

## **Osservatorio Legislativo Interregionale**

Roma, 8-9 febbraio 2007

### ***Rassegna sulle sentenze della Corte Costituzionale d'interesse per le Regioni a Statuto ordinario***

(periodo 16 dicembre 2006 - 31 gennaio 2007)

A cura di: **Ilaria Buglioni**  
(Consiglio regionale delle Marche – Area processi normativi)

## CORTE COSTITUZIONALE- REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**Sentenza:** 412/2006

**Materia:** sistema tributario dello Stato

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, comma secondo, lett. e); art 119 della Costituzione.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei Ministri.

**Oggetto:** artt. 7, comma 3; 9, comma 1; 11 comma 3bis della legge della regione Molise 13 gennaio 2005, n. 1, come modificata dalla legge regionale 10 ottobre 2005, n. 34; art. 14 della l.r. n. 34/2005.

**Esito:** illegittimità costituzionale degli artt. 7, comma 3 (quale sostituito dall'art. 6 della l.r. n. 34/2005) e 9, comma 1 (quale sostituito dall'art. 8, comma 1 della l.r. n. 34/2005) della l.r.1/2003 nonché dell'art. 14 della l.r. n. 34/2005; infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3bis della l.r. n. 1/2003.

### **Annotazioni:**

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso n. 96/2005, ha impugnato diverse disposizioni della legge della regione Molise 13 gennaio 2003, n. 1 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'art. 3 della legge 20 dicembre 1995, n. 549), come modificata dalla legge regionale 10 ottobre 2005, n. 34.

In particolare il ricorrente ha denunciato una lesione da parte della disciplina regionale impugnata alla potestà legislativa esclusiva statale di cui all' art. 117, comma secondo, lett. e) della Cost. (sistema tributario dello Stato), mediante l'introduzione di una disciplina difforme da quella contenuta nella legge 12.12.1995, n. 549, nonché una violazione dell'art. 119 della Cost. a causa del mancato rispetto dei limiti imposti all'autonomia finanziaria e tributaria regionale.

Sono stati censurati, in particolare:

- a) l'articolo 6 della citata legge regionale n. 34 del 2005\_nella parte in cui, sostituendo il comma 3 dell'art. 7 della suddetta legge regionale 13 gennaio 2003, n. 1, prevede che le modalità di versamento del tributo speciale sono fissate «con apposito provvedimento della Giunta regionale» in quanto tale disposizione si porrebbe in contrasto con il comma 30 dell'art. 3 della legge statale n. 549 del 1995 che demanda invece alla legge regionale la individuazione delle modalità di versamento del tributo in questione. Secondo il ricorrente, infatti, la norma censurata viola gli evocati parametri costituzionali modificando illegittimamente la «conformazione normativa del tributo quale dettata dalla norma statale» ed attribuendo alla Giunta regionale la competenza ad emanare un provvedimento amministrativo, «senza [...]

indicare neppure i criteri e i principi cui la stessa giunta si dovrebbe attenere nel disciplinare in concreto le modalità di versamento del tributo»;

- b) l'articolo 8 della legge regionale n. 34 del 2005, il quale, sostituendo il comma 1 dell'art. 9 della legge regionale n. 1 del 2003, prevederebbe, contrariamente a quanto dispone la normativa statale, un trattamento sanzionatorio differenziato per la omessa registrazione delle operazioni di conferimento dei rifiuti e per la infedele registrazione delle stesse comminando, in entrambi i casi, sanzioni amministrative determinate in una percentuale fissa dell'entità del tributo dovuto;
- c) l'art. 10 della l. r. n. 34/2005 in quanto tale disposizione, mediante l'inserimento del comma 3bis nell'art. 11 della l.r. n. 1/2003, renderebbe inapplicabili, con riguardo al trattamento sanzionatorio previsto per chi esercita attività di gestione di una discarica abusiva ovvero abbandona, scarica o effettua deposito incontrollato di rifiuti, le misure agevolative di cui dal comma 4 dell'art. 9 della stessa legge regionale secondo il quale le sanzioni da comminare sono ridotte ad un quarto se, entro il termine per ricorrere alle Commissioni tributarie, intervengano l'adesione del contribuente ed il contestuale pagamento del tributo e della sanzione. Secondo la difesa erariale, invece, la corrispondente disposizione statale (art. 3, comma 32, della l. 549/1995), che dispone il cumulo fra le sanzioni amministrative correlate alle illustrate tipologie di illeciti, consente anche in questo caso il pagamento in misura ridotta della sanzione prevista per l'omessa o infedele registrazione, poiché la norma regolativa di quest'ultima fattispecie è richiamata *in toto*, e dunque anche nella parte in cui definisce le condizioni per l'ammissione al trattamento agevolato.
- d) l'art. 14 della l.r. n. 34/2005 in quanto, prevedendo, con legge regionale, l'aumento del tributo a partire dal 1/01/2006, contrasterebbe con l'art. 3, comma 29 della legge statale n. 549/1005 secondo il quale la legge regionale che fissa l'ammontare dell'imposta in oggetto deve essere emanata entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, intendendosi in mancanza prorogata la misura vigente.

La Corte Costituzionale, per risolvere le questioni di legittimità costituzionale sollevate, ha ribadito un proprio orientamento giurisprudenziale ormai consolidato secondo il quale "...la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con la conseguenza che l'esercizio della potestà legislativa delle regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale. Si tratta, infatti, di un tributo che va considerato statale e non già "proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale (cfr. sentenze n. 397 e 335 del 2005 concernenti lo stesso tributo speciale oggetto del presente giudizio; analogamente, a proposito delle tasse automobilistiche e dell'IRAP, le sentenze n. 431, n. 381 e n. 241 del 2004, n. 311, 297 e n. 296 del 2003; in generale, le sentenze n. 37 e 29 del 2004).

Ciò premesso e passando all'esame delle singole censure, la pronuncia in esame, ha confrontato la disciplina regionale impugnata e le norme statali interposte al fine di verificare la sussistenza della eccepita difformità.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto fondata la questione di legittimità costituzionale sub a) evidenziando che la norma regionale impugnata (art. 7, comma 3, così come modificato dall'art. 6 della l.r. n. 34/2005) eccede i limiti fissati dalla norma statale quanto alla fonte regionale utilizzabile per la regolazione delle modalità di versamento del tributo speciale (cfr. sent. n. 335/2005).

Infatti, si legge nella sentenza de qua, la materia della fissazione delle modalità di versamento del tributo speciale riguarda direttamente un tributo proprio dello Stato e, pertanto, rientra nella competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, comma secondo, lett. e) della Cost. e non nelle "competenze di gestione amministrativa proprie della regione", come sostenuto dalla resistente.

E' stata, inoltre, dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell' art. 9, comma 1 della l.r. n. 1/2003 (sub b) il quale, al contrario della disciplina statale (art. 3, comma 31 della legge n. 549/1995), prevede sanzioni amministrative diversificate, anziché la medesima sanzione, per l'omessa registrazione delle operazioni di conferimento e per l'infedele registrazione delle operazioni medesime.

Infatti, essendo di competenza del legislatore statale anche la disciplina sanzionatoria del tributo in questione, sussiste quindi il denunciato contrasto tra la norma regionale e la norma statale interposta.

Non è stata ritenuta, invece, fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo al comma 3bis, dell'art. 11 della l.r. n. 1/2003 (sub c).

Tale ultima disposizione prevede, infatti, che l'applicazione delle sopra menzionate misure agevolative non è ammessa solo per le violazioni direttamente individuate dal comma 1 del medesimo articolo, ossia per l'esercizio dell'attività di gestione di una discarica abusiva e per le similari fattispecie dell'abbandono, scarico o deposito incontrollato di rifiuti; tale divieto di riduzione, invece, non opera per le violazioni di cui all'art. 9 della legge regionale come richiamate dallo stesso comma 1, poiché questo richiamo ha il solo fine di permettere l'applicazione congiunta delle sanzioni prescritte da un lato per la violazione degli obblighi strumentali di registrazione e di dichiarazione, dall'altro per l'attività di gestione di una discarica abusiva e non quello, attribuitogli dal ricorrente, di individuare le violazioni alle quali non è applicabile il beneficio sanzionatorio in questione.

La modifica introdotta con il comma 3-bis non altera, dunque, la conformità del regime sanzionatorio regionale a quello statale. Infatti, anche il combinato disposto dei citati commi 31 e 32 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995 limita, nel caso di esercizio di attività di discarica abusiva, l'applicazione degli "sconti sanzionatori" alle violazioni degli obblighi strumentali di registrazione e di dichiarazione.

La Corte Costituzionale, infine, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della l.r. n. 34/2005 in quanto tale previsione normativa fissa, per l'applicazione del nuovo ammontare del tributo speciale, un termine di decorrenza contrastante con quello stabilito dalla evocata normativa statale interposta.

## CORTE COSTITUZIONALE- REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**Sentenza:** 413/2006

**Materia:** sistema tributario dello Stato

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, comma secondo, lett. e); art 119 della Costituzione.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei Ministri.

**Oggetto:** art. 5 legge della regione Toscana 27 dicembre 2005, n. 70 (Legge Finanziaria per l'anno 2006)

**Esito:** illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata.

### **Annotazioni:**

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato innanzi alla Corte Costituzionale l'art. 5 della legge 27 dicembre 2005, n. 70 della Regione Toscana (Legge Finanziaria per l'anno 2006) il quale sostituisce l'art. 23-bis, comma 1, della legge della stessa Regione 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549), per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119 della Costituzione.

L'Avvocatura di Stato ha eccepito il contrasto tra la disposizione regionale censurata, nella parte in cui prevede un nuovo ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza 1 gennaio 2006, e l'art. 3, comma 29 (Misure per la razionalizzazione della finanza pubblica) secondo cui la legge regionale che fissa l'ammontare dell'imposta deve essere emanata "entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo", intendendosi prorogata la misura vigente in caso di mancato rispetto di tale termine.

La Corte Costituzionale, analogamente a quanto sostenuto nella precedente sent. n. 412/2006, ha riconosciuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata evidenziando che la norma impugnata fissa per l'applicazione del nuovo ammontare del tributo speciale in oggetto, u termine di decorrenza diverso da quello stabilito dalla norma statale interposta.

Nella pronuncia in esame viene, infatti, ribadito che: "...la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Cost., e, di conseguenza, l'esercizio della potestà legislativa delle regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale. Si tratta, infatti, di un tributo che va considerato statale e non già "proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale" (cfr., tra le altre, sent. n. 412/2006). Nella specie, il comma 29 dell'art. 3 della legge statale n. 549 del 1995 prevede che «l'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio

di ogni anno per l'anno successivo» (primo periodo del comma), e che, «in caso di mancata determinazione dell'importo da parte delle regioni entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, si intende prorogata la misura vigente» (secondo periodo dello stesso comma).

Con la norma censurata, la Regione, sostituendo il previgente art. 23-*bis*, comma 1, della legge regionale 29 luglio 1996, n. 60, determina, invece, il nuovo ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi «a decorrere dal 1° gennaio 2006». Pur essendo contenuto in una legge regionale promulgata il 27 dicembre 2005 e, quindi, intervenuta successivamente al 31 luglio 2005, il denunciato art. 5 fissa, pertanto, l'ammontare del tributo con effetto dal 1° gennaio 2006, in evidente violazione del citato secondo periodo del comma 29 dell'art. 3 della legge statale n. 549 del 1995.

I Giudici Costituzionali hanno sottolineato, infine, come sia irrilevante il fatto che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata comporterebbe l'applicazione, per l'anno 2006, di un'aliquota maggiore di quella prevista dalla norma censurata per il tributo relativo ai rifiuti provenienti dalle attività minerarie, estrattive, edilizie, lapidee e metallurgiche. Tale circostanza, infatti, è ininfluenza ai fini del presente giudizio, perché è la stessa norma statale interposta a disporre la proroga della «misura vigente» del tributo nel caso di intempestiva determinazione regionale del nuovo ammontare, senza attribuire alcun rilievo al fatto che tale nuovo ammontare possa essere superiore o inferiore a quello prorogato.

## CORTE COSTITUZIONALE- REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**Sentenza:** 425/2006

**Materia:** ordinamento civile; formazione professionale ed istruzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, comma secondo, lett. l) ed n) e terzo comma della Costituzione.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei Ministri.

**Oggetto:** legge della regione Marche 25 gennaio 2005, n. 2 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro)

**Esito:** infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata

### **Annotazioni:**

Con sentenza n. 425, depositata il 19 dicembre 2006, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 4, della legge della Regione Marche 25 gennaio 2005, n. 2 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) sollevata, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e n), e terzo comma, della Costituzione.

Ha inoltre dichiarato cessata la materia del contendere riguardo alle ulteriori questioni di legittimità costituzionale degli articoli 10, comma 1, 11, commi 1 e 2, 13, comma 3, 20, commi 2, 3 e 4, della medesima legge della Regione Marche n. 2/2005 proposte in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

Nelle more del giudizio la regione Marche ha, infatti, emanato la legge 10 febbraio 2006, n. 4 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 25 gennaio, n. 2 – “Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro”) e il ricorrente ha dichiarato di non aver più interesse a mantenere l'impugnazione ad eccezione della parte di questa rivolta contro la disposizione del citato art. 17, comma 4, rimasta identica anche a seguito delle sopravvenute modifiche, ed ha depositato parziale rinuncia, accettata in udienza dalla difesa della Regione.

L'art. 17, comma 4 della legge n. 2 /2005, non modificato dalla successiva l.r. n. 4/2006 dispone che: “la formazione teorica da espletarsi nel corso dell'apprendistato deve essere svolta secondo le modalità previste dalla contrattazione e comunque, in prevalenza, esternamente all'azienda”.

L'Avvocatura di Stato ha censurato tale disposizione con riferimento all'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., in quanto ritenuta lesiva delle competenze statali in materia di “ordinamento civile” e di “istruzione”, nonché in riferimento all'art. 49, lettera a), del d.lgs. n. 276 del 2003, da considerare norma interposta – con riferimento alla materia tutela e sicurezza del lavoro riservata alla competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. – il quale prevede la

possibilità per l'apprendista di acquisire al termine del rapporto di lavoro una qualifica «sulla base degli esiti della formazione aziendale od extra-aziendale senza porre alcuna limitazione e prescrizione quanto alle modalità con le quali la formazione viene svolta dall'apprendista»».

La Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità sollevata richiamando quanto già affermato con la recente sentenza n. 406 /2006 e cioè che la disciplina dell'apprendistato è costituita da norme che attengono a materie rientranti nelle diverse competenze legislative previste dall'attuale articolo 117 della Costituzione (esclusiva dello Stato, concorrente e residuale delle Regioni) e che alla composizione delle relative interferenze provvedono strumenti attuativi del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2005).

La Corte ha osservato, altresì, che, mentre la formazione da impartire all'interno delle aziende attiene precipuamente all'ordinamento civile, la disciplina di quella esterna rientra nella competenza regionale concorrente in materia di formazione professionale, con interferenze però con altre materie, in particolare con l'istruzione riguardo alla quale il legislatore statale può dettare sia norme generali (art. 117, comma secondo lett. n) sia principi fondamentali (art. 117, comma terzo della Cost).

Sulla base di tali considerazioni nella pronuncia in esame è stato evidenziato come sia la stessa legislazione statale ad attribuire alle regioni compiti anche normativi in materia di definizione dei profili formativi, dei rapporti tra siffatti profili e la definizione della formazione, con riguardo all'eventuale ulteriore istruzione e in coerenza con il collegamento che lo stesso legislatore statale ha voluto stabilire tra lo svolgimento dei rapporti di lavoro a contenuto anche formativo e il settore dell'istruzione.

La disciplina statale, da un lato, per l'apprendistato professionalizzante prevede un monte ore minimo (centoventi ore) per la formazione interna ed esterna, senza distinguere tra queste; dall'altro, per l'apprendistato finalizzato all'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, rimette alle Regioni «la regolamentazione e la durata dell'apprendistato (...) per i soli profili che attengono alla formazione, in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, le università e le altre istituzioni formative».

La Corte Costituzionale ha precisato, a tale proposito, che la disposizione regionale censurata non modifica il monte ore complessivo di formazione, limitandosi a stabilire un generico criterio di prevalenza della formazione teorica (di competenza regionale) nel senso di un suo svolgimento all'esterno dell'azienda, peraltro in conformità a quanto notoriamente già avviene; essa, inoltre, non impone, di per sé, alcuna limitazione al conseguimento della qualifica perseguita agli effetti lavorativi e del prosieguo dell'istruzione.

La pronuncia in esame, come già evidenziato, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, a causa dell'insussistenza del denunciato contrasto con i parametri evocati.



## CORTE COSTITUZIONALE- REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**Sentenza:** 441/2006

**Materia:** tutela dell'ambiente

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** art. 117, comma secondo, lett. s) della Costituzione.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei Ministri.

**Oggetto:** art. 26, comma 5 della legge della regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), come sostituito dall'art. 2 della l.r. 7 agosto 2002, n. 19 (Modifiche alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26)

**Esito:** illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata.

### **Annotazioni:**

Con la pronuncia in esame è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt 97, 117, comma secondo lett. l) ed s) e terzo comma della Cost., dell'art. 26, comma 5 della legge della regione Lombardia 16 agosto 2003, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), così come sostituito dall'art. 2 della legge della regione Lombardia n. 19 del 7 agosto 2002, nella parte in cui dispone che: "I richiami vivi possono essere tenuti privi di anello. Per la loro legittima detenzione fa fede, per i richiami di cattura, la documentazione esistente presso la Provincia e, per i richiami di allevamento, la documentazione propria del cacciatore".

Il giudizio di legittimità costituzionale era stato promosso dal TAR Lombardia (ordinanza 27 luglio 2004) sul ricorso proposto da WWF Italia ed altri contro la regione Lombardia,

Il remittente, in particolare, dopo aver evidenziato che la disciplina relativa all'individuazione dei limiti entro i quali è consentito l'esercizio venatorio rientra nella competenza legislativa esclusiva dello stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo , lett. s) della Cost., ha rilevato che la norma impugnata contrastava con le previsioni contenute nell'art. 5 della legge n. 157/2002 il quale, al fine di garantire idonea tutela alla fauna, prevede l'inamovibilità dell'anello identificativo dei richiami vivi impedendone, in tale modo, la cattura ed il commercio illeciti.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto fondata la questione di legittimità sollevata evidenziando quanto segue:

- l'art. 26 della legge regionale n. 26 del 1993, al comma 5, prevede la possibilità per i cacciatori di detenere richiami vivi privi di anello di riconoscimento, detenzione che è considerata legittima, per i richiami di cattura, sulla base della documentazione esistente presso la Provincia e, per i richiami di allevamento, sulla base della documentazione in possesso del cacciatore;

- tale disciplina si pone in contrasto con l'art. 5 della legge n. 157 del 1992, il quale prevede, al comma 7, che «È vietato l'uso di richiami che non siano identificabili mediante anello inamovibile, numerato secondo le norme regionali che disciplinano anche la procedura in materia» e, al successivo comma 8, che la «sostituzione di un richiamo può avvenire soltanto dietro presentazione all'ente competente del richiamo morto da sostituire»;
- la norma statale sopra riportata, nel disciplinare le modalità di esercizio della caccia, fissa standard minimi e uniformi di tutela della fauna la cui determinazione appartiene in via esclusiva alla competenza del legislatore statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione (cfr. sent. n. 313/2006).

Da ciò consegue che l'impugnata norma regionale nel consentire, seppure previa tenuta di apposita documentazione, la possibilità di rimuovere il suddetto anello introduce una deroga alla citata disciplina statale, deroga che contrasta con la finalità di tutela da quest'ultima perseguita, non potendosi in alcun modo ritenere fungibile il sistema di controllo previsto dall'art. 5 della legge n. 157 del 1992 con quello introdotto dal legislatore regionale.

La declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata comporta l'assorbimento di ogni ulteriore e diverso profilo di censura prospettato dal rimettente.

## CORTE COSTITUZIONALE- REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**Sentenza:** n. 451/1006

**Materia:** Edilizia residenziale pubblica (governo del territorio); interventi speciali di cui all' art. 119, comma quinto della Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 117, terzo e sesto comma e 119 della Costituzione

**Ricorrente:** regione Emilia Romagna

**Oggetto:** art. 3, commi da 108 a 115 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato)- legge finanziaria 2004.

**Esito:** non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

### **Annotazioni:**

La regione Emilia-Romagna, con ricorso n. 33/2004, ha sollevato questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (e tra queste anche dell'art. 3, commi da 108 a 115) in riferimento agli artt. 117, commi terzo e sesto e 119 della Costituzione.

In particolare la ricorrente ha censurato le seguenti disposizioni normative:

- i commi da 112 a 115 dell'art. 3 in quanto essi introducendo, in materia di edilizia residenziale pubblica, disposizioni puntuali sulla stipula delle convenzioni tra il comune e le imprese di costruzione, sui requisiti di reddito, sulla dimensione massima degli alloggi, sulla durata dei contratti di locazione e i loro rinnovi, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. che demanda allo Stato solo la determinazione dei principi fondamentali o dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio abitativo;
- i commi 108, 109 e 110 del medesimo articolo in quanto essi, istituendo un "Fondo per l'edilizia a canone speciale" senza prevedere alcuna forma di collaborazione con le regioni, non rispetterebbero l'art.119 della Costituzione il quale, dopo la legge costituzionale n. 3/2001, non consente l'esistenza di fondi speciali gestiti da organi dello Stato in materie di competenza regionale;
- il comma 111 dello stesso art. 3 in quanto esso, attribuendo al Ministro delle infrastrutture poteri di tipo regolamentare di elevata discrezionalità e rilevanza politica per la determinazione delle agevolazioni fiscali a favore degli investimenti (lettera a) e della misura in cui i redditi derivanti dalla locazione concorrono a determinare la base imponibile dei percettori (lettera b), lederebbe il disposto dell' art. 117, sesto comma della Cost., per il mancato rispetto del limite stabilito per l'esercizio della potestà regolamentare dello Stato;
- il medesimo comma 111 nella parte in cui, stabilendo che il costo delle misure ivi previste vada detratto dalla dotazione finanziaria del Fondo, violerebbe il

principio di leale collaborazione . In tale modo, infatti, la determinazione dell'entità del finanziamento delle funzioni proprie regionali e degli enti locali sarebbe rimessa all'esclusivo potere unilaterale del Ministro, senza prevedere un coinvolgimento delle regioni e dei comuni.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate evidenziando, in primo luogo, la necessità di rileggere il contenuto di queste alla luce della disciplina complessiva in esse contenuta.

Nella pronuncia in esame è stato, quindi, rilevato a tale proposito che :

- il "Fondo per l'edilizia a canone speciale", istituito ai sensi del comma 108 della legge n. 350 del 2003 presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è finalizzato alla stipulazione di contratti di locazione a canone speciale in favore di soggetti il cui reddito annuo sia superiore a quello massimo previsto dalle leggi regionali per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma inferiore all'importo determinato, ai sensi della stessa legge n. 350/2003, dalla Regione nel cui territorio si trovano le unità immobiliari in oggetto;
- l'obiettivo principale è, quindi, quello di favorire un ampliamento dei soggetti beneficiari di un canone agevolato, allo scopo di rimuovere quei limiti che ostacolano la fruizione del diritto sociale all'abitazione, soprattutto nei casi in cui le quotazioni di mercato delle locazioni risultano particolarmente elevate a causa dell'alta tensione abitativa;
- propri per tali motivi le disposizioni normative censurate stabiliscono che, annualmente e con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, si attui una ripartizione del suddetto Fondo tra le regioni nei cui territori si trovano i comuni ad alta densità abitativa in modo proporzionale alla popolazione complessiva dei comuni compresi negli elenchi e previo parere delle competenti commissioni parlamentari. Si prevedono, quindi, le modalità del riparto del Fondo e si individuano quali destinatari delle misure previste dalla disciplina in esame i «comuni ad alta tensione abitativa» e cioè quei comuni individuati con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) «sentite le regioni», come stabiliscono talune specifiche disposizioni;
- le somme in tal modo stanziate sono, quindi, utilizzate per l'attuazione di programmi finalizzati alla costruzione e al recupero di unità immobiliari site nel territorio di comuni classificati ad alta tensione abitativa. Pur nel silenzio della norma, deve ritenersi che la predisposizione di tali programmi sia rimessa alla competenza regionale in quanto si tratta di interventi che investono il settore dell'edilizia e che, dunque, attengono, sotto tale profilo, alla materia del "governo del territorio", attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.);
- al fine, poi, di incentivare gli investimenti necessari per i predetti programmi, il comma 111 contempla talune agevolazioni fiscali in favore delle Regioni, lasciando la loro individuazione ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze mentre l'attuazione concreta dei programmi, predisposti dalle Regioni spetta ai comuni i quali dovranno provvedere alla stipula con le imprese di costruzione di una convenzione.

Alla luce di quanto sopra esposto, i Giudici costituzionali hanno ritenuto che la disciplina contenuta nelle norme denunciate integri uno di quegli "interventi speciali" cui fa riferimento l'art. 119, quinto comma, della Costituzione e cioè interventi che, essendo aggiuntivi rispetto al finanziamento delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti locali (art. 119, quarto comma), devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella stessa norma costituzionale (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; rimuovere gli squilibri economici e sociali; favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona), o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni e debbono, inoltre, essere indirizzati a determinati comuni, province, città metropolitane e regioni. Un siffatto intervento costituisce, in definitiva, un intervento speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione, in quanto rivolto a sostegno di determinati comuni (quelli ad alta densità abitativa) per finalità di solidarietà sociale e per promuovere l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Le norme censurate, nel consentire un idoneo coinvolgimento regionale nell'attuazione delle politiche facenti capo al Fondo, soddisfano, peraltro, anche l'esigenza di non escludere le Regioni dall'esercizio di qualsiasi compito di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio; esigenza che nasce qualora la particolare misura disposta ai sensi del quinto comma dell'art. 119 Cost. coinvolga effettivamente ambiti di competenza regionale.

Nell'ipotesi in esame, all'autonomia regionale è riservato, infatti, un adeguato spazio di intervento nella fase di ripartizione delle risorse del Fondo attraverso la definizione dell'elenco dei comuni ad alta tensione abitativa, la cui consistenza demografica assurge, appunto, a criterio per la distribuzione degli stanziamenti. Le regioni non solo devono essere "sentite" dal CIPE ai fini della predisposizione dell'elenco di detti comuni, ma ad esse è affidata, nel rispetto di criteri sottoposti al vaglio della Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome, l'individuazione stessa dei comuni ad alta tensione abitativa.

Sempre alle Regioni, nel rispetto della loro competenza concorrente in materia di "governo del territorio", è rimessa la predisposizione dei programmi abitativi, alla cui attuazione concreta dovranno poi provvedere i comuni interessati.