

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO
Direzione per l'Assistenza legislativa

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

ANNO 2003

A cura di
Mirella Gallinaro

Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma, 3 – 4 giugno 2004

**Sentenze della Corte Costituzione
relative alle Regioni a Statuto Ordinario
Anno 2003**

<u>sent./ord.</u>	<u>giudizio</u>	<u>ricorrente</u>	<u>resistente</u>	<u>esito</u>	<u>materia</u>
sent n. 13	c. attribuzione	Pres. Consiglio	Veneto	fondato	Attività internazionali
ord n. 15	principale	Pres. Consiglio	Toscana	estinzione per sopravvenute modificazioni lr	Controlli –potere sostitutivo
ord n. 20	incidentale	TAR Puglia	Puglia	restituzione atti	Personale
ord n. 24	principale	Puglia	Pres. Consiglio	estinzione per rinuncia accettata	Acquedotti
sent n. 27	incidentale	TAR Lombardia	Lombardia	infondato	Farmacie
sent n. 47	incidentale	TAR Lombardia	Lombardia	fondato	Circoscrizioni comunali
ord n. 53	c. attribuzione	Pres. Consiglio	Puglia	cessazione materia del contendere	Intervento sostitutivo per piano paesistico
sent n. 88	c. attribuzione	Emilia – Romagna	Pres. Consiglio	non fondato	Sanità pubblica
sent n. 93	principale	Lombardia	Pres. Consiglio	infondato	Acque termali
sent n. 94	principale	Pres. Consiglio	Lazio	infondato	Tutela e valorizzazione dei locali storici
sent n. 95	c. attribuzione	Campania	Pres. Consiglio	infondato e inammissibile	Calamità naturali
sent n. 96	principale	Veneto	Pres. Consiglio	infondato e inammissibile	Ambiente (tutela dell')
sent n. 114	c. attribuzione	Liguria	Pres. Consiglio	inammissibile per cessazione della materia del contendere	Ambiente (tutela dell')
sent n. 115	incidentale	Cons Stato	Lombardia (Azienda Sanitaria USSL n. 1 - Varese)	infondato	Personale USSL mansioni superiori

sent./ord.	giudizio	ricorrente	resistente	esito	materia
sent n. 148	incidentale	Regione Puglia	Tribunale di Bari	fondato	Urbanistica vincoli espropriativi
sent n. 150	c. attribuzione	Molise	Stato	inammissibile per errata ricostruzione del quadro normativo	Demanio
ord n.168	c. attribuzione	Emilia Romagna Toscana	Stato	cessazione della materia del contendere (annullato l'atto con sentenza passata in giudicato)	
ord n. 168	incidentale	TAR Lazio	Lazio	infondato	Personale regionale
sent n. 196	principale	Governo	Abruzzo Calabria	parzialmente infondato fondato(per Calabria)	Disposizioni elettorali e Proroga organi della Regione
sent n. 197	principale	Piemonte Lombardia Veneto Liguria	Pres. Consiglio	inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse	Turismo
ord n. 200	incidentale	Tribunale di Siena	Toscana	inammissibile per carenza di valutazione del quadro normativo e difetto di motivazione	Tutela dell'ambiente e impianti di radiocomunicazione
sent n. 201	principale	Governo	Lombardia	fondato	Incompatibilità alla carica di consigliere regionale
ord n. 216	incidentale	Tribunale di Lucca	Toscana	restituzione atti giudice remittente	Urbanistica-concessione edilizia
sent n. 222	principale	Marche	Governo	non fondato	Animali esotici (sanità veterinaria)
sent n. 226	principale	Pres. Consiglio	Puglia	fondato	Caccia calendario venatorio

sent./ord.	giudizio	ricorrente	resistente	esito	materia
sent n. 228	principale	Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, (Trento, Bolzano)	Pres. Consiglio	inammissibili e infondati	Protezione civile
ord n. 230	principale	Lombardia	Stato	estinzione per rinuncia accettata	Lavori pubblici - Infrastrutture
sent n. 241	c. attribuzione	Toscana	Pres. Consiglio		Credito sportivo
sent n. 265	c. attribuzione	Emilia Romagna	Pres. Consiglio		Ambiente
sent n. 276	c. attribuzione	Lombardia	Pres. Consiglio		Edilizia
sent n. 296	principale	Pres. Consiglio	Piemonte	fondato	Finanze e tributi
sent n. 297	principale	Pres. Consiglio	Veneto	parzialmente infondato	Finanze e tributi
sent n. 300	principale	Marche Toscana Emilia Romagna Umbria	Pres. Consiglio	parzialmente infondato	Fondazioni bancarie
sent n. 301	incidentale	TAR Lazio	Stato	parzialmente infondato	Fondazioni bancarie
sent n. 302	c. attribuzione	Emilia Romagna	Pres. Consiglio	parzialmente fondato	Lavori pubblici Regolamenti statali limiti
sent n. 303	principale	Marche, Toscana, Umbria, Campania, Basilicata, Lombardia	Pres. Consiglio	parzialmente infondato	Lavori pubblici Sussidiarietà Riparto competenze legislative
sent n. 307	principale	Pres. Consiglio	Marche, Campania, Puglia, Umbria	fondato	Ambiente Inquinamento elettromagnetico Tutela della salute
sent n. 311	principale	Pres. Consiglio	Campania	fondato	Finanze e tributi
sent n. 313	principale	Pres. Consiglio	Lombardia	fondato inammissibile fondato	Corpo forestale Potere sostitutivo Esercizio potere regolamentare

<u>sent./ord.</u>	<u>giudizio</u>	<u>ricorrente</u>	<u>resistente</u>	<u>esito</u>	<u>materia</u>
sent n. 315	principale	Pres. Consiglio	Campania	fondato	Urbanistica –registro dei fabbricati
sent n. 324	principale	Pres. Consiglio	Campania	fondato	Localizzazione siti trasmissione Potere regolamentare della Giunta
sent n. 326	c. attribuzione	Emilia Romagna	Stato	non fondato	Caccia Calendario venatorio
sent n. 327	principale	Pres. Consiglio	Marche	non fondato	Protezione civile
sent n. 329	c. attribuzione	Lombardia Lazio	Stato	inammissibile carenza di interesse per normativa sopravvenuta	Sanità pubblica Attività assistenziale dell'Università
sent n. 331	principale	Pres. Consiglio	Lombardia	parzialmente fondato	Tutela dell'ambiente e della salute Installazione impianti di telecomunicazione
sent n. 334	principale	Toscana	Stato	cessazione materia carenza di interesse per normativa sopravvenuta	Spesa sanitaria Copertura disavanzi di gestione
sent n. 338	principale	Pres. Consiglio	Piemonte	fondato	Tutela della salute Terapia elettroconvulsivante
sent n. 353	principale	Pres. Consiglio	Lazio	fondato	Tutela e sicurezza del lavoro Mobbing
sent n. 359	principale	Pres. Consiglio	Piemonte	fondato	
sent n. 361	principale	Toscana	Stato	non fondato	Tutela della Salute –sanzioni per divieto di fumo
sent n. 362	principale	Marche Toscana Basilicata Campania Emilia Romagna	Stato	cessazione della materia del contendere edilizia	Beni demaniali Edilizia

sent./ord.	giudizio	ricorrente	resistente	esito	materia
sent n. 363	principale	Emilia Romagna Marche Toscana	Stato	non fondato	Italia Lavoro spa Autonomia finanziaria regionale
sent n. 364	c. attribuzione	Liguria	Stato	estinzione per rinuncia al ricorso	Sportelli unici per impianti produttivi
ord. n. 368	incidentale	Corte d'appello di Bologna	Emilia Romagna	infondatezza della questione	Edilizia residenziale pubblica
sent n. 370	principale	Marche Toscana Emilia Romagna Umbria	Stato	parzialmente fondato	Asili nido Fondo di rotazione a destinazione vincolata
sent n. 375	incidentale	TAR Lombardia	Marche	parzialmente fondato	Agenzia di Viaggi Apertura di filiali Integrazione deposito cauzionale
sent n. 376	principale	Marche Campania Toscana Emilia Romagna Umbria	Stato	non fondato	Coordinamento finanza pubblica Accesso al mercato dei capitali
sent n. 377	principale	Campania	Stato	non fondato	Incompatibilità Legislazione elettorale degli enti locali
sent n. 378	principale	Emilia Romagna	Stato	non fondato	Utilizzo obbligatorio di pneumatici riciclati Tutela dell'ambiente
ord. n.382	principale	Umbria	Stato	estinzione per rinuncia al ricorso	Tutela del lavoro

Appunti sulla giurisprudenza costituzionale relativa alle regioni a statuto ordinario per l'anno 2003

I NUMERI E LE LORO CONSEGUENZE

Il 2003 è stato un anno..... dedicato, per larga parte, al contenzioso Stato-regioni... così si legge nella interessante relazione sulla giustizia costituzionale del 2003..che è stata abbondantemente saccheggata per stendere queste brevi note e allora innanzi tutto alcuni numeri che hanno indotto il Presidente ad alcune riflessioni generali sul ruolo della Corte

Nel corso del 2003 vi sono state complessivamente 382 decisioni, 134 sentenze e 248 ordinanze (35% e 65% del totale) e sono stati definiti 609 giudizi: il numero non è eguale perché alcune sentenze hanno riguardato più giudizi e inoltre l'anno in corso è stato caratterizzato dalla c.d. scissione dei ricorsi che si ha quando all'interno di un unico ricorso si individuano questioni relative a più materie omogenee tali da essere decise con separate decisioni. Il ricorso uno nella forma è plurimo nel contenuto. Così si legge nella relazione del Presidente della Corte sulla giustizia costituzionale del 2003: "...Esigenze di omogeneità e di univocità della decisione inducono a distinguere le materie e a procedere, quindi, alla decisione separata di ciascuna questione o gruppo di questione. In questi casi il dispositivo della pronuncia si presenta preceduto dalla formula "riservata ogni decisione sulla questione ecc." (vedi la serie di sentenze 300, 361, 362, 363, 370, 376, 377, 378, che è poi continuata nel 2004 relativa all'impugnativa di numerosi articoli della legge 28 dicembre 2001, n. 448, impugnata dalle regioni Marche, Toscana, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Umbria e le sentenze 201, 313 e 331 tutte relative ad un ricorso governativo sulla legge regionale n. 4/2002 della Lombardia).

Nella relazione della Corte costituzionale dell'anno 2003 si svolgono alcune interessanti considerazioni generali sulla riduzione complessiva del numero di pronunce e sull'aumento percentuale delle sentenze rispetto alle ordinanze dovuto alla riduzione del peso del giudizio incidentale e alla crescita degli altri giudizi (in via principale e per conflitto di attribuzioni) nel cui ambito la quasi totalità delle pronunce è rappresentata da sentenze evidenziando che: *"L'attività della Corte nel corso del 2003 è stata quindi dedicata, per larga parte, al contenzioso Stato-regioni (cui si riferisce quasi il 50% delle sentenze, se si sommano i dati del giudizio principale e del conflitto tra enti). **Tra le due***

grandi funzioni che caratterizzano gli organi della giustizia costituzionale (e che ne hanno connotato, storicamente, l'origine), ovvero quella di arbitraggio della ripartizione delle competenze e quella di difesa costituzionale delle libertà, prevale, forse per la prima volta nella storia della Corte costituzionale italiana, la funzione arbitrale.

Il merito delle decisioni rispecchia pienamente il grande rilievo, anche qualitativo, assunto dal giudizio sui rapporti tra Stato e regioni.

Infatti, come si vedrà, le pronunce relative ai "diritti e doveri dei cittadini", che sono prevalentemente, anche se non esclusivamente, conseguenza del giudizio incidentale, tendono a collocarsi nella linea di sviluppo di giurisprudenza sperimentata e consolidata.

E' il campo dei rapporti Stato-regioni quello in cui si possono rintracciare le maggiori novità. La riforma del Titolo V, realizzata con la legge costituzionale 3/2001, ha messo la Corte di fronte a norme costituzionali "nuove di zecca", chiamandola a una complessa opera di interpretazione, nell'ambito della quale un ausilio limitato ha fornito la precedente giurisprudenza.

Nel corso del 2002 la maggior parte delle decisioni in questo settore aveva riguardato ricorsi promossi nella vigenza del vecchio Titolo V, o problemi di diritto intertemporale, collegati al sopravvenire del nuovo parametro costituzionale, in assenza, tra l'altro, di disposizioni transitorie. E' invece nel 2003 che si affronta decisamente il merito delle questioni. Definendo il riparto delle competenze, peraltro, la Corte è in molti casi chiamata ad affrontare problematiche relative a diritti fondamentali: basti pensare al tema della tutela della salute, alla disciplina delle comunicazioni, alla tutela dell'ambiente, alla determinazione dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali. D'altra parte, non è questo un fenomeno sorprendente, in quanto le più antiche esperienze di giustizia costituzionale (a partire da quella degli Stati Uniti) testimoniano che dietro controversie che si configurano formalmente come conflitti di competenze, spesso si celano questioni relative alla garanzia dei diritti.

*Quanto alle questioni pervenute alla Corte nel corso del 2003, si tratta di ben **1196 ordinanze che promuovono giudizi incidentali**, di **98 ricorsi in via principale**, di **15 ricorsi che promuovono conflitti tra enti**, di **22 ricorsi che promuovono conflitti tra poteri dello Stato** (cui vanno aggiunti 26 ricorsi ancora da deliberare in sede di giudizio di ammissibilità) e di un giudizio di ammissibilità di referendum abrogativo. Un esame delle ordinanze di rimessione mostra, peraltro, che la maggior parte (ben il 56.35%, pari a 674 ordinanze) pone questioni relative alla nuova disciplina dell'immigrazione, spesso identiche. Il 13, 55% delle questioni, inoltre, riguarda il processo penale e il 5,43% il nuovo codice della strada. **Volendo, su tale base, allungare***

uno sguardo prospettico sul 2004, pertanto, pare di poter affermare che anche nell'anno in corso la maggior parte dell'attività delle Corti sarà dedicata alla definizione dei rapporti Stato-regioni, in piena continuità con quanto avvenuto nel 2003.". E questo ruolo arbitrale è stato giocato fino in fondo sia attraverso una interpretazione dell'articolo 117 alla luce dell'articolo 118 e dell'articolo 5 con la sentenza n. 303 cui un po' ironicamente il Presidente definisce "La pronuncia più commentata dell'anno" sia attraverso il criterio tecnico – evolutivo nella evoluzione delle materie, sia attraverso l'appello al legislatore a dare attuazione all'articolo 119.

Rinviando per quanto riguarda il criterio tecnico evolutivo nella definizione delle materie si anticipa qui il principio della possibilità di utilizzare il principio di sussidiarietà come criterio di distribuzione delle competenze non solo in ambito amministrativo ma anche legislativo.

Il nuovo articolo 117 Cost. – si afferma – distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali. In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla *clausola di supremazia* nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida...la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. E' del resto coerente con la matrice teorica e con il significato

pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidiium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto”.

La possibilità, per lo Stato, di disciplinare, in nome delle esigenze unitarie, profili delle materie di competenza concorrente che non gli competerebbero, è tuttavia temperata dall'affermazione che “i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata”. La Corte precisa che non è sufficiente una semplice evocazione dei principî di sussidiarietà e adeguatezza per “modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione”.

Tali principî non possono assumere “la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale. Ciò impone di anettere ai principî di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza 303; la possibilità che lo Stato possa giustificare la propria

potestà legislativa sulla base di un richiamo all'interesse nazionale è esclusa anche dalla sentenza 370).

Così si anticipa quanto all'autonomia finanziaria l'appello al legislatore perché sia sollecitata attuazione all'articolo 119 rinviando all'espressione della sentenza 296 la nozione di tributo proprio.

Si legge nella relazione della Corte: "Di primario rilievo per l'interpretazione dell'art. 119 è la sentenza 370. Con essa la Corte dichiara incostituzionale la disposizione che prevede un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato per funzioni (relative agli asili nido) proprie delle regioni e degli enti locali. "Il nuovo art. 119 della Costituzione – afferma la Corte – prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere "integralmente" finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del "fondo perequativo senza vincoli di destinazione", di cui al terzo comma. Gli altri possibili finanziamenti da parte dello Stato, previsti dal quinto comma, sono costituiti solo da risorse eventuali ed aggiuntive "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni, ed erogati in favore "di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni". Pertanto, nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione". In tale decisione è contenuto anche un deciso richiamo al legislatore: "appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittore con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali"."

Le decisioni relative al giudizio in via principale sono state 57, 48 sentenze e 9 ordinanze: 2 pronunciate a seguito di camera di Consiglio (339 e 357)

Le ordinanze di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio lasciano trasparire un fenomeno nuovo nei rapporti Stato-regioni, già segnalato dalla dottrina: scomparso il rinvio governativo a seguito della modifica dell'art. 127, quella che è stata definita come "contrattazione di

legittimità" tra Stato e regioni tende ad avviarsi dopo il ricorso statale, e spesso conduce alla approvazione di una nuova disciplina regionale, questa volta non impugnata dallo Stato poiché "contrattata" con reciproca soddisfazione. In questo senso possono essere lette le ordinanze **15 e 292**, di cessazione della materia del contendere, e le ordinanze di estinzione di giudizi su leggi regionali promossi dal governo (**67, 281, 342, 357**). I due casi di estinzione di un giudizio promosso da una regione hanno una diversa spiegazione: nella ordinanza **230** si dà atto di una intervenuta intesa tra la regione e il governo, che giustifica la rinuncia al ricorso, mentre la rinuncia al ricorso della regione Umbria, di cui si prende atto nella ordinanza **382**, non porta ragioni. E' medesima la riflessione del Prof. Caretti che nell'evidenziare la situazione di incertezza dovuta tra l'altro alla mancata attuazione degli pur scarni strumenti previsti dalla legge costituzionale 3/2001 evidenzia come nella prassi stia risorgendo in forma nuova e diversa il fenomeno "della trattativa" tra stato e regioni che prima erano insite nella fase del rinvio governativo ed ora si inseriscono dopo l'impugnazione statale e nella pendenza del giudizio della Corte, traducendosi appunto in nuove leggi regionali correttive delle precedenti al fine di evitare la decisione della Corte, presumibilmente contrattata con il Governo.

Delle **57 pronunce 32** sono a seguito di impugnative promosse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e **25** sono a seguito di impugnative promosse dalle regioni su leggi dello Stato.

ALCUNE ANNOTAZIONI PRELIMINARI.

Anche nel periodo considerato la Corte ha affrontato questioni sollevate nella vigenza del vecchio Titolo V (**16 decisioni 12** regionali e **4** dello Stato queste ultime tutte relative alla Sicilia). Tutte le questioni sono risolte secondo una giurisprudenza costante (a partire dalla sentenza 376/2002) "alla stregua delle previgenti disposizioni costituzionali invocate come parametri (28, 37, 91, 92, 93, 96, 103, 186, 197, 221, 308, 334)". La Corte infatti, in assenza di nuove impugnazioni non ha motivo di porsi il problema della compatibilità di quella norma con il sistema cui ha dato vita la riforma costituzionale. Inoltre ha riaffermato il principio di continuità dell'ordinamento escludendo la sopravvenuta illegittimità costituzionale delle norme preesistenti alla riforma e affermando che esse restano in vigore fino a quando non vengano sostituite da nuove norme dettate all'autorità competente del nuovo sistema.

Vi è poi il caso particolare (**sent. 228**) di un decreto legge impugnato dalle regioni, il 343/2001 convertito dalla legge 401/2001 dopo l'entrata in vigore della riforma (legge non impugnata). In questo caso la questione è stata dichiarata inammissibile perché il decreto legge non aveva trovato applicazione e quindi non c'era stato effetto lesivo con conseguente carenza di interesse sopravvenuto perché il trasferimento sulla legge di conversione è stato ritenuto impossibile per il mutamento di parametro.

Sempre nell'ambito di considerazioni preliminari la Corte ha affermato che soggetti ricorrenti nel giudizio principale **sono solo le regioni e lo Stato e non i comuni (sent. 303)** per motivi testuali e sistematici.

La questione si è posta perché il Comune di Vercelli ha proposto ricorso, «per sollevare questione di legittimità costituzionale e conflitto di attribuzione», avverso il decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, recante "Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443". Il ricorrente riteneva che la propria legittimazione ad impugnare discendesse dal fatto che la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione ha attribuito direttamente ai Comuni potestà amministrative e normative che dovrebbero poter essere difese nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione e nel giudizio per conflitto di attribuzione. La Corte osserva che " *A prescindere dalla qualificazione dell'atto e dal problema se con esso il Comune abbia sollevato una questione di legittimità costituzionale o abbia introdotto un conflitto di attribuzione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.*

*L'art. 127 Cost. prevede che «La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge». **Con formulazione dal tenore inequivoco, la titolarità del potere di impugnazione di leggi statali è dunque affidata in via esclusiva alla Regione, né è sufficiente l'argomento sistematico invocato dal ricorrente per estendere tale potere in via interpretativa ai diversi enti territoriali.***

Analogo discorso deve ripetersi per il potere di proporre ricorso per conflitto di attribuzione. Nessun elemento letterale o sistematico consente infatti di superare la limitazione soggettiva che si ricava dagli art. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e, comunque, sotto il profilo oggettivo, resta ferma, anche dopo la revisione costituzionale del 2001, la diversità fra i giudizi in via di azione sulle leggi e i

conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, i quali ultimi non possono riguardare atti legislativi.

Quanto alle modalità della impugnazione la Corte ha ritenuto che se l'impugnazione di una legge intera è di solito inammissibile per la genericità delle censure (sent. 94) ma che "...Ciò, *tuttavia, non rende inammissibile l'impugnazione, perché l'applicazione del principio secondo cui la denuncia di illegittimità costituzionale non può appuntarsi contro un provvedimento legislativo nel suo complesso – più volte affermato da questa Corte (v., per tutte, le sentenze n. 213 e n. 94 del 2003, n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990) – presuppone che la mancata specificazione delle norme censurate e l'eventuale correlativa carenza dell'indicazione delle ragioni dell'evocazione dei parametri costituzionali determinino una genericità delle censure tale da non consentire l'individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità. Nel caso in esame, invece, così come si è verificato in altre ipotesi di impugnative in via principale riferite ad interi complessi normativi (v. sentenze n. 438 del 2002, n. 140 del 1976 e n. 154 del 1972), le caratteristiche di genericità e quindi di incertezza non si ravvisano. Il ricorso, infatti, riguarda una legge avente un contenuto specifico ed omogeneo quando la legge abbia un contenuto specifico ed omogeneo (sent. 359).*

Infine ha precisato che la determinazione dell'oggetto del ricorso deve essere definito in conformità alla decisione governativa e che sono **inammissibili questioni sollevate su disposizioni che il governo non ha deliberato di impugnare** Rileva la Corte nella **sentenza 315** che "*La delibera di impugnazione, adottata dal Consiglio dei ministri nella riunione dell'11 dicembre 2002, richiama, infatti, recependone integralmente il contenuto, la proposta del Ministro per gli affari regionali nella quale le censure di illegittimità costituzionale sono inequivocamente riferite ai soli artt. 4, 5, commi 2 e 3, e 8 della legge. **La delibera stessa è pertanto inidonea – secondo la giurisprudenza di questa Corte - a fondare il ricorso governativo con riferimento alle norme, in essa non menzionate, di cui agli artt. 2 e 7 della legge.***" Il principio è ribadito dalla **sentenza 338** dove si afferma "*....Poiché l'oggetto dell'impugnazione è definito dal ricorso in conformità alla decisione governativa (cfr. sentenza n. 315 del 2003), sono dunque inammissibili le questioni sollevate nei confronti degli articoli 5 e 6 della legge piemontese (e più in generale nei confronti dell'intera legge), ferma restando la valutazione di questa Corte in ordine all'eventuale nesso di inscindibilità fra la disposizione validamente impugnata e le altre disposizioni della legge, non investite da autonome censure ritualmente proposte*".

(315 e 338).

SUI LIMITI DELL'IMPUGNATIVE ovvero della PARITÀ DELLE ARMI

Sempre in via generale la Corte ha affrontato il tema definito in modo inconsueto della "parità delle armi" ovvero dei limiti dei motivi di impugnazione per lo Stato nei confronti di leggi regionali e della regione nei confronti di leggi dello Stato concludendo che di parità delle armi non si può proprio parlare (la regione - per conservare l'immagine - spara con una pistola e lo Stato spara a mitraglia).

Già con la **sentenza n. 94** la Corte ha respinto l'eccezione di parziale inammissibilità sollevata dalla regione resistente sull'assunto che la formulazione dell'articolo 127 limiterebbe l'impugnativa alla sola violazione delle regole relative alla competenza e non consentirebbe la deduzione della violazione di altre disposizioni costituzionali o dei parametri legislativi interposti. La Corte ha respinto l'eccezione rilevando che "*..la nuova formulazione ammette il ricorso del Governo in termini identici a quelli utilizzati nel terzo comma del previgente art. 127 Costituzione.*"

Il principio è ribadito nella **sentenza 274**. In essa la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità per la deduzione di parametri non inerenti alla delimitazione della competenza legislativa con una ricostruzione filologica e sostanziale della "diversità" di posizioni fra Stato e Regione.

"Prima della ricordata riforma costituzionale, questa Corte, a partire dalla sentenza n. 30 del 1959, aveva ritenuto che lo Stato, a differenza delle Regioni, fosse legittimato ad evocare qualsiasi parametro costituzionale, pur se non direttamente relativo a delimitazioni di competenze.

Questo orientamento si riconduceva alla differenza tra il testo (originario) dell'art. 127 della Costituzione e quello dell'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie di indipendenza della Corte costituzionale). Infatti il primo - prevedendo il ricorso dello Stato contro la legge della regione che "ecceda la competenza" regionale - consentiva di ravvisare tale "eccesso" nel contrasto della legge impugnata con qualsiasi principio costituzionale. Invece il secondo - relativo al ricorso della Regione contro la legge dello Stato o di altra Regione che "invalida la sfera di competenza" della ricorrente - induceva a ritenere che potesse essere dedotta solo la violazione di parametri (costituzionali e interposti) incidenti, direttamente o indirettamente, sul riparto delle competenze. Era evidente l'asimmetria fra i parametri rispettivamente deducibili.

Nel nuovo testo dell'art. 127 della Costituzione, il primo comma continua a prevedere l'impugnazione da parte del Governo della legge regionale che "ecceda la competenza" della Regione. Il secondo comma invece concerne l'impugnazione, da parte della Regione, della legge dello Stato (o di altra Regione) che "leda la sua (cioè della Regione ricorrente) sfera di competenza", così conservando la diversità rispetto alla disciplina del ricorso dello Stato, con una formulazione sostanzialmente simile a quella dell'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948.

Certamente il mero dato testuale - già richiamato dalla Corte nella sentenza n. 94 del 2003 - non è decisivo ai fini della soluzione del problema, ben potendo una norma conservare nel tempo la formulazione originaria e tuttavia consentire una diversa interpretazione in ragione del successivo mutamento del contesto nel quale essa sia inserita.

E proprio sul piano sistematico si è talora rilevato come l'insieme delle modifiche apportate dalla riforma costituzionale del 2001 al quadro complessivo dei rapporti fra Stato e Regioni porti ad escludere la persistenza della ricordata asimmetria. In questa prospettiva sono apparsi particolarmente rilevanti l'art. 114, che pone sullo stesso piano lo Stato e le Regioni, come entità costitutive della Repubblica, accanto ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province; l'art. 117, che ribalta il criterio prima accolto, elencando specificamente le competenze legislative dello Stato e fissando una clausola residuale in favore delle Regioni; e infine l'art. 127, che configura il ricorso del Governo contro le leggi regionali come successivo, e non più preventivo.

Ma - ai fini di individuare il contenuto di tale ricorso governativo - è decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento.

Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa.

In conclusione, pur dopo la riforma, lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale".

L'INDIVIDUAZIONE DELLE MATERIE: IL CRITERIO LEGISLATIVO-EVOLUTIVO

Mi pare che per la definizione e la esemplificazione del metodo sia opportuno lasciar la parola alla stessa Corte attraverso la relazione con piccolissima premessa: a parere della scrivente l'individuazione del metodo la ricerca di criteri di flessibilità nel riparto delle competenze, le materie valori ed altri strumenti interpretativi risultano rivolti alla ricostruzione di un ruolo centrale della legislazione dello stato appena mitigato dal principio di leale collaborazione che laddove procedimentalizzato non può essere ignorato a pena di illegittimità

Dice la Corte di se stessa : "*La Corte ha continuato l'opera, avviata nel 2002, di definizione delle materie indicate dall'art. 117 Cost.*

Innanzitutto, essa ha utilizzato, al fine di ricondurre un determinato oggetto entro una materia, il criterio legislativo-evolutivo. Con la conseguenza che un cambiamento nella legislazione ordinaria di settore può comportare lo spostamento della collocazione di un oggetto nel riparto materiale delle competenze legislative dell'art. 117 Cost. Così, ad esempio, a seguito della evoluzione legislativa, la disciplina degli asili nido viene ricondotta entro la materia dell'istruzione e, per alcuni profili, entro quella della "tutela del lavoro" (sentenza 370); la disciplina delle fondazioni di origine bancaria è ritenuta estranea, a seguito degli sviluppi legislativi, alla materia concorrente "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale", per essere ricondotta invece a quella, statale, dell'ordinamento civile (sentenza 300).

Inoltre, al fine di identificare la materia cui una norma afferisce, assume rilievo la finalità perseguita: una legge regionale sugli animali esotici, per esempio, in quanto persegue obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria viene ricondotta alla materia concorrente della "tutela della salute" (sentenza 222); mentre la disposizione statale che impone anche alle regioni di riservare, nell'acquisto dei pneumatici per i loro autoveicoli, una quota di almeno il 20% ai pneumatici ricostruiti viene ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente (sentenza 378).

In molti casi, peraltro, la Corte riconosce che, "per la loro connessione funzionale, non [è] possibile una netta separazione nell'esercizio delle

competenze”: *occorre allora “addivenire a forme di esercizio delle funzioni, da parte dell'ente competente, attraverso le quali siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti...Vale il principio, detto della ‘leale cooperazione’, suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione” (sentenza 308; riguardo al vecchio Titolo V, sentenza 96).*

Questo per quanto riguarda i principi generali, nella relazione della Corte si passa poi ad analizzare le materie in relazione all'articolo 117 comma 2, 117 comma 3 e 117 comma 4. Rinviano alla fonte originaria per una lettura certamente più interessante di questa sommaria sintesi si riportano alcune considerazioni che sembrano particolarmente importanti perché costituiscono una sorta di “interpretazione autentica” delle stesse sentenze “ *Circa la potestà legislativa concorrente, la Corte ha ribadito, secondo quanto già affermato con la sentenza 282/2002, che, la mancanza di una legge statale che determini i principi fondamentali della materia non impedisce alle regioni di esercitare i propri poteri, “in quanto i principi possono e devono essere desunti dalla preesistente legislazione statale”* Tuttavia tale affermazione va posta in relazione con una successiva che sembra praticamente contraddirla “ *Comunque, nell'ottica della separazione delle sfere di competenza, è preclusa alla regione la fissazione dei principi fondamentali, in caso di fenomeni, come il mobbing, non ancora disciplinati dallo Stato (sentenza 359)”*.

Sempre in materia di legislazione concorrente si è affrontato “ *il problema della possibilità per le regioni, in materie concorrenti, di dettare una disciplina aggiuntiva, più garantista di quella statale rispetto ai valori tutelati dalle norme di principio, secondo un orientamento presente, come si rileva (sentenza 307), nel diritto comunitario. **Di norma tale “aggiunta” è ammissibile (sentenza 222), ma non quando i principi statali (che, ad esempio, fissano valori-soglia per l'esposizione a onde elettromagnetiche) sono dettati non per proteggere un unico valore, ma come risultato di un bilanciamento tra molteplici interessi, riconducibili a campi materiali diversi (sentenza 307 e sentenza 331).** D'altra parte, il fatto che gli standard fissati dalla regione siano più rigorosi di quelli statali non rappresenta un argomento significativo quando si tratti di questioni di costituzionalità riguardanti non il contenuto delle scelte legislative ma la spettanza delle stesse (sentenza 308). Inoltre “deve escludersi la possibilità per lo Stato di intervenire [in materia di competenza concorrente] con atti normativi di rango sublegislativo, in considerazione di quanto disposto dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione” (sentenza 329).*

Infine per quanto riguarda la legislazione esclusiva la Corte ci ha ricordato quanto fosse ingenua e semplicistica (naturalmente sempre a giudizio della Corte) la lettura - non è prevista nel comma 2, non è prevista nel comma 3, quindi è competenza esclusiva della regione - perché "in via generale, occorre...affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione" (sentenza 370). Ad esempio, i lavori pubblici, di cui pure l'art. 117 non parla, costituiscono "ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti" (sentenza 303). Materie innominate, come l'edilizia e l'urbanistica, sono a loro volta ricondotte dalla Corte entro la competenza concorrente del "governo del territorio" (sentenza 362).

LE SENTENZE IN GIUDIZIO PRINCIPALE SULLE LEGGI REGIONALI

Delle 32 sentenze relative a leggi regionali (se ho fatto bene i conti) 27 riguardano le regioni a statuto ordinario **Abruzzo 1** (sent. 196), **Calabria 1** (sent. 196), **Campania 4** (sent. 307, sent. 311, sent. 315, sent. 324), **Emilia Romagna 1** (sent. 281), **Lazio 2** (sent. 94, sent. 359), **Lombardia 3** (sent. 201, sent. 313, sent. 331), **Marche 3** (sent. 222, sent. 307, sent. 327), **Piemonte 4** (sent. 226, sent. 296, sent. 338, sent. 353), **Puglia 2** (sent. 226, sent. 307), **Toscana 3** (sent. 15, sent. 67, sent. 338), **Umbria 2** (sent. 307, sent. 382), **Veneto 1** (sent. 297).

In soli **3** casi la Corte ha **reso pronunce totalmente favorevoli alle regioni respinge** le motivazioni addotte della Presidenza del Consiglio dei Ministri si tratta delle sentenze **94, 222, 327**; la prima in materia di riqualificazione di locali storici (Lazio), la seconda in materia di commercio di animali esotici (Marche), la terza in materia di protezione civile (Marche).

Per quanto riguarda **la sentenza n. 94** in materia di **tutela dei beni culturali** (valorizzazione dei locali storici) nel giudizio di **legittimità costituzionale** della **legge Regione Lazio** del 6 dicembre 2001, n. 31 recante "*Tutela e valorizzazione dei locali storici*", promosso con ricorso del **Presidente del Consiglio dei ministri** perchè la legge impugnata eccederebbe sotto molteplici profili la competenza regionale di tipo concorrente in materia di valorizzazione dei beni culturali e conterrebbe disposizioni finanziarie contrastanti sia con la normativa statale in materia di coordinamento

della finanza pubblica, sia in riferimento all'art. 81 della Costituzione la Corte ha individuato alcuni principi in materia di individuazione della categoria dei beni culturali, la Corte ha dato i criteri per individuare la **differenza tra tutela dei beni culturali e valorizzazione dei beni culturali**.

In primo luogo ha ribadito il principio per il quale *"va respinto il rilievo di costituzionalità, relativo alla mancanza di una normativa statale di determinazione dei principi fondamentali della materia ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., questa Corte ha già chiarito nella sentenza n. 282 del 2002 che le Regioni, per poter esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente, non devono attendere l'eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato"*.

Nel merito la Corte ha respinto le censure governative in particolare deducendo che: *"E' necessario innanzitutto valutare se le disposizioni della legge regionale del Lazio n. 31 del 2001, eccedano la competenza regionale da due punti di vista diversi: in primo luogo, quello concernente l'ipotizzata invasione della riserva esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), in tema di "tutela dei beni culturali"; in secondo luogo, quello riguardante la presunta violazione dei principi fondamentali determinati dal legislatore nazionale in tema di "valorizzazione dei beni culturali"*.

La distinzione fra tutela e valorizzazione dei beni culturali può essere desunta dalla legislazione vigente ed in particolare dagli articoli 148, 149 e 152 del decreto legislativo 11 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) e dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352): in particolare, il terzo comma dell'art. 149 del d.lgs. n. 112 del 1998 riserva alla esclusiva competenza statale anzitutto la "apposizione di vincolo, diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati" e tutto quanto riguarda "autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni e altri provvedimenti, anche di natura interinale, diretti a garantire la conservazione, l'integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico" ed "esercizio del diritto di prelazione"; il primo comma dell'art. 152 del medesimo testo normativo afferma, invece, che "lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali".

Queste funzioni peraltro ineriscono ai beni culturali quali attualmente definiti e disciplinati dal d. lgs. n. 490 del 1999, ma non riguardano altri beni cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la

loro qualificazione come beni culturali ai sensi del d. lgs. n. 490 del 1999 e la conseguente speciale conformazione del loro regime giuridico.

La Corte poi riconosce i limiti della legislazione regionale deducendo "La legge regionale del Lazio n. 31 del 2001 non pretende quindi di determinare una nuova categoria di beni culturali ai sensi del d.lgs. n. 490 del 1999, ma prevede semplicemente una disciplina per la salvaguardia degli "esercizi commerciali ed artigianali del Lazio aperti al pubblico che hanno valore storico, artistico, ambientale e la cui attività costituisce testimonianza storica, culturale, tradizionale, anche con riferimento agli antichi mestieri". Questi esercizi commerciali vengono individuati da parte dei Comuni territorialmente competenti sulla base dei criteri stabiliti dalla Regione Lazio d'intesa con le Sovrintendenze statali territorialmente competenti (secondo quanto previsto dall'art. 2, commi secondo e terzo, della legge regionale del Lazio n. 31 del 2001) e vengono inseriti in un elenco regionale, che viene anche pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione, così assumendo la denominazione di "locali storici". Quest'ultima qualificazione rende semplicemente ad essi applicabile la speciale disciplina della legge regionale in tema di finanziamenti per la loro valorizzazione e per il sostegno delle spese connesse all'aumento dei canoni di locazione, senza produrre alcuno dei vincoli tipici della speciale tutela dei beni culturali di cui al d.lgs. n. 490 del 1999.

Così pure è stata respinta la censura di violazione della esclusiva competenza statale in tema di "ordinamento civile" e di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato" perché " *i soggetti proprietari dei locali stessi potrebbero essere esclusi dall'iniziativa di chiedere i finanziamenti relativi ad interventi di modificazione dei loro beni, con la possibile conseguenza di vedersi imporre vincoli di destinazione d'uso su questi ultimi senza essere stati chiamati in causa*".

La Corte invece ritiene che la possibilità di prevedere l'erogazione di contributi, subordinandola ad apposito atto d'obbligo unilaterale prodotto dai soggetti beneficiari dei finanziamenti da trascrivere nel rispetto della normativa vigente, presso la competente conservatoria dei registri immobiliari, a loro cura e spese, previo assenso dei proprietari dei locali storici, se diversi dai beneficiari stessi, non sia illegittima. Ritiene infatti che "La trascrizione di atti del genere, costitutivi dei suddetti vincoli, appare pacificamente ammessa dalla normazione nazionale sulla trascrizione nei registri immobiliari, per effetto di leggi speciali statali o regionali, nell'ambito delle materie di competenza delle regioni, che prevedano la costituzione di vincoli di destinazione (si può vedere anche la circolare del 2 maggio 1995, n. 128, del Ministero delle finanze, Dipartimento del territorio, Direzione centrale catasto, la quale espressamente comprende la

categoria degli atti in questione tra quelli soggetti a trascrizione). D'altra parte previsioni del genere appaiono ormai ricorrenti nella legislazione regionale.

In conclusione, dunque, poiché l'imposizione dei vincoli di destinazione d'uso sugli immobili, cui è subordinata la concessione dei finanziamenti regionali, è comunque rimessa alla volontà dei proprietari degli immobili stessi, la censura in esame deve ritenersi infondata.

Per quanto riguarda la **sentenza n. 222** in materia di **sanità veterinaria** (commercio di animali esotici), nel giudizio di **legittimità costituzionale in via principale** della legge della **Regione Marche** 24 luglio 2002, n. 12 (*Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici*), promosso con ricorso del **Presidente del Consiglio dei ministri** in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere q) ed s), e terzo comma, della Costituzione, nonché ai principi fondamentali ricavabili dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, la Corte precisa che la legge regionale non interferisce con la disciplina oggetto della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973 (c.d. CITES, dalle iniziali della denominazione in inglese) - Convenzione ratificata con legge 19 dicembre 1975, n. 874 ed attuata con successiva legge 7 febbraio 1992, n. 150 - nonché dei regolamenti (CE) n. 338/97 e n. 1808/2001, concernenti la protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio, perché la definizione degli "animali esotici" è collegata non alla minaccia di estinzione - nella quale precipuamente si radica la prospettiva di tutela dell'ambiente, sotto l'aspetto della garanzia della sopravvivenza delle specie faunistiche - quanto piuttosto al carattere "non autoctono" della singola specie, perseguendo, almeno in via primaria, obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone. La Corte inoltre, nel ribadire la nozione di **ambiente non come materia in senso tecnico ma come valore trasversale**, ha rilevato che: "*In tale ottica - anche a riconoscere che la legge regionale impugnata interferisca comunque nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - deve escludersi che tale interferenza implichi un vulnus del parametro costituzionale evocato, trovando il suo titolo di legittimazione nelle competenze regionali in materia igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria (riconducibili al paradigma della tutela della salute, ex art. 117, terzo comma, Cost.): e ciò tanto più ove si consideri che si tratta di intervento che non attenua, ma semmai rafforza - stante il rimarcato carattere aggiuntivo, e non sostitutivo, delle prescrizioni della legge regionale - le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi*".

Infine sempre su una legge regionale delle Marche "Sistema regionale di protezione civile" censurata per non aver sottolineato che le ipotesi disciplinate dalla regione richiedevano l'intervento coordinato di più enti e dovevano essere espressamente ricondotte ai principi della legge quadro 225/1992 che la regione aveva ommesso di citare la Corte con la **sentenza 327** ha rilevato che **il mancato richiamo delle norme di principio statali non significa automatica espansione delle competenze regionali restando tali limiti vincolanti dovendosi valutare in concreto se siano o meno violati dal contenuto normativo delle disposizioni impugnate. Le disposizioni regionali in materia concorrente non devono richiamare, ma osservare i principi posti dalla (o rinvenibili nella) legislazione vigente.**

In tutti gli altri casi la Corte ha parzialmente o totalmente accolto le censure governative (vedi la scheda iniziale).

Per queste altre sentenze non si fa una disamina specifica di tutte ma si segnalano quelle più rilevanti

Con la **sentenza n. 196** in materia di **prorogatio di organi regionali**, nei giudizi di **legittimità costituzionale in via principale** delle leggi della **Regione Calabria** 15 marzo 2002, n. 14 (*Disposizioni sulla prorogatio degli organi regionali*) e della **Regione Abruzzo** 19 marzo 2002, n. 1 (*Disposizioni sulla durata degli Organi e sull'indizione delle elezioni regionali*), La Corte si pronuncia sui due distinti ricorsi **del Presidente del Consiglio dei ministri**, che ne hanno promosso l'intervento. I ricorsi propongono censure in parte comuni alle due leggi regionali, a loro volta destinate a regolare materie parzialmente comuni, perciò sono state oggetto di riunificazione per essere decise con unica pronuncia. La legge della regione Calabria prevedeva che "*nel caso di scioglimento del Consiglio regionale, il Presidente della Regione, la Giunta regionale e il Consiglio continuano ad esercitare le loro funzioni fino all'insediamento rispettivamente del nuovo Presidente della Regione e del nuovo Consiglio regionale*", estendendo così anche al Consiglio regionale la prorogatio di funzioni. La legge della regione Abruzzo oltre a prevedere la medesima ipotesi di prorogatio, detta ulteriori disposizioni in materia di indizione delle elezioni regionali. Quanto alla legge della Calabria il Governo contesta anzitutto che spetti al legislatore regionale integrare il dettato l'art. 126 della Costituzione, in materia di scioglimento del Consiglio regionale. In via subordinata il ricorrente sostiene che la legge regionale contrasterebbe *con la riserva di legge statutaria di cui all'art. 123, primo comma, della Costituzione*. Quanto alla legge dell'Abruzzo le censure sono analoghe riguardo alla prorogatio degli organi in caso di scioglimento del Consiglio e, per le

disposizioni attinenti alla materia elettorale, il Governo ne asserisce il contrasto con l'art. 122, primo, secondo e quinto comma della Costituzione, *in quanto la legge regionale che disciplina l'elezione del Consiglio potrebbe essere emanata solo dopo che la legge dello Stato abbia fissato principi e limiti, ai sensi del medesimo art. 122, primo comma*": In via preliminare la Corte osserva che " *Con la riforma recata dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, si è fra l'altro disposto che spetta alla legge della Regione disciplinare il sistema di elezione del Consiglio, della Giunta e del Presidente regionale (per la Giunta solo se lo statuto accoglie un sistema diverso da quello dell'elezione del Presidente a suffragio universale e diretto, il quale nomina e revoca i componenti della Giunta), nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi (nuovo art. 122, primo e quinto comma, Cost.)*.

*A seguito di tale riforma, le leggi statali in materia conservano la loro efficacia, in forza del principio di continuità (sentenze n. 14 del 1973 e n. 376 del 2002, ordinanze n. 269 del 1974 e n. 383 del 2002), fino a quando non vengano sostituite dalle leggi regionali: **ma la potestà legislativa in tema di elezione dei Consigli regionali spetta ormai alle Regioni***".

Ribadisce poi che non si può sostenere che " *tale potestà regionale possa essere esercitata solo dopo che lo Stato abbia dettato i principi fondamentali cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ai sensi dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, perché "Anche in questo caso non vi è ragione per ritenere precluso l'esercizio fino alla statuizione di nuovi principi, con la conseguenza che il legislatore statale, omettendo di dettare tali principi, potrebbe di fatto paralizzare l'esercizio della competenza regionale a tempo indeterminato. **Vale dunque il principio per cui la legislazione regionale può disciplinare le nuove materie – e nella specie l'elezione del Consiglio – nel rispetto dei principi fondamentali che si ricavano dalla preesistente legislazione statale (cfr. sentenza n. 282 del 2002**". Sulla base di questo assunto la Corte esamina poi nel merito le questioni e per quanto riguarda la prorogatio degli organi conclude per la sua illegittimità perché "**la legge regionale è priva di competenza, almeno fino a quando lo statuto, o rispettivamente la legge statale, (per i casi di scioglimento sanzionatorio) abbiano fissato i principi e le regole fondamentali**". Quindi la legge della Calabria è dichiarata in toto costituzionalmente illegittima mentre quanto alla legge dell'Abruzzo ne sono dichiarate illegittime tutte le norme che contrastano con la riserva statutaria o con la competenza esclusiva dello Stato*

Questo per quanto riguarda il contenuto più rilevante della sentenza si ritiene utile tuttavia segnalare un'altra questione relativa al modo con cui ha legiferato la regione Abruzzo nell'articolo 1 (non impugnato) ha recepito in toto

la legge statale 17 febbraio 1968, n. 108, recante "Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale" e con gli articoli 2, 3 e 4 – impugnati – ne ha "sostituito" alcune disposizioni senza – deduce il ricorrente "aver cura di stabilire il limite territoriale delle nuove sostitutive disposizioni". Ne deriverebbe che, in contrasto con l'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., " la legge regionale avrebbe, a rigore, l'effetto di rendere le disposizioni statali "sostituite" non più applicabili in tutto il territorio nazionale, dato che, in linea di principio, la legge regionale ha forza non inferiore a quella della legge statale".

La Corte respinge tale censura " *in quanto la legge regionale non potrebbe sostituire disposizioni di una legge statale, facendo venir meno l'applicabilità delle disposizioni sostituite in tutto il territorio nazionale. In realtà la legge statale continua a spiegare l'efficacia che le è propria; la legge regionale non fa che introdurre una disciplina materialmente identica, in cui le disposizioni che vengono dettate in "sostituzione" di quelle corrispondenti della legge dello Stato esplicano tale effetto sostitutivo solo con riguardo alla sfera di efficacia della legge regionale di "recepimento", senza intaccare la diversa sfera di efficacia della legge statale.* Tuttavia la Corte "bacchetta ironicamente il legislatore regionale rilevando che **Non si può omettere di notare la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il "recepimento" e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale (fra l'altro, a quanto sembra, della sola legge n. 108 del 1968, con le modifiche apportate successivamente al suo testo, in particolare da vari articoli della legge n. 43 del 1995, e non delle autonome disposizioni dettate successivamente dalla stessa legge n. 43 del 1995), dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza: così quelli che riguardano ad esempio, oltre che, come si dirà, la durata in carica del Consiglio, di cui all'art. 3, i ricorsi giurisdizionali, di cui all'art. 19, o le norme sullo svolgimento contemporaneo delle elezioni regionali, provinciali e comunali, di cui agli artt. 20 e 21.**

Con la **sentenza n. 201** in materia di **incompatibilità di consiglieri regionali**, nel giudizio di **legittimità costituzionale in via principale** degli articoli 1, comma 3, lettera b), e comma 4, e 3, comma 12, della legge della **Regione Lombardia** 6 marzo 2002, n. 4 (*Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative*), promosso con ricorso del **Presidente del Consiglio dei ministri**, la Corte ha ritenuto che "Il ricorso, uno nella forma, è plurimo nel contenuto. Esigenze di omogeneità e univocità della decisione inducono a distinguere le materie e a procedere, quindi, alla decisione separata di

ciascuna questione o gruppo di questioni". (La legge impugnata infatti aveva ad oggetto disposizioni su varie materie fra loro eterogenee, e non collegate, precisamente la disciplina del Corpo forestale regionale, l'incompatibilità dei consiglieri regionali, la protezione dall'esposizione ambientale a campi elettromagnetici indotti da impianti fissi per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione, impugunate con lo stesso ricorso dal Governo). Per quanto riguarda la disposizioni censurate ed oggetto della sentenza il Governo aveva dedotto che la disposizione che prevede l'incompatibilità della carica di consigliere regionale *"con quella di presidente e assessore provinciale, di sindaco e assessore di comuni capoluogo di provincia, nonché con quella di sindaco e assessore di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti"*, *"introdurrebbe una fattispecie di incompatibilità nuova e diversa, in senso meno restrittivo, rispetto a quanto è stabilito dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), dal quale deriverebbe il principio generale – vincolante per le Regioni secondo l'art. 122 della Costituzione, che si assume pertanto violato – della "incompatibilità assoluta della carica di consigliere regionale con qualsiasi altra carica negli enti locali"*. La Corte riconosce che ai sensi della legge costituzionale 1/1999 *la competenza legislativa regionale in questione vale "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica"*. Poiché manca a tutt'oggi una legge determinativa di tali principi, occorre rivolgersi alle norme dell'ordinamento giuridico statale vigente per individuare, tra tutte, quelle che esprimano scelte fondamentali e operino così da limiti all'esercizio della competenza legislativa regionale". Ritiene inoltre che non costituisce principio della materia la formulazione dell'articolo 65 del decreto legislativo 267/2000, in quanto ***incompatibile con la natura concorrente della potestà legislativa regionale in questione, quale prevista dall'art. 122, primo comma, della Costituzione***. Non la regola dell'art. 65 del decreto legislativo n. 267 del 2000, dunque, deve assumersi come limite alla potestà legislativa regionale, ma il principio ispiratore di cui essa è espressione. Il principio in questione consiste nell'esistenza di ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni, secondo quella che è la ratio delle incompatibilità, riconducibile ai principi indicati in generale nell'art. 97, primo comma, della Costituzione (sentenze n. 97 del 1991 e n. 5 del 197. Tuttavia si rileva che nel caso concreto l'art. 1, comma 4, della legge della Regione Lombardia n. 4 del 2002 supera questo limite, traducendosi non in

un'attuazione ma in un'elusione del principio. Prevedendo l'incompatibilità della carica di consigliere regionale esclusivamente con riguardo alle cariche di sindaco e assessore di comuni capoluogo di provincia e di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, l'effetto della legge impugnata, tenuto conto della composizione demografica dei 1546 comuni presenti nella Regione Lombardia, risulta essere che l'incompatibilità vale per tre comuni capoluogo di provincia e per un comune non capoluogo di provincia. Indipendentemente da ogni considerazione circa i criteri qualitativi che possono avere mosso il legislatore in una scelta così determinata, la conseguenza di quest'ultima è il ribaltamento, non l'attuazione della scelta di principio contenuta nella norma statale di riferimento. L'incompatibilità, infatti, da regola qual è nella legislazione statale, si è trasformata, nella legislazione regionale, in eccezione".

Con la **sentenza n. 226** in materia di **caccia** (deroga ai periodi di caccia previsti dalla legge quadro) nel giudizio di **legittimità costituzionale in via principale** dell'art. 38, comma 2, della legge della **Regione Puglia** 21 maggio 2002, n. 7 "*Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e bilancio pluriennale 2002-2004*" promosso con ricorso del **Presidente del Consiglio dei ministri** per violazione del principio di protezione della fauna - ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117 secondo comma lettera s) - la Corte ha ribadito alcuni principi sull'inquadramento della materia e conseguentemente sulla competenza. La Corte ha rilevato che ***l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali.*** Sotto questo profilo "*la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standards minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato*" Per la Corte, la delimitazione temporale del prelievo venatorio è rivolta ***ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili***" e quindi risponde all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema per il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione prevede necessario l'intervento in via esclusiva della potestà legislativa statale. La Corte, tenuto conto della disciplina comunitaria e tenuto conto che la deroga prevista dalla legge regionale incide sul nucleo "***nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, nel quale deve includersi – accanto all'elencazione delle specie cacciabili – la disciplina delle***

modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili" ha **dichiarato incostituzionale la legge regionale" per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, in quanto lesiva di uno standard di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale".**

Con la **sentenza n. 296**, nel giudizio di legittimità costituzionale proposto con ricorso dal Presidente del Consiglio dei ministri per l'impugnazione della legge regionale della **Regione Piemonte** 5 agosto 2002, n. 20 (*Legge finanziaria per l'anno 2002*).che prevedeva l'esonero dall'IRAP a decorrere dall'anno 2001, l'Agenzia per lo svolgimento dei giochi olimpici, istituita con la legge 9 ottobre 2000, n. 285 (Interventi per i Giochi olimpici invernali «Torino 2006»), l'esenzione permanente dal pagamento della tassa automobilistica regionale per gli autoveicoli alimentati a gas metano «già dotati di dispositivo per la circolazione con gas metano all'atto dell'immatricolazione» e per gli autoveicoli elettrici.per violazione, nonché la proroga al 31 dicembre 2003 del termine del 31 dicembre 2002, fissato per il recupero delle tasse automobilistiche regionali dovute per l'anno 1999. dell'articolo 119 comma secondo

La Corte ha accolto il ricorso.perché :" *Va al riguardo considerato che l'IRAP è stata istituita, ed è interamente disciplinata, dal decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali). L'art. 15 del suddetto decreto legislativo (sotto la rubrica «Spettanza dell'imposta») individua come destinatarie del tributo le regioni «nel cui territorio il valore della produzione netta è realizzato». Alle medesime regioni è attribuita una limitata facoltà di variazione dell'aliquota (art. 16, comma 3) ed il potere di disciplinare, con legge, «nel rispetto dei principi in materia di imposte sul reddito e di quelli recati dal presente titolo, le procedure applicative dell'imposta» (art. 24, comma 1).*

La circostanza che l'imposta sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende 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, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel

rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale.

Analogo ragionamento viene fatto per gli altri due motivi relativi alla legge del Piemonte in particolare per la tassa automobilistica: l'attribuzione dell'intero gettito e dell'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un potere limitato di variazione della tassa non consente di qualificarla come tributo proprio della regione e di modificare i termini di prescrizione in contrasto con quanto previsto dalla normativa statale. Conferma nella **sentenza 297** relativa ad una legge della regione del **Veneto** per quanto riguarda la tassa automobilistica regionale che invece ha visto non accolta per il motivo opposto cioè perché si trattava di un tributo proprio della regione la censura relativa alla rinuncia alla prosecuzione del contenzioso relativo ad una tassa di concessione sulla raccolta dei tartufi (sulla tassa automobilistica in senso conforme **la sentenza n. 311** relativa ad una legge della regione Campania).

Con la **sentenza n. 307**, nel giudizio di legittimità costituzionale proposto con quattro distinti ricorsi dal Presidente del Consiglio dei ministri per l'impugnazione delle leggi regionali della **Regione Marche** 13 novembre 2001, n. 25 (*Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione*), della **Regione Campania** 24 novembre 2001, n. 13 (*Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti*), della **Regione Puglia** 8 marzo 2002, n. 5 (*Norme transitorie per la tutela dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisioni operanti nell'intervallo di frequenza fra 0 Hz e 300 GHz*) e della **Regione Umbria** 14 giugno 2002, n. 9 (*Tutela sanitaria e ambientale dall'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici*), in materia di **tutela dell'ambiente**, la Corte costituzionale si pronuncia sui limiti della competenza legislativa regionale in tema di inquinamento elettromagnetico, riunendo i giudizi sui quattro ricorsi, attesa l'oggettiva comunanza della materia interessata.

Il ricorrente Governo denuncia la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente attribuita dall'art.117, comma secondo, lettera s) della Costituzione da parte delle leggi regionali impugnate, approvate tutte nel vigore del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione e successive alla legge statale 22 febbraio 2001, n. 36, "*Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici*".

La Corte preliminarmente ritiene necessario "*sgomberare il campo da un assunto di carattere generale, che il ricorrente sostiene, in modo più esplicito*

nel ricorso contro la legge dell'Umbria, invocando la competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma lettera s (...), per escludere qualsiasi competenza delle Regioni a legiferare in vista di finalità di tutela dell'ambiente.

Tale assunto non è fondato. Questa Corte ha già chiarito che la "tutela dell'ambiente", più che una materia in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste; e che ciò non esclude affatto la possibilità che le leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (cfr. sentenze n. 407 del 2002 e n. 222 del 2003). Secondo la Corte poi "Nel caso delle discipline regionali impugnate, esse attengono essenzialmente agli ambiti materiali (...) della "tutela della salute", minacciata dall'inquinamento elettromagnetico, dell'"ordinamento della comunicazione" (per quanto riguarda gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi), della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (per quanto riguarda gli elettrodotti), oltre che, più in generale, del "governo del territorio" (...): tutti ambiti rientranti nella sfera della potestà legislativa "concorrente" delle Regioni a statuto ordinario (...) e pertanto caratterizzati dal vincolo al rispetto dei (soli) principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. (...) Assume dunque essenziale rilievo la disciplina di principio stabilita dalla legge quadro, ai fini di verificare se le Regioni, nel deliberare le leggi impugnate, si siano attenute ai limiti fissati per l'esercizio della loro potestà legislativa."

Davanti al fondamentale quesito "se i valori-soglia (limiti di esposizione, valori di attenzione, obiettivi di qualità definiti come valori di campo), la cui fissazione è rimessa allo Stato, possano essere modificati dalla Regione, fissando valori soglia più bassi, o regole più rigorose o tempi più avvicinati per la loro adozione" la Corte risponde negativamente. Secondo la Corte infatti l'obiettivo della fissazione di tali valori non è la sola tutela della salute dai rischi dell'inquinamento elettromagnetico (per la quale tutela sarebbe ammissibile da parte delle Regioni la definizione di limiti più rigorosi di quelli fissati dallo Stato) ma anche – attraverso la fissazione di soglie diverse in relazione ai tipi di esposizione *ma uniformi sul territorio nazionale* e la graduazione nel tempo degli obiettivi di qualità espressi come valori di campo – consentire la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, sottostanti alle competenze concorrenti regionali, gli interessi cioè che coincidono con la distribuzione dell'energia e lo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione. Detti interessi, di matrice economica coincidono per la corte

con il *“preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee”* previsto dalla legge quadro n. 36 del 2001.

Spetta dunque allo Stato, conclude la Corte *“La fissazione a livello nazionale di valori – soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo”* perché ciò rappresenta *“il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l’impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al Paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell’energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato”*.

Quanto invece alla disciplina localizzativa e territoriale riprende pieno vigore l’autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di organizzare il proprio territorio, sempre che i criteri localizzativi e gli standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione degli impianti e non impediscano ingiustificatamente l’insediamento degli stessi.

La Corte infine dichiara fondata la questione relativa alla previsione, da parte della legge della Regione Marche, di un potere demandato alla Giunta di dettare la procedura di impatto ambientale, senza alcun criterio da parte della legge regionale stessa, in violazione del principio di legalità sostanziale ed in violazione dei principi fondamentali espressi per la materia dalla legislazione statale.

La Corte pertanto accoglie in parte i ricorsi governativi, corrispondentemente dichiarando l’illegittimità costituzionale dei censurati articoli delle leggi regionali impugnate.

Con la **sentenza n. 313** nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 *“Norme di attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l’integrazione di disposizioni legislative”* la Corte ha affrontato, risolvendolo in modo difforme da quanto elaborato dalla dottrina e dagli orientamenti governativi - confortati dal consenso della Conferenza Stato – regioni il tema dell’attribuzione del potere regolamentare ai sensi della novella introdotta dalla legge costituzionale n. 1/1999 di modifica dell’articolo 121 che nella sostituzione della formula *“Il Presidente della Giunta regionale promulga le leggi ed i regolamenti”* nella formula *“Il Presidente della Giunta promulga le leggi ed emana i regolamenti”* una norma auto-applicativa con caducazione delle norme statutarie che attribuivano il potere regolamentare al Consiglio regionale.

Così sullo scorcio della precedente legislatura il Governo aveva rinviato leggi regionali che prevedevano ancora l'esercizio del potere regolamentare in capo al Consiglio. Così pure altalenante fu la giurisprudenza amministrativa (vedi la nota alla sentenza di Massimo Luciani in Giur. cost. 2003 vol. V per una ricostruzione della questione).

La Corte respinge la tesi sostenuta dalla difesa regionale della alternativa rigida "competenza solo del Consiglio" o "competenza solo della Giunta" ritenendo che vi possano essere invece molteplici scelte organizzative e che sia lo statuto lo strumento con cui il legislatore regionale può disciplinare l'esercizio del potere regolamentare organizzandolo in relazione alla materia da regolare ed alle possibili scelte discrezionali. Conseguentemente "è necessario escludere che la modifica che il nuovo comma 2 dell'articolo 121 Cost. ha apportato al precedente, tacendo circa la spettanza attuale di potere regolamentare possa essere interpretato oltre che, per l'appunto, come vuoto di normazione che spetta alla regione colmare nell'esercizio della propria autonomia statutaria". L'autonomia statutaria – prosegue la Corte – è la regola, i limiti sono l'eccezione. Quindi in carenza di una diversa previsione statutaria continuano ad applicarsi le disposizioni degli statuti vigenti. Questo principio è confermato dalla sentenza n. 24.

Nella medesima sentenza la Corte accoglie la censura relativa all'esercizio del potere sostitutivo del corpo forestale regionale nei confronti degli enti locali perché lesivo della autonomia degli stessi, così come accoglie la censura relativa all'incompetenza regionale a attribuire in carenza di una previsione statale la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria perché: "la polizia di sicurezza finalizzata ad adottare le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico inteso come il completamento dei beni giuridici fondamentali e degli interessi primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni dei cittadini e dei loro beni" resta assegnata alla competenza esclusiva dello Stato (articolo 117 comma secondo lettera h). Ben distinta è invece la polizia amministrativa locale che segue invece, in quanto strumentale, la distribuzione delle competenze principali cui accede.

Con la **sentenza n. 331**, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 12, lettera a), della legge della **Regione Lombardia** 6 marzo 2002, n. 4 "*Norme di attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative*", e della legge della **Regione Lombardia** 10 giugno 2002, n. 12 "*Differimento dell'applicazione di disposizioni in materia di installazione di impianti di telecomunicazioni e radiotelevisione di cui all'art. 3, comma 12, lettera a), della legge regionale 6*

marzo 2002, n. 4", promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei Ministri, in materia di **tutela dell'ambiente** la Corte si pronuncia nuovamente in materia di inquinamento elettromagnetico.

Viene dichiarata l'illegittimità costituzionale della prima norma impugnata che stabilisce il divieto di installazione di impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione *entro un limite di distanza di 75 metri* dal perimetro di proprietà di asili, edifici scolastici, strutture di accoglienza socio-assistenziali, ospedali, carceri, oratori, parchi gioco, case di cura, residenze per anziani, orfanotrofi e strutture similari, e relative pertinenze. La disposizione violerebbe, secondo la Corte, la competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione ed esercitata con legge n. 36 del 2001, legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, introducendo un "*parametro di attenzione*" non previsto dalla normativa statale, quale la distanza degli impianti da luoghi particolari.

Non fondata è invece dichiarata la questione di legittimità costituzionale della Legge 10 giugno 2002, n. 12. La norma impugnata, vietando l'installazione di impianti per telecomunicazioni e per la radiotelevisione *in corrispondenza* delle "aree sensibili" già menzionate, non si discosta sostanzialmente da altra disposizione regionale sulla quale la Corte si è pronunciata con sent. n. 307 del 2003, dichiarandone la compatibilità con la legge statale n. 36 del 2001. Il criterio posto infatti, a differenza di quello contenuto nella norma regionale dichiarata illegittima, comporta la necessità di una pur sempre possibile localizzazione alternativa e non è perciò tale da poter precludere la localizzazione stessa.

Quanto alla norma regionale dichiarata costituzionalmente illegittima, la Consulta afferma che a garanzia delle esigenze di protezione ambientale e di tutela della salute dall'esposizione a campi elettromagnetici, il legislatore statale, con la legge n. 36 del 2001, ha prescelto un criterio basato esclusivamente su limiti di immissione delle irradiazioni nei luoghi particolarmente protetti, criterio essenzialmente diverso da quello stabilito (in aggiunta) dalla legge regionale, basato invece sulla distanza fra luoghi di emissione e luoghi di immissione. L'intervento della Regione Lombardia non trova giustificazione nemmeno in ragione del richiamo alla competenza concorrente regionale in materia di governo del territorio, poiché a tale concetto non può ricondursi un divieto come quello posto dalla legge regionale, divieto che in particolari condizioni di concentrazione urbanistica di luoghi soggetti a protezione, potrebbe spingersi ad impedire la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni, trasformando così il *criterio di*

localizzazione in limite alla localizzazione, prescrizioni dunque diverse per natura da quelle di cui alla legge n. 36 del 2001.

Con la **sentenza n. 353** nel giudizio di legittimità costituzionale **in via principale** della legge della **Regione Piemonte** 24 ottobre 2002, n. 25 (*"Regolamentazione delle pratiche terapeutiche e delle discipline non convenzionali"*), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale** di tale disposizione la quale prevede, tra l'altro, l'istituzione di un registro per le pratiche terapeutiche e per le discipline non convenzionali, la costituzione di una Commissione permanente presso l'Assessorato regionale alla sanità (con compiti, in particolare, di definizione dei requisiti minimi per il riconoscimento degli istituti deputati alla formazione degli operatori, nonché di verifica del possesso, a seguito del superamento di apposita prova teorico-pratica, dei requisiti occorrenti alla iscrizione in un apposito registro regionale) ed altresì di verifica, nel periodo transitorio, di idoneità degli operatori, già esercenti sul territorio regionale tali pratiche non convenzionali, ai fini dell'iscrizione in tale registro.

A parere della Corte i contenuti fondamentali della legge attengono essenzialmente alla materia delle professioni sanitarie, materia che già il r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, assoggettava a vigilanza statale e che, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, è stata riservata, ai sensi dell'art. 117, nell'ambito della materia "assistenza sanitaria", alla competenza statale in virtù di una serie di disposizioni statali (in particolare: d. P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, d. P.R. 24 luglio 1977, n. 616, legge 23 dicembre 1978, n. 833 e d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112).

Particolarmente il d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, riservando alla competenza statale il relativo potere, ha disposto che le figure professionali da formare ed i connessi profili, nonché i rispettivi ordinamenti didattici dovessero essere definiti da apposite disposizioni (principio poi confermato dall'art. 124, comma 1, lettera b), del citato d. lgs. n. 112 del 1998, nonché dall'art. 1, comma 2, della legge 26 febbraio 1999, n. 42). Infine, la legge 10 agosto 2000, n. 251, ha incluso le diverse figure professionali sanitarie, di cui al citato d. lgs. n. 502 del 1992, in distinte fattispecie qualificatorie.

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, la disciplina in oggetto è da ricondurre nell'ambito della competenza concorrente in materia di "professioni", di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. I relativi principi fondamentali, non essendone stati, fino ad ora, formulati dei nuovi, sono pertanto da rinvenirsi nella già citata legislazione statale.

Pertanto, conclude la Corte, la potestà legislativa regionale in materia di professioni sanitarie deve rispettare il principio, già vigente nella legislazione statale, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato, non potendosi a tal proposito obiettare che, trattandosi di nuove pratiche terapeutiche e di discipline non convenzionali, quel principio non trovi applicazione (la legge della Regione Piemonte, difatti, istituendo, tra l'altro, un registro dedicato sia agli operatori medici sia a quelli non medici, prevedendo percorsi formativi di durata pluriennale, nonché il rilascio di titoli professionali, viene soprattutto ad incidere su aspetti essenziali della disciplina degli operatori sanitari senza appunto rispettare, in violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, il principio fondamentale che riserva allo Stato la individuazione e definizione delle varie figure professionali sanitarie).

Con la **sentenza n. 359** in materia di rapporto di lavoro e, più precisamente, di **mobbing** nel giudizio di legittimità costituzionale **in via principale** della legge della **Regione Lazio** 11 luglio 2002, n.16 (*"Disposizioni per prevenire e contrastare il fenomeno del mobbing nei luoghi di lavoro"*), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*) ("ordinamento civile") e lettera *g*) (per il caso in cui datore di lavoro sia una amministrazione statale) della Costituzione, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale** della citata legge regionale.

In particolare, l'articolo 2 della legge regionale detta, al comma 1, la definizione di *mobbing*, rendendo così palese come il legislatore regionale abbia pertanto in questo caso ritenuto di poter fornire autonomamente la nozione giuridica di un fenomeno già preso in considerazione da altre branche delle scienze sociali, fenomeno non ancora oggetto di una specifica disciplina legislativa. Il comma 2 contiene invece un'esemplificazione di fattispecie in cui può concretarsi il comportamento vessatorio nei confronti del lavoratore dipendente, fattispecie comunque penalmente rilevanti o costituenti ipotesi tipiche di violazione di obblighi del datore di lavoro.

Quanto alla vittima di eventuali atti di *mobbing*, la legge regionale considera le conseguenze dei comportamenti suindicati sotto il profilo del danno subito dal lavoratore e, quindi, come elemento di fattispecie risarcitorie.

All'art. 4, comma 2, lettera *d*), la legge prevede inoltre, a giudizio della Corte, una vera e propria diffida nella prescrizione che il centro anti-*mobbing* rivolge al datore di lavoro perché esegua gli obblighi relativi alla tutela della personalità del dipendente e della sua salute nascenti dal rapporto. In merito alla previsione di tale diffida, precisa la Corte che essa *"vale a configurare un*

elemento dell'eventuale inadempimento del datore di lavoro e rientra, quindi, nella materia "ordinamento civile", oltre ad essere in contrasto anche con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", violando così i parametri costituzionali previsti dall'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, qualora il datore di lavoro sia una pubblica amministrazione o un ente pubblico nazionale.

Per altro verso, l'art. 4, comma 2, lettera c), della legge in questione dà facoltà al centro anti-*mobbing* di formulare una diagnosi e di avviare il lavoratore, con il suo consenso, al servizio sanitario specialistico, con ciò incidendo sulla disciplina di profili fondamentali della tutela della salute e della tutela e sicurezza del lavoro.

In realtà, argomenta la Corte, l'intera legge si fonda sul presupposto – da ritenere in contrasto con l'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni – secondo cui queste ultime, in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, abbiano in via provvisoria poteri illimitati di legiferare.

Inoltre, anche a livello comunitario, si tende ad escludere che il fenomeno del *mobbing* possa essere oggetto di discipline territorialmente differenziate (vedasi la risoluzione del Parlamento europeo AS-0283/2001, che, al punto 10, "esorta gli Stati membri (...) a verificare e ad uniformare la definizione della fattispecie del *mobbing*").

Tutto ciò, prosegue la Corte, *"non esclude che le Regioni possano intervenire, con propri atti normativi, anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze. Deve, viceversa, ritenersi certamente precluso alle Regioni di intervenire, in ambiti di potestà normativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali, che è quanto si è verificato nel caso di specie"*

LE SENTENZE IN GIUDIZIO PRINCIPALE

AVVERSO LE LEGGI DELLO STATO

Per le sentenze sulle leggi dello Stato, si rinvia alla scheda iniziale per quelle non analizzate in questa sede e alle considerazioni iniziali per la **sentenza n. 303** e **sentenza n. 370**.

Con la **sentenza n. 96** in materia di **tutela dell'ambiente** (istituzione di osservatori provinciali) nel giudizio di **legittimità costituzionale** dell'articolo 10, comma 5, della legge 23 marzo 2001, n. 93 (*Disposizioni in campo ambientale*), promosso con ricorso della **Regione Veneto** perché impone alle Province di istituire degli osservatori provinciali sui rifiuti, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica mentre nella legge regionale n. 3/2000 è stato istituito l'osservatorio regionale sui rifiuti e viola il principio fondamentale secondo cui allo Stato, nelle materie oggetto di potestà legislativa regionale concorrente, spetta unicamente stabilire i principi fondamentali e non già il potere di formulare norme di dettaglio, quali sarebbero invece quelle contenute nella disposizione denunciata e perché lo Stato non potrebbe attribuire direttamente alle Province funzioni amministrative quando, come nel caso di specie, tali funzioni non siano di interesse esclusivamente locale.

La Corte dopo aver ribadito che *"poiché il ricorso è stato proposto anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), gli evocati artt. 117 e 118 Cost., secondo quanto già affermato da questa Corte in più occasioni (tra le altre, si vedano le sentenze n. 422 e n. 376 del 2002), devono essere applicati nella loro originaria formulazione"* compie un'accurata analisi del quadro normativo vigente in materia ed osserva che il *"delineato quadro normativo e l'articolato riparto di attribuzioni che ne risulta forniscono conferma del fatto che nel valore costituzionale dell'ambiente sono raccolti ed intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono capo a competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato, al quale spettano soltanto funzioni che richiedono una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale"*, ma respinge le censure perché è alle province, che spettano le funzioni amministrative relative all'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero e quelle di controllo sulla complessiva attività di gestione, di intermediazione e commercio dei rifiuti., *"Non meraviglia, allora, che la Provincia sia stata scelta quale primo segmento della rete dell'osservatorio nazionale per l'assunzione, la raccolta e la trasmissione di dati di conoscenza. Tale opzione è infatti del tutto coerente con indirizzi già presenti nella disciplina legislativa e ne costituisce il naturale sviluppo senza alterare in alcun modo l'assetto costituzionale delle autonomie. Le Regioni continuano a essere titolari dei poteri di programmazione e, ove previsti, di gestione nel loro ambito;..."* *"Ferma l'esclusiva riserva allo Stato dell'istituzione dell'osservatorio nazionale, nella presente fattispecie non viene posta alcuna disciplina di dettaglio ma, sulla premessa del naturale esercizio da parte delle Province delle competenze ad esse attribuite dalla legge e dell'osservanza del principio di leale collaborazione, si fa gravare sulle Province medesime il solo onere di*

consentire anche a livello nazionale l'utilizzazione dei dati di conoscenza raccolti in ambito locale."

Con la **sentenza n. 197** in materia di **turismo**, nei giudizi di **legittimità costituzionale in via principale** degli articoli da 1 a 11 della **legge 29 marzo 2001, n. 135** recante "*Riforma della legislazione nazionale del turismo*", promossi con ricorsi delle **Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria**, la Corte ha ribadito che: "*Le questioni di legittimità costituzionale in esame sono state proposte anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, cosicché esse debbono essere risolte, secondo la giurisprudenza di questa Corte, alla stregua delle previgenti disposizioni costituzionali invocate come parametri (sentenze n. 422 e n. 376 del 2002).*" Infatti i ricorsi si proponevano di ottenere il riconoscimento, tramite l'annullamento della legge statale denunciata, delle competenze regionali, che si pretendono fondate sulle norme costituzionali invocate come parametri, per il tempo in cui esse sono state vigenti, e cioè fino alla data di entrata in vigore della citata legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Ma sotto questo profilo la Corte rileva che nel periodo di tempo intercorrente tra il 5 maggio 2001 - data di entrata in vigore della citata legge n. 135- e l'8 novembre dello stesso anno - data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 - la medesima legge n. 135 non è stata operativa e non ha dunque prodotto "*effetti lesivi tali da determinare un'invasione della sfera di attribuzioni delle Regioni ricorrenti*". Osserva poi la Corte che il quadro normativo è mutato con l'emanazione, ai sensi dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge n. 135 del 2001, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002, che ha dato piena attuazione alla stessa legge, recependo integralmente l'accordo sottoscritto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni in data 14 febbraio 2002, nel cui ambito, tra l'altro, si è espressamente concordato tra le parti che "*il turismo è materia di esclusiva competenza regionale*".

"....Si tratta quindi di un'ulteriore conferma del fatto che, a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale (cfr. sentenza n. 510 del 2002), fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione. In tal modo risulta chiara la sopravvenuta carenza di interesse delle regioni ricorrenti all'annullamento delle disposizioni statali censurate, poichè la loro "persistenza" nell'ordinamento non preclude affatto, come già rilevato, l'adozione di apposite normative regionali in materia" Conseguentemente le

questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi in esame sono state dichiarate inammissibili.

Con la **sentenza n. 228** in materia di **protezione civile** (soppressione dell'Agenzia), nei giudizi di **legittimità costituzionale in via principale** dell'art. 1, comma 1, lettera e) ed f), dell'art. 4, dell'art. 5, commi 1, 2, 3-ter, 4, 4-bis, 4-ter, 5 e 6, e dell'art. 7, nonché dell'intero **decreto-legge** 7 settembre 2001, n. 343 "*Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile*" convertito, con modificazioni, in **legge** 9 novembre 2001, n. 401, promossi con ricorsi delle **Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria e delle Province di Trento e di Bolzano** per violazione del principio di leale consistente nella cooperazione-soppressione di un istituto sede di concertazione tra Stato e regioni e sua sostituzione con gli apparati statali. La Corte si è così pronunciata in via preliminare la Corte ha dichiarato **inammissibili** i ricorsi delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria perché proposti prima che entrasse in vigore la legge costituzionale n. 3/2001 e quindi da giudicare secondo i parametri all'epoca vigenti, non rilevando la successiva riforma costituzionale. D'altra parte la Corte esclude che le questioni possano essere precluse di per sé e che la questione posta sulle norme del decreto-legge, in riferimento ai parametri costituzionali allora vigenti, possa essere trasferita alle norme della legge di conversione, sia perché la legge di conversione ha mutato il testo originario proprio tenendo conto delle doglianze delle regioni sia - e soprattutto - perché il giudizio sarebbe riferito a parametri nuovi. Infatti rileva la Corte, "*la vicenda normativa sottoposta all'odierno scrutinio di costituzionalità presenta quindi la peculiarità di un decreto-legge emesso (ed impugnato) nel contesto del previgente sistema costituzionale di ripartizione delle attribuzioni tra Stato e Regioni, cui si è sostituita una legge di conversione promulgata sotto il vigore del sistema riformato*". Quanto ai ricorsi delle Province autonome, la Corte dichiara non fondate le questioni perché sono espressamente fatte salve le speciali prerogative statutarie.

Con la **sentenza 300** in materia di **fondazioni bancarie** relativa all'impugnativa dell'articolo 11 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge finanziaria 2002" sollevata dalle **Regioni Toscana, Marche, Emilia Romagna e Umbria**, articolo impugnato perché contenente una disciplina di dettaglio in materia – casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale – assegnata alla legislazione concorrente.

La Corte ha respinto i ricorsi regionali perché le fondazioni bancarie – alla luce dell'evoluzione legislativa intervenuta non sono più - a differenza degli originari enti pubblici conferenti – elementi costitutivi dell'ordinamento del credito e del risparmio, ma sono qualificabili come persone giuridiche private dotate di piena autonomia statutaria e gestionale, peraltro ciò non toglie che nei loro confronti così come verso qualunque altro soggetto dell'ordinamento civile valgono anche le norme regionali in quanto incidono sulle funzioni da queste svolte.

Conseguentemente legittima la competenza dello Stato perché ascrivibile alla materia ordinamento civile. Trattandosi di materia di competenza esclusiva dello Stato legittima anche la previsione dell'esercizio di un potere regolamentare in capo allo Stato.

Sempre frutto di impugnativa sollevata dalle Regioni nei confronti della legge 28 dicembre 2001, n. 448 legge finanziaria 2002 sono le sentenze n. 361, 362, 363, 370, 376, 377, 378.

La **sentenza n. 361** riguarda il ricorso della Regione Toscana sull'articolo 52 comma 8 in materia di divieto di fumo che, ha eccepito la competenza dello Stato a dettare una disciplina sanzionatoria di dettaglio in materia di tutela della salute limitando l'autonomia decisionale della regione. La Corte rileva che le disposizioni impugnate rientrano nell'ambito dei principi fondamentali che devono essere necessariamente uniformi non essendo concepibile che "la rilevanza come illecito dell'attività del fumatore attivo possa variare da un luogo ad un altro del territorio nazionale". Conseguentemente in base ad un principio di parallelismo non si può censurare la legittimazione dello Stato ad adottare le relative disposizioni sanzionatorie.

La **sentenza n. 363** riguarda i ricorsi delle Regioni Emilia Romagna, Marche e Toscana sull'articolo 30 della legge 448/2001 legge finanziaria 2002 che prevede che il Ministero del lavoro si avvalga di Italia lavoro S.p.A. per la promozione e la gestione degli interventi nel campo delle politiche sociali. La Corte respinge i ricorsi deducendo che Italia lavoro è una S.p.A. a capitale interamente pubblico e che svolge funzioni pubbliche.

La disciplina di tale società rientra pertanto nella materia ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali assegnata alla competenza esclusiva dello Stato. Inoltre la Corte osserva che l'articolo impugnato non prospetta alcun ampliamento delle funzioni della società e quindi non esorbita dall'ambito delle competenze amministrative riconosciute allo Stato ai sensi dell'articolo 118 Cost..

La **sentenza n. 376** riguarda i ricorsi delle Regioni Marche, Toscana, Campania, Emilia Romagna ed Umbria sull'articolo 41 della legge n. 448/2001 legge finanziaria 2002 in materia di regolazione dell'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti locali. La Corte ha respinto i ricorsi "in particolare – in contrasto con la tesi che la classificava tra le materie residuali – ha stabilito che la disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali rientra in una lettura "finalistica" del "coordinamento della finanza pubblica", materia assegnata alla potestà legislativa concorrente, oltre che nella competenza statale in materia di tutela del risparmio e mercati finanziari (articolo 117, secondo comma, lettera e), anche alla luce della capacità attrattiva del principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma.

Entrando nel merito del contenuto del coordinamento finanziario, la Corte asserisce che tale coordinamento può richiedere anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, di poteri puntuali affinché la finalità di coordinamento possa essere concretamente realizzata.

L'azione del governo deve comunque rispettare l'ambito delle sfere di autonomia, non potendo il Ministero incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse. In sintesi, il potere di coordinamento deve avvenire con modalità idonee a consentire il "contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica", in armonia con i vincoli e gli indirizzi concernenti la finanza pubblica allargata."

La **sentenza n. 377** relativa al ricorso della Regione Campania sull'articolo 52 comma 62 della legge n. 448/2001 legge finanziaria 2002 che ha reso incompatibile la carica di sindaco, presidente provincia, consigliere comunale e provinciale con la carica di amministratore di società di capitale a partecipazione mista, deducendo la invasione di competenza regionale in materia di sviluppo economico.

La Corte ha respinto il ricorso riconducendo la disposizione alla materia legislazione elettorale degli enti locali assegnata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117 secondo comma lettera p).

La **sentenza n. 378/2003** relativa al ricorso della Regionale Emilia Romagna sull'articolo 5 comma 14 della legge n. 448/2001 legge finanziaria 2002 che prevedeva una quota di almeno il 20% del totale di acquisto di pneumatici rigenerati da parte delle Amministrazioni pubbliche per violazione

dell'articolo 117, 118 comma primo e 119 della Costituzione. La Corte ha respinto il ricorso deducendo che la disposizione ha una evidente finalità ecologica volta insieme a prevenire e a ridurre l'inquinamento ambientale e deve quindi essere ricondotta alla potestà legislativa statale di cui all'articolo 117 comma secondo lettera s) della Costituzione.

NOTA SUI CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE ED I RICORSI IN VIA INCIDENTALI SU LEGGI REGIONALI

Quanto ai conflitti di attribuzione rinviando alla tabella per l'elenco si segnala qui per il suo interesse la sentenza n. 88 relativa ad un conflitto di attribuzione nel quale la regione Emilia Romagna (oltre alla provincia autonoma di Trento di cui qui non ci occupiamo) ha impugnato gli articoli 1 e 2 del Decreto 14 giugno 2002, recante "Disposizioni di principio sull'organizzazione ed il funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende unità sanitarie locali - SERT - di cui al decreto ministeriale 30 novembre 1990, n. 444" per la violazione dell'articolo 117 commi 3, 4 e 6 della Costituzione, nonché del principio di legalità e quello di leale collaborazione in quanto attinente alla materia tutela della salute per la quale la regione detiene la potestà legislativa concorrente ovvero alla materia assistenza sociale per la quale detiene una competenza legislativa residuale. Conseguentemente illegittimo l'esercizio da parte dello Stato di un potere regolamentare - che tale è nella sostanza il decreto ministeriale - in materie che non sono riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato in cui solo si può esercitare il potere regolamentare dello stesso.

L'avvocatura eccepisce invece che il decreto attiene alla tutela di diritti basilari della persona riconducibili "alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La Corte accoglie il ricorso riconoscendo che il decreto puntuale e dettagliato su tutta una serie di servizi e di attività che i SERT devono assicurare e sulle precise modalità organizzative comprime la sfera di autonoma organizzazione delle regioni e respinge altresì la tesi che sia riconducibile alla lettera m) comma 2 dell'articolo 117. Infatti sulla scorta dell'analisi della normativa vigente - il DPCM 29 novembre 2001 e l'articolo 54 della legge finanziaria 2003 (l. n. 289/2002) - la Corte ha rilevato che in materia di attività sanitaria e socio-sanitaria le prestazioni essenziali sono quelle previste dai livelli

essenziali di assistenza (LEA) da adottare attraverso un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che deve conseguire la previa intesa delle regioni in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni Province autonome.

Per i giudizi in via incidentale si segnalano due sentenze relative a leggi della Regione Lombardia con la prima la n. 47 in materia di modifiche territoriali la Corte ha ribadito che: "è sempre costituzionalmente obbligatoria la consultazione delle popolazioni residenti nei territori che sono destinati a passare da un comune preesistente ad uno di nuova istituzione, ovvero ad un altro comune preesistente; ... e che, in linea di principio, anche le popolazioni della restante parte del comune che subisce la decurtazione territoriale possono essere interessate alla variazione, così che il legislatore regionale, nello stabilire i criteri per individuare l'ambito della consultazione, non può escludere tali ulteriori popolazioni se non sulla base di elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di insussistenza di un loro interesse qualificato in rapporto alla variazione territoriale proposta". Peraltro, le condizioni che possono giustificare la limitazione del *referendum* alla sola popolazione direttamente interessata alla variazione territoriale – vale a dire una preesistente individualità della comunità costituente la frazione stessa e l'assenza di significativi interessi coinvolti nella variazione, facenti capo alla restante parte del comune da cui la frazione intende distaccarsi – debbono essere definite dal legislatore regionale, così che se ne possa apprezzare la ragionevolezza, e comunque la loro esistenza deve essere verificata in concreto dall'organo regionale che delibera di far luogo al *referendum*, con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale."

La seconda la n. 115 in materia di svolgimento temporaneo di funzioni superiori da parte di personale assegnato alle aziende sanitarie la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza.

Innanzitutto, quanto al temporaneo svolgimento di mansioni superiori, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza, secondo la quale il principio di proporzionalità della retribuzione, di cui all'art. 36 della Costituzione, richiede che "il temporaneo svolgimento delle mansioni superiori sia sempre aggiuntivamente compensato rispetto alla retribuzione della qualifica di appartenenza, ma non impone la piena corrispondenza al complessivo trattamento economico di chi sia titolare di quelle funzioni appartenendo ad un ruolo diverso ed essendo stata oggettivamente accertata con apposita selezione concorsuale la maggiore qualificazione professionale, significativa di una più elevata qualità del lavoro prestato. In altri termini, lo svolgimento di mansioni superiori non implica l'automatica applicazione del corrispondente trattamento economico, ben potendo essere non pienamente omogenee le prestazioni lavorative effettuate". Pertanto, non è incostituzionale la legge regionale che ha

riconosciuto ai soggetti, che, pur appartenendo ad altra qualifica, hanno svolto temporaneamente funzioni apicali, un trattamento complessivamente inferiore a quello previsto per gli appartenenti alla qualifica superiore che svolgono tali funzioni. Tanto più che essa "ha riconosciuto il diritto ad un compenso aggiuntivo, costituito dalle indennità accessorie spettanti per l'esercizio di funzioni dirigenziali, garantendo così, almeno nel minimo essenziale, l'attuazione del principio di proporzionalità tra retribuzione e qualità del lavoro prestato".

I RICORSI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI AVVERSO LEGGI REGIONALI

Quanto ai ricorsi della Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso leggi regionali vi sono stati 32 ricorsi (su un totale di 37) in ordine di frequenza

7 riguardano **leggi della regione Emilia Romagna** (la l.r. n. 30/2002 recante "Norme concernenti la localizzazione di impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per la telefonia mobile"; l.r. n. 37/2002 recante "Disposizioni regionali in materia di espropri"; l.r. n. 1/2003 recante "Modifiche ed integrazioni alla L.R. n. 25/1999 - ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli enti locali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani"; l.r. n. 4/2003 recante "Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di copertura di posti vacanti per l'anno 2003"; l.r. n. 11/2003 recante "Nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti, abolizione del libretto di idoneità sanitaria"; l.r. n. 12/2003 recante "Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro"; l.r. n. 20/2003 recante "Nuove norme per la valorizzazione del servizio civile. Istituzione del servizio civile regionale. Abrogazione della L.R. 28/12/1999, n. 38"),

5 riguardano **leggi della regione Toscana** (la l.r. n. 39/2002 recante "Regole del sistema regionale toscano in materia di applicazione della terapia elettroconvulsivante della lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia"; l.r. n. 19/2003 recante "Disposizioni in materia di tutela della fascia costiera e di inquinamento delle acque. Modifica dell'art. 20, comma 2, della L.R. 1/12/1998, n. 88"; l.r. n. 24/2003 recante "Norme in

materia di igiene del personale addetto all'industria alimentare"; I.r. n. 42/2003 recante "Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (TU della normativa della regione Toscana in materia di educazione, istruzione, ordinamento, formazione professionale e lavoro)"; I.r. n. 49/2003 recante "Norme in materia di tasse automobilistiche regionali"),

4 riguardano **leggi della regione Piemonte** (la I.r. n. 24/2002 recante "Norme per la gestione dei rifiuti n. 44 del 31/10/2002"; I.r. n. 25/2002 recante "Regolamento delle pratiche terapeutiche e delle discipline non convenzionali"; I.r. n. 2/2003 recante "Legge finanziaria per l'anno 2003 n. 10 del 06/03/2003"; I.r. n. 23/2003 recante "Disposizioni in materia di tasse automobilistiche"),

3 riguardano **leggi della regione Puglia** (la I.r. n. 18/2002 recante "Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale"; I.r. n. 2/2003 recante "Norme per la disciplina degli interventi di sviluppo economico, attività produttive, aree industriali e aree ecologicamente attrezzate"; I.r. n. 15/2003 recante "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma per la tutela e la programmazione delle risorse faunistiche ambientali e per la regolamentazione dell'attività venatoria"),

2 riguardano **leggi della regione Basilicata** (la I.r. n. 13/2003 recante "Modifica alla legge regionale 4 febbraio 2003, n. 43"; I.r. n. 20/2003 recante "Razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva dei carburanti"),

2 riguardano **leggi della regione Campania** (la I.r. n. 2/2003 recante "Intolleranza alimentare ristorazione differenziata nella pubblica amministrazione istituzione osservatorio regionale"; I.r. n. 14/2003 recante "Cambio di denominazione del comune di Ascea in Comune di Ascea-Velia"),

2 riguardano **leggi della regione Lazio** (la I.r. n. 5/2003 recante "Norme in materia di società esercenti servizi di trasporto locale a partecipazione pubblica"; I.r. n. 29/2003 recante "Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2003"),

2 riguardano **leggi della regione Veneto** (la I.r. 33/2002 recante "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo"; I.r. n. 2/2003 recante "Nuove norme a favore dei veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro").

1 riguarda la **legge della regione Abruzzo** (I.r. n. 11/2003 recante "Norme in materia di comunità montane"),

1 riguarda la **legge della regione Liguria** (I.r. n. 17/2002 recante "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 09/09/1998, n. 31 (Norme in materia di trasporto pubblico)"),

1 riguarda la **legge della regione Lombardia** (I.r. n. 12/2003 recante "Norme relative a certificazione in materia di igiene e sanità pubblica"),

1 riguarda la **legge della regione** Umbria (l.r. n. 17/2003 recante "Norme della regione Umbria per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio").

Infine è stata impugnata la **deliberazione legislativa 13 maggio 2003** recante lo **Statuto della regione Calabria**.

Vi è poi un ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso la delibera della Giunta della Regione Campania n. 2827 del 30/09/2003 recante "Integrazione alle linee guida per la pianificazione territoriale in Campania".

I RICORSI DELLE REGIONI AVVERSO LE LEGGI DELLO STATO

Quanto ai ricorsi che vedono ricorrenti le Regioni si tratta di 42 ricorsi (35 per legittimità costituzionale e 7 per conflitto di attribuzione.

Anche per questi ricorsi si segue nell'elencazione l'indice di frequenza

11 vedono ricorrente la Regione **Toscana** di cui 2 per conflitto di attribuzione. La **Toscana** ha impugnato la legge n. 289/2002 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2003)"; la legge la legge n. 3/2003 recante "Disposizioni ordinamentali in tema di pubblica amministrazione"; il decreto legge n. 24/2003 recante "Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo"; n. 30/2003 recante "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro"; la legge n. 38/2003 recante "Disposizioni in materia di agricoltura"; la legge n. 80/2003 recante "Delega al governo per la riforma del sistema fiscale statale"; il decreto legislativo n. 259/2003 recante "Codice delle comunicazioni elettroniche"; il decreto legge n. 269/2003 recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"; il decreto legislativo n. 276/2003 recante "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30".

7 di cui **1** per conflitto di attribuzione vedono ricorrente la regione **Emilia Romagna**. L'**Emilia Romagna** ha impugnato la legge n. 289/2002 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2003)"; la legge n. 3/2003 recante "Disposizioni ordinamentali in tema di pubblica amministrazione"; la legge n. 30/2003

recante "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro"; il decreto legge n. 49/2003 recante "Riforma della normativa interna di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari"; il decreto legge n. 269/2003 recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"; il decreto legge n. 276/2003 recante "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30".

7 ricorsi vedono la regione **Marche** ricorrente di cui **1** per conflitto di attribuzione. La Regione **Marche** ha impugnato la legge n. 289/2002 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2003)"; la legge n. 3/2003 recante "Disposizioni ordinamentali in tema di pubblica amministrazione"; la legge n. 30/2003 recante "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro"; il decreto legislativo n. 259/2003 recante "Codice delle comunicazioni elettroniche" il decreto legge n. 269/2003 ??????????recante "Misure per la riqualificazione urbanistica ambientale e paesaggistica per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali"; il decreto legislativo n. 288/2003 recante "Riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3";

5 ricorsi vedono ricorrente la Regione **Campania** di cui **2** per conflitto di attribuzione. La regione **Campania** ha impugnato la legge n. 289/2002 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2003)"; la legge n. 3/2003 recante "Disposizioni ordinamentali in tema di pubblica amministrazione"; il decreto legge n. 269/2003 recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo per la correzione dell'andamento dei conti pubblici";

3 ricorsi vedono ricorrente la Regione **Umbria** La regione **Umbria** ha sollevato 3 ricorsi ed ha impugnato il decreto legge n. 210/2002 recante "Disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavori a tempo parziale" la legge n. 289/2002 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2003)"; il decreto legge n. 269/2003 recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo per la correzione dell'andamento dei conti pubblici".

2 ricorsi vedono ricorrente la Regione **Abruzzo** La regione **Abruzzo** ha impugnato la legge n. 3/2003 recante "Disposizioni ordinamentali in tema di pubblica amministrazione"; la legge n. 212/2003 recante "Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione tributi, di fondazioni bancarie e di gare

indette dalla CONSIP S.p.a. nonché di alienazione di aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato".

2 ricorsi vedono ricorrente la Regione **Basilicata** La Regione **Basilicata** ha impugnato la legge n. 30/2003 recante "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro" e il decreto legge n. 269/2003 recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici".

2 ricorsi vedono ricorrente la Regione **Liguria** di cui **1** per conflitto di attribuzione La Regione **Liguria** ha impugnato la legge n. 3/2003 recante "Disposizioni ordinamentali in tema di pubblica amministrazione".

2 ricorsi vedono ricorrente la Regione **Veneto** La Regione **Veneto** ha impugnato la legge n. 289/2002 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2003)" e la legge n. 3/2003 recante "Disposizioni ordinamentali in tema di pubblica amministrazione".

Infine la Regione **Piemonte** ha sollevato **1** ricorso impugnando la legge n. 289/2002 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2003)"