara non fondata la questione di legittimità in quanto afferma che la disciplina sostanziale dell'IRAP rientra nella competenza dello Stato e pertanto spetta al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina di tale tributo.

La Corte aggiunge inoltre che deve ritenersi non condivisibile la tesi prospettata dalla Regione ricorrente secondo cui ogni intervento sul tributo che, o per modificazione delle aliquote o per variazioni delle agevolazioni previste, comporti un minor gettito per le Regioni, dovrebbe essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale – diversamente – verrebbe ad essere depauperata.

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, contenute nella stessa

legge finanziaria oggetto di impugnazione principale o in altre leggi, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni.

Né, d'altra parte, risulta dimostrato che l'intervento normativo compiuto sulle aliquote dell'IRAP abbia dato luogo ad una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione della Regione Veneto per l'adempimento dei propri compiti.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza 29 dicembre 2004 n. 429

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, c. 2 lett. s, della Costituzione

Ricorrente: Presidenza del consiglio dei Ministri.

Oggetto: Legge Regione Veneto 29 ottobre 2003 n. 26

Esito: inammissibilità

Annotazioni

Il Governo, con ricorso depositato in data 7 gennaio 2004, proponeva questione di legittimità costituzionale ex art. 127 1° comma Cost. in ordine all'art. 1 comma 2 della legge della Regione Veneto n. 26 del 29 ottobre 2003, per violazione degli artt. 114 e 117, 2° comma lett. s) Cost.

La disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, che aggiunge il comma 4 bis all'art. 64 della legge regionale n. 11 del 2001, prevede che nelle aree ricadenti nel perimetro dei parchi nazionali e nelle aree di protezione esterna agli stessi, le funzioni riguardanti opere o lavori di competenza degli Enti parco nazionali o da essi anche indirettamente realizzati, nonché le funzioni di cui all'art. 63, comma 1, lettera a), della medesima legge regionale, 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.

Con la prima censura viene dedotto che la norma impugnata dà luogo ad un illegittimo condizionamento dell'attività dell'Ente parco, al quale compete – ai sensi dell'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) – il rilascio del nulla osta (prodromico rispetto all'autorizzazione) per la realizzazione di interventi all'interno del perimetro del parco o nelle zone ad esso limitrofe. Vi sarebbe, quindi, la lesione della competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente", riservata, in via esclusiva, allo Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La Corte, con la sentenza n. 429 del 29 dicembre 2004, nel dichiarare infondata la questione afferma che la disposizione impugnata non incide sulle attribuzioni dell'Ente parco e non interferisce sulla sua competenza esclusiva al rilascio del nulla osta, con la precisazione che quest'ultimo è solo atto endoprocedimentale e quindi diverso rispetto all'autorizzazione paesaggistica

relativa all'intervento, agli impianti ed alle opere da realizzare all'interno del parco.

Con la seconda censura il ricorrente deduce che la norma impugnata, in violazione dell'art. 114 Cost., imporrebbe allo Stato, in modo non consentito, l'esercizio di una attività amministrativa consistente nella «stipula di una convenzione o di un accordo interistituzionale» per la determinazione delle modalità di esercizio delle prerogative dell'Ente parco.

La Corte dichiara la questione inammissibile sotto il profilo della carenza di capacità lesiva della norma impugnata. Infatti l'effettiva applicabilità della norma è subordinata alla stipula di una convenzione o di un accordo tra Ente Parco, Stato e Regione, ma qualora tali enti, secondo una valutazione discrezionale, non aderiscano a tale stipulazione, hanno la possibilità di continuare ad applicare la precedente disciplina; pertanto non può ritenersi esistente alcuna attività obbligatoria a loro carico, né alcuna limitazione alla sfera delle rispettive competenze.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza 14 dicembre 2004 n. 381

Materia: finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, 118 e 119 della Costituzione

Ricorrenti: Regione Toscana, Emilia-Romagna (n. 2 ricorsi) e della Regione Veneto

Oggetto: articoli 2, 3, comma 1, lettera a), 5, 6, 7, 8, 9, 13, comma 3, 15 e 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289

Esito: infondatezza

Annotazioni

Nella sentenza 14 dicembre 2004 n. 381 la Consulta sostiene che non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3, comma 1, lettera a), 5, 6, 7, 8, 9, 13, comma 3, 15 e 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), sollevate, in riferimento agli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, sotto il profilo che lo Stato, disciplinando, con le suddette norme, forme di condono fiscale, determina effetti sostanziali, quali l'estinzione delle sanzioni amministrative tributarie, comprese quelle accessorie, relative alle dichiarazioni condonate. Secondo la Corte, infatti, lo Stato può disporre in merito alla disciplina dei tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale, purchè "*non sia alterato il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte*" (circostanza, quest'ultima, non emersa nel giudizio) .

Riguardo all'IRAP, la Corte ribadisce quanto già espresso nelle sentenze n. 296/2003 e n. 241/2004, ovvero che l'istituzione dell'IRAP con legge statale e l'espressa attribuzione alle Regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, di competenze di carattere solo attuativo, rendono palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi "tributo proprio" della Regione " *nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dovendosi intendere il riferimento della norma costituzionale relativo ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale*". Ne consegue che la disciplina sostanziale dell'imposta rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, ed è escluso che essa possa considerarsi oggetto di legislazione concorrente

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Ordinanza 8 luglio 2004 n. 243

Ricorrente: Stato

Resistente: regione Marche

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Oggetto: legge della Regione Marche 18 Giugno 2002, n. 9 (Attività regionali per la promozione dei diritti umani, della cultura di pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale)

Esito del giudizio: estinzione del processo per sopravvenuta rinuncia al ricorso accettata dalla controparte

La Corte Costituzionale ha, con ordinanza, dichiarato estinto il processo relativo al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera d), della legge della Regione Marche 18 Giugno 2002, n. 9 (Attività regionali per la promozione dei diritti umani, della cultura di pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale).

Secondo il ricorrente, la Regione ha inteso promuovere alcuni interventi di collaborazione internazionale che non si conciliano, per materie e modalità, con le disposizioni della legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), in particolare in riferimento all'art. 1 che definisce l'azione di cooperazione internazionale quale parte integrante della politica estera nazionale.

La Regione Marche ha affermato, invece, che la legge in questione rientra nella potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3 della Costituzione. La disposizione sarebbe il frutto di una evoluzione normativa che ha visto sempre più valorizzato il ruolo della Regione di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altri Stati.

Il nuovo art. 117 Cost., distinguendo tra rapporti internazionali dello Stato e rapporti internazionali delle Regioni rende necessario far rientrare in questi ultimi non soltanto le attività promozionali e di mero rilievo internazionale ma anche tutte quelle attività che non incidono sugli indirizzi di politica estera e sul potere di concludere trattati internazionali.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Ordinanza 23 dicembre 2004 n. 416

Ricorrente: Stato

Resistente: Regione Umbria

Tipo di giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Oggetto: legge della Regione Umbria n. 1/2004 recante “Norme per l’attività edilizia”

Esito del giudizio: manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità cost. artt. 2 e 46

Il Governo con ricorso depositato in data 29 aprile 2004 ha sollevato questione di legittimità costituzionale in ordine agli artt. 2 e 46 della legge della Regione Umbria n. 1/2004 recante “Norme per l’attività edilizia”. Tali norme prevedono che a seguito dell’entrata in vigore della menzionata legge cessi nella Regione Umbria la diretta operatività delle norme statali di dettaglio in materia edilizia (ivi comprese quelle che non trovano una corrispondente disciplina nella normativa regionale) e che fino all’entrata in vigore della legge regionale in materia di vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia, di responsabilità e di sanzioni i Comuni sospendano ogni determinazione circa la conclusione dei procedimenti relativi alla definizione degli illeciti edilizi in conseguenza del condono edilizio, fatta salva comunque la facoltà degli interessati di presentare le domande di sanatoria.

Secondo il ricorrente la normativa impugnata violerebbe:

- l’art. 117, secondo comma, lettere l) e s), della Costituzione, in quanto inciderebbe sulle materie dell’“ordinamento penale” e della “tutela dell’ambiente”, affidate alla competenza esclusiva dello Stato;
- l’art. 3 della Costituzione, in quanto introdurrebbero «disuguaglianze non legittimate dal riconoscimento in Costituzione delle autonomie regionali», le quali non potrebbero «condurre a discipline differenziate nell’ambito delle materie riservate allo Stato»;
- l’art. 81 della Costituzione, in quanto la disapplicazione nel territorio di una Regione delle disposizioni statali in materia di condono edilizio determinerebbe una concreta ingerenza nella formazione del bilancio annuale dello Stato, e quindi una lesione dell’autonomia finanziaria di quest’ultimo;
- l’art. 119 della Costituzione, sia perché la disciplina impugnata comprimerebbe la competenza statale concernente il “coordinamento della finanza pubblica e dei sistemi tributari” sia a causa della pretesa incidenza delle norme oggetto del giudizio sull’«essenziale dovere

costituzionale dello Stato» di «assicurare a se stesso e agli enti a finanza derivata le risorse occorrenti»;

- l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto inciderebbe sulla determinazione dei principi fondamentali in materia di "governo del territorio";
- gli artt. 5 e 127 della Costituzione, dal momento che ai legislatori regionali non potrebbe essere consentito "di produrre norme demolitorie e di reazione", rispetto alle norme statali sul condono edilizio;
- gli art. 51 e 134 della Costituzione, senza offrire però, al riguardo, alcuna motivazione.

La Corte Costituzionale, investita della questione, con l'ordinanza n. 416 anzitutto ritiene che le censure relative agli articoli 51 e 134 della Costituzione debbano ritenersi inammissibili, in quanto non viene fornita dal ricorrente alcuna motivazione autonoma rispetto agli altri profili di doglianza.

Inoltre dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 46 della predetta legge regionale sollevate in riferimento agli altri articoli della Costituzione a seguito dell'intervento della sentenza della Corte stessa n. 196/2004 e all'art. 5 del decreto-legge n. 168 del 2004.

La citata sentenza 196/04 ha infatti riconosciuto alle Regioni un ruolo indefettibile «nella attuazione della legislazione sul condono edilizio straordinario», evidenziando come lo Stato dovesse sollecitamente provvedere alla fissazione di un termine entro il quale le Regioni potessero «determinare tutte le specificazioni cui sono chiamate dall'art. 32» del decreto-legge n. 269 del 2003. Tale decisione ha inoltre evidenziato come «la facoltà degli interessati di presentare la domanda di condono dovrà essere esercitabile in un termine ragionevole a partire dalla scadenza del termine ultimo posto alle Regioni per l'esercizio del loro potere legislativo» e il suddetto termine è stato individuato, dall'art. 5 del d.l. n. 168/04, nel 12 novembre 2004. Infine, in attuazione di tali previsioni, la Regione Umbria è intervenuta con la legge regionale 3 novembre 2004, n. 21 (Norme sulla vigilanza, responsabilità, sanzioni e sanatoria in materia edilizia), facendo così cessare l'effetto sospensivo previsto dalle disposizioni impugnate e facendo cessare la materia del contendere. La Consulta conclude affermando che nessun effetto lesivo può ritenersi prodotto per il periodo intercorrente tra l'entrata in vigore delle disposizioni della legge regionale oggetto del presente giudizio e la pubblicazione della sentenza n. 196/04.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Ordinanza 29 dicembre 2004 n. 432

Ricorrente: Stato

Resistente: Regione Toscana

Tipo di giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Oggetto: Regione Toscana n. 49/03 recanti "norme in materia di tasse automobilistiche regionali".

Esito del giudizio: cessazione della materia del contendere

Il Governo con due distinti ricorsi, solleva 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 censura 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".

Con la suddetta norma, sopravvenuta alla proposizione dei ricorsi, il legislatore statale ha dunque 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.

In considerazione di ciò, la Corte Costituzionale con l'ordinanza n. 423 del 29 dicembre 2004 ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Ordinanza 16 dicembre 2004 n. 440

Ricorrente: Regione Emilia-Romagna

Resistente: Stato

Tipo di giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Oggetto: legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003)

Esito del giudizio: cessazione della materia del contendere

La Regione Emilia-Romagna con ricorso depositato il 7 marzo 2003 propone questione di legittimità costituzionale in via principale, tra numerose disposizioni, anche dell'art. 69, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), ipotizzandone il contrasto con gli articoli 3 e 119 della Costituzione, e con il principio di ragionevolezza.

Ai sensi della disposizione impugnata – premette la ricorrente – «nell'ambito delle risorse finanziarie di cui ai d. lgs. n. 227 e n. 228 del 2001» (recanti, rispettivamente, «Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57», nonché «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57»), «un importo pari a 30 milioni di euro per l'anno 2003 è destinato all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura per le esigenze connesse agli adempimenti di cui al regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio, del 21 aprile 1970, ed al regolamento (CE) n. 1663/95 della Commissione, del 7 luglio 1995». Tale previsione legislativa, nel contemplare «un finanziamento destinato all'AGEA, per i pagamenti connessi all'attuazione di normativa comunitaria», parrebbe ignorare – sempre secondo la ricorrente – che presso la Regione Emilia-Romagna opera, in luogo dell'ente nazionale suddetto, un'apposita agenzia (Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura – AG.R.E.A.), di talché l'impugnato articolo di legge avrebbe «escluso, senza alcuna ragione obiettiva di differenziazione, tale organismo dal finanziamento, in violazione degli articoli 119 e 3 della Costituzione, nonché del principio di ragionevolezza».

Il finanziamento previsto in favore dell'AGEA risulterebbe, dunque, discriminatorio nei riguardi della Regione.

La Regione precisa che l'impugnazione è prospettata in via cautelativa, in quanto l'ipotizzata discriminazione non vi sarebbe se la disposizione fosse da intendere nel senso che l'AGEA, una volta ricevuto il finanziamento, ha a sua volta l'obbligo di trasferire all'ente regionale la quota ad esso spettante.

La Corte Costituzionale, investita della questione, con ordinanza n. 440 del 29 dicembre 2004, pur dichiarando ammissibile la questione interpretativa

giacché «il giudizio in via principale (...) può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili», tuttavia rileva che successivamente alla proposizione del ricorso la disposizione censurata risulta essere stata interpretata ed applicata in modo conforme agli evocati parametri costituzionali ed all'interesse fatto valere in giudizio dalla ricorrente, ossia consentendo che il finanziamento destinato all'AGEA venga ripartito in quote spettanti agli organismi pagatori delle Regioni.

Essendo pertanto sopravvenuta una situazione di carenza di interesse della ricorrente alla prosecuzione del giudizio, la Consulta dichiara la cessazione della materia del contendere.

REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Atti di promuovimento dei giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale

GU n. 45 del 17-11-2004

Ricorrente: Governo

Estremi del ricorso: n. 100 ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2004

Oggetto: legge della Regione Abruzzo n. 23 del 05 agosto 2004, recante norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica

Limiti violati: artt. 117, comma 2, lett. l) e lett. p), Cost.).

Il Governo ha presentato ricorso alla Corte Costituzionale per far dichiarare costituzionalmente illegittime le seguenti disposizioni della legge della Regione Abruzzo n. 23 del 05 agosto 2004, recante norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica:

- Art. 4 comma 4 e art. 7 comma 4 lett. b): vietando alle società a capitale interamente pubblico proprietarie di reti, impianti, dotazioni patrimoniali e beni essenziali all'espletamento di un servizio pubblico locale o affidatarie dirette della gestione del servizio, nonché loro collegate o controllate, di partecipare alle gare di cui all'art. 13 comma 5 d.lgs. 267/2000 per la scelta del soggetto gestore del servizio e prevedendo l'immediata operatività del divieto, contrastano con la normativa statale che stabilisce invece una disciplina transitoria per cui il divieto non sarà operativo sino al 31 dicembre 2006 (art. 113, comma 15-quater T.U.E.L.) e violano la competenza esclusiva dello stato in materia di tutela concorrenza.
- Art. 7 comma 1 lett b): la norma in oggetto prevede un limite minimo (40% del capitale sociale) per la partecipazione azionaria del socio privato, da scegliere con procedura ad evidenza pubblica, della società mista cui può essere conferita la titolarità della gestione del servizio pubblico a rilevanza economica. Tale previsione, non contemplata dalla normativa statale (art. 113, comma 5, lett. b) del T.U.E.L.), appare irrazionale e quindi in contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto contrasta con la scelta del legislatore nazionale di non fissare alcun limite alla partecipazione. È ravvisabile inoltre la violazione della competenza statale relativa alla determinazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica nonché la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.
- Art. 7 comma 4 lett. D): b la norma fa divieto alle società a capitale interamente pubblico, affidatarie dirette della gestione del servizio pubblico, di conferire incarichi professionali, di collaborazione e di qualsiasi altro genere in favore di persone e/o società legate da rapporti di dipendenza e/o di collaborazione con l'ente o gli enti titolari del capitale

sociale, come tali obbligati ad esercitare sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

In quanto essa intenda ricondurre alla trasgressione del divieto la nullità dell'atto costitutivo del rapporto vietato, sarebbe ravvisabile un'invasione della competenza in materia di ordinamento civile spettante in via esclusiva allo Stato (art. 117, comma 2, lett. l) nonché un contrasto con i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi.

- Art. 7 comma 4 lett f): nel prevedere che le società a capitale interamente pubblico affidatarie del servizio pubblico siano obbligate al rispetto delle procedure di evidenza pubblica imposte agli enti locali per l'assunzione di personale dipendente, pone a carico di società private obblighi e oneri non previsti per l'instaurazione dei rapporti di lavoro nel settore privato invadendo quindi la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l) Cost.).
- Art. 7 comma 4 lett g): la norma, nel prevedere l'ineleggibilità a sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale dei Comuni e delle Province titolari del capitale sociale delle società affidatarie della gestione del servizio pubblico per i legali rappresentanti ed i componenti degli organi esecutivi delle società medesime, invade la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Atti di promuovimento dei giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale

GU n. 45 del 17-11-2004

Ricorrente: Governo

Estremi del ricorso: n. 101 ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2004

Oggetto: legge della Regione Umbria n. 18 del 06 agosto 2004 recante "interventi di assistenza sanitaria in favore di paesi extracomunitari in gravi difficoltà assistenziali sanitarie".

Limiti violati: art. 117 comma 2 lettera a) Cost.).

Il Governo ha presentato ricorso alla Corte Costituzionale contro la legge della Regione Umbria n. 18 del 06 agosto 2004 recante "interventi di assistenza sanitaria in favore di paesi extracomunitari in gravi difficoltà assistenziali sanitarie".

Gli interventi previsti dalla legge regionale citata consistono nell'erogazione da parte delle aziende sanitarie di prestazioni di alta specializzazione a favore di extracomunitari provenienti da paesi in gravi difficoltà assistenziali sanitarie, assistenza sanitaria per motivi umanitari a cittadini di origine umbra residenti nei paesi extracomunitari in particolare stato di bisogno, interventi sanitari nei paesi d'origine valorizzando le risorse umane disponibili nell'area di intervento anche attraverso la formazione del personale tecnico-sanitario da effettuarsi presso la Regione o nel paese oggetto dell'intervento stesso, invio di attrezzature medico chirurgiche non utilizzate nei paesi oggetti dell'intervento anche tramite organizzazioni umanitarie che verranno individuate dalla competente struttura regionale.

La menzionata normativa, nel prevedere interventi qualificabili come di cooperazione allo sviluppo, presenterebbe profili di incostituzionalità per mancato coordinamento con il Ministero degli affari esteri in ordine sia ai paesi destinatari delle richiamate attività sia alle modalità attraverso cui operare nel quadro della politica nazionale e per invasione della competenza esclusiva statale in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato (art. 117 comma 2 lettera a) Cost.).