

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

**Direzione centrale Avvocatura regionale  
Servizio per la progettazione e consulenza legislativa**

**RELAZIONE  
SULLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE RELATIVA  
ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E ALLE PROVINCE AUTONOME  
- ANNO 2004 -**

A cura di:  
Anna D'Ambrosio  
Gemma Pastore

Osservatorio Legislativo Interregionale  
Bari, 9 - 10 giugno 2005

## INDICE

### Elenco sentenze 2003

1. Premessa
2. Questioni procedurali
3. Le sentenze interpretative di rigetto
4. La sospensiva degli atti legislativi
5. La giurisprudenza comunitaria negli decisioni della Corte
6. Retroattività della legge
7. I giudizi sulla legge La Loggia
8. Riserva di legge e decreti di attuazione degli Statuti speciali
9. Ordinamento penale - Istituzione case da gioco
10. Possibilità per le regioni di disporre dell'efficacia di una legge dello Stato nell'ambito del territorio regionale
11. Le leggi di "reazione"
12. Servizio civile nazionale
13. Pubblico impiego
14. Circolazione stradale
15. Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana
16. Distacco di un Comune da una Regione
17. Ambiente
18. Urbanistica-Edilizia
19. Finanza regionale
20. Caccia
21. Ordinamento sportivo
22. Energia elettrica

Sentenze della Corte Costituzionale relative alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome  
anno 2004

<b>Sent.</b>	<b>Giudizio</b>	<b>Ricorrente</b>	<b>Resistente</b>	<b>Esito favorevole</b>	<b>Materia</b>
n. 8	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Friuli-Venezia Giulia	Regione	Energia elettrica
n. 29	Principale	Regione Siciliana	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Imposte e tasse
n. 32	Principale	Commissario dello Stato per la Regione Siciliana	Regione Siciliana	Regione	Bilancio
n. 45	Incidentale	Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna	Regione Sardegna	Regione	Igiene e sanità
n. 103	Conflitto di attribuzione	Regione Siciliana	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Finanza
n. 118	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Regione Friuli-Venezia Giulia	Regione	Condono
n. 122	Incidentale	Tribunale di Trento	Regione Trentino-Alto Adige	Regione	Imposta di soggiorno
n. 177	Conflitto di attribuzione	Regione Siciliana	Presidente del Consiglio dei ministri	Regione	Istruzione pubblica
n. 185	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Friuli-Venezia Giulia	Stato	Case da gioco
n. 193	Incidentale	Tribunale di Bolzano	Bolzano	Provincia	Edilizia popolare, economica e sovvenzionata
n. 198	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Friuli-Venezia Giulia (Toscana, Marche, Emilia Romagna)	Stato	Edilizia e Urbanistica
n. 205	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Valle d'Aosta	Stato	Impiego pubblico
n. 220	Incidentale	TAR Sardegna	Sardegna	Regione	Caccia

<b>Sent.</b>	<b>Giudizio</b>	<b>Ricorrente</b>	<b>Resistente</b>	<b>Esito favorevole</b>	<b>Materia</b>
n. 228	Principale	Trento	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Servizio civile
n. 236	Principale	Trento, Bolzano, Siciliana, Sardegna Valle d'Aosta	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato, Regioni, Province	Riforma Titolo V Parte II Cost. - Legge di attuazione Funzioni amministrative
n. 238	Principale	Bolzano, Sardegna	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Rapporti internazionali
n. 239	Principale	Bolzano, Sardegna	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea
n. 252	Incidentale	Corte dei Conti Sicilia	Sicilia	Regione	Impiego pubblico regionale - Previdenza
n. 258	Conflitto di attribuzione	Presidente del Consiglio dei Ministri; Bolzano	Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Bolzano; Presidente del Consiglio dei Ministri	Regioni; Provincia	Rapporti internazionali
n. 273	Conflitto di attribuzione	Trento	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Sanità pubblica
n. 280	Principale	Bolzano, Sardegna, Valle d'Aosta	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato, Regioni, Province	Delega legislativa
n. 283	Conflitto di attribuzione	Trento	Presidente del Consiglio dei ministri	Provincia	Impugnazione di regolamento statale - Agricoltura e patrimonio zootecnico
n. 288	Conflitto di attribuzione	Regione Siciliana	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Attribuzioni regionali in materia finanziaria
n. 306	Conflitto di attribuzione	Sicilia	Presidente del Consiglio dei ministri	Regione	Imposte e tasse

Sent.	Giudizio	Ricorrente	Resistente	Esito favorevole	Materia
n. 316	Incidentale	Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana	Sicilia	Regione	Istituzione e la composizione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana
n. 319	Conflitto di attribuzione	Bolzano	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Concessioni di derivazione di acqua a scopo idroelettrico
n. 334	Principale	Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione	Presidente del Consiglio dei Ministri	Regione	Referendum per variazione territoriale
n. 345	Principale	VdA, Bolzano (Toscana, Piemonte, Umbria, E-Romagna, Veneto)	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Acquisto di beni e servizi
n. 353	Principale	Bolzano, Trento, TAA	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Finanza
n. 357	Incidentale	Consiglio di Stato	FVG	Regione	Assegno di maternità
n. 361	Incidentale	TAR Sicilia	Sicilia	Regione	Elezione dei Consigli delle Province regionali
n. 376	Principale	Commissario dello Stato per la Regione siciliana	Sicilia	Regione	Norma di interpretazione autentica
n. 412	Principale	Trento	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Ambiente
n. 424	Principale	Toscana, Regione Valle d'Aosta, Regione Emilia-Romagna	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato - Regioni	Ordinamento sportivo

Sent.	Giudizio	Ricorrente	Resistente	Esito favorevole	Materia
n. 425	Principale	Siciliana, Sardegna, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Trento, Valle d'Aosta, Campania	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato - Regioni, Provincia autonoma	Finanza pubblica
n. 428	Principale	Bolzano	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato	Urbanistica ed opere pubbliche; comunicazioni e trasporti di interesse provinciale

## RELAZIONE

### 1 - Premessa

Nel corso dell'anno 2004 la Corte Costituzionale ha emanato 37 sentenze, a conclusione di giudizi aventi come parti Regioni a statuto speciale o Province autonome.

Tale dato conferma la decisiva inversione di tendenza per quanto riguarda il fenomeno quantitativo delle controversie tra Stato e Regioni speciali e Province autonome portate al giudizio della Corte Costituzionale verificatosi nell'anno precedente (nel 2003, infatti, la Corte ha emanato 35 sentenze nei confronti delle Autonomie speciali).

Nel 2002 si era invece verificata una diminuzione della conflittualità di fronte alla Corte Costituzionale tra lo Stato e le Autonomie speciali: le sentenze emanate dalla Corte erano infatti scese da 37 nel 2001 a 12.

Disaggregando il dato generale, nel 2004 risultano esperiti 19 giudizi di legittimità costituzionale in via principale, 9 giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale e 9 conflitti di attribuzione.

Globalmente i giudizi in via principale hanno avuto un esito favorevole allo Stato in 11 casi, parzialmente favorevole allo Stato e alla Regione in 4 casi e in 4 casi favorevole alle Regioni.

Per quanto riguarda i 9 giudizi in via incidentale, si rileva che tutti si sono risolti a favore delle Regioni.

Infine, per quanto riguarda i 9 conflitti di attribuzione deve rilevarsi per il 2004 che 8 di essi sono stati sollevati dalle autonomie speciali. I conflitti sono stati peraltro favorevoli in 5 casi allo Stato, e in 4 casi alle Regioni.

### 2 -\_Questioni procedurali

La Corte, nell'ambito dei giudizi conclusi nel corso dell'anno 2004, ha puntualizzato alcune questioni di ordine procedurale.

#### *Ammissibilità del ricorso*

##### *a) Motivazione*

In più occasioni la Corte, in via preliminare, ha dichiarato inammissibili le censure sollevate nei ricorsi per mancanza di motivazioni a loro sostegno. (**sentenze 198, 376, 425**)

E' stato dunque ribadito che il ricorso non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, (deve cioè indicare dove siano poste o da dove si possano o si debbano ricavare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di

costituzionalità), ma deve inoltre contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge.

Con l'**ordinanza 361** la Corte ha giudicato inammissibile la questione sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, contro la Legge della Regione siciliana n. 14/1969 (Elezione dei Consigli delle Province regionali) argomentando che l'esigenza espressa dallo stesso rimettente, allorché chiede che l'assegnazione dei seggi residui avvenga anche "in ragione della disponibilità dei seggi del collegio", implica necessariamente che tale assegnazione, per l'esaurimento dei seggi disponibili in un collegio, possa avvenire sacrificando il candidato di una lista che, pure, abbia conseguito un quoziente elettorale migliore (nel collegio "esaurito") rispetto al candidato della medesima lista che, in altro collegio, abbia conseguito un quoziente elettorale meno elevato e, tuttavia, si veda assegnare un seggio perché il suo quoziente è migliore di quello conseguito dai candidati di altre liste tra quelle che hanno ancora diritto all'attribuzione di seggi.

A giudizio della Corte, pertanto, è manifestamente inammissibile una questione di legittimità costituzionale che prospetti, da un lato, l'esigenza di rispettare scrupolosamente "la graduatoria delle liste in funzione del miglior quoziente" e, dall'altro lato, l'incompatibile esigenza di assegnare i seggi "in ragione della loro disponibilità per collegio", senza in alcun modo indicare la soluzione che consentirebbe di soddisfare integralmente entrambe le suddette esigenze.

Nell'**ordinanza 45** è stata dichiarata l'inammissibilità della questione sulla considerazione che il giudice rimettente non ha rilevato che l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 3/2002 - sopravvenuta alla proposizione del giudizio a quo, ma già in vigore al momento della pronuncia dell'ordinanza di remissione - ha aggiunto all'art. 6 della legge regionale n. 6/2001 (nel cui ambito era già stato inserito un comma 19-bis dalla legge regionale n. 8/2001), un ulteriore comma 19-ter, secondo il quale "Fino al 31 dicembre 2002 le disposizioni di cui al comma 19 non si applicano ai rifiuti sanitari di origine extraregionale destinati all'incenerimento in impianti ubicati in Sardegna, regolarmente autorizzati già operanti alla data di entrata in vigore della presente legge".

A giudizio della Corte, proprio in ragione della natura dell'attività svolta dalla società ricorrente e della peculiare classificazione dei rifiuti dalla medesima trattati, il rimettente avrebbe dovuto esaminare l'intervenuta modifica legislativa e motivare circa la sua possibile influenza sul complessivo quadro normativo di riferimento nel quale si iscrive la sollevata questione di legittimità costituzionale.

L'omessa valutazione di tale incidenza si traduce in una carenza di motivazione in ordine alla rilevanza della questione e quindi in un profilo assorbente di manifesta inammissibilità di essa (in senso conforme v. ordinanze nn. 200, 187, 152 e 144 del 2003).

Ad impedire una decisione di merito sono state in varie occasioni la carenza - assoluta o, in ogni caso, insuperabile - di descrizione della fattispecie oggetto del giudizio a quo (ordinanze 122, 252)

Le lacune argomentative, impedendo alla Corte di svolgere la necessaria verifica circa l'applicabilità della normativa impugnata e quindi in ordine all'incidenza della richiesta pronuncia sulla situazione soggettiva fatta valere in giudizio, si risolvono, infatti, in un'insufficiente motivazione circa la rilevanza della questione (v. ordinanze n. 235/2003 e n. 143/2004).

*b) L'interesse a ricorrere*

La mancanza di interesse al ricorso è alla base delle decisioni di manifesta inammissibilità adottate con le sentenze 228 e 236.

Nella prima delle sentenze sopra citate, la questione circa la presunta illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 77/2002 sollevata dalla provincia autonoma di Trento è risultata, infatti, inammissibile, *"in quanto la ricorrente fa valere un profilo che non ridonda di per sé in violazione di competenze proprie"*.

La sentenza 236 si fonda, invece, sulla rilevata carenza di attualità dell'interesse.

Con tale pronuncia la Consulta ha infatti dichiarato la questione inammissibile, negando che l'articolo 7 della legge "La Loggia" trovi applicazione nei confronti delle Regioni (e delle Province) a statuto speciale.

La Corte ha richiamato, in proposito, l'articolo 11 della medesima legge, il quale, dopo aver stabilito che *"per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001"*, affida alle commissioni paritetiche Stato-Regioni, in relazione alle ulteriori competenze spettanti a queste ultime in forza del riformato Titolo V, la proposta di adozione delle norme di attuazione *"per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative"*.

Secondo il Giudice delle leggi, la lettura corretta di tale norma porta agevolmente alla conclusione per cui, mentre *"per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello Statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità"*, *"per le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'articolo 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica"*.

*Parametri di impugnazione*

La Corte ha avuto modo di ricordare quanto pacificamente affermato anche prima dell'entrata in vigore della legge cost. 3/2001 e cioè che le Regioni possono

impugnare leggi statali per violazione di parametri differenti da quelli concernenti il riparto di competenze ove tale violazione «ridondi» nella compressione delle proprie prerogative costituzionali (sentenze 228, 280).

#### *Applicabilità dei parametri del titolo V*

In conformità a quanto già affermato nella sentenza n. 213/2003, la Corte ha ribadito la necessità di tenere conto, nell'individuazione del parametro di costituzionalità, della perdurante vigenza delle forme e condizioni di autonomia stabilite negli Statuti speciali e dunque l'impossibilità di invocare direttamente ed unicamente norme del Titolo V della Costituzione senza argomentare sull'applicabilità dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Dalla **sentenza 8** emerge con chiarezza che i ricorsi dello Stato nei confronti di leggi delle Regioni a statuto speciale, nel caso in cui intendano far valere la violazione del riparto di competenze, devono essere fondati sulla ricostruzione di un parametro articolato, nel quale siano considerate sia le attribuzioni riconosciute alle titolari della potestà legislativa dagli Statuti speciali che quelle loro spettanti in seguito alla riforma costituzionale del 2001.

Anche i ricorsi delle Regioni speciali, naturalmente, sono inammissibili ove invochino norme del nuovo Titolo V senza argomentare circa la applicabilità, ex art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, delle nuove disposizioni costituzionali (sentenza 424).

Nel senso dell'inammissibilità in ragione del riferimento a parametri costituzionali individuati nel nuovo Titolo V Cost. per le Regioni speciali, senza alcuna argomentazione riferita all'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 è anche la **sentenza 258** con cui è stato dichiarato inammissibile il ricorso presentato dal Governo avverso l'Accordo di cooperazione transfrontaliera sottoscritto, nell'ambito del programma comunitario "Interreg III A, Italia-Austria", con i Länder Carinzia, Salisburgo e Tirolo dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, e Veneto.

La Corte ha infatti, condiviso quanto sostenuto dalle resistenti regioni secondo cui il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri si limitava ad indicare, quale disposizione costituzionale che sarebbe stata violata con la stipulazione dell'accordo transfrontaliero de quo, l'art. 117 Cost., senza specificare quale tra le diverse sfere di competenza statale sarebbe stata in concreto invasa, pur se dal contesto dell'atto introduttivo del giudizio si poteva ricavare che esso aveva inteso riferirsi al secondo comma (nella parte in cui riserva alla legislazione statale esclusiva la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato) e al nono comma del citato art. 117 (che consente alle Regioni di concludere accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato).

Nella sentenza si evidenzia che nell'atto introduttivo non è stato fatto alcun cenno all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, che regola l'applicazione transitoria alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni della legge costituzionale citata, e nemmeno allo statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia e allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Lo stesso riferimento, contenuto in ricorso, alla legge n. 948/1984 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, adottata a Madrid il 21 maggio 1980), che prevede che la sottoscrizione di accordi di cooperazione transfrontaliera da parte delle Regioni e degli altri enti locali sia subordinata alla preventiva intesa con il Governo, è stato fatto in relazione alla mancanza di una legge statale ordinaria, successiva alla legge costituzionale n. 3/2001 e di attuazione della stessa, ed alla conseguente necessità di riferirsi alla legislazione previgente, senza alcun cenno alla applicabilità di tale legge alle Regioni aventi statuto speciale ed alle Province autonome, avuto riguardo alle specifiche norme che regolano le loro competenze.

In proposito la Corte ha ricordato che i ricorsi statali avverso atti delle Regioni, come prescrive l'art. 39, quinto comma, della legge n. 87/1953, devono indicare "le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate". I ricorsi che facciano valere nei confronti delle Regioni e delle Province autonome esclusivamente le norme del Titolo V della Parte II della Costituzione, senza motivare le ragioni per le quali esse si dovrebbero applicare anche al caso di specie, risultano dunque carenti poiché omettono nel caso degli enti aventi uno statuto di autonomia speciale di far riferimento innanzitutto ai loro statuti speciali, le cui disposizioni sono pienamente in vigore anche dopo la riforma del Titolo V, e trascurano di argomentare circa l'eventuale applicazione delle diverse norme di cui all'art. 117 Cost. novellato in base all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, secondo un principio che è stato più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale per i giudizi di legittimità costituzionale in via principale (sent. n. 213/2003 e ord. n. 358/2002).

A ciò fa eccezione il parametro costituito dal quinto comma dell'art. 117 Cost., il quale fa esplicito riferimento - tra i suoi destinatari - anche alle Regioni speciali (sentenza 239) e quindi si colloca al di fuori del meccanismo di applicabilità del nuovo Titolo V alle Regioni speciali previsto dal citato art. 10.

**N.B.:** sent. 213/2003 Quanto all'indicazione specifica dei parametri di legittimità costituzionale, la Presidenza del Consiglio ha fatto esclusivo riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere a), i) e l), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nel testo modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, senza peraltro considerare che, trattandosi in questo caso dell'impugnazione di una legge della Provincia autonoma di Bolzano, occorre far riferimento innanzitutto allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, le cui disposizioni sono pienamente in vigore, argomentando l'eventuale applicazione degli artt. 117 e 118 Cost. sulla base dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001: ciò che nella specie manca.

#### *Atti non aventi forza di legge*

La Corte ha dichiarato manifestamente inammissibili questioni di legittimità costituzionale che hanno ad oggetto atti non aventi forza di legge (ordinanza 193)

Il Tribunale di Bolzano, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6-bis, quarto comma, della legge della Provincia di Bolzano 2 aprile 1962, n. 4 (Norme

per favorire l'accesso del risparmio popolare ad un'abitazione) nel testo modificato dall'art. 6 della legge Provincia di Bolzano 20 dicembre 1993, n. 27; legge Provincia di Bolzano 17 dicembre 1998, n. 13, art. 112, comma 3; D.P.G.P. 15 settembre 1999, n. 51, art. 7, comma 1, lettera b).

La Corte con l'ordinanza 193/2004 ha dichiarato che entrambe le questioni sono manifestamente inammissibili in quanto hanno ad oggetto atti non aventi forza di legge.

La Corte ha più volte affermato, qualora nella disciplina di determinati rapporti sia stata adottata la tecnica del rinvio da una fonte normativa ad altra di per sé inapplicabile ai rapporti stessi, il dubbio di costituzionalità si incentra sulla norma di rinvio piuttosto che su quella oggetto del rinvio, proprio perché è questa tecnica a determinare l'applicabilità di una disciplina al di fuori della materia e delle garanzie tipiche di essa (v. sentenza n. 239/1997, nonché ordinanza n. 359/1997 e sentenza n. 26/1998).

#### *Ammissibilità dei Conflitti di attribuzione*

##### *- Profilo oggettivo: l'atto lesivo*

Anche nel corso del 2004 vi sono state delle pronunce di inammissibilità (o di manifesta inammissibilità) per inidoneità dell'atto ad essere lesivo della sfera di competenza costituzionale.

Ad esempio, con la sentenza 288 la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Siciliana contro una Convenzione per l'esercizio 2001 stipulata tra il Ministro delle finanze e l'Agenzia delle entrate, nonché una nota dell'Agenzia delle entrate in quanto tali atti *"non sono idonei a produrre lesione della sfera di competenza costituzionale della ricorrente"*.

A giudizio della Corte, infatti, la Convenzione impugnata *"disciplina i rapporti tra il Ministro e l'Agenzia, senza alcun riferimento alle competenze regionali, né contiene alcun profilo che in qualche modo possa dar luogo ad una compressione dei poteri regionali in materia di riscossione dei tributi. Resta certo, peraltro, come precisato nella nota dell'Agenzia delle entrate, prot. n. 2001/35181, del 27 marzo 2001, che la Regione può avvalersi, per l'attività di riscossione dei tributi di propria spettanza, degli uffici della Direzione regionale di detta Agenzia, così, come per il passato, si era avvalsa degli uffici periferici dell'Amministrazione finanziaria dello Stato. D'altra parte non può ritenersi pregiudicata la possibilità di pervenire ad una intesa tra Regione ed Agenzia delle entrate, come peraltro è successivamente avvenuto"*.

In riferimento alla nota della Agenzia delle entrate, prot. n. 2001/48170/IX, del 4 giugno 2001, la Corte (come già affermato con sentenza 471/1995), ha ritenuto che *"l'istituto dell'avvalimento previsto dall'art. 8 delle norme di attuazione non garantisce alla Regione il potere di imporre unilateralmente lo svolgimento di determinati compiti, ma "va inteso come possibilità per la Regione di avvalersi degli uffici periferici dell'Amministrazione statale (...), sempre che la richiesta di*

*avvalimento sia ritenuta realizzabile dallo Stato”, onde “l’Amministrazione statale, nel dichiarare di non poter consentire l’avvalimento, esercita una attività che non riguarda né pregiudica la competenza regionale di chiedere di avvalersi degli uffici statali, e che pertanto non integra gli estremi di invasività necessari per il sorgere di un conflitto di attribuzione”.*

In relazione alla individuazione degli atti idonei a far sorgere conflitto di attribuzioni, nel 2004 la Corte si è pronunciata su ricorsi proposti avverso regolamenti statali (**sentenza 283**), accordi di cooperazione transfrontaliera stipulati dalle Regioni (**sentenza 258** con cui la Corte ha dichiarato inammissibile per genericità ed insufficienza dei parametri costituzionali invocati il ricorso presentato dal Governo avverso l’Accordo di cooperazione transfrontaliera sottoscritto, nell’ambito del programma comunitario “Interreg III A, Italia-Austria”, con i Länder Carinzia, Salisburgo e Tirolo dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto e dalla Provincia autonoma di Bolzano) e una nota del Ministro per gli affari regionali (sempre **sentenza 258** con cui la Corte ha annullato la nota del Ministro per gli affari regionali avente per oggetto “accordi di cooperazione transfrontaliera per recepire i programmi comunitari Interreg III” impugnata dalla Provincia autonoma di Bolzano).

#### *Tecnica del rinvio*

Come più volte affermato, la Corte ha ribadito (**ordinanza 193**) che qualora nella disciplina di determinati rapporti sia stata adottata la tecnica del rinvio da una fonte normativa ad altra di per sé inapplicabile ai rapporti stessi, il dubbio di costituzionalità si incentra sulla norma di rinvio piuttosto che su quella oggetto del rinvio, proprio perché è questa tecnica a determinare l’applicabilità di una disciplina al di fuori della materia e delle garanzie tipiche di essa (v. sentenza n. 239/1997, nonché ordinanza n. 359/1997 e sentenza n. 26/1998).

### **3 - I tipi di sentenza: le sentenze interpretative di rigetto**

Anche nel corso del 2004 la Corte costituzionale ha fatto uso di alcune tipologie di sentenze che ormai rientrano nel suo strumentario consolidato, quali le sentenze interpretative di rigetto, in cui la questione di costituzionalità viene ritenuta infondata in base ad una interpretazione della disposizione impugnata differente rispetto a quella proposta dal soggetto ricorrente.

In questo schema si inquadrano senza dubbio le sentenze numeri **238**, **345** e **353** che recano nel dispositivo la decisione di non fondatezza *“nei sensi di cui in motivazione”*.

Interpretativa è anche la **sentenza 280**, che affronta le questioni concernenti i commi 4, 5 e 6 dell’art. della legge n. 131 del 2003 (legge La Loggia). Per vero, la «reinterpretazione» riguarda solo il comma 4, mentre i restanti due commi impugnati sono dichiarati incostituzionali in quanto in «irrimediabile contrasto» con la lettura del comma 4 appena esplicitata ed unica conforme a Costituzione.

Nella sentenza 8 la Corte ha dichiarato non fondato il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri contro l'articolo 9, commi 2 e 3 della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 19 novembre 2002, n. 30 recante (Disposizioni in materia di energia), facendo ricorso all'interpretazione sistematica di tale norma. In questo caso, quindi, la Corte non ha fornito una differente interpretazione della disposizione impugnata, ma ha ricostruito l'intero quadro normativo di riferimento in maniera più completa rispetto al ricorrente e, sulla base di tale ricostruzione ha motivato la sua decisione.

#### 4 - La sospensiva degli atti legislativi

Chiamata a pronunciarsi sui ricorsi concernenti la disciplina del condono edilizio, la Corte ha dato per la prima volta applicazione all'istituto della sospensione degli atti legislativi introdotto dall'articolo 9 della legge 131/2003 che ha modificato l'articolo 35 della legge 87/1953 ai sensi del quale "1. *Quando è promossa una questione di legittimità costituzionale ai sensi degli articoli 31, 32 e 33, la Corte costituzionale fissa l'udienza di discussione del ricorso entro novanta giorni dal deposito dello stesso. Qualora la Corte ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini, trascorso il termine di cui all'articolo 25, d'ufficio può adottare i provvedimenti di cui all'articolo 40. In tal caso l'udienza di discussione è fissata entro i successivi trenta giorni e il dispositivo della sentenza è depositato entro quindici giorni dall'udienza di discussione*".

Pur avendo avanzato formali istanze di applicazione dell'istituto in esame, l'Avvocatura dello Stato ha successivamente rinunciato all'immediata decisione sui provvedimenti cautelari; a seguito di tale rinuncia le Regioni hanno aderito alla richiesta di differimento della trattazione delle istanze cautelari auspicata dall'Avvocatura contestualmente alla propria rinuncia.

A seguito dell'intervenuta decisione di merito, la Corte con la sentenza 198 ha dichiarato il non luogo a provvedere in relazione alle istanze di sospensione.

#### 5 - La giurisprudenza comunitaria nelle decisioni della Corte

Con la sentenza 185 la Corte ha dichiarato l'illegittimità di una legge regionale in tema di istituzione di case da gioco richiamandosi, tra l'altro, alla giurisprudenza della Corte di giustizia, che " *ha affermato che spetta agli Stati membri determinare l'ampiezza della tutela dell'impresa con riferimento al gioco d'azzardo ed ha fondato la discrezionalità di cui devono godere le autorità nazionali, oltre che sulle sue dannose conseguenze individuali e sociali, proprio sugli elevati rischi di criminalità e di frode che ad esso si accompagnano*".

## 6 - Retroattività della legge: le leggi di interpretazione autentica

Nella **sentenza 376** è stato ricordato come la giurisprudenza costituzionale è da tempo univoca nel ritenere che quello della ragionevolezza e del non contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti costituisce il limite della potestà del legislatore di conferire efficacia retroattiva alla legge, quale che sia lo strumento a tal fine utilizzato; con la conseguenza che «non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva.

Infatti, il divieto di retroattività della legge - pur costituendo valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve in linea di principio attenersi - non è stato tuttavia elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 Cost. Quindi il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva - interpretative o innovative che esse siano - purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti» (sent. n. 374/2002; sentenze n. 229/1999 e n. 419/2000; ordinanza n. 263/2002).

L'asserita "distorsione della funzione della legge di interpretazione autentica ... per mascherare norme effettivamente innovative dotate di efficacia retroattiva" (sentenze n. 155/1990 e n. 397/1994) non determina, quindi, di per sé, l'illegittimità costituzionale della legge (sentenza n. 23/1967), ma può, al più, costituirne un indice, dal momento che occorre pur sempre verificare se siano stati valicati i limiti sopra indicati al potere del legislatore di conferire efficacia retroattiva alla legge; così come, per converso, anche ove la legge sia qualificabile come di interpretazione autentica, occorre verificare se, esercitando il potere di chiarire la portata della precedente norma, il legislatore abbia rispettato «i principî generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenze n. 525/2000 e n. 26/2003).

## 7 - I giudizi sulla legge La Loggia

Con le **sentenze 236, 238, 239 e 280** la Corte ha definito i ricorsi sollevati nel corso del 2003 dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, e dalle Regioni Siciliana, Sardegna e Valle d'Aosta contro alcune disposizioni contenute nella legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)

Si tratta di pronunce di estrema rilevanza, che affrontano (o comunque toccano) molteplici questioni cruciali relative all'attuazione della novella costituzionale del 2001; in questa prospettiva, la loro portata trascende l'ambito (rilevante ma circoscritto) della "specialità" in senso stretto ed investe, sotto diversi profili, il significato complessivo della riforma del Titolo V della seconda Parte della Costituzione.

a) Sent. 236 - Esercizio di funzioni amministrative

La **sentenza 236** risolve i giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 7, comma 1, 8, commi da 1 a 4 e 10, commi 5 e 6, della legge n. 131/2003.

L'articolo 7 (impugnato dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Sardegna) reca norme attuative del nuovo articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative, disciplinandone il conferimento in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Secondo le ricorrenti, l'estensione della norma impugnata anche alle Autonomie differenziate, oltre a comportare (per motivi che non vengono peraltro chiariti) una lesione dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, violerebbe le norme più favorevoli poste dagli Statuti speciali in materia di riparto delle funzioni amministrative, in tal modo illegittimamente derogando alla clausola di cui all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001.

In questa prospettiva, il principio di sussidiarietà ex articolo 118 della Costituzione (e, di conseguenza, le relative norme di attuazione di cui all'articolo 7 della legge "La Loggia") sarebbero inapplicabili nei confronti delle Regioni speciali (e delle Province autonome) in quanto meno favorevoli rispetto alla regola del parallelismo fra funzioni amministrative e funzioni legislative, sancita (sulla falsariga di quanto previsto in termini generali anche dal vecchio Titolo V) dagli Statuti speciali.

Sarebbe, poi, costituzionalmente illegittimo il riferimento, operato dalla norma impugnata al fine di determinare la competenza, rispettivamente in capo allo Stato od alle Regioni, a disciplinare il relativo conferimento, alle funzioni amministrative "esercitate" da ciascun livello di governo alla "data di entrata in vigore della (...) legge"; ciò avrebbe comportato l'indebita conservazione nella titolarità dello Stato dei poteri di disciplina di funzioni amministrative che, se pur ancora concretamente gestite a livello centrale, rientrerebbero a tutti gli effetti, a seguito della riforma costituzionale e segnatamente del nuovo tenore dell'articolo 118 della Costituzione, nella competenza regionale.

La Consulta ha dichiarato la questione inammissibile, negando che l'articolo 7 della legge "La Loggia" trovi applicazione nei confronti delle Regioni (e delle Province) a statuto speciale. La Corte richiama, in proposito, l'articolo 11 della medesima legge, il quale, dopo aver stabilito che "*per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10*" della legge costituzionale n. 3 del 2001, affida alle commissioni paritetiche Stato-Regioni, in relazione alle ulteriori competenze spettanti a queste ultime in forza del riformato Titolo V, la proposta di adozione delle norme di attuazione "*per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative*". Secondo il Giudice delle Leggi, la lettura corretta di tale norma porta agevolmente alla conclusione, peraltro già parzialmente prospettata in via preliminare dalle ricorrenti (e confermata da tutte le parti nel corso della discussione orale) per cui, mentre "*per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello Statuto speciale, il principio del parallelismo*

*tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità", "per le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'articolo 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica".*

Tale ricostruzione è stata criticata da autorevole dottrina<sup>1</sup> sotto diversi profili; in particolare, è stato osservato che "essa comporterebbe (sulla scia della altrettanto criticata norma di cui all'articolo 11 della legge "La Loggia", non a caso posta a fondamento del ragionamento della Corte) una "anomala dissociazione" fra funzioni vecchie e nuove delle Regioni (e delle Province) speciali, devitalizzando quel principio di sussidiarietà che, viceversa, una lettura più equilibrata della clausola di maggior favore (e, più in generale) della complessiva riforma del Titolo V imporrebbe di assumere quale principio strutturale dell'ordinamento in quanto direttamente connesso con l'articolo 5 della Costituzione e complessivamente più vantaggioso per l'autonomia rispetto al resuscitato (già con la nota sentenza n. 303 del 2003, qui peraltro non richiamata) principio del parallelismo".

#### b) Sent. 236 - Potere sostitutivo

Con la **sentenza 236** la Corte si è occupata anche del potere sostitutivo, ed in particolare del potere sostitutivo «straordinario» di cui al secondo comma dell'art. 120 della Costituzione,

Con tale pronuncia la Corte ha definito i ricorsi presentati dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Sardegna in ordine all'art. 8 della legge n. 131 del 2003, attuativo del disposto costituzionale.

Anche in tal caso, le ricorrenti (Provincia di Bolzano e Regione Sardegna) sostengono, in via preliminare ed in applicazione della clausola di maggior favore ex articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 cit., la non soggezione delle Regioni (e delle Province) speciali a siffatto potere, in quanto disciplinato secondo modalità peggiorative rispetto alle (ovvero incompatibile con le) tipologie di intervento sostitutivo previste dai rispettivi Statuti, dalle relative norme di attuazione e, più in generale, dalla normativa statale frutto della collaborazione paritaria fra i due livelli di governo.

A prescindere dall'incertezza del loro ambito di applicazione, inoltre, le norme impugnate sarebbero comunque incostituzionali laddove configurano, in capo all'esecutivo nazionale, un potere sostitutivo (anche) di natura normativa.

In tal modo, non solo sarebbe stata indebitamente ampliata la portata del citato articolo 120, comma 2, della Costituzione (che, si assume, ammetterebbe l'intervento governativo in via sostitutiva rispetto alle sole funzioni amministrative di spettanza degli enti di governo sub-statali), ma si sarebbe illegittimamente configurato un

---

<sup>1</sup> A. Ruggeri " Molte conferme e qualche smentita nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia..." in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

decreto-legge atipico, discosto dal modello delineato dall'articolo 77 della Costituzione. Inoltre, la previsione di una sostituzione normativa consentirebbe al Governo di derogare, anche in via preventiva, al riparto delle potestà legislative e regolamentari delineato dall'articolo 117 della Costituzione.

Si tratta, evidentemente, di questioni interpretative fondamentali, la cui rilevanza, come accennato, si estende al di là dei ristretti confini della "specialità" per coinvolgere l'interpretazione di una delle norme cruciali del nuovo Titolo V

La Corte ha sottolineato che l'articolo 120, comma 2, della Costituzione è posto *"a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite (...) agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente"*. Esiste, in altri termini, *"un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento"*. Pertanto *"la previsione del potere sostitutivo fa (...) sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari"*.

Com'è evidente, la Consulta ricollega il potere sostitutivo del Governo alla tutela dei principi fondamentali di unità ed indivisibilità della Repubblica sanciti dall'articolo 5 della Costituzione (peraltro mai richiamato esplicitamente nelle motivazioni della sentenza).

L'assoluta centralità di tali principi si riflette sul relativo sistema di garanzie, il quale, sebbene imperniato su uno strumento fortemente invasivo nei confronti dell'autonomia quale il potere sostitutivo, non può non estendersi anche nei confronti delle Regioni (e delle Province) speciali; infatti *"tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della "clausola di favore", nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti"*.

La Corte ha respinto, pertanto, la tesi secondo la quale i principi di cui all'articolo 120 della Costituzione non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali.

E' stato però osservato<sup>2</sup> che la sentenza, tuttavia, non chiarisce con precisione i termini della questione e in ogni caso si sottolinea che sarebbe stata auspicabile una presa di posizione più chiara da parte dei giudici costituzionali.

Mentre, infatti, da un lato, essa propende per la piena applicazione di un potere sostitutivo anche nei confronti delle Autonomie differenziate, dall'altro, non chiarisce se tale potere sia quello previsto in via generale dall'articolo 120, comma 2, della Costituzione e disciplinato dall'articolo 8 della legge "La Loggia", ovvero se si tratti di un potere sui generis che dovrà essere regolato da norme speciali.

---

<sup>2</sup> Matteo Barbero *La corte costituzionale interviene sulla legge "La loggia" (Nota a Corte Cost. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004)* in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

Ciò risulta evidente laddove si consideri che la Consulta non dichiara infondati i rilievi di costituzionalità mossi dalle ricorrenti nei confronti dell'articolo 8, ma si limita a constatare l'inammissibilità delle relative questioni, rilevando che fino a quando non sarà portato concretamente a compimento il trasferimento, in favore delle Regioni (e delle Province) ad autonomia speciale, delle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V (ciò che, come già chiarito, dovrà avvenire mediante l'emanazione, da parte delle commissioni paritetiche Stato-Regioni, di specifiche norme di attuazione, giusta la previsione di cui all'articolo 11 della legge n. 131 del 2003 cit.) "la disciplina del potere sostitutivo di cui si contesta la legittimità resta nei loro confronti priva di efficacia e non è idonea a produrre alcuna violazione delle loro attribuzioni costituzionali. Da ciò (appunto) l'inammissibilità di tutte le censure proposte avverso l'articolo 8, commi da 1 a 4".

Di minore interesse appaiono le questioni di costituzionalità relative, rispettivamente, ai commi 5 e 6 dell'articolo 10 della legge "La Loggia".

La prima norma disciplina le competenze di esecuzione dei provvedimenti governativi di esercizio del potere sostitutivo ex articolo 120, comma 2, della Costituzione, attribuendone la titolarità agli "organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi Statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione".

Oltre a ribadire l'indebita estensione alle Regioni (e Province) ad autonomia differenziata della disciplina costituzionale del potere sostitutivo, le ricorrenti (Provincia di Trento e Regioni Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta) contestano, sia nel metodo che nel merito (dal punto di vista della compatibilità con le norme statutarie), l'attribuzione delle anzidette funzioni esecutive ad organi statali.

La Corte ha dichiarato la questione inammissibile, rilevando nuovamente "*l'inattualità della lesione lamentata dalle ricorrenti*" non essendo ancora operativo nei loro confronti il potere sostitutivo disciplinato dalla novellata Costituzione.

La Consulta ha dichiarato, viceversa, l'illegittimità costituzionale del comma 6 del citato articolo 10 (impugnato dalla Provincia di Bolzano), nella parte in cui disciplina in via unilaterale e mediante rinvio ad una fonte statale di secondo grado (il Regolamento di cui al D.p.r. n. 287 del 2001, attuativo del d. lgs. n. 300 del 1999), anziché secondo la particolare procedura collaborativa prevista e disciplinata dallo Statuto speciale della Regione Trentino -Alto Adige, le funzioni dei Commissari del Governo alto-atesini.

### c) Sent. 238 - Potere estero delle Regioni

Con la **sentenza n. 238** la Corte ha operato lo scrutinio di costituzionalità dell'art. 6 commi 1, 2, 3 e 5, della legge n. 131 del 2003, attuativo dell'art. 117 della Costituzione, nella parte in cui esso riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» [secondo comma, lettera a)], ed attribuisce alla competenza concorrente quella dei «rapporti internazionali [...] delle Regioni» (terzo comma), prevedendo altresì che «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato» (nono comma) e che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano,

nelle materie di loro competenza, «provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali [...], nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza» (quinto comma).

Secondo le ricorrenti (Provincia di Bolzano e Regione Sardegna), le norme impugnate presenterebbero molteplici profili di incostituzionalità.

Innanzitutto, esse, in virtù del loro carattere fortemente dettagliato, violerebbero l'articolo 117, comma 3, della Costituzione. Secondo tale ricostruzione, le leggi statali chiamate, ai sensi del comma 9 dell'articolo 117 della Costituzione, a disciplinare (fra l'altro) i casi e le forme degli accordi delle Regioni con altri Stati e delle loro intese con enti territoriali interni ad essi sarebbero infatti riconducibili alla materia di competenza concorrente dei "rapporti internazionali (...) delle Regioni" e, di conseguenza, dovrebbero limitarsi a dettare norme di principio.

In subordine, anche qualora si ritenesse di individuare, nell'ambito in questione, un autonomo titolo competenziale di pertinenza statale, la relativa disciplina dovrebbe essere circoscritta (nei limiti di una stretta interpretazione) alla previsione, appunto, dei casi e delle forme di accordi ed intese. Al contrario, le norme della legge "La Loggia" attribuirebbero allo Stato poteri di ingerenza nel merito tali da sostanzialmente vanificare il potere decisionale che la Costituzione novellata avrebbe inteso attribuire alle Regioni. In particolare, tale ingerenza si realizzerebbe mediante: 1) la previsione di un potere, in capo al Ministero degli affari esteri, di fissazione di principi e criteri direttivi per la conduzione, da parte delle Regioni, dei negoziati finalizzati alla stipula di quelle tipologie di accordi che esse, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere con altri Stati; 2) la prescritta collaborazione (sempre in relazione alla stipulazione dei suddetti accordi e previa intesa con la Regione o Provincia interessata) con le rappresentanza diplomatiche e con gli uffici consolari in caso di trattative da svolgere al di fuori del territorio nazionale; 3) la previsione di un potere preventivo di accertamento dell'opportunità politica e della stessa legittimità dei futuri accordi da parte della Farnesina; 4) la c.d. "clausola di chiusura sul dissenso", ovvero il previsto potere ministeriale di rappresentare in qualsiasi momento all'ente interessato, tanto in relazione agli accordi quanto rispetto alle mere intese, questioni di opportunità e, in caso di dissenso, di devolvere la decisione definitiva al Consiglio dei ministri.

È, poi, censurata la previsione, da parte della normativa impugnata, del necessario conferimento, da parte del Ministro degli esteri alla Regione o Provincia stipulante, dei pieni poteri di firma (come disciplinati dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati), a pena di nullità dell'accordo. Si tratterebbe, infatti, di un istituto riguardante i soli trattati fra Stati, mentre gli accordi delle Regioni non sarebbero tali, non vincolerebbero lo Stato in quanto tale e non costituirebbero limite alla legislazione interna ai sensi dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione.

La Corte ha pronunciato l'infondatezza di tutti i rilevi di costituzionalità mossi dalle Regioni (e Province) ricorrenti.

Attraverso un rapido ma efficace excursus della propria giurisprudenza sul punto, la sentenza riconduce le norme impugnate (in tal modo legittimandone anche gli aspetti di dettaglio) alle peculiari "materie" di cui ai commi 5 e 9 dell'articolo 117 della Costituzione, evidenziando l'autonomia di tale ambito di competenza statale rispetto alla più vasta (e pure, indubbiamente affine) area di legislazione concorrente relativa alle relazioni internazionali delle Regioni. Il richiamo del proprio acquis giurisprudenziale in materia di potere estero regionale consente poi alle Corti di fornire una lettura conforme a Costituzione dei numerosi vincoli di forma e di sostanza previsti dalla normativa de quo nei confronti dell'attività internazionale delle Regioni, così respingendo le ulteriori censure delle ricorrenti.

Tali vincoli sono, infatti, e devono essere strumentali rispetto alle "esigenze di salvaguardia *delle linee della politica estera nazionale e di corretta esecuzione degli obblighi di cui lo Stato è responsabile nell'ordinamento internazionale*" e non possono, pertanto, "né potrebbero travalicare in strumenti di ingerenza immotivata nelle autonome scelte delle Regioni".

Ciò vale per tutti gli strumenti di ingerenza riconosciuti in capo agli organi governativi centrali, compresi quelli maggiormente invasivi dell'autonomia regionale, ovvero il potere di accertamento preventivo di legittimità e di merito degli stipulandi accordi e la facoltà di sollevare (eventualmente anche ad accordo o intesa già stipulati) questioni di opportunità; in entrambi i casi, non è consentita "alcuna ingerenza nelle scelte (...) attinenti all'esplicazione dell'autonomia della Regione".

In altri termini, il Governo può intervenire (in via preventiva od in via successiva) solo ed esclusivamente allorché sia indispensabile salvaguardare "indirizzi e (...) interessi attinenti alla politica estera dello Stato"; a questa tutela sostanziale corrisponde, poi, sul piano procedurale, una ulteriore, duplice garanzia per le Regioni, rappresentata tanto dalla previsione della competenza dei massimi organi governativi (Ministro degli esteri ed, in ultima istanza, Consiglio dei Ministri) quanto dalla possibilità di sollevare, in presenza di ingerenze arbitrarie, conflitto di attribuzioni.

Analoga lettura costituzionalmente conforme si impone, secondo la Consulta, in merito alla previsione secondo cui la stipulazione degli accordi da parte delle Regioni deve essere preceduta, a pena di nullità, dal conferimento, da parte del Ministero degli affari esteri, dei pieni poteri di firma.

In proposito, la sentenza rigetta la tesi, sostenuta dalle ricorrenti, secondo cui tale passaggio procedurale sarebbe superfluo in quanto gli accordi stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome con altri Stati non sarebbero veri trattati fra enti tutti sovrani e, come tali, non vincolerebbero lo Stato italiano ma solo l'ente (Regione o Provincia) stipulante; al contrario, si tratta, a tutti gli effetti, di atti di diritto internazionale che ciascuna Regione (o Provincia) sottoscrive, "secondo il diritto interno, (...) in base a poteri propri, e non come "delegata" dello Stato".

Poiché, d'altra parte, "l'autonomia di diritto interno (costituzionale) in base alla quale le Regioni possono concludere gli accordi si esercita pur sempre nel quadro di un ordinamento in cui lo Stato centrale, titolare esclusivo della politica estera, è responsabile sul piano del diritto internazionale degli accordi e delle relative

*conseguenze, e quindi ha il potere-dovere di controllare la conformità di detti accordi agli indirizzi della politica estera nazionale", "ciò comporta l'esigenza di adottare formalità intese a dare certezza, sul piano internazionale, circa la legittimazione di chi esprime la volontà di stipulare l'accordo e circa l'esistenza, secondo il diritto interno, del "potere estero" di cui l'accordo è espressione".*

Inoltre, "una volta che sia attuato il procedimento di verifica preventiva circa il rispetto dei limiti e delle procedure prescritte, il Ministero degli affari esteri è tenuto a conferire i pieni poteri all'organo regionale competente per la stipulazione, e non potrebbe discrezionalmente negarli. Si tratta dunque, in sostanza, di un adempimento formale vincolato in relazione all'esito della predetta verifica" nonché presidiato, dal punto di vista procedurale, dalla possibilità di attivare il conflitto di attribuzioni.

Va certamente sottolineato il rilievo del riconoscimento, operato dalla Corte, circa l'autonomia della posizione delle Regioni (e delle Province autonome) sul piano delle relazioni internazionali.

Proprio in ragione di tale autonomia e dato l'indubbio rilievo rivestito dall'attività estera regionale, è sembrata pienamente giustificata<sup>3</sup> la riserva, in capo allo Stato, dei descritti poteri di collaborazione, di controllo ed, eventualmente, anche di ingerenza rispetto a detta attività.

Sotto questo profilo, sono stati giudicati eccessivi i timori, sollevati da autorevole dottrina, circa il rischio che la materia relativa alla politica estera (in senso lato), alla luce del suo carattere fortemente trasversale, si risolva in un "vincolo onnicomprensivo, capace di svuotare sostanzialmente l'autonomia".

D'altra parte, quel severo scrutinio di costituzionalità circa l'eventuale uso irragionevole dei poteri statali di ingerenza nei confronti della politica estera (in senso stretto) delle Regioni, auspicato dalla medesima dottrina come terapia rispetto alle temute patologie centralistiche, sembra cominciare a attecchire nel *modus procedendi* della Corte, come confermato dalla sentenza n. 258 in tema di accordi di cooperazione transfrontaliera attuativi di programmi comunitari stipulati dalle Regioni medesime.

Tale ultima sentenza merita di essere segnalata, non solo per l'interesse del caso di specie, ma anche per la circostanza che in essa il potere estero si interseca con quello della partecipazione delle autonomie territoriali alla politica comunitaria.

Tale decisione specificamente concerne la conclusione di un accordo di cooperazione transfrontaliera, nell'ambito del programma comunitario denominato «Interreg III A, Italia-Austria».

Nella specie, la Corte ha evidenziato come la preventiva intesa con lo Stato non sia necessaria, trattandosi di un atto strettamente correlato a (ed esecutivo di) precedenti atti normativi ed amministrativi regolati direttamente dal diritto comunitario, e risultando l'oggetto, le finalità, il campo di azione dell'accordo transfrontaliero definiti, oltre che nel testo dell'atto, da una serie di precedenti, tra i quali il documento unico di programmazione e il programma presentato dallo Stato alla

---

<sup>3</sup> Matteo Barbero "La Corte costituzionale interviene sulla legge La loggia" in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

Commissione delle Comunità europee e da questa successivamente approvato (conseguentemente, la Corte ha altresì dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro per gli affari regionali emanare la nota con la quale si chiedeva alla Provincia autonoma di Bolzano di non procedere alla stipulazione di tali atti senza la preventiva intesa con il Governo).

d) Sent. 239 - Regioni e diritto comunitario

Notevole rilievo, relativamente alla disciplina della partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario, ha avuto la **sentenza 239**, resa con riguardo alle questioni di costituzionalità sollevate dalla Regione Sardegna e della Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dei commi 1 e 2 dell'articolo 5 della legge "La Loggia", nella parte in cui, dando attuazione al novellato articolo 117, comma 5, della Costituzione, disciplinano sul piano procedurale le modalità di partecipazione delle Regioni alla c.d. "fase ascendente" dei processi decisionali comunitari all'art. 5 della legge n. 131 del 2003.

I rilievi mossi dalle ricorrenti sono in gran parte analoghi a quelli già respinti dalla Corte con la sentenza n. 238.

In primo luogo, le norme impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto, pur incidendo su una materia assegnata alla competenza concorrente di Stato e Regioni (ovvero quella relativa ai "rapporti (...) con l'Unione Europea delle Regioni") e dovendo, in tal senso, limitarsi a fornire un quadro di principi fondamentali, sarebbero indebitamente dettagliate, con conseguente violazione dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

Sarebbe, inoltre, violato lo stesso comma 5 del citato articolo 117 della Costituzione, il quale riconoscerebbe alle Regioni il diritto di concorrere in modo incisivo ed efficace alla formazione degli atti normativi comunitari, mentre nel contesto della legge "La Loggia" sarebbe prevista una loro partecipazione scarsamente o per nulla incisiva, e comunque inidonea a rappresentare efficacemente le rispettive istanze.

In particolare, le ricorrenti censurano la mancata previsione, da parte del comma 1 dell'articolo 5 impugnato, di un numero minimo di rappresentanti regionali nell'ambito delle delegazioni del Governo deputate a partecipare all'attività comunitaria, nonché della possibilità di costituire delegazioni interamente composte da membri nominati dalle Regioni allorché si verta su materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva di queste ultime.

La Provincia di Bolzano denuncia anche l'incostituzionalità della norma in discorso laddove, nel prevedere la possibilità di nomina come capi delegazione anche dei Presidenti di Giunta regionale o provinciale, si riferirebbe alle sole materie di competenza esclusivo - residuale *ex* articolo 117, comma 4, della Costituzione, e non anche alle materie che, per disposizione statutaria, spettano alla legislazione primaria delle Regione (e Province) speciali.

Il comma 2 dell'articolo 5 della legge n. 131 del 2003, dal canto suo, è sospettato di ledere le prerogative costituzionalmente spettanti alle Regioni per la tutela delle

proprie ragioni davanti agli organi giurisdizionali comunitari in presenza di atti normativi comunitari ritenuti illegittimi; in tale ambito, alle determinazioni regionali sarebbe riconosciuto uno scarso rilievo, la discrezionalità del Governo nella decisione di esperire ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee essendo superabile solo mediante una deliberazione assunta a maggioranza assoluta dalla Conferenza Stato-Regioni.

Tutte le suddette questioni di costituzionalità sono state dichiarate infondate dalla Consulta

La Corte ha rilevato, infatti, come il titolo abilitativo di tale disciplina non risieda nel terzo comma, bensì nel quinto comma del medesimo articolo, che ha istituito «una competenza statale ulteriore e speciale»: con specifico riferimento alla procedura tramite la quale deve esplicarsi la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. «fase ascendente» del diritto comunitario, dunque, la Costituzione non ha previsto una competenza concorrente, bensì ha affidato alla legge statale il compito di stabilire la disciplina delle modalità procedurali di tale partecipazione.

Disattendendo la seconda censura, la Corte ha stabilito che lo strumento partecipativo derivante dalla partecipazione diretta delle Regioni, nell'ambito delle delegazioni del Governo, ad attività delle istituzioni comunitarie, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e che garantiscano, comunque, l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo, non può ritenersi inadeguato alla garanzia delle posizioni costituzionali delle Regioni; inoltre, la previsione della necessaria partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome esclude che tali Regioni o Province possano far valere motivi di doglianza in relazione alla mancata indicazione di un numero minimo di rappresentanti regionali nelle delegazioni del Governo; infine, la perdurante competenza statale in tema di relazioni internazionali e con l'Unione europea esclude che nelle materie di legislazione regionale esclusiva la delegazione debba essere composta solo da rappresentanti delle Regioni.

Ad esiti analoghi ha condotto la censura incentrata sulla previsione concernente la possibilità per il Governo di designare come capo delegazione - in relazione a materie afferenti alla competenza residuale delle Regioni - un Presidente di Giunta di una Regione o di una Provincia autonoma, asseritamente illegittima in quanto non riferita anche alle materie di competenza primaria delle Regioni speciali o delle Province autonome in base agli statuti speciali. A tal riguardo, la previsione non può ritenersi irragionevole, alla luce della considerazione secondo la quale la rappresentanza italiana nei confronti dell'Unione europea deve necessariamente essere caratterizzata da una posizione unitaria; al contempo, la titolarità di particolari materie (non riconducibili all'art. 117, quarto comma, della Costituzione) da parte di una Regione ad autonomia speciale o di una Provincia autonoma non può legittimare una pretesa ad assumere la presidenza della delegazione italiana, dal momento che in questi casi nelle altre aree territoriali le funzioni corrispondenti spettano agli organi dello Stato.

Infine, immune dai vizi dedotti dalle ricorrenti è stata ritenuta anche la previsione in base alla quale si consente alle Regioni di far valere eventuali illegittimità degli atti normativi comunitari «davanti agli organi competenti», qualora la Conferenza Stato-Regioni, a maggioranza assoluta, rivolga al Governo una richiesta in tal senso: trattasi, in particolare, di una prerogativa che per le Regioni non è contemplata dalle fonti costituzionali e la cui disciplina è dunque pianamente riferibile alla discrezionalità del legislatore statale.

Altra decisione da segnalare è la **sentenza 283**, resa in sede di conflitto intersoggettivo tra la Provincia autonoma di Trento e lo Stato, in riferimento ad un decreto ministeriale che dettava la disciplina relativa alle attività connesse alla riproduzione animale, stabilendo che le Regioni avrebbero provveduto, entro sei mesi dalla sua emanazione, all'eventuale adeguamento della propria normativa in materia.

La disciplina normativa in questione concerneva ambiti che, alla luce dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, sono sicuramente riconducibili ad una delle competenze esclusive delle Province autonome, ed in cui pertanto, l'attuazione delle direttive comunitarie non può non spettare alle Province autonome.

Il regolamento oggetto del conflitto, non proclamandosi cedevole di fronte alla futura legislazione provinciale, né intendendo supplire ad una mancanza di normazione di fonte primaria, e, inoltre, non essendo esecutivo di una legge statale attuativa di direttive comunitarie, ma ponendosi esso medesimo come immediatamente attuativo di una direttiva comunitaria, arrecava quindi una lesione della competenza legislativa provinciale, pretendendo di condizionare l'esercizio di una potestà provinciale: da ciò l'annullamento dell'atto, previa declaratoria di spettanza alla Provincia dell'attribuzione in contestazione.

#### e) Sent. 280 - La delega legislativa

Particolarmente interessante risulta la decisione adottata con la **sentenza 280**, con cui sono stati definiti i ricorsi presentati dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione Sardegna e dalla Regione Valle d'Aosta contro il conferimento di una delega al Governo, ai termini dell'art. 1, commi 4, 5 e 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. «legge La Loggia»), per l'adozione di decreti «meramente ricognitivi» dei principi fondamentali relativi alle materie di cui all'art. 117 della Costituzione.

Al riguardo, è sufficiente ricordare che il comma 4 contiene una delega al Governo (e ne individua i relativi principi, mentre i criteri direttivi sono fissati dal successivo comma 6, anch'esso, come detto, oggetto di impugnazione) per l'adozione di uno o più decreti delegati meramente ricognitivi dei principi fondamentali desumibili dalle leggi vigenti nelle materie attribuite (in base all'articolo 117, comma 3, della Costituzione) alla competenza concorrente Stato-Regioni, allo scopo di orientare l'opera del legislatore regionale (e, per converso, dello stesso legislatore statale) nelle more dell'approvazione, da parte del Parlamento, delle nuove leggi cornice.

Il comma 5, dal canto suo, contiene una delega, per così dire, accessoria, attribuendo al legislatore delegato, nel contesto dei decreti delegati di cui al comma 4 e sempre a titolo di mera ricognizione, la possibilità di enucleare le disposizioni

affendenti (dal punto di vista effettuale) le medesime materie ripartite ma rientranti (sotto il profilo competenziale) negli ambiti materiali di pertinenza esclusiva dello Stato ex articolo 117, comma 2, della Costituzione.

I ricorsi proposti si sono incentrati essenzialmente sull'asserita incongruenza-contraddittorietà, sotto molteplici profili, del conferimento di una delega al Governo per l'adozione di decreti "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali delle materie dell'art. 117 Cost., tanto che, secondo le ricorrenti, la formula della "mera ricognizione" sarebbe, in definitiva, soltanto un espediente verbale impiegato dal legislatore per "cercare di superare la troppo palese incostituzionalità di una delega che avesse avuto ad oggetto la «determinazione» dei principi fondamentali".

È censurato, in particolare, il comma 4, il quale contrasterebbe con più norme di rango costituzionale.

Sarebbe violato, in primo luogo, l'articolo 76 della Costituzione, per l'evidente incongruità di una delega avente ad oggetto proprio quella porzione della legislazione (i principi) necessariamente di pertinenza del Parlamento; d'altra parte, i principi direttivi di una siffatta delega, in quanto funzionali all'individuazione di altri principi, sarebbero assolutamente impalpabili ed evanescenti, e perciò inadeguati ad orientare l'attività del legislatore delegato.

Né il presunto carattere meramente ricognitivo della delega varrebbe ad escludere il prodursi di un *vulnus* all'assetto, costituzionalmente definito, del sistema delle fonti; al contrario, la norma consentirebbe ampi margini di manovra al Governo, a conferma della natura fortemente innovativa del potere ad esso conferito, natura peraltro insita nella forza di legge che caratterizza i decreti legislativi in base a Costituzione e confermata dal tenore dei principi e dei criteri direttivi individuati dallo stesso comma 4 e dal successivo comma 6.

In altri termini, la mera ricognizione oggetto della delega o sarebbe del tutto inutile o non potrebbe non avere carattere innovativo, anche perché il conferimento della forza di legge ed il contenuto dei principi e criteri direttivi individuati sarebbero difficilmente conciliabili con un'attività meramente compilativa. In questo senso, la formula della mera ricognizione sarebbe soltanto un espediente verbale per occultare la palese incostituzionalità di una delega avente, in realtà, per oggetto la determinazione *tout court* dei principi fondamentali.

Da ultimo, la norma impugnata violerebbe la riserva di legge formale ordinaria (ulteriormente rafforzata dalla previsione di una riserva di assemblea, con esclusione del ricorso al procedimento per commissione deliberante) prevista dall'articolo 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'illegittimità costituzionale della norma di cui al comma 5 sarebbe, secondo le ricorrenti, conseguente e comunque strettamente connessa all'incostituzionalità delle norme poste dal precedente comma 4 e dal successivo comma 6, dato lo stretto collegamento fra le deleghe in esse contenute; sarebbe, inoltre, riscontrabile un'ulteriore violazione dell'articolo 76 della Costituzione in quanto l'inutilizzabilità, ai fini della delega di cui al comma 5, dei principi e criteri direttivi indicati dai commi 4 e

6 (n quanto funzionali, anche laddove se ne ammettesse la congruità, alla sola attività di ricognizione dei principi fondamentali) condurrebbe a configurare un'inammissibile delega "in bianco".

La Corte accoglie solo parzialmente le argomentazioni delle ricorrenti; tuttavia, anche laddove si pronuncia per l'infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate, assesta un forte colpo alla credibilità di uno degli aspetti qualificanti dell'intero progetto normativo tradottosi nella legge "La Loggia".

Con riferimento al comma 4 la Corte non ha condiviso quanto eccepito dalle ricorrenti, non tanto per la ragione che, in determinate circostanze, l'enunciazione di principi fondamentali relativi a singole materie di competenza concorrente può anche costituire oggetto di un atto legislativo delegato senza ledere attribuzioni regionali (sent. n. 359/1993 e n. 303/2003), quanto piuttosto perché la delega in esame presenta contenuti, finalità e profili del tutto peculiari. Proprio per questo il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula, secondo la costante giurisprudenza sull'art. 76 Cost., un processo interpretativo relativo all'oggetto, ai principi ed ai criteri direttivi della delega, "tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione" (sent. n. 125/2003, n. 425/2000 e n. 163/2000).

A giudizio della Corte l'art. 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003, da un lato, conferisce delega per l'adozione di decreti legislativi «meramente ricognitivi» dei principi fondamentali vigenti nelle materie dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dall'altro lato, stabilisce che spetta comunque al Parlamento definire i «nuovi» principi.

Si tratta perciò di «un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime, e cioè [appunto] fino al momento della "entrata in vigore delle apposite leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali"».

Alla luce di ciò, la Corte ha dedotto che, per quanto i decreti siano caratterizzati da una indiscutibile «forza di legge», il Governo è stato «abilitato a procedere, con attività adeguata e proporzionata allo scopo, esclusivamente all'individuazione, nell'ambito della legislazione vigente, di norme-principio chiare ed omogenee, tenendo peraltro conto che non tutte le disposizioni che in tal senso si autoqualificano, né "il loro compiuto tenore letterale", costituiscono in ogni caso "principi della legislazione dello Stato", ma soltanto "i nuclei essenziali del contenuto normativo" che tali disposizioni esprimono» (le citazioni contenute nella sentenza n. 280 sono tratte dal precedente costituito dalla sentenza n. 482 del 1995).

L'intento di conferire carattere sostanzialmente ricognitivo all'attività delegata trova ulteriore conferma nelle norme procedurali previste dalla delega stessa, che dispongono un'articolata serie di pareri obbligatori della Conferenza Stato-Regioni, delle commissioni parlamentari competenti e infine quello definitivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali sugli schemi dei decreti legislativi, al fine esclusivo di rilevare se "non siano stati indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero

se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali (...) ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale". In tutte queste ipotesi il Governo, ove decida di non attenersi alle relative indicazioni, si deve assumere la formale responsabilità politica, comunicando ai Presidenti delle Camere ed al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali le specifiche motivazioni delle difformità dei decreti rispetto al parere parlamentare.

La lettura «minimale» che della delegazione legislativa è stata data (assimilabile, «date le reciproche implicazioni tra attività ricognitiva e attività di coordinamento normativo, a quella di compilazione dei testi unici [...] per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia») ha fatto sì che risultassero costituzionalmente illegittimi i commi 5 e 6 dello stesso art. 1, che indirizzavano, in violazione dell'art. 76 della Costituzione, l'attività delegata del Governo in termini di «determinazione-innovazione» dei principi, sulla base di forme di ridefinizione delle materie e delle funzioni, senza che tale attività fosse astretta dall'indicazione di criteri direttivi: il comma 5 disponeva, infatti, che nei decreti legislativi di cui al comma 4 potevano essere «individuate le disposizioni che riguarda[va]no le stesse materie, ma che rientra[va]no nella competenza esclusiva dello Stato», estendendo in tal modo l'oggetto della delega anche all'asserita ricognizione, nell'ambito delle materie riservate al legislatore statale, della disciplina di quelle funzioni che avevano natura trasversale; il comma 6, dal canto suo, indicava i criteri direttivi della delega facendo espresso riferimento ai «settori organici della materia», nonché ai criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle «affini, presupposte, strumentali e complementari», allo scopo di individuare i principi fondamentali vigenti, venendo così ad alterare il carattere ricognitivo dell'attività delegata al Governo in favore di forme di attività di tipo selettivo.

A detta della Corte, il comma 5 risulterebbe illegittimo, in quanto - disponendo che nei decreti possono essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie, ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato - "*estende l'oggetto della delega anche all'asserita ricognizione, nell'ambito delle materie riservate al legislatore statale, della disciplina di quelle funzioni che hanno "natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti" (sentenza n. 536 del 2002). Il Governo delegato non può però in questa ipotesi limitarsi ad una mera attività ricognitiva, giacché, dovendo identificare le disposizioni che incidono su materie o submaterie di competenza regionale concorrente, contemporaneamente riservate alla competenza esclusiva statale, deve necessariamente fare opera di interpretazione del contenuto delle materie in questione.*"

Anche il comma 6 contrasta, secondo la Consulta, con la più volte ricordata lettura "minimale" della delega, posto che, "nell'indicare i criteri direttivi della delega, fa espresso riferimento – mutuando le formule lessicali della legge 22 luglio 1975, n. 382 relative al trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni – ai "settori organici della materia", nonché ai criteri oggettivi desumibili dal complesso delle

funzioni e da quelle "affini, presupposte, strumentali e complementari ", allo scopo di individuare i principi fondamentali vigenti.

*E' evidente allora, continua la sentenza, "che in questo modo viene del tutto alterato il carattere ricognitivo dell'attività delegata al Governo in favore di forme di attività di tipo selettivo, dal momento che i predetti criteri direttivi non solo evocano nella terminologia impiegata 1 'improprio profilo della ridefinizione delle materie, ma stabiliscono, sia pure in modo assolutamente generico, anche una serie di "considerazioni prioritarie" nella prevista identificazione dei principi fondamentali vigenti, tale da configurare una sorta di gerarchia tra di essi. Il citato comma 6 elenca infatti una serie di criteri direttivi destinati ad indirizzare, a prescindere dall'ambiguità delle singole previsioni, il Governo nella formazione dei decreti delegati, che pur dovrebbero essere "meramente ricognitivi ", a prendere prioritariamente in considerazione predeterminati interessi e funzioni. L'oggetto della delega viene così ad estendersi, in maniera impropria ed indeterminata, ad un'attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un'effettiva predeterminazione di criteri."*

In definitiva, conclude la Corte, *"i citati commi 5 e 6 dello stesso art. 1, indirizzano, in violazione dell'art. 76 della Costituzione, l'attività delegata del Governo in termini di determinazione-innovazione dei medesimi principi sulla base di forme di ridefinizione delle materie e delle funzioni, senza indicazione dei criteri direttivi."*

E' stato osservato<sup>4</sup> che con tale intervento "chirurgico" sulle previsioni dell'art. 1, cc. 4,5 e 6, l. 131/2003, la Corte "salva" solo in apparenza la delega legislativa ed i conseguenti decreti legislativi; ma, in realtà, "sottopone" quest'ultimi ad un completo "svuotamento" della loro efficacia formale.

Seppure la (sopravvissuta) delega risulti unicamente limitata da principi (non a caso) definiti "evanescenti" ed "al quadrato"; seppure essa sia stata - altresì - "liberata" dall'ulteriore vincolo dei "criteri direttivi"(comma 6, art. 1, l. 131/2003), espunti dall'ordinamento in quanto dichiarati incostituzionali (punto 5 del considerato in diritto), non può tuttavia concludersi per un "rafforzamento" dei poteri delegati al Governo.

Questo soprattutto in quanto tali decreti legislativi "ricognitivi" rappresentano "soltanto un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare - contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi - il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali, dal momento che il comma 3 dello stesso art. 1 ribadisce che le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente nell'ambito dei principi fondamentali

---

<sup>4</sup> Nadia Maccabiani *I decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali come atti "senza forza di legge"? Breve nota a commento della sentenza n. 280/2004 della Corte costituzionale* in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

espressamente determinati dallo Stato "o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti" (punto 3 del considerato in diritto).

Se così è, la Corte - questa volta - sembra aver fatto pagare al legislatore delegante "un conto più salato" del solito per non aver definito in modo adeguato i principi e criteri direttivi nella legge di delega. Infatti, non si è limitata alla consolidata lettura "minimale" del suo oggetto, ma si è spinta oltre. In particolare, ha incrinato e - del tutto - inficiato l'efficacia formale dei decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali.

Non a caso, seppure la Corte, da un lato, nell'ottica del principio della sussidiarietà (sentenza n. 303/2003), ha posto l'accento sulla garanzia procedurale introdotta nell'iter di formazione di tali peculiari decreti (parere della Conferenza Stato-Regioni e della Commissione parlamentare per le questioni regionali; necessità del governo di assumersi la responsabilità politica per non essersi adeguato ai detti pareri comunicando ai Presidenti della Camere ed a quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali le specifiche motivazioni); dall'altro lato, non sembra averla ritenuta una sufficiente tutela delle competenze regionali. Da qui lo svolgimento di ulteriori - e ben più pregnanti - puntualizzazioni sul piano formale: tali decreti, sebbene abbiano "forza di legge" e sebbene il loro oggetto debba essere inteso in modo "minimale", non sono in grado di assumere "carattere vincolante" e - pertanto - non possono integrare "di per sé un parametro di validità delle leggi regionali".

Si realizza, quindi, una completa separazione tra veste formale (decreti legislativi, ossia atti con forza di legge) e la loro efficacia, sicuramente degradata rispetto a quella delle fonti primarie.

La sentenza n. 280/2004 ha, dunque, essenzialmente reso inutile la natura legislativa degli atti (previsti dall'art. 1, c. 4, l. 131/2003) "meramente ricognitivi" di principi fondamentali, sostanzialmente negando la forza (di legge) loro propria in quanto non solo non suscettibili di novare le fonti preesistenti (sostituendovisi), ma neppure in grado di "vincolare" le Regioni e di integrare "di per sé" gli estremi di "un parametro di validità delle leggi regionali"

Come si legge in un'interessante nota a sentenza<sup>5</sup> la lettura che la Corte dà dell'articolo 1 della legge 131/2003 presta tuttavia il fianco a non poche obiezioni. Innanzitutto, nonostante la ricognizione dei principi sia una attività assimilabile nella sostanza a quella di compilazione dei testi unici, non sembra che il contenuto tipicamente non innovativo dei decreti possa impedire l'attribuzione a questi atti della forza di legge.

La concezione in senso meramente formale della funzione legislativa consente di risolvere positivamente il problema se oggetto di delegazione legislativa possa essere l'emanazione di un atto di contenuto riproduttivo di precedenti disposizioni legislative.

---

<sup>5</sup> Francesco Drago *Luci (poche e ombre (molte) della sentenza della Corte costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali (nota a sent. 280/2004)* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

La funzione legislativa, infatti, e quindi a fortiori la delega legislativa, non possono essere assoggettate a vincoli contenutistici o ontologici. Così come è legittimo ed ammissibile che una legge del Parlamento riproduca, sia pure parzialmente, e a fini di coordinamento, una precedente legge, senza che questo comporti ovviamente la perdita della sua qualifica "legge", con tutte le implicazioni relative anche sul piano della abrogazione, sembra altrettanto legittimo e ammissibile che il Parlamento deleghi al Governo il potere di adottare un decreto legislativo a contenuto riproduttivo, senza che ciò debba fare perdere al decreto stesso la sua qualifica di atto avente forza di legge.

Ma allora, si osserva nella nota, stante che i termini delega o autorizzazione sono spesso utilizzati tecnicamente, era preferibile ricercare nella legge che si presumeva delegante i caratteri della legislazione delegante, piuttosto che badare alla natura ricognitiva o innovativa dell'attività posta in essere dal governo.

L'articolo 1 della legge La Loggia presentava tutti i caratteri della vera e propria delega: un termine (non a caso prorogato con legge), un oggetto, dei principi e dei criteri direttivi, sicché esistevano fondate ragioni per ritenere che questa volta il Parlamento avesse utilizzato il termine "delega" nel modo corretto.

Una volta riconosciuta all'articolo 1, commi 4, 5 e 6 della legge 131/2003 la veste formale di vera e propria delega ex articolo 76 Cost., la vaghezza e l'evanescenza dei principi e dei criteri direttivi trovano giustificazione nel tipo di attività che il Governo era stato chiamato ad esercitare: non formulazione di nuovi principi, ma individuazione di quelli già esistenti. Un conto è, infatti, delegare al Governo una attività di determinazione dei principi fondamentali, un altro è certamente delegare una attività di mera ricognizione dei principi già esistenti. E' evidente che in questo secondo caso il grado di precisione nel circoscrivere l'oggetto e nel determinare i principi e i criteri direttivi assume una fisiologica genericità che diversamente non potrebbe essere tollerata nel primo caso.

Quanto alla dichiarata illegittimità costituzionale dei commi 5 e 6 si osserva che la Corte costituzionale non sembra aver tenuto nella debita considerazione la circostanza rappresentata dal fatto che l'opera di interpretazione e di ridefinizione delle materie è consustanziale all'attività di ricognizione dei principi fondamentali.

E' evidente, infatti, che non solo il comma 5, ma in generale l'intera attività di ricognizione dei principi rappresenta per lo Stato un'occasione per definire le "materie", giacché, prima di procedere all'individuazione dei principi è indispensabile delimitare il territorio in cui la ricognizione deve svolgersi, ossia definire la materia stessa.

L'art. 117, comma 3, Cost. contiene in alcuni casi materie che solo impropriamente possono definirsi tali, giacché al loro interno è possibile scorgere una congerie di materie e submaterie (si pensi, solo per fare due esempi, al "governo del territorio" o alla "valorizzazione dei beni culturali e ambientali"). Esistono, poi, settori ascritti alla competenza concorrente in cui fortissime sono le interferenze con le competenze dello Stato, special modo con quelle c.d. trasversali (ad esempio: l'edilizia e l'urbanistica in rapporto alla tutela dell'ambiente; la tutela della salute rispetto ai livelli essenziali; l'istruzione in relazione alle norme generali sull'istruzione ecc...).

Sicché sarebbe fuorviante ritenere che il Governo possa realisticamente selezionare i principi senza aver prima recintato per settori l'ambito entro cui operare la ricognizione.

D'altra parte, non è certo un mistero che uno dei principali problemi posti dalla riforma del Titolo V sia stato proprio quello dell'esatta perimetrazione dell'ambito delle singole materie di legislazione esclusiva statale e concorrente elencate ai commi 2 e 3, dell'art. 117 Cost.

Giova, altresì, considerare come molte delle "voci" contenute all'art. 117, comma 3, sono individuate con formule inedite, sicché la pregressa legislazione non poteva certamente dar conto né dell'esatta delimitazione della nuova materia, né, quindi, delle interferenze con le attuali competenze esclusive statali e residuali. Leggi che sotto la vigenza del vecchio Titolo V andavano ad inserirsi all'interno di un unico ambito materiale potrebbero oggi investire una pluralità di materie, cosicché non sarebbe possibile per il Governo prescindere dalla definizione ermeneutica delle stesse, tentando di individuare l'esatto contenuto degli elenchi dell'art. 117 Cost.

Proprio da un punto di vista metodologico l'attività di interpretazione (dei confini) delle materie non può non precedere la ricognizione dei principi fondamentali.

Da ciò ne consegue che i principi stessi e il modo in cui verranno selezionati saranno di per sé rivelatori del modo in cui le materie sono state interpretate. È intuibile, infatti, come la scelta del Governo di enunciare determinati principi, o di individuarne alcuni piuttosto che altri, sortisce da sola l'effetto di svelare la sottesa definizione degli ambiti competenziali.

Così, ad esempio, se i decreti conterranno i principi fondamentali sulla "difesa del suolo" vorrà dire che il Governo ha ricondotto tale materia alla voce "governo del territorio". Viceversa, se i decreti nulla diranno significherà che la "difesa del suolo" è stata considerata di potestà residuale delle Regioni ovvero ricadente nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. O ancora, il silenzio del Governo su alcuni ambiti fondamentali dell'istruzione starà ad indicare che quegli aspetti sono stati ricondotti alla competenza esclusiva statale in tema di "norme generali sull'istruzione". Ma, allora, molto meglio sarebbe stato salvare il comma 5, fonte di chiarezza e di risoluzione di dubbi interpretativi.

Ebbene, nei casi testé ipotizzati il Governo — per utilizzare le parole della Corte — non avrebbe comunque esercitato un' "[...] impropria ed indeterminata, [...] attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie"? A portare fino in fondo il ragionamento della Consulta, la dichiarazione di illegittimità costituzionale avrebbe, allora, dovuto investire anche il comma 4, visto che l'attività di interpretazione delle materie è prodromica alla attività di ricognizione dei principi fondamentali.

In secondo luogo, emergono dalla sentenza alcune latenti aporie. Da un lato, infatti, i decreti ricognitivi sono visti come atti privi di valore di legge (per cui non costituiscono parametro di validità delle leggi regionali) e, dall'altro, vengono cassati i commi 5 e 6 sull'assunto che avrebbero indirizzato "1 attività delegata del Governo in

termini di determinazione-innovazione dei medesimi principi sulla base di forme di ridefinizione delle materie e delle funzioni, senza indicazione dei criteri direttivi ". Ma, allora, verrebbe da chiedersi, posto che i decreti non costituiscono di per sé parametro di validità delle leggi regionali, quale danno poteva mai scaturire per le Regioni dall'attività governativa di interpretazione delle materie? Stante l'asserita mancanza di valore di legge dei decreti, le Regioni non sarebbero comunque state libere di legiferare dando una diversa interpretazione delle voci elencate all'art. 117, comma 3, senza per questo incorrere in una violazione mediata dell'art. 117 Cost.?

Bene avrebbe fatto, allora, la Corte a salvare i commi 5 e 6, dell'art. 1, della legge n. 131/2003: il comma quinto, per la sua funzione chiarificatrice, il comma sesto per la sua capacità di indirizzare l'attività di ricognizione dei principi e di interpretazione delle materie.

## **8 - Riserva di legge e decreti di attuazione degli statuti speciali**

Nella sentenza 316 la Corte ha ribadito che i decreti di attuazione degli statuti speciali, avendo rango primario, non violano la riserva di legge prevista in materia dall'art. 108 Cost. (cfr. sentenze n. 353/2001, n. 213 e n. 137/1998)

Di conseguenza tali decreti possono anche, come fonti a competenza «riservata e separata» rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica, introdurre una disciplina particolare ed innovativa, a condizione però di rispettare il «limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (sentenze n. 353/2001 e n. 212/1984).

## **9 - Ordinamento penale - Istituzione case da gioco**

In continuità con la precedente giurisprudenza nella sentenza 185 la Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale istituiva case da gioco nel proprio territorio e prevedeva che l'amministrazione regionale potesse promuovere la costituzione di una società per azioni con lo scopo di gestire case da gioco ovvero potesse affidare lo svolgimento di tale attività, in regime di concessione, ad una società con sede in uno Stato membro dell'Unione europea, ha ricordato che la riserva allo Stato in materia l'ordinamento penale non è una novità introdotta in sede di revisione del Titolo V.

Nella giurisprudenza della Corte è sempre stata ricorrente l'affermazione secondo cui la sola fonte del potere punitivo è la legge statale e le Regioni non dispongono di alcuna competenza che le abiliti a introdurre, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste dalle leggi dello Stato in tale materia; non possono in particolare considerare lecita un'attività penalmente sanzionata nell'ordinamento nazionale (tra le altre, si vedano le sentenze 234/1995, 117/1991, 309/1990, 487/1989).

Dalla riforma costituzionale del 2001, questo orientamento giurisprudenziale ha ricevuto una esplicita conferma, giacché è oggi positivamente previsto che la materia dell'ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è di esclusiva competenza dello Stato.

La "materia penale", intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa, non è di regola determinabile a priori; essa nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminatrici e ciò può avvenire in qualsiasi settore, a prescindere dal riparto di attribuzioni legislative tra lo Stato e le Regioni.

Si tratta per definizione di una competenza dello Stato strumentale, potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche in quelli compresi nelle potestà legislative esclusive, concorrenti o residuali delle Regioni, le cui scelte potranno risultarne talvolta rafforzate e munite di una garanzia ulteriore, talaltra semplicemente inibite.

Con riferimento alla norma impugnata la Corte ha rimarcato come l'attuale assetto delle case da gioco in Italia sia caratterizzato da lacunosità e disorganicità, sollecitando ancora un intervento di razionalizzazione da parte del legislatore (cfr. sentenze 438/2002, 291/2001, 152/1985).

Tuttavia le attuali deroghe (che riguardano l'esercizio del gioco d'azzardo in apposite case da gioco nei Comuni di San Remo, Venezia, Campione d'Italia e Saint-Vincent) sono state dalla giurisprudenza costituzionale ricondotte a disparate discipline statali, diverse da quella contenuta negli artt. 718 e ss. cod. pen., che resta di per sé inderogabile.

Probabilmente, dopo i precedenti moniti della Corte, in esito al giudizio da ultimo promosso con ricorso del Governo avverso la legge regionale n. 17 del 2002 del Friuli-Venezia Giulia, ci si sarebbe potuti aspettare anche una decisione di diverso tenore<sup>6</sup>.

Secondo la tesi della Regione, il Giudice delle leggi avrebbe dovuto prendere atto del "diritto vivente" formatosi in ordine alle disposizioni che puniscono il giuoco vietato, tale da escludere ormai che dagli artt. 718 e ss. c.p. si possa ricavare "un divieto assoluto al gioco d'azzardo".

In particolare, movendo dalla constatazione secondo cui le leggi sulla base delle quali è stata consentita l'apertura delle quattro case da gioco esistenti nel nostro Paese non contengono, almeno in forma esplicita, "né riferimenti all'attività da svolgere, né riferimenti al superamento della norma incriminatrice", si sarebbe dovuto concludere che "l'apertura di una casa da gioco autorizzata dalla pubblica autorità (sia) operazione perfettamente lecita".

---

<sup>6</sup> In tal senso Felice Giuffrè (*Vecchi privilegi e nuovi moniti nella questione della case da gioco "autorizzate"*) in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

In caso contrario - secondo la difesa regionale - l'art. 718 c.p. non potrebbe che essere considerato illegittimo, "proprio in quanto non limita la sua portata alle case da gioco non legalmente autorizzate dall'autorità amministrativa".

Nondimeno, all'interpretazione proposta dalla parte resistente osta il dato testuale del codice penale, che non si limita a prevedere l'integrazione della fattispecie di reato da parte di chiunque tenga un giuoco d'azzardo "in un luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati di qualunque specie" (art. 718, I co., c.p.), ma che dispone, altresì, una circostanza aggravante per il caso in cui "il colpevole ha istituito o tenuto una casa da giuoco" (art. 719, I co., punto 1), nonché nell'ipotesi in cui "il fatto (sia) commesso in un pubblico esercizio" (art. 719, I co., punto 2).

Considerato il chiaro tenore delle espressioni codicistiche, dunque, la lettura proposta dalla difesa regionale configurerebbe non tanto un'interpretazione adeguatrice, magari sostenuta da una prassi creatrice di "diritto vivente", quanto, semmai, una impossibile interpretazione abrogatrice.

Si comprende, dunque, come la Corte abbia escluso perentoriamente che dal disposto dell'art. 718 c.p. possa essere tratta "una simile virtualità interpretativa".

Peraltro, a superare le obiezioni alla tesi sostenuta dalla difesa friulana non vale nemmeno la giusta considerazione per cui l'interesse sostanziale tutelato dalle norme penali incriminatrici in discorso risiederebbe in una esigenza di tutela dell'ordine pubblico, così da trarne l'ulteriore conseguenza che il gioco sarebbe da ritenersi illecito solo se esercitato in determinati luoghi.

A smentire tale ultima conseguenza, infatti, vale il rilievo secondo cui la norma dell'art. 718 c.p. non fa differenza tra luoghi pubblici, luoghi aperti al pubblico o luoghi privati "di qualunque specie".

Del resto, come già ricordato, le deroghe attualmente disposte in favore delle Regioni che ospitano i quattro casinò esistenti in Italia sono tratte, solo in via interpretativa, da provvedimenti che si riferiscono in modo generico ad interventi per assicurare sostegno economico in favore di enti territoriali in situazioni di crisi finanziaria, pertanto, nessuna misura di tutela dell'ordine pubblico può essere tratta dal tenore di siffatti interventi normativi.

Di conseguenza, verosimilmente, alla Corte si prospettava una scelta tra due diverse alternative: accogliere il ricorso governativo, annullando la legge della regione Friuli-Venezia Giulia (come è in effetti avvenuto); ovvero, dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che offrono base legale al regime derogatorio.

In particolare, nella seconda ipotesi, il Giudice delle leggi avrebbe potuto prendere atto della circostanza che i precedenti moniti sono caduti nel vuoto, così determinandosi a reintegrare la coerenza dell'ordinamento giuridico e la parità tra le Regioni.

L'effetto sarebbe stato raggiunto attraverso una pronunzia dichiarativa dell'illegittimità costituzionale delle normative statali a cui si riallacciano le deroghe implicite alle norme penali incriminatrici del gioco d'azzardo, nella parte in cui, appunto, possono essere interpretate come autorizzative anche dell'attività di gestione

di case da gioco. Non sfugge, certo, la gravità delle conseguenze che ne sarebbero derivate, sia in termini economici che in termini di tensione conflittuale con le Regioni che attualmente ospitano i Casinò "autorizzati".

Nondimeno, se è vero - come sostenuto dalla stessa Corte nella sentenza in commento - che "la compressione delle competenze regionali è giustificata quando la legge nazionale sia protesa alla salvaguardia di beni, valori e interessi propri dell'intera collettività tutelabili solo su base egualitaria", la lesione del principio di eguaglianza che deriva dall'attuale situazione normativa sembra ben poter reggere il peso delle conseguenze economiche e politiche della prospettata soluzione più drastica. La parola sarebbe, allora, inevitabilmente tornata al Parlamento, nelle cui Aule ormai da troppo tempo riposano i disegni di leggi volti all'urgente razionalizzazione della materia delle case da gioco.

Al contrario, la sentenza 185 si limita a lanciare un ulteriore monito al legislatore, rimarcando i presupposti di ragionevolezza che, in generale, devono sempre presiedere la scelta di elevare il rango di un interesse protetto, attraverso la previsione della tutela penale e che, nel particolare, giustificano le norme penali incriminatrici di cui agli artt. 718 ss. c.p. dal punto di vista della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Sotto questo aspetto, anzi, la Corte si è spinta oltre, rammentando al legislatore come nessuna valutazione di ordine morale possa essere assunta quale presupposto delle norme penali incriminatrici relative al gioco d'azzardo, atteso che anche in questa attività "si manifestano infatti propensioni individuali (impiego del tempo libero, svago, divertimento) che appartengono di norma ai differenti stili di vita dei consociati; stili di vita, i quali, in una società pluralistica, non possono formare oggetto di aprioristici giudizi di disvalore".

Ebbene, in tale ultimo rilievo può certo riconoscersi un ulteriore, quanto coerente, impulso al Parlamento affinché finalmente decida in merito al riordino della materia del gioco d'azzardo (anche, al limite, vietandolo senza deroga alcuna per motivi di ordine e sicurezza pubblica).

Tuttavia, la medesima affermazione non fa che rendere maggiormente evidenti le (forse eccessive) remore della Corte ad intervenire sul blocco normativo che ha determinato per troppi decenni una irragionevole (e perciò intollerabile) situazione di "privilegio" in favore di alcuni enti locali; ciò in una materia, come quella dell'ordinamento penale, tesa - secondo il già richiamato avvertimento della stessa Consulta - proprio "alla salvaguardia di beni, valori ed interessi (...) tutelabili solo su base egualitaria".

## **10 - Possibilità per le regioni di disporre dell'efficacia di una legge dello Stato nell'ambito del territorio regionale**

Con la sentenza 198 la Corte ha giudicato costituzionalmente illegittima la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22 (Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive), denunciando la violazione, oltre che dei parametri

costituzionali appena richiamati, anche dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Così decidendo la Corte ha condiviso quanto sostenuto dal ricorrente secondo cui la legge regionale impugnata violerebbe l'art. 5 Cost., in quanto l'adozione di norme regionali «meramente demolitorie» e «di reazione» alle norme statali, che statuiscono la non applicazione nel territorio regionale di disposizioni dello Stato, pregiudicherebbe l'unità giuridica della Repubblica; inoltre, la legge regionali violerebbe l'art. 127, secondo comma, Cost., in quanto tale disposizione, riconoscendo alle regioni la possibilità di impugnare di fronte a questa Corte le norme statali ritenute illegittime, implicitamente escluderebbe che il potere legislativo regionale possa essere utilizzato per contrastare l'applicazione di norme dello Stato.

Nella sentenza sopra citata viene ricordato che il Titolo V della parte II della Costituzione, così come le corrispondenti disposizioni degli statuti speciali, presuppongono che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali.

Ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 127 Cost.

Dunque né lo Stato né le regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge.

In riferimento alla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 22/2003, significativamente intitolata «Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive», la Corte ha osservato che questa non si limita ad adottare una legislazione più restrittiva della sanatoria edilizia, o parzialmente diversa rispetto a quanto previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269/2003 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) quale risultante dalla conversione in legge ad opera della legge n. 326/2003 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), come è attualmente possibile sulla base della sentenza n. 196/2004, ma nega la stessa possibilità di applicare la sanatoria edilizia statale di tipo straordinario nel territorio regionale, escludendo altresì che la presentazione della domanda di condono possa determinare la sospensione del procedimento finalizzato alla irrogazione delle sanzioni amministrative.

In un'interessante nota a tale sentenza<sup>7</sup> si osserva che essa è, per molti versi, un'appendice della sent. 196/2004, con la quale la Corte ha fatto salvo il meccanismo del condono edilizio, pur con alcuni importanti temperamenti a tutela del ruolo delle Regioni.

Tuttavia si riconosce che essa ha introdotto nel nostro ordinamento un principio inedito e di notevole rilievo: il divieto di emanare leggi che si potrebbero definire "di reazione", perché volte a reagire contro provvedimenti normativi non graditi bloccandone l'applicazione.

La sent. 198 assume come parametro gli art. 5 e 127, quindi il principio di unità della Repubblica e la norma che assicura alla Regione la possibilità di impugnare le leggi dello Stato (implicitamente escludendo che essa possa "farsi giustizia da sé" vietando l'applicazione delle leggi ritenute illegittime o inopportune).

Quanto al principio di unità dell'ordinamento giuridico, si osserva che la Corte avrebbe avuto buon gioco a ragionare in termini di prevalenza dell'interesse nazionale, tanto più che il "nuovo" art. 120, co. 2, indica la "tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico" come presupposto del potere di intervento sostitutivo che il Governo può esercitare nei confronti delle Regioni (e degli enti locali).

Sono infatti queste le basi giuridiche che tuttora giustificano la supremazia dello Stato nei confronti delle regioni - supremazia che poi si manifesta, sul piano processuale, nella diversa configurazione che anche il "nuovo" art. 127 Cost. traccia dei presupposti del ricorso dello Stato nei confronti delle leggi regionali (la tutela dell'ordinamento generale), rispetto ai presupposti del ricorso delle Regioni nei confronti delle leggi statali (la difesa delle proprie attribuzioni).

Il divieto di farsi giustizia da sé, risolvendo "direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge", si rivolge sia al legislatore regionale che a quello statale.

A tal proposito l'autore ipotizza una certa difficoltà incontrata dal Redattore della sentenza in esame a trovare le strutture sintattiche capaci di esprimerlo nella sua compiutezza.

Semplice, infatti, è escludere che "il legislatore regionale... utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna": arduo è invece esprimere lo stesso concetto in termini inversi, riferendolo cioè al legislatore statale, poiché egli non ha un territorio "proprio" da preservare dall'invasione legislativa perpetrata dalla legge di una Regione. Non si tratta tanto di una difficoltà linguistica (per altro brillantemente superata nella sentenza attraverso un artificio, appunto, linguistico), ma di un'aporia derivante dalla posizione asimmetrica che lo Stato e le Regioni comunque assumono rispetto all'unità

---

<sup>7</sup> Roberto Bin "Sulle leggi di Reazione" in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

dell'ordinamento giuridico, della evidente non sovrapposibilità tra l'interesse all'unità e l'interesse all'autonomia.

Se lo Stato, tutore dell'unità, vuole opporsi ad una legge regionale che la minaccia, può infatti ricorrere allo strumento predisposto dall'art. 120, co. 2 (ed a quello più specifico previsto dall'art. 117, co. 5, a protezione degli interessi internazionali e comunitari).

Anche per lo stesso principio di sussidiarietà, dalla sua posizione di tutore degli interessi unitari "non frazionabili", la parificazione con il legislatore regionale non può mai essere così completa come potrebbe far sottintendere l'inciso impiegato nella motivazione della sentenza in commento ("così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali"). In che termini può essere formulata un'ipotesi di atto legislativo statale emanato al solo scopo di impedire ad una legge regionale di esplicare i suoi effetti?

La risposta è difficile.

Innanzitutto va osservato che anche per le leggi regionali non è semplicissimo delineare una fattispecie generale di legge "di reazione". È vietato ad una Regione di emanare una legge (o una direttiva) che, nella assai frequente ipotesi di sovrapposizione tra atti normativi di diversa natura dello Stato e delle Regioni, chiarisca quale norma debba essere applicata nel territorio regionale al fine di semplificare l'opera delle strutture amministrative e degli enti locali? No, anzi potrebbe essere un'opera meritoria: casomai il Governo, se ritenesse sbagliata l'interpretazione propugnata dalla Regione, potrebbe impugnare la legge per la violazione, per esempio, del limite dei principi o per altre ragioni attinenti la delimitazione della competenza legislativa. Saremmo comunque nell'ambito di un normale giudizio di legittimità, fondato sul raffronto tra fattispecie normative di diversa origine, non di fronte al particolare giudizio che ha ad oggetto le leggi "di reazione". Esse possono essere individuate solamente in base alla mens legis, al particolare intento che spinge il legislatore regionale in relazione al caso specifico. Come è proprio dei conflitti di attribuzione, questo tipo di giudizio non si risolve nel raffronto tra fattispecie normative ed è invece ampiamente assorbito dalla ricostruzione del caso concreto.

E per quanto riguarda il legislatore statale? Qualsiasi cosa ci si possa immaginare che assomigli ad una legge "di reazione" rischierebbe di avvicinarsi e confondersi con altre tipologie di leggi dello Stato: per esempio con le norme di dettaglio contenute, in funzione suppletiva, nelle "leggi cornice" (di cui la Corte sembra ben lungi dal dichiarare l'incompatibilità con il "nuovo" art. 117 Cost.), oppure con atti di esercizio del potere sostitutivo (non essendo neppure escluso che esso possa esercitarsi anche in relazione al potere legislativo). Per cui la legge (o più verosimilmente il decreto-legge) che fosse diretta a bloccare l'applicazione di una legge regionale, ritenuta gravemente lesiva della Costituzione o del tutto inopportuna, potrebbe, a seguito dell'impugnazione da parte della Regione "colpita", essere valutata dalla Corte come esercizio, legittimo o meno, del potere di sostituzione ex art. 120, co., piuttosto che nei termini di una "legge di reazione". Le due sentenze in commento espressamente accreditano una simmetria di posizione tra il legislatore regionale e

quello statale che non regge, dunque, perché mal si concilia con gli elementi di asimmetria che l'ordinamento costituzionale conserva, come si è visto, anche dopo la riforma del 2001.

Ma forse le "leggi di reazione" non vanno intese come una categoria a sé, caratterizzata da un contenuto specifico (impedire l'applicazione di altra legge) e affetta da patologie sue proprie, quanto piuttosto come quelle leggi che violano il principio di leale collaborazione perché mirano in qualche modo a spostare sul piano della schermaglia legislativa questioni che andrebbero invece trattate con gli strumenti pacifici della cooperazione o con le armi del processo costituzionale. Tali sarebbero dunque, per ragionare ancora delle leggi dello Stato, anche quegli interventi legislativi che mirano a "sanzionare" le Regioni perché si sono discostate dagli indirizzi decisi dal Governo oppure hanno reagito alle leggi statali impugnandole con successo davanti alla Corte costituzionale.

Un esempio di legge statale "di reazione" potrebbe allora essere individuato proprio nelle vicende legate al condono edilizio.

Le regioni avevano adito la Corte impugnando il decreto-legge n. 269/2003 anche per le disposizioni che fissano la misura e il metodo di previsione di uno speciale finanziamento volto ad attivare politiche di riqualificazione urbanistica dei nuclei interessati dall'abusivismo edilizio, destinando ad essi una parte dei proventi del condono. Causa della contestazione era l'attribuzione alle autorità del Governo centrale delle decisioni relative alla gestione degli interventi, relegando le Regioni in un ruolo alquanto marginale. Con la legge n. 350/2003 (legge finanziaria 2004), di poco successiva all'impugnazione del decreto-legge e della relativa legge di conversione, lo Stato decideva di abrogare tutte le disposizioni della disciplina del condono relative al finanziamento degli interventi di riqualificazione. Gli oneri della risistemazione urbanistica e della "legalizzazione" delle opere abusive restano quindi a carico delle Regioni e degli enti locali, le quali da un lato perdono la possibilità di reprimere gli abusi edilizi (ormai condonati), dall'altro non ottengono più gli appositi finanziamenti per gli interventi di riqualificazione.

Non è difficile scorgere in un provvedimento di questo tenore l'intento punitivo "di reazione" dello Stato nei confronti delle Regioni, colpevoli di aver impugnato la sua legge. In genere le Regioni rischiano ritorsioni di questo tipo ogniqualvolta impugnano le atti statali che istituiscono fondi o linee di finanziamento speciali per sostenere iniziative che rientrano nelle competenze regionali: bene farebbero a formulare l'impugnazione in modo da "guidare" una pronuncia di accoglimento parziale che non pregiudichi la permanenza del finanziamento, ma le sole regole relative alla sua gestione. Se però lo Stato reagisce con la cancellazione dello stanziamento previsto, forse le Regioni possono effettivamente opporvisi denunciandone la natura di legge "di reazione": specie se, come nel caso della riqualificazione urbanistica dei nuclei interessati dall'abusivismo edilizio, restano comunque a carico delle Regioni gli oneri conseguenti a scelte unilaterali dello Stato, oneri che pur lo Stato stesso aveva riconosciuto sussistere e necessitare di sostegno finanziario ad hoc.

È ovvio che anche in questo caso sarebbe richiesta alla Corte un'indagine in concreto sulla specifica vicenda, al fine di accertare scopi e modalità con cui lo Stato ha esercitato la propria potestà legislativa, secondo schemi che sono, come si è accennato, più consoni al conflitto di attribuzione che al giudizio di legittimità. D'altra parte, difficilmente potrebbe essere aggredita con le consuete argomentazioni tipiche del giudizio di legittimità una legge che abroga una precedente legge di cui è stata contestata davanti alla Corte la stessa legittimità costituzionale. Almeno in questo caso, dunque, il richiamo alla categoria delle leggi "di reazione" e al particolare giudizio che esse richiedono può risultare utile.

## 11 - Servizio civile nazionale

Nella sentenza 228, la Corte ha affrontato il tema relativo alla legittimità costituzionale della disciplina del «servizio civile nazionale» da parte dello Stato.

La Corte ha rinvenuto il titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale nell'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia "forze armate" ma anche la "difesa".

Tale previsione è stata letta dal Supremo collegio alla luce delle evoluzioni normative e giurisprudenziali che già avevano consentito di ritenere che la "difesa della Patria" non si risolvesse soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, potendo comprendere anche attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164/1985).

Accanto alla difesa "militare", che è solo una forma di difesa della Patria, può ben dunque collocarsi un'altra forma di difesa, per così dire, "civile", che si traduce nella prestazione dei già evocati comportamenti di impegno sociale non armato.

Nella sentenza in esame, è stato, inoltre, affermato che *"la riserva allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale, forma di adempimento del dovere di difesa della Patria, non comporta però che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Vi rientrano certamente gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio. Questo, in concreto, comporta lo svolgimento di attività che investono i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile: attività che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso"*.

La Corte, ha infine precisato che, nelle ipotesi in cui lo svolgimento delle attività di servizio civile ricada entro ambiti di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano, l'esercizio delle funzioni spettanti, rispettivamente, allo Stato ed ai suddetti enti, dovrà improntarsi al rispetto del principio della leale collaborazione tra gli enti costitutivi della Repubblica.

La argomentata riconduzione degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma,

lettera d), della Costituzione non preclude, secondo la Corte, alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale disciplinato dalle norme impugnate, che avrebbe peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa.

La sentenza n. 228/2004 costituisce, dunque, l'ennesima puntata di quel processo di progressiva messa a fuoco delle materie elencate (o implicitamente evocate) all'art. 117, commi 2, 3 e 4 Cost..<sup>8</sup>

La materia "difesa" è senz'altro una di quelle di più alto lignaggio e di lunga frequentazione. La Corte ha avuto modo di esprimersi su di essa in più occasioni, giungendo ad approdi che motivatamente riafferma nella sentenza in esame.

A favore dell'approccio della Corte sta la circostanza che l'art. 52, comma 1, non menzioni la difesa armata o in armi. Tali richiami si ritrovano invece al comma 2, il quale è appunto finalizzato alla sola difesa armata (cui erano tenuti, prima della riforma, i cittadini maschi, ultradiciottenni, non rientranti nei casi di dispensa). Gli altri soggetti (donne comprese) non hanno mai avuto l'obbligo di difendere la patria attraverso prestazioni di carattere militare, benché fossero (e siano) comunque destinatari del dovere di cui al comma 1. Per costoro è inevitabile che ci si debba riferire ad attività di "difesa non armata" della patria: solo in questa prospettiva essa può infatti venire attuata da "tutti" e non solo da coloro che sanno usare le armi e non denunciano remore al riguardo.

Così ricostruita, la "dizione" di cui all'art. 117, comma 2, lett. d), ben può costituire l'ombrello con il quale proteggere non solo la disciplina del nuovo servizio militare (specificamente richiamato dal comma 2 dell'art. 52) bensì anche quella del servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64/2001 e al d. lgs. n. 77/2002.

Insomma, il dovere di difesa contemplato all'art. 52, comma 1, rimane comunque vigente per tutti e potrebbe tornare comodo a seguito dell'invasione del suolo nazionale ovvero dell'esplosione o del riacutizzarsi di una particolare piaga sociale o in presenza di precise calamità.

A questo si affiancano però quelle peculiari scelte individuali riconducibili al servizio militare e civile.

A tal proposito, l'art. 52, comma 2, sancisce l'obbligatorietà del servizio militare <<nei limiti e modi stabiliti dalla legge>>. Ben può, dunque, la legge - a sua ragionevole discrezione - stabilire l'obbligatorietà del servizio militare in casi specifici, ma non in perpetuo. E lo stesso può dirsi con riguardo al servizio civile, attraverso il quale il singolo sceglie di dare una peculiare concretezza - secondo le modalità stabilite dal legislatore - al dovere altrimenti "ampio" e "intermittente" di cui all'art. 52, comma 1; tale attività costituisce infatti l'oggetto di una scelta volontaria la quale poggia anche

---

<sup>8</sup> Paolo Veronesi Le riforme avanzano, le "etichette" restano. La materia <<difesa>> dopo la legge cost. n. 1/2003 (nota a Corte cost. n. 228/2004) in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

sugli artt. 2 e 4 Cost., eppure - a differenza del generico dovere di difendere la patria, che coinvolge tutto e tutti - in questo caso è certo individuale la scelta iniziale del giovane, ma <<il rapporto è poi definito da una dettagliata disciplina dei diritti e dei doveri, contenuta in larga parte nel d. lgs. n. 77/2004, che permette di configurare il servizio civile come autonomo istituto giuridico in cui prevale la dimensione pubblica, oggettiva e organizzata>>.

Simile è il caso del servizio militare; anche questo costituisce ormai una forma di adempimento volontario (ma assai formalizzato) del dovere di difendere la patria. Esso poggia però - in via principale - sull'art. 52, comma 2, Cost. (e - anche qui - senza mettere in crisi il ben più generico ma pregnante dovere di cui al comma 1).

La scelta (legislativa) di rendere facoltativo l'uno e l'altro non cambia perciò di molto il quadro: è un'opzione del legislatore, la quale potrebbe, peraltro, essere rivista, ripristinandosi l'obbligatorietà dei due servizi in occasione di guerre o di gravi crisi interne o internazionali (come suggerito dall'art. 14, d. lgs. n. 77).

E' poi assai significativo - a questo riguardo - che, all'art. 117, comma 2, lett. d), si menzioni non solo la <<difesa>> ma anche la disciplina delle <<Forze armate>>, così ripetendo la stessa successione dei commi 1 e 2 dell'art. 52 Cost.: come la prima di certo si stende - per i motivi già detti - sul servizio civile (oltre che su quello militare), tanto la seconda è chiaramente protesa a disegnare un presupposto essenziale alla difesa armata dello Stato. Nulla di strano, perciò, se - pur avendo radice comune nel dovere di difesa della patria (diversamente calibrato nel primo e nel secondo comma dell'art. 52 Cost.) - tali due strade seguano poi tracciati diversi, anche con riguardo alle eventuali competenze da riconoscersi alle Regioni (che, nel caso delle <<Forze armate>>, sono verosimilmente pari a zero, ma non così per le attività in cui può concretarsi il servizio civile).

Seguendo questa prospettiva, si comprende come non sia possibile - nella logica della Corte - esautorare lo Stato dalle sue competenze in materia di <<difesa>>, né affermare che il servizio civile nazionale sia il puro e semplice <<lavoro>> di cui alla competenza bipartita. In esso, insomma, si reperisce un nucleo di <<esigenze unitarie non suscettibili di frazionamento e di localizzazione territoriale>>, il quale si traduce nell'esigenza di curare <<un interesse non frazionabile Regione per Regione>>, riconosciuto mediante il richiamo testuale (assai carico di retaggi) di cui all'art. 117, comma 2, lett. d).

La Corte ribadisce insomma, nella sentenza n. 228, una serie di argomentazioni che ha già sfoggiato in altre circostanze. Nel merito, riconferma la nozione "lata" di <<difesa>>, già più volte definita nella sua giurisprudenza e testualmente evocata dal richiamo di cui all'art. 117, comma 2, lett. d). Contemporaneamente, essa riconferma che le materie elencate all'art. 117, comma 2, hanno una forza di penetrazione che "attraversa" lo spettro delle funzioni legislative regionali. Tuttavia - e quasi di contrappasso - viene ribadito che le nuove competenze legislative regionali sono comunque in grado di esprimersi anche in relazione a contesti i quali - in teoria e sulla carta - dovrebbero essere di esclusiva pertinenza statale. Ciò accade allorché - per disciplinare compiutamente una materia riservata allo Stato (nel caso, la <<difesa>>) -

si presenti, in concreto, una concorrenza tra competenze che sono di appannaggio statale e altre riservate invece all'intervento regionale o provinciale (qui, ad esempio, in ragione della particolare attività cui sarà poi destinato il giovane preposto al servizio civile). Ed è poi alquanto significativo che in una materia che l'avrebbe facilmente consentito, la Corte non si attardi ad usare le vecchie coordinate dell'"interesse nazionale", sforzandosi invece di calibrare le competenze di Stato e Regioni alla luce del concreto contesto in cui queste sono ora calate e coordinate.

L'effetto è però che - a parità di dizione (pre e post riforma) - muta, in realtà, la competenza a disporre, e così pure, di fatto, la stessa estensione della materia. Ormai, l'espressione <<difesa>> - in relazione alle attività di servizio civile - pur avendo mantenuto nel tempo il proprio "significante", possiede, di fatto, "significati" ben diversi, entro i quali è possibile discernere ciò che è dello Stato (organizzazione, programmazione, coordinamento, controllo) da ciò che è invece adesso assegnato alla competenza della Regione: prima della legge cost. n. 1/2003, invece, essa era indiscutibilmente di spettanza statale.

## 12 - Pubblico impiego

### *Concorso pubblico*

Con la sentenza 205 la Corte ha ribadito un costante orientamento giurisprudenziale che riconosce nel concorso pubblico la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (tra le molte, sentenze n. 34/2004, n. 194/2002 e n. 1/1999).

Ha ribadito, inoltre, che la regola del pubblico concorso può dirsi rispettata solo quando le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dell'ambito dei soggetti legittimati a parteciparvi.

Ha sottolineato altresì che il principio del concorso pubblico, pur non essendo incompatibile - nella logica di agevolare il buon andamento dell'amministrazione - con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, tuttavia non tollera - salvo circostanze del tutto eccezionali - la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno.

Conformemente a tali principi la Corte ha giudicato palese l'illegittimità' degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Valle d'Aosta 14 novembre 2002, n. 23 (Disposizioni in materia di personale del Dipartimento delle politiche del lavoro dell'Amministrazione regionale) in quanto prevedono una procedura di corso-concorso totalmente riservata a personale già in servizio presso la medesima amministrazione e non reclutato, a suo tempo, mediante pubblico concorso.

La Corte ha quindi ritenuto irrilevante il fatto che il corso-concorso in questione non mira ad attribuire funzioni più elevate di quelle già espletate ma solo a trasformare rapporti contrattuali non di ruolo in rapporti di ruolo, senza alcun mutamento di funzioni.

Anche in regime di impiego pubblico privatizzato, infatti, il collocamento in ruolo costituisce la modalità attraverso la quale si realizza l'inserimento stabile dell'impiegato in un posto della pianta organica di una pubblica amministrazione, cosicché la garanzia del concorso pubblico non può che riguardare anche l'ipotesi di mera trasformazione di un rapporto contrattuale a tempo indeterminato in rapporto di ruolo, allorché - come si è detto - l'accesso al suddetto rapporto non di ruolo non sia a sua volta avvenuto mediante una procedura concorsuale.

### 13 - Circolazione stradale

La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato una serie di disposizioni del d.l. n. 151/2003 convertito in legge n. 214/2003, che hanno modificato il d.lgs. n. 285/1992 (Nuovo codice della strada), nelle parti concernenti l'individuazione dei corpi cui spetta svolgere i servizi di polizia stradale in genere e quelli di scorta ai trasporti eccezionali; l'uso delle lingue regionali o degli idiomi locali nei segnali di localizzazione dei confini comunali; il procedimento per il rilascio dei duplicati delle carte di circolazione; talune regole di condotta nella guida, di seguito specificamente indicate; l'irrogazione di sanzioni per le infrazioni al codice della strada e il relativo procedimento; l'assegnazione delle somme dovute per tali sanzioni all'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore; e infine l'accertamento, da parte della polizia stradale, degli stati di ebbrezza e di alterazione psico-fisica da uso di sostanze stupefacenti.

La Corte con la sentenza 428 ha giudicato le questioni sollevate infondate sotto tutti i profili osservando che nell'assetto delle competenze legislative derivante dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Cost. attuata nel 2001 - la disciplina della circolazione stradale è rimasta attribuita alla competenza esclusiva dello Stato.

In ragione della capillare diffusione dei veicoli a motore, il fenomeno della mobilità di massa connota incisivamente sul piano economico, sociale e culturale l'attuale stadio di sviluppo della società; e comporta che la circolazione stradale esprima oggi una delle più rilevanti modalità di esercizio della libertà di movimento da un punto all'altro del territorio nazionale.

In evidente correlazione con la proclamazione di principio di cui all'art. 16 Cost., l'art. 120 vieta alla Regione di «adottare provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni».

La circolazione stradale, dunque, - pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 Cost. - non per questo può essere collocata nell'ambito residuale ascritto alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ordinarie dal quarto comma del medesimo art. 117.

A giudizio della Corte, considerazioni di carattere sistematico inducono a ritenere che la circolazione stradale sia riconducibile, sotto diversi aspetti, a competenze statali esclusive, ai sensi dell'art. 117, comma 2.

In primo luogo l'esigenza, connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione (conducenti, trasportati, pedoni) certamente pone problemi di sicurezza, e così rimanda

alla lettera *h*) del secondo comma dell'art. 117, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale». Del tutto correttamente, quindi, l'art. 1 del d.l. n. 285/1992, recante il nuovo codice della strada, nell'individuare i «principi generali» della disciplina, esplicitamente dichiara che «la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato».

In quanto funzionale alla tutela dell'incolumità personale, la disciplina della circolazione stradale mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati, come l'omicidio colposo e le lesioni colpose; e pertanto la sua collocazione, sotto questo profilo, nella citata materia non contrasta con la giurisprudenza costituzionale che riferisce la «sicurezza» all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico (sent. nn. 407/2002, 162/ 2004).

La disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore si inquadra agevolmente nella lettera *l*) del comma 2 dell'art. 117, nella parte che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia dell'«ordinamento civile».

Infine - per quanto concerne il settore delle sanzioni amministrative per le infrazioni al codice della strada - vale il principio generale secondo cui la competenza a dettare la disciplina sanzionatoria rientra in quella a porre i precetti della cui violazione si tratta, mentre per le successive fasi contenziose, amministrativa e giurisdizionale, opera la medesima lettera *l*), nella parte in cui attribuisce alla competenza statale esclusiva le materie della «giustizia amministrativa» e della «giurisdizione».

#### **14 - Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana**

Con la sentenza **316** è stata rigettata la censura secondo cui la composizione «mista» delle sezioni del Consiglio di giustizia amministrativa siciliano sarebbe *contra statutum*.

Viene ricordato che il decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali, sancito in via di principio dal citato art. 23 dello Statuto siciliano, corrisponde ad un'antica tradizione siciliana, che non si limita all'esperienza della Corte di cassazione di Palermo prima dell'unificazione del 1923, ma addirittura risale all'ordinamento del Regno delle Due Sicilie, con l'istituzione in Palermo di supremi organi di giustizia distinti da quelli omologhi con sede a Napoli.

A giudizio della Corte, quindi, l'art. 4, comma 1, lettera *d*), e comma 2, e l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 373/2003, nel dettare la speciale disciplina del Consiglio di giustizia amministrativa, introducono un criterio organizzativo delle funzioni e degli uffici, il quale non solo non è estraneo al principio di autonomia regionale, ma rispecchia i contenuti profondi, poiché storicamente radicati, della concezione autonomistica siciliana in tema di organizzazione della giustizia amministrativa, che addirittura prevede l'attribuzione al Presidente della Regione della c.d. giustizia ritenuta per quanto concerne i ricorsi straordinari

## 15 - Il distacco di un Comune da una Regione e la sua aggregazione ad un'altra

Chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di *referendum* proposta dal Comune di San Michele al Tagliamento per il distacco dalla Regione Veneto e per la sua aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352/1970 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo).

La Corte (**sentenza 334**) ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo impugnato nella parte in cui prescrive che la richiesta di *referendum* per il distacco di una Provincia o di un Comune da una Regione e l'aggregazione ad altra Regione deve essere corredata - oltre che delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco - anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o dei comuni predetti» e «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati».

L'elencazione di tali imprescindibili presupposti di proponibilità della richiesta referendaria è, infatti, divenuta ingiustificabile dopo la modifica (ad opera dell'art. 9 della legge cost. n. 3/2001) dell'art. 132 Cost., il cui secondo comma si limita a prevedere che «Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra».

Il procedimento disegnato dalla disposizione impugnata, nel richiedere le deliberazioni di una quota consistente di consigli non direttamente interessati dalla variazione territoriale, è apparsa alla Corte eccessivamente onerosa per i richiedenti, risolvendosi nella frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui affermazione e garanzia è risultata invece tendenzialmente accentuata a seguito della riforma dell'art. 132 della Costituzione.

## 16 - Ambiente

Come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale, nella **sentenza 412** si ribadisce che le disposizioni legislative statali devono essere interpretate in modo da assicurarne la conformità con la posizione costituzionalmente garantita alle Province autonome del Trentino-Alto Adige (sentenze n. 406/2001, n. 170/2001, n. 520/2000), rilevando anche che, in difetto di indici contrari, l'esplicita affermazione della salvezza delle competenze provinciali si risolve nell'implicita conferma della sfera di attribuzioni delle Province autonome, fondata sullo statuto speciale e sulle relative norme di attuazione (sent. n. 228/2003).

Nella specie è apparso agevole alla Corte ricavare una interpretazione rispettosa della posizione costituzionalmente garantita alla ricorrente, in assenza di un espresso riferimento nella norma censurata alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome e in presenza della richiamata clausola di salvaguardia delle competenze delle autonomie speciali contenuta nell'art. 95, comma 2.

La Corte ha quindi ritenuto che l'art. 77, comma 4, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003) non possa intendersi nel senso di trasferire alla competenza statale autorizzazioni in materia ambientale che già appartengano alla competenza provinciale o di ridurre il ruolo delle determinazioni provinciali nell'ambito delle procedure di competenza statale.

## 17 - Urbanistica - Edilizia

### - Condono edilizio

Come già chiarito in precedenti sentenze (sentenza 196/2004), la Corte ha affermato (sentenza 198) che le regioni a statuto speciale che dispongono di potestà legislativa di tipo primario nel settore dell'urbanistica, devono rispettare la disciplina statale concernente la misura dell'oblazione, i relativi termini di versamento, ed in genere le relative articolazioni procedurali ed organizzative, mentre possono disciplinare diversamente la sanatoria amministrativa degli abusi edilizi commessi nel proprio territorio (al pari delle regioni ad autonomia ordinaria) ed eventualmente subordinarla anche al rispetto dei vincoli previsti da proprie specifiche normative (sent. n. 418/1995, relativa alla Provincia autonoma di Trento).

## 18 - Finanza regionale

### a) Il regime tributario della Regione Siciliana

La sentenza 29 ha ad oggetto, in primo luogo, la disposizione statale che riserva allo Stato il gettito di imposte sostitutive correlate all'emersione di basi imponibili, destinandolo ad apposito fondo.

Tale disposizione è stata impugnata in quanto ritenuta lesiva delle prerogative della Regione Siciliana in materia finanziaria in quanto "non configura né una imposta di nuova istituzione né una entrata derivante da un aumento di aliquota di un'imposta preesistente, ma detta una specifica disciplina nel presupposto di una emersione di basi imponibili, le quali, qualora tutti i contribuenti avessero correttamente adempiuto gli obblighi, precipuamente tributari, sugli stessi gravanti, avrebbero già da tempo costituito presupposto di imposte di spettanza regionale".

La Corte ha ritenuto la questione non fondata convenendo con la difesa erariale nel ritenere che, nella specie, non si tratta di una nuova entrata, ma di una imposta sostitutiva di tributi di pacifica spettanza regionale (cfr. sentenza n. 49/1972), e, di conseguenza, si è fuori dall'ipotesi eccezionale prevista a favore dello Stato dall'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria,

secondo il quale spettano alla Regione Siciliana *" tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime"*.

A giudizio della Corte nel prevedere che il gettito delle entrate sostitutive è destinato al fondo di cui all'art. 5 della legge finanziaria n. 388/2000, richiama implicitamente, anche il suo regime, che si incentra sulla clausola di salvaguardia di cui all'art. 158, comma 2, della stessa legge n. 388/2000, secondo il quale le disposizioni in questione sono applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province di Trento e Bolzano *"compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti"*.

Ne consegue che, per quanto riguarda la Sicilia, la confluenza del gettito delle imposte sostitutive al fondo di cui all'art. 5 della citata legge n. 388/2000 non è possibile, poiché in contrasto con l'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria (sentenza n. 92/2003). La Corte dunque conclude che l'art. 1 della legge n. 383/2001 non configura una lesione della competenza regionale.

Per le stesse ragioni, la Corte ha ritenuto che anche la disposizione che prevede le modalità per la determinazione delle regolazioni contabili degli effetti finanziari derivanti per lo Stato, le Regioni e gli enti locali dalla disposizione di cui sopra non sia in contrasto con le fonti dell'autonomia siciliana: essa non pone, infatti, né un problema di riparto del gettito fiscale (essendo il gettito delle imposte sostitutive di spettanza regionale, per la cui attribuzione si fa ricorso all'ordinario sistema di versamento unitario dei tributi), né un problema di mancata partecipazione regionale alla determinazione del riparto stesso (in quanto l'eventuale ricorso a regolazioni contabili da effettuare in sede di Conferenza unificata per l'attuazione della normativa in questione può costituire, comunque, un momento di garanzia per la tutela degli interessi regionali).

Viene, inoltre, ribadito l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale lo Stato può disporre in merito alla disciplina sostanziale dei tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale (sentenza n. 311/2003), purché non sia gravemente alterato il rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte (sentenze n. 138/1999 e n. 222/1994), circostanza quest'ultima non dimostrata dalla ricorrente.

Nella **sentenza 103**, la Corte ha giudicato non lesivi dell'autonomia finanziaria della Regione Siciliana i decreti dirigenziali emessi in attuazione della legge finanziaria 1991, che prevedono la possibilità di stabilire, con apposito decreto ministeriale, i tempi e le modalità, nei rapporti tra le aziende di credito, i concessionari e la Banca d'Italia, per il riversamento all'erario delle somme relative all'acconto Iva versato dai contribuenti.

La Corte ha infatti considerato che i decreti in questione prevedono che le banche e gli uffici postali riversino gli acconti IVA sulla contabilità speciale «fondi della riscossione», tenuta dalla Banca d'Italia, e dispongono poi che la stessa tesoreria

provinciale riversi le predette somme al pertinente capitolo del bilancio dello Stato, rispettivamente, entro la data del 30 dicembre 1999 e del 29 dicembre 2000, ad eccezione degli importi di 130 miliardi di lire per il 1999 e di 135 miliardi di lire per il 2000, quale stima del gettito dell'acconto IVA spettante alla Regione Siciliana, «salvo successivo conguaglio».

Affermare che gli acconti IVA sono riversati al bilancio statale ad eccezione di determinati importi «spettanti» alla Regione Siciliana, non può infatti altro significare che detti ultimi importi debbano essere versati alla cassa regionale immediatamente.

In altri termini, a giudizio della Corte, i decreti dirigenziali in questione hanno il valore di ordini di versamento di somme rivolti alla tesoreria provinciale in favore della Regione e tali ordini non possono non avere immediata esecuzione.

A parere della Corte non si può parlare neppure di ritardi a proposito della corresponsione dei «successivi conguagli». La necessità del ricorso a questi ultimi dipende dal fatto che l'esatto ammontare di quanto dovuto alla Regione può conoscersi solo a seguito delle operazioni tecniche del cosiddetto sistema di versamento unitario dei tributi.

In base a questo sistema l'accertamento delle spettanze dei singoli enti destinatari e, tra questi, della cassa della Regione Siciliana, è possibile solo dopo che la apposita struttura di gestione ha provveduto ai conteggi ed alle operazioni di propria competenza. E si deve sottolineare che le operazioni di competenza della struttura di gestione sono mere operazioni tecnico contabili, le quali non consentono alcuna discrezionalità nell'attribuzione delle somme agli enti destinatari (sent. n. 156/2002).

Ne consegue che anche i conguagli pervengono alla cassa della Regione entro termini contenuti e pertanto non può certo dirsi che l'interesse costituzionalmente protetto della Regione sia violato per le minime dilazioni nell'afflusso delle somme, imputabili alla interposizione delle predette operazioni.

Si conclude dunque che non può parlarsi di una lesione dell'autonomia finanziaria della Regione per violazione degli articoli 20 e 36 dello statuto e delle relative norme di attuazione in materia finanziaria.

Giudicando fondato un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Siciliana, la Corte ha richiamato la sentenza 111/1999 in cui, a proposito dell'ordinamento finanziario siciliano, è stato chiarito che - mentre l'art. 36 dello statuto poteva lasciar trasparire una concezione ispirata a netta separazione fra finanza statale e regionale - le successive norme di attuazione (D.P.R. n. 1074/1965) hanno interpretato la regola statutaria desumendo da essa un sistema di finanziamento sostanzialmente basato sulla devoluzione alla Regione del gettito dei tributi erariali riscossi nel suo territorio, (**sentenza 306**)

Viene ricordato come nella medesima sentenza è stato anche precisato che l'art. 2 delle citate norme di attuazione - pur sancendo la spettanza alla Regione delle entrate tributarie erariali «riscosse nell'ambito» del territorio regionale - non va inteso nel senso che sia sempre decisivo il luogo fisico in cui avviene l'operazione contabile della riscossione. Esso tende infatti ad assicurare alla Regione il gettito derivante dalla

«capacità fiscale» che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria. E ciò trova conferma, da un lato, nell'art. 4 delle stesse norme di attuazione, il quale precisa che nelle entrate spettanti alla Regione «sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione»; e, dall'altro, nella previsione (contenuta negli artt. 37 dello statuto speciale e 7 delle norme di attuazione in materia finanziaria) di meccanismi di riparto dei redditi soggetti a imposizione nel caso di imprese operanti sia nel territorio siciliano sia in altri territori (sentenza n. 138/1999; cfr. altresì sentenza n. 66/2001).

Del pari infondata è stata ritenuta la tesi secondo cui il gettito dell'imposta sia ormai attribuito alle province, in quanto la normativa statale limita il trasferimento con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, mentre demanda alle Regioni a statuto speciale l'attuazione sul proprio territorio delle disposizioni sulla devoluzione del tributo alle province.

#### *b) Legislazione statale ed autonomie finanziarie*

Con la sentenza 353 la Corte ha giudicato infondate le questioni sollevate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dalla Regione Trentino-Alto Adige circa la legittimità costituzionale del comma 18 dell'art. 29 della legge n. 289/2002 (dedicato al Patto di stabilità interno per gli enti territoriali).

Secondo le ricorrenti la disposizione impugnata, consentendo che sia il Ministro a determinare unilateralmente, in mancanza dell'accordo, i flussi di cassa verso gli enti, svuoterebbe di significato la previsione stessa dell'accordo, pregiudicandone l'autonomia finanziaria. Inoltre, secondo la Provincia di Bolzano, permettendo allo Stato di incidere unilateralmente sull'ammontare delle risorse di cui l'ente autonomo può disporre, si finirebbe per impedire che esso possa svolgere pienamente le funzioni legislative e amministrative che gli spettano, in violazione delle relative norme statutarie.

La Corte ha osservato che, pur dovendosi privilegiare il metodo dell'accordo, non si può escludere che, in pendenza delle trattative finalizzate al raggiungimento dello stesso, lo Stato possa imporre qualche limite, analogo a quelli imposti dalla legge alle Regioni ordinarie (art. 29, comma 2, della stessa legge n. 289/2002), anche alle Regioni speciali, nell'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso e in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, al cui raggiungimento tutti gli enti autonomi, compresi quelli ad autonomia speciale, sono chiamati a concorrere (sentenze n. 357/1993 e n. 416/1995).

Nella specie, tuttavia, la Corte ha ritenuto che il potere attribuito al Ministro dalla norma impugnata non abbia la caratteristica di ampia discrezionalità dal momento che la stessa norma lo vincola agli "obiettivi di finanza pubblica per il triennio", come definiti fra l'altro dal documento annuale di programmazione economico-finanziaria.

Il potere di determinare transitoriamente i flussi di cassa può dunque essere esercitato solo in correlazione e al fine del contenimento della spesa degli enti entro i limiti oggettivi risultanti dalla legge, oltre che dai documenti di programmazione. Ed è evidente che, ove così non fosse, la Regione o la Provincia autonoma disporrebbe dei rimedi giurisdizionali del caso per far valere le eventuali lesioni della propria autonomia.

*c) Il ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni*

La sentenza 425 ha deciso in merito alle impugnative proposte avverso le disposizioni della legge finanziaria 2004 le quali prevedono che, «ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le Regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», e che «le Regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi in qualunque forma costituiti, dipendenti dalla Regione, solo per finanziare spese di investimento».

Secondo le Regioni a statuto speciale e la Provincia autonoma di Trento ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ad esse l'articolo 119, sesto comma, della Costituzione non potrebbe applicarsi se non nelle parti in cui comporti forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite loro, e che in ogni caso la individuazione delle nozioni di indebitamento e di investimento, ai fini dell'applicazione dell'art. 119, sesto comma, spetterebbe alla Regione (o alla Provincia).

Le questioni sono state giudicate infondate.

L'articolo 119, sesto comma, Cost., nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3/2001, non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo - quello a ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento - che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 Cost.) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. E se quest'ultimo vincolo può non trovare più applicazione, in forza della clausola di salvaguardia dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie, ciò non può dirsi in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario (art. 117, terzo comma), in cui l'autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti (sent. n. 536/2002).

La finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della "finanza pubblica allargata" nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (sent. n. 416/1995; n. 421/1998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (sent. n. 36/2004).

Il nuovo sesto comma dell'art. 119 Cost. trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria: e di conseguenza non è illegittima l'estensione che la legge statale ha disposto, nei confronti di tutte le Regioni, della normativa attuativa.

Le nozioni di "indebitamento" e "spese di investimento" si fondano su principi della scienza economica, ma non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica.

La nozione di spese di investimento adottata appare anzi estensiva rispetto ad un significato strettamente contabile, che faccia riferimento solo ad erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'ente che effettua la spesa: comprende infatti ad esempio i trasferimenti in conto capitale destinati alla realizzazione degli investimenti di altri enti pubblici (comma 18, lettera g), o gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio (comma 18, lettera i).

Parimenti, la nozione di "indebitamento" è ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici; si tratta, in definitiva, di tutte le entrate che non possono essere portate a scomputo del disavanzo calcolato ai fini del rispetto dei parametri comunitari.

Ciò posto, è chiaro come non si possa ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento ai fini predetti. Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte.

## 19 - Caccia

Con la **sentenza 220**, la Corte ha giudicato infondato il ricorso sollevato a proposito di una legge della Regione Sardegna in materia di caccia, impugnata nella parte in cui esclude i cacciatori non residenti nella regione dalla possibilità di rinnovare l'autorizzazione venatoria.

Secondo la Corte la menzionata eccezione trova giustificazione nel principio della preferenza del collegamento del cacciatore con il territorio, affermato dalla legislazione statale (art. 14, comma 5, della legge 157/1992) e applicato anche nella legge regionale censurata con riferimento al regime «ordinario», che si realizzerà a seguito della attivazione degli ATC (art. 56, che, ai fini dell'accesso agli ATC, privilegia i cacciatori residenti, stabilendo anche, tra essi, il seguente ordine di preferenza: prima i soggetti residenti nel comune ricompreso nell'ATC, poi i cacciatori residenti nella Provincia dove ha sede l'ATC, quindi i soggetti residenti nelle altre Province della Regione).

Individuata nel principio del collegamento del cacciatore con il territorio la ratio della eccezione alla regola della sospensione delle autorizzazioni per l'esercizio della

caccia, la sospensione del rinnovo delle autorizzazioni per i non residenti può considerarsi, anche in ragione della transitorietà (fino alla attivazione degli ATC), come il frutto di una scelta discrezionale del legislatore regionale che non trasmoda in manifesta irrazionalità.

A parere della Corte l'impugnata previsione non determina una ingiustificata differenziazione di trattamento per i cacciatori non residenti in Sardegna e non ostacola di fatto la libera circolazione delle persone tra le regioni: ciò in quanto la norma è rivolta a disciplinare esclusivamente la fase transitoria che precede l'attivazione degli ambiti territoriali di caccia previsti dal piano faunistico regionale e prevede che, in tale fase, la regola è costituita dalla sospensione delle autorizzazioni per l'esercizio della caccia per tutti. La possibilità del rinnovo delle autorizzazioni scadute in favore dei residenti si pone, dunque, quale eccezione a tale regola e trova giustificazione nel principio della preferenza del collegamento del cacciatore con il territorio, affermato dalla legislazione statale e applicato anche dalla legge regionale. In ragione, tra l'altro, della transitorietà della previsione, questa non può non ritenersi frutto di una scelta discrezionale del legislatore regionale che non trasmoda in manifesta irrazionalità.

## 20 - Ordinamento sportivo

La Regione Toscana, la Regione Valle d'Aosta, la Regione Emilia-Romagna, hanno impugnato numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), tra le quali l'art. 90, ed in particolare i commi 17, 18, 20, 21, 22, 24, 25 e 26, deducendo la violazione degli artt. 3, 5, 114, 117, 118 e 119 Cost. e dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001.

Nel giudicare circa tali ricorsi, la Corte (sentenza 424) ha avuto modo di precisare che già prima della modifica del Titolo V della Parte seconda Cost., l'art. 56 del D.P.R. n. 616/1977 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), nello stabilire il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle competenze in materia di turismo ed industria alberghiera, aveva incluso tra queste «la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature, di intesa, per le attività e gli impianti di interesse dei giovani in età scolare, con gli organi scolastici» (comma 2, lettera b), cfr. sent. n. 241/2003).

Viene richiamata la sentenza n. 517/1987 con cui è stato affermato che dall'art. 56 del D.P.R. n. 616/1977 discende l'attribuzione alle Regioni della competenza sugli impianti e sulle attrezzature necessari in relazione all'organizzazione delle attività sportive di base o non agonistiche.

Con la revisione costituzionale operata dalla legge cost. n. 3/2001, l'ordinamento sportivo è stato inserito nel novellato art. 117, terzo comma, tra le materie oggetto di competenza legislativa ripartita tra Stato e Regioni.

A giudizio della Corte non è dubitabile che la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientri nella materia dell'ordinamento sportivo e che in merito alla

stessa operi il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sancito dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Sono state giudicate infondate, quindi, sia la tesi della ricorrente, secondo cui la materia degli impianti sportivi (anche scolastici) rientrerebbe nella competenza residuale delle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost., sia la tesi della difesa dello Stato, secondo cui si verterebbe in materie di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera e) e lettera l), Cost.

Chiarito, dunque, che si verte in materia di ordinamento sportivo, ne consegue che lo Stato deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio, salvo una diversa allocazione, a livello nazionale, delle funzioni amministrative, per assicurarne l'esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza con riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 118, primo comma, Cost. (sent.303/2003).

Nella specie, non potendosi ravvisare i presupposti per una diversa allocazione delle suddette funzioni, la Corte ha ritenuto necessario verificare se sia stato rispettato il criterio per cui, vertendosi in materia di legislazione concorrente, la normativa statale si sia limitata alla sola determinazione dei principi fondamentali, ovvero contenga una specifica regolamentazione di dettaglio rientrante, come tale, nella competenza regionale.

Le disposizioni statali impugnate sono state quindi giudicate non invasive delle competenze regionali, in quanto recanti principi fondamentali ad eccezione della previsione di un finanziamento diretto al potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale e a favorire lo svolgimento dei compiti istituzionali degli enti di promozione sportiva, in quanto in essa non si prevedeva alcun coinvolgimento diretto delle Regioni, titolari di potestà legislativa nella specifica materia.

## 21 - Energia elettrica

Con la **sentenza 8** è stato definito il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri contro alcuni articoli della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 19 novembre 2002, n. 30 recante (Disposizioni in materia di energia).

Viene sottolineato innanzi tutto, come dallo Statuto speciale non sia desumibile l'esistenza di alcuna competenza legislativa della Regione in relazione alla materia dell'energia elettrica.

Viene tuttavia rilevato che, come stabilisce l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 *"sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"*. In base all'art. 117, terzo comma, Cost. spetta alle Regioni la potestà legislativa nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato.

Conseguentemente, a giudizio della Corte, non possono sussistere dubbi sulla necessità di riconoscere la medesima potestà legislativa anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

La disposizione impugnata, - dopo aver previsto la possibilità, per la Regione, della stipulazione di accordi «con l'ente competente e con i proprietari della rete o di tratti di rete al fine di realizzare, razionalizzare e ampliare la capacità di trasmissione degli elettrodotti, anche transfrontalieri» (art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 110/2002) - dispone che «le opere connesse alla realizzazione degli interventi di cui al comma 2 sono soggette ad autorizzazione unica rilasciata nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alle disposizioni statali e regionali previste per l'istituto della conferenza di servizi» (art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 110/2002).

Secondo la prospettazione del ricorrente, tale ultima disposizione violerebbe le competenze statali nella materia dell'energia elettrica, in quanto pretenderebbe di regolare anche l'esercizio di funzioni amministrative riservate allo Stato, quali quelle concernenti le reti di trasporto dell'energia elettrica con tensione superiore ai 150 KV e le determinazioni concernenti l'importazione e l'esportazione dell'energia.

La Corte a riguardo ha evidenziato che non c'è nulla che autorizzi a ritenere che l'art. 9 impugnato abbia come effetto quello di estendere quanto da esso disposto anche agli elettrodotti che l'art. 2 del d.lgs. n. 110/2002 affida alla competenza dello Stato.

Conseguentemente, è stato ritenuto che il comma 2 dell'art. 9 della legge regionale impugnato, nel prevedere la possibilità di accordi al fine di migliorare la capacità di trasmissione degli elettrodotti, si riferisca esclusivamente a quelli di competenza regionale ai sensi degli articoli 1 e 2 del d.lgs. n. 110/2002.