



Senato
della Repubblica

Tra Stato e Regioni: guida all'orientamento

Sintesi di 350 pronunce
della Corte Costituzionale (2002-2005)

di Francesco Marcelli
e Valeria Giammusso

Quaderni di documentazione

Servizio Studi

n. 41
luglio 2005

allegato
cd con testi





Senato
della Repubblica

Tra Stato e Regioni: guida all'orientamento

Sintesi di 350 pronunce
della Corte Costituzionale (2002-2005)

di Francesco Marcelli
e Valeria Giammusso

Servizio Studi

**Quaderni
di documentazione**
n. 41
luglio 2005

allegato
cd con testi

Francesco Marcelli, Capo dell'Ufficio ricerche
sulle questioni regionali e delle autonomie locali

Valeria Giammusso, Capo dell'Ufficio di segreteria
della prima Commissione permanente

Coordina la collana dei Quaderni di documentazione
Daniele Ravenna, Direttore del Servizio Studi

Gli aspetti editoriali sono stati curati dall'Ufficio
delle informazioni parlamentari, dell'archivio
e delle pubblicazioni del Senato

Le pubblicazioni del Senato possono essere richieste
alla Libreria del Senato

- per posta: via della Maddalena 27, 00186 Roma
- per posta elettronica: libreria@senato.it
- per telefono: n. 0667062505
- per fax: n. 0667063398

Le opinioni espresse nel volume sono degli autori
e non coinvolgono necessariamente il Senato

in copertina: particolare della lanterna di S. Ivo,
nel Palazzo della Sapienza sede del Servizio Studi del Senato.

INDICE

Introduzione	Pag.	3
1. I confini delle materie	“	5
1.1 Dai vecchi ai nuovi confini: il principio di continuità	“	8
1.2 Il valore dei vecchi confini: la normativa previgente	“	9
1.3 I confini interni: principi fondamentali e norme di dettaglio	“	12
1.3.1 I principi fondamentali: fonti e natura	“	12
<i>Elenco (a): casi di principi fondamentali</i>	“	15
<i>Elenco (b): casi di “non principi”</i>	“	17
1.3.2 La normativa di dettaglio (e cedevole?): rinvio	“	18
2. Le sovrapposizioni	“	19
2.1 La concorrenza di competenze: il criterio della prevalenza	“	20
2.2 Il coinvolgimento delle competenze: accordi, intese, pareri	“	22
2.2.1 Forme di coinvolgimento ed organi a composizione mista	“	24
2.2.2 Quale è il coinvolgimento “sufficiente”? 1) il parere	“	25
2.2.3 Quale è il coinvolgimento “sufficiente”? 2) intese forti e intese deboli	“	26
2.2.4 Un “coinvolgimento per via parlamentare”?	“	29
2.3 Non materie, non confini e percorsi trasversali	“	30
2.4 La destinazione finale: il criterio delle finalità	“	32
3. Gli sconfinamenti	“	34
3.1 Sconfinamenti necessari? Le esigenze di carattere unitario	“	34
3.2 Sconfinamenti proporzionati ed adeguati: la sentenza n. 303/2003 e i suoi sviluppi	“	38
3.2.1 Competenze che non sono “salite” per via sussidiaria	“	39
3.3 Sconfinamenti temporanei? La transitorietà ed il principio di continuità funzionale	“	40
3.4 La normativa di dettaglio (e cedevole?)	“	42
4. Questioni cruciali	“	46
4.1 Questioni finanziarie e federalismo fiscale	“	47
4.1.1 L’intervento statale per finalità macroeconomiche: la tutela della concorrenza	“	47

INDICE

4.1.2	Lo <i>stop</i> ai finanziamenti alle Regioni	“	49
	<i>Elenco (c): finanziamenti statali illegittimi</i>	“	51
	<i>Elenco (d): finanziamenti statali legittimi</i>	“	52
4.1.3	L’attuazione dell’art. 119	“	53
4.1.4	Una “peculiare” competenza statale ed il divieto di <i>reformatio in pejus</i>	“	54
4.1.5	Il coordinamento della finanza pubblica ed il “patto di stabilità”	“	55
4.2	Il potere sostitutivo delle Regioni nei confronti degli enti locali	“	56
4.3	La potestà regolamentare	“	59
4.4	Autonomia organizzativa	“	64
4.5	Le autonomie speciali e la “clausola di miglior trattamento”	“	69
	<i>Nota metodologica (criteri di redazione e ricerca)</i>	“	77
	SINTESI DELLE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE		
	2002-2005	“	85
	<i>Indice analitico</i>	“	87
	<i>Indice per temi e materie</i>	“	97
	Sintesi delle pronunce 2002	“	105
	Sintesi delle pronunce 2003	“	141
	Sintesi delle pronunce 2004	“	235
	Sintesi delle pronunce 2005	“	387

Introduzione

Questo *Quaderno* segue il precedente, n. 37 del 2004 “*Il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni alla prova della Corte - la giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V*”. Stessa l’ispirazione ed il contenuto di base, più ampio il materiale trattato e differenti i metodi di lavoro. Come viene meglio chiarito nella *Nota metodologica* - alla quale si rinvia per i criteri di redazione - si tratta della sintesi completa, senza eccezioni, dell’intero contenzioso costituzionale Stato – Regioni, dal momento dell’entrata in vigore del novellato Titolo V al 21 giugno 2005.

L’intento è stato quello di partire dalla stessa motivazione che è stata alla base del *Quaderno* del 2004, e di ampliarne la portata, abbracciando - per quanto possibile - la complessità dell’operato della Corte costituzionale sulla nuova conformazione dei rapporti tra Stato e Regioni, impressa dalla riforma costituzionale del 2001. E’ sembrato infatti del tutto attuale l’interesse - all’origine del precedente *Quaderno* - per la formazione progressiva di una “Costituzione vivente” che regola la forma di Stato sulla base della lettera, ma anche del significato complessivo, del novellato testo costituzionale, e ciò anche tenuto conto che la stagione delle riforme istituzionali è proseguita nella legislatura in corso, avendo tra i suoi obiettivi anche il completamento sistematico dell’ordinamento, alla luce proprio del nuovo assetto dei rapporti tra livelli territoriali. Attraverso l’identico strumento delle “sintesi” della giurisprudenza costituzionale, è parso pertanto opportuno verificare - a distanza di oltre un anno dalla prima edizione del *Quaderno* - quale direzione abbiano poi preso gli iniziali indirizzi assunti dalla Consulta che, specialmente in talune occasioni, sono sembrati, ad operatori e studiosi, potenzialmente capaci di notevole impatto.

In questo contesto, redigere una “sintesi della sintesi” non è stato invero tra gli obiettivi di questa *Introduzione*, alla luce della consapevolezza, acquisita in corso d’opera, dei limiti e della difficoltà già di effettuare la pur “semplice” sintesi delle pronunce della Corte costituzionale, che sono qui “introdotte”.

L'introduzione che segue, pertanto, si pone altri obiettivi, e soprattutto quello di servire come una mappa a larghissima scala, rispetto al territorio di riferimento: un primo orientamento che si auspica utile per abbracciare, in uno sguardo, la vastità dell'area, la varietà della conformazione, la lunghezza dei confini, ma non certo pretende di poter guidare lungo un tracciato costruito in quasi un quinquennio di attività giurisprudenziale. Al più, si propone di fornire motivi circostanziati di interesse per recarsi *sur place*.

La metafora della mappa ha suggerito di articolare questa introduzione come una *Guida*, quasi le competenze costituiscano dei territori. Ne sono emersi, solo a fini di esposizione, quattro capitoli dal seguente contenuto:

1. nel primo capitolo – che esamina **i confini delle materie** - si è cercato di ripercorrere le vie seguite dalla Corte per identificare i nuovi confini tracciati nel 2001 e per individuare, conseguentemente, cosa contengono i relativi territori;
2. il secondo capitolo prende in considerazione i casi di **sovrapposizioni** di territori, vale a dire i casi in cui i territori diventano parzialmente condivisi, per una particolare indeterminatezza o mobilità, o ancora per effetto di un accordo, oppure, infine, (come nel caso delle non-materie) figurano dei non-confini;
3. gli eventi del terzo capitolo (**gli sconfinamenti**) formalmente non dovrebbero verificarsi¹: si verificano e vengono trattati perché lo spazio di interazione tra Stato e Regioni può modularsi non solo orizzontalmente per territori (fuor di metafora: per materie) ma anche verticalmente, in alto e in basso, e nel tempo;
4. nel quarto capitolo si sono esaminate da vicino alcune **questioni cruciali**, vale a dire alcuni casi di interrelazione Stato-Regioni, che sono sembrati di particolare rilievo per verificare “sul campo” concetti e criteri ricostruiti nei paragrafi precedenti

¹ *Rectius*: il capitolo non dovrebbe chiamarsi così: peraltro è la Corte che - di fronte a simili eventi - parla di “*deroga* al riparto operato dall’art. 117” (sentenza n. 6/2004).

1. I confini delle materie

Non ci sono questioni più accese di quelle che nascono tra due proprietari sui confini dei propri possedimenti: come dice Sciascia², “una lite per confini fa presto a passare dal perito catastale a quello balistico”. Le liti - in senso processuale - che passano dagli uffici legislativi a quelli giudiziari della Consulta sono certo meno accese, ma comunque consistenti per numero o rilievo³.

La riforma costituzionale del 2001 ha abbracciato la scelta, già presente peraltro in embrione nella Carta del 1947, di individuare le competenze legislative attraverso elenchi di materie, portando tale opzione a compiute conseguenze.

Il doppio catalogo delle materie - contenuto nei commi secondo e terzo dell'articolo 117 della Costituzione - dà plastica espressione alla visione “statica” del riparto, in cui l'intervento legislativo di un livello istituzionale si esplica pienamente in determinati settori, arrestandosi invece sul confine oltre il quale vengono in rilievo competenze dell'“altro” legislatore, ovvero sul limite che, all'interno di una materia, separa i principi fondamentali dalle disposizioni di dettaglio. Una così geometrica costruzione nella sua astratta chiarezza si è ben presto rivelata di non sempre agevole applicazione e interpretazione, richiedendo al legislatore statale e a quello regionale in prima battuta, ma sovente alla Corte costituzionale, un'attenta opera di individuazione o ricostruzione di confini, quando non di costruzione di diversi criteri di convivenza.

Una prima precisazione che occorre fare, alla luce di un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale della Corte, riguarda l'operatività del comma quarto dell'articolo 117, che - come è noto - completa il riparto “per elenchi” demandando la disciplina legislativa (e regolamentare) di tutte le materie non comprese nei precedenti commi alla competenza delle Regioni: una competenza che viene generalmente definita come “residuale generale”, anche se la Corte in talune occasioni non ha mancato di definirla - al pari di quella statale di cui al secondo comma della medesima

² Leonardo Sciascia, *Le parrocchie di Regalpetra*, Adelphi, p. 24.

³ Per alcuni dati quantitativi, cfr. la “Nota metodologica”.

disposizione costituzionale - come “esclusiva” (si vedano le sentenze n. 17/2004, 428/2004) e che per espressa previsione costituzionale spetta alle Regioni in ogni altra materia “innominata”, ossia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Ebbene, nell’*actio finium regundorum* che la Corte deve dirimere ogni qualvolta viene chiamata a stabilire la sussistenza o meno della competenza legislativa esercitata dal legislatore statale o regionale, essa ha frequentemente respinto l’assunto secondo cui ogni ambito materiale non direttamente o espressamente riconducibile a una delle “materie” contenute nei commi secondo e terzo dell’articolo 117 spetta alle Regioni in forza del comma quarto di quella disposizione (sentenza n. 370/2003: *cfr* anche par. 2.1). In sostanza la Corte ha enunciato un “principio di non esaustività” degli elenchi, che si coniuga con quello secondo cui “la potestà legislativa dello Stato sussiste solo ove dalla Costituzione sia ricavabile un preciso titolo di legittimazione” (n. 1/2004).

Applicando tale criterio, la Corte ha negato che spetti alle Regioni, ai sensi del quarto comma dell’art. 117 della Costituzione, ad esempio, la disciplina dei lavori pubblici e quella dell’urbanistica (n. 303/2003), il sistema tributario degli enti locali (n. 37/2004), la disciplina degli asili nido (n. 320/2004), la disciplina della circolazione stradale (n. 428/2004), degli aiuti alle imprese (n. 354/2004), l’attività di sostegno degli spettacoli e in genere la materia “spettacolo” (n. 255/2004, 205/2005): pur non essendo tali “materie” espressamente menzionate nell’art. 117 della Costituzione, esse sono comunque ascrivibili, in base ai titoli di legittimazione rinvenuti dalla Corte, di volta in volta, a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti.

Nella sentenza n. 162/2005, invece, la Corte afferma che appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni l’adozione delle misure di sviluppo e sostegno dell’artigianato: *ratio* della decisione è, in questo caso, proprio la considerazione che la Costituzione, non annoverando l’artigianato tra le materie tassativamente riservate alla legislazione statale o a quella concorrente, implicitamente lo demanda alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

Quest’ultima non rappresenta un caso isolato di espressa individuazione di una competenza legislativa piena delle Regioni: dalle decisioni della Corte inizia infatti a emergere un “catalogo nascosto” delle materie che il comma quarto dell’articolo 117 demanda alle Regioni in modo innominato. Così, può ragionevolmente affermarsi che - salva l’incidenza di ambiti di disciplina statale in forza delle “clausole

trasversali”⁴ - sono demandate alla competenza residuale generale delle Regioni, tra le altre, le seguenti materie: commercio (sentenza n. 1/2004), agricoltura (sentenze n. 12/2004, 282/2004), formazione professionale (51/2005), politiche sociali (sentenza n. 427/2004, 219/2005), industria e turismo (sentenza n. 107/2005, in modo in verità piuttosto implicito), trasporto pubblico locale (sentenza n. 222/2005). Numerose sono poi le sentenze che riconoscono la competenza residuale in materia di organizzazione e ordinamento degli uffici delle Regioni, con riferimento sia ad aspetti organizzativi sia di disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti regionali (tra le altre, si vedano le sentenze n. 274/2003, 2/2004, 345/2004, 380/2004).

Per l’individuazione, invece, di una competenza legislativa statale “implicita”, desumibile seguendo un criterio di logicità, si segnala la sentenza n. 196/2003. La Corte decidendo in materia di *prorogatio* degli organi regionali, afferma la competenza dello statuto, al quale è peraltro preclusa la disciplina dello scioglimento o rimozione “sanzionatori”, prevista dall’art. 126, primo comma, della Costituzione: in questo caso, trattandosi di un intervento repressivo statale (previsto solo a seguito di violazioni della Costituzione o delle leggi, o per ragioni di sicurezza nazionale), secondo la Corte è logico che le conseguenze, anche in ordine all’esercizio delle funzioni fino all’elezione dei nuovi organi, siano disciplinate dalla legge statale, cui si deve ritenere che l’art. 126, primo comma, della Costituzione implicitamente rinvii, nonostante l’avvenuta soppressione del vecchio art. 126, quinto comma, non potendosi supporre che resti nella disponibilità della Regione disporre la proroga dei poteri di organi sciolti o dimessi a seguito di gravi illeciti, o la cui permanenza in carica rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale.

Analogo percorso logico sembra seguire la Corte, giudicando legittima la norma statale che obbliga Regioni ed enti locali ad esperire le procedure di mobilità (disciplinate da leggi statali) prima di procedere a nuove assunzioni: tale disciplina è necessariamente di competenza dello Stato, perché solo lo Stato può emanarne una vincolante per tutte le amministrazioni, centrali e locali (sentenza n. 388/2004). Emerge, in

⁴ Sulle quali si veda il capitolo 2, ed in particolare il par. 2.3

questa pronuncia, anche il tema dell'interesse unitario e della disciplina non frazionabile (si cui *cf.* par. 3.1).

Si profilano quindi materie “innominate” (quarto comma dell'art. 117 Cost.), o “implicite” (la cui titolarità è desunta a prescindere dall'art. 117); di contro, alcune delle materie dei due elenchi espliciti dell'art. 117, sono “non-materie”, che in quanto tali non soffrono (o soffrono meno) i confini: di queste si tratterà nel par. 2.3., nel capitolo dedicato alle sovrapposizioni.

Va infine ricordato che in alcuni casi la Corte rinuncia a inquadrare la disciplina impugnata in una delle materie di cui all'articolo 117, in considerazione del carattere “meramente facoltizzante” della disposizione impugnata, che ha portato la Corte ad escludere qualunque violazione delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni, a prescindere dall'individuazione della materia cui la norma inerisce (*cf.* sentenze nn. 3/2004, 4/2004, 15/2004, 26/2004, 36/2004, 37/2004). Per altre ipotesi, in cui la Corte afferma l'esistenza di ambiti non riconducibili ad alcuna specifica materia, ma rispondenti a finalità generali, si veda il successivo par. 2.4).

1.1 Dai vecchi ai nuovi confini: il principio di continuità

La Corte, nel percorrere il delicato passaggio dal riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni originariamente tracciato nel 1948 a quello novellato nel 2001, ha dato grande rilievo al valore del principio di continuità, escludendo ogni ipotesi di “incostituzionalità sopravvenuta” della regolamentazione statale còlta, all'indomani della riforma del Titolo V, “fuori competenza”.

Già in quella che è possibile considerare la prima sentenza sul novellato Titolo V, la sentenza n. 282/2002, la Corte - nel rilevare la più netta distinzione fra la competenza regionale e la competenza statale - non ritiene che i principi fondamentali delle materie concorrenti possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo, ma bensì che, specie nella fase della transizione, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore. Piena continuità, dunque dell'ordinamento, pur nella necessità di un suo sostanziale adeguamento.

In più occasioni (*cf.* sentenza 255/2004, sul Fondo unico per lo

spettacolo) la Corte ha osservato che la riconducibilità (del sostegno finanziario degli spettacoli) ad una materia concorrente non significa l'automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente, in conseguenza del principio della continuità dell'ordinamento (con riferimento alle sentenze n. 383/2002, n. 376/2002, ed all'ordinanza n. 270/2003).

La Corte – è opportuno segnalare – va oltre il principio di continuità “normativo” e giunge a far applicazione di un principio di continuità “funzionale”, per il quale si rinvia al par. 3.3, date le strette connessioni con il tema della transitorietà della normativa e della sua incidenza sul riparto di competenze.

1.2 Il valore dei vecchi confini: la normativa previgente

I “vecchi” confini (con i connessi riparti di materie) non hanno trovato una loro forma di ultrattività solo attraverso la valorizzazione del principio di continuità, che è quasi una costante dei mutamenti ordinamentali, ma anche attraverso il ruolo riconosciuto dalla Corte alla legislazione previgente.

Al criterio della ricognizione della legislazione vigente, anche di quella previgente la modifica del Titolo V, la Corte ha fatto, sin dalle prime pronunce, assai spesso ricorso, al fine di verificare il radicamento della competenza. In sostanza, essa è il prisma attraverso il quale guardare il contenuto delle leggi impugnate, ai fini dell'inquadramento delle questioni sollevate.

Fonti “privilegiate” per operare il riscontro con la normativa vigente sono, naturalmente, quelle disposizioni che, prima della riforma costituzionale del 2001, avevano provveduto a trasferire funzioni e compiti alle Regioni a statuto ordinario, ossia principalmente il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la legge 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta “Bassanini 1”) e i conseguenti decreti legislativi, con particolare riferimento al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112: tali fonti contengono individuazione di materie e di ambiti di competenza al loro interno che forniscono alla Corte le coordinate per inquadrare la competenza legislativa, anche perché fortemente omogenee a quelle indicate nel novellato articolo 117. Benché tali disposizioni fossero destinate al riparto

delle sole competenze amministrative e nonostante il nuovo Titolo V suggerisse - come rilevato da numerosi studiosi - un disallineamento delle competenze amministrative e quelle legislative, essendo venuto meno il parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative sancito dal previgente articolo 118 della Costituzione, è a queste disposizioni e ai confini ivi individuati che la Corte guarda per tracciare quelli nelle medesime materie, ai fini dell'esercizio della funzione legislativa.

Particolarmente labile è il confine tra materie che insistono sugli stessi "oggetti" di disciplina: tipico è il caso della distinzione fra tutela e valorizzazione dei beni culturali. Nella sentenza n. 94/2003 la Corte desume la distinzione fra tutela e valorizzazione dei beni culturali dalla legislazione vigente, e in particolare dal decreto legislativo n. 112 del 1998, laddove si mantengono allo Stato le funzioni e i compiti di "tutela dei beni culturali", individuando poi gli specifici ambiti di competenza conservati a tale titolo (si vedano anche le conclusioni cui giunge la Corte con riferimento all'art. 149 del d. lgs. n. 112). Peraltro, non ogni riscontro nella legislazione vigente rappresenta un elemento interpretativo determinante: la Corte, ad esempio, non ha ritenuto che la separata disciplina dello "spettacolo" rispetto ai "beni e attività culturali" nel decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 sia elemento sufficiente a dimostrare l'irriducibilità della materia "spettacolo" all'attuale materia di competenza concorrente (n. 255/2004). Si vedano anche le sentenze 9/2004 e 26/2004.

Anche nella sentenza n. 241/2003 è dall'analitica disamina della legislazione vigente che la Corte trae elementi per inquadrare l'attività dell'Istituto per il credito sportivo come attività bancaria e quindi per risolvere la questione sottoposta; sempre alla luce della legislazione previgente, la successiva sentenza n. 424/2004 riconosce come materia che spetta alle Regioni, nell'ambito della materia concorrente dell'ordinamento sportivo, la competenza sugli impianti e sulle attrezzature necessari in relazione all'organizzazione delle attività sportive di base o non agonistiche.

Con la sentenza n. 1/2004 la Corte ha espressamente statuito che il commercio è materia di competenza residuale delle Regioni, traendo elementi di conferma nella legislazione previgente (e segnatamente nel d.lgs. n. 114 del 1998).

Oltre che nella normativa previgente, la Corte rintraccia elementi di rilievo ai fini dell'individuazione della materia, anche nella normativa successiva alla novella del Titolo V: così, ad esempio, nella sentenza n.

232/2005, dove viene in rilievo il d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e paesaggistici), in tema, appunto, di beni culturali.

La legislazione vigente - e in particolare i decreti di trasferimento di competenze - è un parametro che la Corte utilizza anche per verificare se gli interventi legislativi sottoposti al suo scrutinio rappresentino un arretramento rispetto agli ambiti di autonomia che la legislazione vigente già riconosce alle Regioni. A tale ultimo scopo rispondono particolarmente le disposizioni sopra richiamate, le quali, nell'individuare per ciascuna materia gli ambiti conferiti alle Regioni da un lato e quelli conservati allo Stato dall'altro, costituiscono uno strumento di riferimento che la Corte valorizza.

Così, nella sentenza n. 429/2002 la circostanza che le funzioni amministrative, sia relative all'assetto dei consorzi industriali, sia relative all'organizzazione e gestione di aree industriali attrezzate, sono state trasferite alle Regioni già dalla legislazione previgente, è elemento dirimente per concludere nel senso della legittimità di una legge regionale che conferisce al Presidente della Giunta regionale il potere di decretare lo scioglimento degli organi di consorzi industriali, poiché tale legge "non è estranea alle competenze regionali".

Una particolare fonte "previgente" che la Corte sembra suggerire come utile strumento per l'individuazione degli ambiti di legislazione regionale residuale generale è quella degli statuti speciali: nella sentenza n. 239/2004, infatti, la Corte osserva incidentalmente che non di rado le materie di competenza primaria delle autonomie particolari coincidono con alcune delle materie di competenza residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria.

Infine, va segnalato come la Corte rinvenga anche nella normativa comunitaria gli elementi atti ad individuare una competenza in un determinato ambito: così avviene - tra l'altro - nella nota sentenza 14/2004, dove proprio in ambito comunitario si radica la nozione dinamica di "tutela della concorrenza" messa a fuoco dalla Corte (*cf.* anche sentenze 378/2003, 162/2004, 95/2005).

Se l'analisi della legislazione vigente è strumentale a inquadrare una nuova disciplina nel novero delle materie e dunque a individuare la titolarità della competenza, il "vuoto" normativo, nemmeno in combinato con il principio di competenza residuale delle Regioni, è sufficiente ad attribuire la competenza alle Regioni stesse. Nel 2003 la Corte ha statuito che l'assenza di una specifica disciplina statale di un determinato

fenomeno (nella fattispecie quello del *mobbing*) non può far ritenere che il legislatore regionale abbia in via provvisoria poteri illimitati di legiferare, poiché tale assunto è, secondo la Corte da ritenere in contrasto con l'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni (n. 359/2003).

1.3 I confini interni: principi fondamentali e norme di dettaglio

I principi fondamentali segnano un'area di competenza statale all'interno di un territorio che, per tutto il resto, spetta alla competenza regionale. Sono una sorta di città-stato o di enclave che – come testimonia l'evidenza storica – spesso originano dall'esigenza di una riserva, a fini di tutela o di controllo, su una porzione di territorio, pur piccola, ma evidentemente ritenuta strategica, per questioni di sovranità. Queste “berlino” o “hong-kong” in territorio regionale sono, forse, nel tempo destinate a riconfluire nella più vasta area di cui fanno parte: questa d'altronde è la storia del vecchio elenco dell'originario art. 117, le cui materie concorrenti sono probabilmente ormai quasi tutte finite nell'area di competenza generale regionale, principi fondamentali inclusi.

Finché vigono, tuttavia, si rileva, come per il passato, un problema di identificazione dei confini interni.

Nel quadro costituzionale previgente i punti consolidati nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale nelle materie concorrenti erano in sostanza i seguenti: allo Stato spettava dettare i principi fondamentali ed alle Regioni - nel rispetto di questi ultimi - le norme di dettaglio; le Regioni potevano legiferare anche in assenza di principi fondamentali espressi in leggi-quadro, ben potendo questi essere desunti dalle altre norme vigenti; allo Stato spettava anche disporre nel dettaglio, ma con norme di forza suppletiva e “cedevole”, vale a dire valide solo in assenza di legislazione regionale e fino alla sua entrata in vigore.

1.3.1 I principi fondamentali: fonti e natura

I principi fondamentali previsti dalla riforma del 2001 sono della stessa forma e sostanza dei principi fondamentali previsti nel testo originale dell'art. 117, anche se questi ultimi erano espressamente “limiti” per le Regioni, mentre i primi sono la parte di competenza statale nelle materie attribuite alla competenza concorrente? Non sembra dubbio che i principi fondamentali siano comunque limite alla legislazione regionale. Se poi si tratti dello stesso limite previsto dalla Costituzione del 1948 o di

altro di altra natura, non risulta, allo stato, questione espressamente posta: tuttavia, sia la sentenza 201/2003 che, più recentemente, la sentenza 200/2005, sembrano convergere nel ritenere che le disposizioni di principio indirizzano la (e costituiscono limite alla) competenza delle Regioni, “nella vigenza sia del vecchio testo dell’art. 117 della Costituzione sia del nuovo”. Anche la sentenza 282/2004 si riferisce a “principi (ieri e oggi) vincolanti per il legislatore regionale”.

Per quanto riguarda la fonte abilitata a dettare i principi fondamentali, la Corte appare orientata ad ammettere tutti gli atti dotati di forza e valore di legge, quindi sia i decreti-legge (sentenza 6/2004) che gli strumenti della delega legislativa. Per questa seconda categoria di atti-fonte, l’ammissibilità è sembrata talvolta contestata, essendosi dubitato che una legge delega, che per sua natura contiene principi (e criteri) potesse autorizzare il dettato di altri principi (fondamentali), quasi ciò generasse un’intrinseca contraddizione nel dar vita ad una norma di “principi sui principi”. Secondo la Corte, tuttavia, lo Stato può dettare i principî fondamentali per mezzo di leggi delegate (sentenze n. 303/2003; n. 259/1993; incidentalmente, n. 280/2004): d’altro lato, la legge di delega può essere impugnata se i principî ed i criteri direttivi fissati sono invasivi della sfera di competenza regionale (sentenze n. 280/2004; n. 125/2003; n. 163/2000 e 425/2000). La Corte ha avuto occasione di riassumere il proprio pensiero nella sentenza 205/2005, dove ricorda di aver (sentenza n. 50/2005) statuito che la lesione delle competenze regionali non deriva dall’uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall’avere:

1. il legislatore delegante formulato principî e criteri direttivi che tali non sono (perché norme ad esempio di dettaglio);
2. il legislatore delegato esorbitato dall’oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principî fondamentali (...).

E’ necessario, al riguardo, richiamare nuovamente la nota sentenza 280/2004, con cui la Corte ha dato un’interpretazione assai restrittiva della normativa statale di delega (“legge La Loggia”, parzialmente dichiarata incostituzionale) per la ricognizione dei principi fondamentali, in quanto testimonianza della cautela e dell’attenzione con la quale l’Alto collegio guarda a questo delicato terreno.

E’ proprio nella sentenza 280/2004 che la Corte richiama i concetti - anch’essi fondamentali - messi a fuoco nella individuazione dei “principi fondamentali”: così viene ricordato innanzi tutto che non tutte le disposizioni che in tal senso si autoqualificano, né “il loro compiuto tenere

letterale” costituiscono in ogni caso “principi della legislazione dello Stato”, ma soltanto “i nuclei essenziali del contenuto normativo” che tali disposizioni esprimono (sentenze n. 482/1995, n. 307/2003, n. 196/2004). In più occasioni poi la Corte (sentenze n. 4/2004 e n. 37/2004) richiama quanto affermato nella sentenza 65/2001 sul fatto che il principio fondamentale deve essere colto ad un livello di maggiore astrattezza rispetto alla regola positivamente stabilita.

I principi fondamentali sono terreno tipico delle leggi-quadro; ma la Corte, come si è visto, è stata decisa nel ribadire che nel vigente - come nel previgente - sistema di relazioni costituzionali tra Stato e Regioni, l’esercizio della competenza legislativa regionale non deve attendere l’emanazione dei principi fondamentali che sono, peraltro, desumibili dall’ordinamento vigente (sentenza 282/2002; per un significativo limite al potere legislativo regionale in materia concorrente in assenza di principi, *cfr.* sentenza 241/2004 ed il relativo par. 3.4). Che i principi fondamentali non siano - o non siano soltanto - la lettera di una norma statale, la Corte lo ha dimostrato nella sentenza 201/2003, dove ha cassato una disposizione regionale non perché violasse la vigente - e puntuale - disposizione statale, ma perché non rispettava il principio da questa desumibile. Nella sentenza 162/2004 un principio, ispiratore della normativa in materia alimentare, è stato rinvenuto nella tutela igienica degli alimenti che deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari degli operatori nel settore, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri, ma non necessariamente nel libretto sanitario (che la legge regionale legittimamente ha perciò abrogato).

Va qui poi incidentalmente ricordato come in tema di “materie trasversali” (su cui *cfr.* par 2.3) la Corte (sentenza 245/2004) abbia osservato che - in tali materie esclusivamente statali e capaci di “espansione” - la normativa di dettaglio, che lo Stato ha il potere di rivolgere agli enti destinatari, può assumere la forma di norme “di principio e di coordinamento” che non implicano l’applicazione di puntuali modalità, ma solo l’osservanza dei principi desumibili dalla normativa in questione: un’ipotesi dunque diversa dai “principi fondamentali”, validi in casi di legislazione concorrente.

In definitiva, per quanto concerne la natura - o quanto meno gli elementi caratterizzanti - dei principi fondamentali, l’orientamento prevalente della Corte può emergere dalla recente sentenza 50/2005, dove

viene affermato che la nozione di “principio fondamentale” non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le “materie” hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. E’ il legislatore - a dire della Corte - che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l’interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni.

Appare, dunque, utile tentare di ricostruire - certamente in modo non esaustivo - le fattispecie normative per le quali, o in relazione alle quali, la Corte ha individuato un principio fondamentale o una norma che assolve analoga funzione. Segue a tal fine l’elenco *a)*, nonché - nella sua brevità - l’elenco *b)* dove sono invece raccolte, in modo ancor meno esaustivo, perché solo *ad exemplum*, talune fattispecie di norma statali, incidenti in materie concorrenti, per le quali la Corte ha escluso la natura di principio fondamentale (ed ha, conseguentemente, cassato la norma).

Elenco (a): casi di principi fondamentali

- 1) la determinazione del confine fra terapie ammesse, all’incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato e quello ad essere rispettato nella propria integrità (sentenza 380/2003);
- 2) la riserva allo Stato dell’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici (sentenza 353/2003).
- 3) la definizione generale di un fenomeno (nella specie, il *mobbing*: sentenza 359/2003, che cassa conseguentemente la norma regionale definitoria);
- 4) i principi contenuti nella legislazione statale in materia di protezione civile, previgente alla riforma del Titolo V, preliminarmente ricostruiti dalla Corte stessa nella sentenza 327/2003;
- 5) l’individuazione delle fattispecie da sanzionare in tema di divieto di fumare in determinati locali (e quindi di tutela della salute: sentenza 361/2003);
- 6) la delimitazione (effettuata dal testo unico per l’edilizia) del

potere regionale di determinazione delle sanzioni⁵ in tema di oneri urbanistici (sentenza 362/2003);

- 7) la disciplina degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il pubblico impiego (sentenza 4/2004);
- 8) la tutela igienica da assicurare anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri (non necessariamente attraverso l'obbligo del libretto sanitario: sentenza 162/2004);
- 9) una serie norme del citato d.lgs. 116 del 1992 in quanto "esprimono il punto di equilibrio della sperimentazione" tra il doveroso rispetto degli animali e l'interesse collettivo alle attività di sperimentazione (sentenza 166/2004);
- 10) le regole generali dirette a garantire che la gestione degli impianti sportivi comunali, quando i Comuni non vi provvedano direttamente, avvenga, in via surrogatoria rispetto ai possibili atti di autonomia degli enti locali, nonché la disposizione che intende salvaguardare, innanzitutto, l'utilizzazione di impianti sportivi scolastici, perché siano soddisfatte integralmente le esigenze della scuola, curricolari ed extracurricolari (sentenza 424/2004);
- 11) l'istituzione delle scuole paritarie, quali componenti del sistema nazionale di istruzione per rendere effettivo il diritto allo studio anche per gli alunni a tali scuole iscritti (sentenza 33/2005);
- 12) la disciplina delle modalità di riconduzione dell'orario di insegnamento dei docenti a quello obbligatorio di servizio (principio posto nei confronti dell'autonomia scolastica: sentenza n. 37/2005);
- 13) la scelta di un unico regime autorizzatorio per l'intermediazione nel lavoro (in correlazione all'esigenza che il mercato del lavoro abbia dimensioni almeno nazionali, ex art. 120, primo comma, Cost.); la disciplina dell'albo delle agenzie per il lavoro, con attività sull'intero territorio nazionale,

⁵ La potestà di legiferare in tema di sanzioni spetta alle Regioni se - ed in quanto - sussiste competenza sulla materia in relazione a cui si intende prevedere la sanzione: nel caso di specie in materia urbanistica (*i.e.* governo del territorio).

ancorché in parte tratti anche di attività amministrative; la previsione - in tale ambito - di una convenzione-quadro in materia (sentenza 50/2005);

- 14) la norma, contenuta nella legge finanziaria del 2003, che stabilisce in modo specifico che i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche siano trasmessi agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti (sentenza 64/2005);
- 15) con riferimento alle aree naturali protette regionali, l'art. 22 della legge n. 394 del 1991 che dispone l'adozione di regolamenti di tali aree, secondo i criteri stabiliti con legge regionale (sentenza 108/2005);
- 16) la permanenza di un potere ispettivo generale in capo al Ministero dell'ambiente in tema di prevenzione di incidenti rilevanti (norma fondamentale, a cui la Provincia autonoma di Bolzano è tenuta ad adeguarsi: sentenza 135/2005).
- 17) i principi deducibili dalla specifica ed analitica disposizione, contenuta nella normativa statale sullo stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali, che detta i limiti all'attività libero-professionale del personale veterinario (sentenza 147/2005);
- 18) la subordinazione a formale prescrizione del servizio sanitario nazionale dell'erogazione delle prestazioni soggette a scelta dell'assistito; la programmazione sanitaria (come bilanciamento tra il diritto alla salute, altri diritti e il limite delle risorse finanziarie: sentenza 200/2005);
- 19) le norme di cui al d.lgs. n. 334 del 1999, in tema di pericolo di incidenti rilevanti, connessi con determinate sostanze pericolose, che può essere considerato, oggi, come prima della riforma del Titolo V, una legge-quadro (sentenza 214/2005);

Elenco (b): casi di “non principi”

- la puntuale previsione a favore degli allevamenti ippici per l'anno 2002 di contributi nella misura massima di 2.582.284,50 euro complessivi per lo sviluppo dell'ippoterapia (dichiarata incostituzionale dalla sentenza 12/2004);

- l'obbligo di riconoscere identico punteggio a due categorie di candidati in pubblici concorsi (dichiarata incostituzionale dalla sentenza 380/2004);
- la previsione per cui le assunzioni a tempo indeterminato devono, comunque, essere contenute entro determinate percentuali (in quanto disposizione che non si limita a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pone un precetto specifico e puntuale che si risolve in una indebita invasione: sentenza 390/2004);
- la norma sui criteri di aggiudicazione in tema di servizi pubblici locali (la norma appare tuttavia cassata non come norma di dettaglio in materie concorrenti, ma come norma statale troppo dettagliata in tema di materie esclusive trasversali: sentenza 272/2004. Sul tema *cfr.* par. 3.4).

1.3.2 La normativa di dettaglio (e cedevole?): rinvio

Il contenuto della tabella *b)*, che precede, introduce al tema della norme di dettaglio.

Prima della riforma del 2001 era consolidato il convincimento per cui, nelle materie concorrenti, lo Stato dovesse limitarsi al dettato dei principi, rispettando i quali spetta alla Regione disporre nel dettaglio. Tuttavia, la normativa statale di dettaglio è stata dalla Corte ritenuta talvolta ammissibile, ma solo in quanto suppletiva e "cedevole": valida cioè solo in mancanza della normativa regionale e fino al suo sopravvenire.

Questa ricostruzione è ancora possibile nei medesimi termini dopo la novella del Titolo V ? Se la possibilità sussiste, siamo evidentemente fuori dei confini, ed il tema sarà trattato nel capitolo dedicato agli sconfinamenti (*cfr.* par. 3.4): qui basti osservare che la possibilità di pervenire ad un'identificazione univoca delle norme di dettaglio, per negazione rispetto ai principi fondamentali, sembra soffrire della consistente eterogeneità di questi ultimi, come risulta dall'elenco *a)* sopra riportato.

2. Le sovrapposizioni

Inquadrare univocamente una norma (statale o regionale) nell'ambito di una ed una sola materia, tra quelle dei lunghi elenchi riportati dall'art. 117, non è dunque affatto agevole, come dimostra l'elaborazione giurisprudenziale fin qui esaminata, ed è reso ancora più complesso dal terzo "elenco", quello, "nascosto" (*cf.* cap.1), delle materie innominate.

La disciplina dell'imposta sulla pubblicità rientra nella materia tributaria o nel "governo del territorio" ? (è vera la prima ipotesi: sentenza 37/2004). La regolarizzazione dei lavoratori immigrati rientra nella tutela del lavoro o nell'immigrazione ? (è vera la seconda ipotesi: sentenza 201/2005).

Una quota non marginale dell'impegno argomentativo della Corte pare consistere proprio nell'esercizio di individuare una (e possibilmente una sola) materia tra le tante evocate dai ricorrenti, dai resistenti, dall'ermeneutica. Ma tale esercizio non tutte le volte ha successo⁶: spesso non appare percorribile una sola strada, bene individuata e separata dalle altre, rendendo così necessario cercare altre vie. Molte delle circa 350 pronunce qui sintetizzate, quando si adoperano per individuare una competenza certa, attraverso l'individuazione di una sola materia, inevitabilmente finiscono per riferirsi ad "interferenze", "connessioni" e "intrecci", qualificati anche come "inestricabili", "stretti" e perfino "intimi", oltretutto "molteplici": un vocabolario, alla luce di quanto fin qui detto, che non meraviglia.

Sulle diverse vie per dirimere il conflitto tra ricorrente e legiferante, che spesso si sostanzia in un conflitto tra materie (e quindi tra competenze) "connesse", la Corte si diffonde nella sentenza 50/2005 (*cf.* anche sentenza 219/2005), in cui è stata scrutinata la "legge Biagi", in tema di lavoro. Soffermandosi - tra l'altro - sui contratti a contenuto formativo⁷ la Corte vede confluire diverse competenze, non solo

⁶ "La complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia" (Corte cost. sentenza 231/2005).

⁷ Analoghe interferenze vengono identificate dalla Corte nella sentenza 51/2005 in tema di apprendistato.

concorrenti (istruzione, tutela del lavoro), ma anche esclusive, sia statali (ordinamento civile), sia regionali (formazione professionale): il giudice delle leggi parla allora per la prima volta di “concorrenza di competenze e non di competenza ... concorrente”.

Per “siffatte interferenze” - osserva la Corte - la Costituzione non prevede criteri espressi, ciò che ha indotto il giudice delle leggi ad adoperarsi per rinvenirne di impliciti, in primo luogo tra i principi. Due criteri sono così stati individuati: la leale collaborazione (*i.e.* “il coinvolgimento”) e la prevalenza (anche sentenza 231/2005). In caso di particolare incertezza sulla via da percorrere, sembrerebbero dunque possibili i seguenti percorsi:

- 1) la strada prescelta può essere il frutto di una considerazione di “prevalenza” (*cf.* par. 2.1);
- 2) la strada può essere percorsa, nei limiti del possibile, di comune accordo (*cf.* par. 2.2);
- 3) sembra poi da aggiungere anche la possibilità che una delle due vie alternative possa risultare, al di là delle apparenze, trasversale (*cf.* par. 2.3).

Infine, può accadere che rilevi soprattutto la *méta*, più che la via ed i confini (*cf.* par. 2.4).

2.1 La concorrenza di competenze: il criterio della prevalenza

Al criterio della “prevalenza” la Corte ricorre quando si rende evidente (sentenza n. 50/2005), all’interno dell’intreccio delle materie, un “nocciolo duro” che appartiene ad una di esse. La Corte parla di “sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa” (sentenza 219/2005).

Così, è stata ravvisata questa eventualità in tema di disciplina delle prestazioni di lavoro accessorio (sentenza 50/2005), di natura meramente occasionale, per la quale sono stati ritenuti prevalenti gli aspetti privatistici e previdenziali di competenza statale, piuttosto che quelli (di competenza concorrente) della tutela e sicurezza del lavoro.

Il concetto di “prevalenza”, tuttavia, era emerso anche prima del connesso tema della “concorrenza di competenze”, ed in particolare con la sentenza 370/2003: la Corte si occupa in questa pronuncia della disciplina degli asili nido ove riscontra una pluralità di materie (istruzione, tutela del lavoro) rispetto alle quali opera dichiaratamente con un criterio di

“prevalenza”, criterio - e riscontro - denso di conseguenze, posto che così facendo si esclude il meccanismo di attribuzione della competenza innominata alla potestà residuale delle Regioni. La materia non contenuta negli elenchi (“asili nido”, nella specie), non perciò va assegnata residualmente alle Regioni, ben potendo essere scomponibile in fattori ciascuno assegnato ad una diversa competenza, rispetto alle quali rileva quella “prevalente” (v. anche in materia, sentenza n. 320/2004: *cfr.* cap.1)).

Il criterio della “prevalenza” risulta in parte utilizzato nella sentenza 536/2002, dove si può cogliere l’argomento - invero incidentale - secondo il quale tra un asserito “diritto alla caccia” (in ipotesi di competenza regionale) e l’interesse alla conservazione del patrimonio faunistico, è quest’ultimo ad essere stato più volte riconosciuto - appunto - come prevalente dalla Corte. Appare dunque un’incidenza del concetto di prevalenza, formulato tuttavia in relazione a un interesse/finalità, non ad una materia.

Nella sentenza 135/2005, dove la Corte esamina se spetti allo Stato disporre una ispezione finalizzata alla prevenzione di incidenti rilevanti presso un’azienda nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano, si rileva che, a fronte delle competenze statutarie in materia di igiene e sanità e di servizi antincendi, e di quelle - concorrenti - in tema di tutela della salute e di protezione civile, assume rilievo prevalente la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema nello specifico settore dei rischi industriali, di competenza statale.

La Corte non sempre trova una prevalenza, anche se invocata dai ricorrenti: così - nella sentenza 106/2005 - la Corte conferma la legge della Provincia autonoma che prevede anticipazioni dell’assegno di mantenimento per i minori in condizioni di disagio economico, escludendo un concorso tra le materie “assistenza e beneficenza” (di competenza provinciale) ed “ordinamento civile” (di competenza statale) e legittimando solo la prima. Nella sentenza 175/2005 - sul c.d. *Made in Italy* - la Corte, pur passando in rassegna le molte materie invocate dalla parti in causa, non rileva alcuna prevalenza ed auspica così (*cfr.* par. 2.2. seguente) una condotta di leale collaborazione. Nella sentenza 151/2005, che ha esaminato la normativa statale di incentivazione all’acquisto dei c.d. *decoder*, la Corte ha ritenuto che le disposizioni impugnate attengono sicuramente a una pluralità di materie e di interessi (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo di informazione), appartenenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello

Stato, senza che alcuna tra esse possa dirsi prevalente così da attrarre l'intera disciplina.

La sentenza (234/2005) sull'emersione del "lavoro nero", si segnala per più di una ragione. In primo luogo, la relativa disciplina statale, in quanto idonea a modificare l'originario contratto di lavoro, è ritenuta dalla Corte attinente all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro e ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'"ordinamento civile", piuttosto che a quella della "tutela del lavoro" (sentenza 234/2005). Ma un'affermazione di ulteriore rilievo, nell'ambito della medesima pronuncia è quella per cui l'utilizzo del criterio di prevalenza non consente di applicare la clausola del "miglior trattamento" di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (*cf.* par. 4.5), ed anche l'operatività del principio di leale collaborazione, oggetto del paragrafo 2.2. che segue: peraltro, come osservato in apertura, la Corte aveva delineato in qualche modo i due criteri - della prevalenza e della leale collaborazione - come due alternative.

2.2 Il coinvolgimento delle competenze: accordi, intese, pareri

Nel diritto penale, non si ha violazione di domicilio se c'è il consenso di chi ha diritto di escludere; alcuni beni oggetto di tutela giuridica, invece, sono comunque indisponibili, anche previo consenso. Quanto e come rileva l'eventuale consenso delle Regioni sugli interventi che lo Stato effettua sulle loro competenze? Se forse è eccessivo affermare che esso legittimi sempre eventuali sconfinamenti, è però ragionevole affermare che spesso esercita una certa influenza. Quale influenza? Non è agevole definirlo esattamente, ma qualche risposta più esplicita comincia ad apparire nella giurisprudenza della Corte, specie la più recente.

In apertura del cap. 2, trattando il tema del concorso di competenze, si è osservato come uno dei criteri di risoluzione sia il principio della leale collaborazione. La Corte (sentenze 308/2003, n. 96/2003, n. 422/2002) si è soffermata sui casi in cui l'esercizio di funzioni statali si incontrano con quelle di una Regione o Provincia autonoma: in casi di questo genere, ha detto, occorre addivenire a forme di esercizio delle funzioni, da parte dell'ente competente, che rappresentino tutte le posizioni costituzionalmente rilevanti. Nei casi in cui non sia possibile una netta separazione, vale il principio della leale cooperazione, suscettibile di

essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità. Due elementi dunque emergono: il rilievo del principio di leale collaborazione, ed il fatto che esso si possa modulare, diversamente e variamente, in più forme.

Fin d'ora può essere opportuno sottolineare il crescente rilievo dello strumento del consenso (*lato sensu*) nel dettato costituzionale: il concetto di “coordinamento orizzontale” (sentenze 425/2004, 6/2004, 303/2003) appare emergere come principale frutto dell'equiordinazione degli enti territoriali (ma *cf.* sentenza 274/2003) di cui è testimonianza il nuovo testo dell'art. 114.

Il coordinamento orizzontale - potrebbe dirsi - è il coordinamento che per definizione non può venire dall'alto. In termini burocratici, si potrebbe semplificare intendendo che all'invio di lettere, circolari ed atti di indirizzo (*one-way communication*), si privilegia il sedersi intorno ad un tavolo (*two-way communication*).

La presenza di procedure di “coinvolgimento”, in ossequio al principio di leale collaborazione, è capace di essere elemento determinante per il vaglio di costituzionalità: la sua presenza o assenza possono determinare la compatibilità o l'incompatibilità di una norma, specie in quelle aree di confine, dove il riparto di competenze non si afferma con nettezza.

Così il consenso - nella forma di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate - è ritenuto dalla Corte (sentenza 233/2004) “elemento valutativo essenziale” per discriminare se la legge statale che attrae la competenza (*cf.* par. 3.2) sia invasiva delle attribuzioni regionali o piuttosto correttamente applicativa dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza. Sembra talora che l'adozione del modulo consensuale possa essere in grado di modificare il giudizio sull'invasività dell'intervento dello Stato, ove questo sia - eccezionalmente ed alle condizioni date - consentito. Così, in materia di tossicodipendenza dove la rilevanza degli interessi ha legittimato una parziale compressione dell'autonomia organizzativa delle Regioni, la Corte nondimeno (sentenza n. 88/2003) cassa il decreto ministeriale sull'organizzazione amministrativa dei servizi per i tossicodipendenti, perché adottato senza la necessaria preventiva intesa.

L'apprezzamento della Corte per le forme di intesa appare evidente: nella sentenza 37/2003 la Corte ritiene legittima la norma statale che,

attraverso una convenzione straordinaria con la Regione a statuto speciale, consente allo Stato di avvalersi di personale regionale: ciò ben può verificarsi sulla base di un “accordo” con la Regione, ravvisabile anche nella forma della “previa intesa” (sentenza n. 207/1996). La disposizione impugnata è perciò ritenuta in piena sintonia con il principio di leale collaborazione (sentenza n. 393/2000).

Al contrario, ma sempre a testimonianza del rilievo che la Corte attribuisce ai modelli di leale cooperazione, nella sentenza 312/2003 il giudice delle leggi passa indenne al vaglio di costituzionalità la disposizione della Provincia di Bolzano, perché vi scrive ciò che in quella norma non si legge, vale a dire la necessità di un’intesa (tra la Provincia stessa ed il Ministero delle comunicazioni in tema di piano provinciale di settore delle infrastrutture delle comunicazioni), in base ad una “logica concertativa”, che sola consente il superamento di detto vaglio.

Non sembra infondato sostenere che la previsione di una concertazione tanto più assume rilievo, quanto più vi sia un *fumus* di deroga al riparto formale di competenze. E’ nella sentenza 303/2003 che l’importanza dell’intesa - nella forma del “coordinamento orizzontale” - pare emergere con particolare decisione, forse non a caso in una sentenza (*cf.* par. 3.2) tra quelle considerate più incidenti sul “formale” riparto delle materie ex art. 117: in quel caso la Corte - come ricordato - non solo si è riservata uno scrutinio stretto di costituzionalità sull’utilizzo in funzione ascendente del principio di sussidiarietà, ma si è anche riferita alla presenza di un accordo stipulato con la Regione interessata agli effetti di quell’utilizzo.

2.2.1 Forme di coinvolgimento ed organi a composizione mista

Prima di intrattenersi - nei paragrafi seguenti - sulle forme più note di coinvolgimento (pareri, intese) può essere opportuno soffermarsi brevemente anche su quella forma di coinvolgimento che non si sostanzia per via procedimentale, ma per via della costituzione di organi a composizione mista tra Stato, Regioni ed enti locali. Al riguardo, le sentenze nn. 134/2004 e 429/2004 hanno - tra l’altro - individuato un limite alla legislazione regionale in materia, fondato sulla competenza esclusiva statale sul proprio ordinamento e sulla propria organizzazione amministrativa; in altre parole, la Regione non può disciplinare unilateralmente la “parte statale” di organi misti, anche se in talune circostanze la eventuale disciplina che sia stata - ciò nonostante - dettata

potrà risultare semplicemente vana (se non evidenzia un sostanziale “incontro” interistituzionale), ma non necessariamente illegittima. La Corte, a tal riguardo, auspica espressamente forme di collaborazione e cooperazione, ovviamente nelle forme proprie.

Nella sentenza 62/2005 (sul Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi) la Corte identifica nella composizione della Commissione tecnica un presidio a salvaguardia degli interessi locali (e della costituzionalità della relativa previsione). Nella più volte citata sentenza 303/2003, la Corte ha anche sancito l’illegittimità della norma sottoposta al suo scrutinio, perché dalla degradazione della posizione del CIPE, da organo di amministrazione attiva ad organo che svolge funzioni preparatorie, discendeva che la partecipazione in esso delle Regioni interessate non costituisse più una garanzia sufficiente.

2.2.2 Quale è il coinvolgimento “sufficiente”? 1) il parere

Ma ciò che pare impegnare più la Corte è la ricerca di “strumenti idonei” dal punto di vista procedimentale, laddove l’idoneità va forse valutata riguardo al rapporto tra rispetto delle competenze attribuite, tutela degli interessi coinvolti e “forza” del tipo di coinvolgimento adottato.

Si dirà, nel par. 4.1.2, dell’illegittimità dei finanziamenti statali nelle materie regionali. Così (nella sentenza 424/2004), si afferma - *inter alia* - che, in materia di finanziamenti allo sport, non possono non coinvolgersi direttamente le Regioni, con la conseguente illegittimità della norma. Sarebbe stato differente l’esito della pronuncia della Corte, in caso di “coinvolgimento” ? Ma con quale forma e grado di coinvolgimento ?

Il “parere” appare invero la forma minima presa in considerazione e non sempre perciò è stato ritenuto modulo procedimentale sufficiente.

Nella sentenza 51/2005 la Corte valuta l’intesa con la Regione una “forma più pregnante”, rispetto al parere dell’organo regionale di coordinamento tecnico per la formazione professionale, che è stato tuttavia ritenuto - nel caso di specie, relativo al finanziamento statale dell’apprendistato per il 2003 - testimonianza di una “non insufficiente” tutela dell’interesse regionale.

Analogamente, in tema di “sufficienza”, la previsione del parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto che disciplina l’accesso al mercato dei capitali degli enti locali viene ritenuta dalla Corte (sentenza 376/2003) una garanzia procedimentale in sé sufficiente, atteso l’oggetto

della disciplina, atta a contrastare contenuti lesivi. *Idem* nella sentenza 35/2005, in tema di modalità uniformi per la codificazione di dati e la trasmissione dei bilanci, dove la previsione di un parere (e non di una intesa) della Conferenza unificata è apparsa alla Corte del tutto idonea ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, tanto più in considerazione della natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale.

Nella sentenza 308/2004 il ruolo meramente consultivo assegnato alle Regioni nella concessione del nuovo “prestito d’onore” (e dunque in materia concorrente dell’istruzione) non è stato invece ritenuto sufficiente ai fini della costituzionalità della norma.

La preferenza per l’intesa sul parere - o comunque l’evidente consapevolezza che ci sia più coinvolgimento nella prima che nel secondo - emerge anche nella sentenza 27/2004 (nomina del Presidente di un ente parco), dove si nota come lo strumento dell’intesa tra Stato e Regioni costituisca una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell’atto, senza alcuna possibilità di un declassamento in una mera attività consultiva non vincolante (con riferimento anche alla sentenza n. 351/1991).

La sentenza 320/2004 ha ritenuto non illegittimo il “fondo di offerta turistica”, per le cui procedure si prevede l’intesa in sede di Conferenza unificata, anziché il mero parere. Nella stessa sentenza, dove si lamentava il ruolo meramente consultivo attribuito alla Conferenza Stato-Regioni (in merito al riparto dell’importo compensativo per la riduzione dell’accisa sulla benzina) è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere, in quanto i decreti ministeriali rilevanti in materia sono risultati adottati con il parere unanime favorevole delle Regioni (il parere unanime sembra raggiungere, quindi, gli effetti dell’intesa).

2.2.3 Quale è il coinvolgimento “sufficiente”? 2) intese forti e intese deboli

Le intese possono essere “forti” o “deboli”: le prime debbono necessariamente essere raggiunte, altrimenti il procedimento si arresta, le seconde devono essere seriamente perseguite, pena l’illegittimità del provvedimento altrimenti adottato.

Nella sentenza 478/2002 la Corte valuta sufficiente - ovviamente ai

fini del vaglio di costituzionalità - il grado di coinvolgimento degli enti locali nel procedimento di formazione dei piani paesistici, avendo potuto i Comuni partecipare sia alla fase tecnica, sia all'iter di approvazione, presentando osservazioni rispetto alle quali l'amministrazione ha motivatamente risposto, provvedendo altresì a riformulare il Piano stesso: pare emergere dunque un giudizio di sufficienza su un'intesa "debole".

Nella sentenza 62/2005, in tema di allocazione di strutture di trattamento di rifiuti tossici, la Corte osserva che quando, una volta individuato il sito, si debba provvedere alla specifica realizzazione dell'impianto, l'interesse territoriale da prendere in considerazione è quello della singola Regione, non bastando più il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, il cui intervento non può essere considerato sostitutivo (*cf.* sentenze n. 338/1994, n. 242/1997, n. 303/2003, 370/2003 e n. 6/2004).

Nella stessa sentenza la Corte ribadisce che, quando gli interventi dello Stato, in vista di interessi unitari, concernono singole aree, si impone l'adozione di modalità degli interventi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni: il livello e gli strumenti di tale collaborazione - osserva la Corte - possono essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte. In altre parole, gli strumenti a disposizione dell'ordinamento (intese, accordi, pareri) non sono fungibili, ma possono essere - o non essere - sufficienti, a seconda delle caratteristiche delle fattispecie disciplinate.

Così la Corte non ritiene sufficiente (sentenza 222/2005) chiedere il parere della Conferenza unificata per distribuire lo speciale fondo teso a migliorare il trasporto locale, e dichiara incostituzionale la relativa norma che non prevede l'intesa; analogamente (sentenza 31/2005) la Corte si esprime - richiedendo l'intesa e non il parere - nei confronti del finanziamento dei progetti sull'organizzazione tecnologica delle Regioni e degli enti locali in tema di "coordinamento informativo".

In altra occasione (sentenza 6/2004) la Corte, alla ricerca di idonee forme di intesa e collaborazione tra il livello statale e i livelli regionali, richiede anche la partecipazione - nel procedimento di localizzazione di strutture produttive energetiche - della singola Regione direttamente interessata, dunque un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento, a causa del particolarissimo impatto che una struttura

produttiva di quel tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali. Un'altra ipotesi di intesa "forte" è evocata nella sentenza 233/2004, sulla localizzazione di una linea metropolitana⁸: in questo caso la Corte ha rinvenuto il livello di necessario consenso nell'atto che dichiara come di "preminente interesse strategico", la metropolitana di Bologna. Non lo ha rinvenuto invece nella successiva deliberazione dove lo Stato ha dato solo atto dell'esistenza di un dissenso della Regione, superato opponendo semplicemente che si "ritiene di non condividere le osservazioni stesse".

"Debole" (*rectius*: "non forte") può apparire invece il coinvolgimento delle Regioni per la determinazione del canone di concessione di beni del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative (sentenza 286/2004), posto che è legittima la fissazione unilaterale dello Stato, in caso di mancata adozione del previsto decreto. Analogamente "debole" appare l'intesa di cui alla sentenza 62/2005 (sul Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi) che, pur richiedendo per la "validazione" del sito prescelto la partecipazione della Regione interessata, lascia fermo che in caso di dissenso irrimediabile possano essere previsti meccanismi di deliberazione definitiva da parte di organi statali, con adeguate garanzie procedurali. La Corte ricorda - nella sentenza 133/2005 - una particolare fattispecie di intesa "debole", nel caso di concorso di Regioni finitime sulle medesime derivazioni di acqua a scopo energetico, sulla base dell'applicazione della normativa statale che richiede l'intesa tra le Regioni interessate e che, in caso di mancata intesa, rimette il provvedimento allo Stato.

In altro passo della già citata sentenza 62/2005, la Corte sembra tracciare dei primi canoni "tipici" che servano da misura per le "adeguate garanzie procedurali": così si afferma che, ove l'intesa - nel caso di specie con la Conferenza unificata - non venga raggiunta, lo Stato deve essere posto in condizioni di assicurare egualmente la soddisfazione dell'interesse unitario di livello ultraregionale. Correttamente, in tal caso,

⁸ La Corte ha rinvenuto il livello di necessario consenso nell'atto che dichiara di "preminente interesse strategico" la metropolitana di Bologna. Non lo ha rinvenuto invece nella successiva deliberazione dove lo Stato dà atto dell'esistenza di un dissenso della Regione, superato opponendo semplicemente che si "ritiene di non condividere le osservazioni stesse".

la individuazione del sito è perciò rimessa, secondo uno schema che si dice “ben noto ed usuale”, ad un provvedimento adottato col coinvolgimento del massimo organo politico-amministrativo (delibera del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri). Sembra quasi di intravedere un’applicazione di meccanismi, sperimentati sul consolidato tema del potere sostitutivo, al tema emergente delle intese.

Allo stato, tuttavia, non appare ancora agevole dedurre con certezza criteri più precisi per definire la “giusta forma” di coinvolgimento regionale: “l’individuazione della tipologia più congrua compete alla discrezionalità del legislatore” ha detto assai recentemente la Corte (sentenza 219/2005) che ricorda nell’occasione come l’evoluzione normativa evidenzi - nella fattispecie ivi esaminata - il ricorso talvolta alla previa intesa, talaltra alla convenzione fra Stato e Regione interessata.

Occorre anche sottolineare che all’intesa non si possono attribuire comunque proprietà taumaturgiche della patologia costituzionale: la sentenza 145/2005 chiarisce che la diretta applicabilità alla Provincia autonoma di Trento della legge statale in materie che appartengono alla competenza legislativa della Provincia autonoma di Trento è incostituzionale, senza che in contrario possa assumere rilevanza alcuna la previsione dell’intesa con la Conferenza unificata, sia perché tale intesa può, in concreto, non esserci, sia perché non può, in ogni caso, valere quale titolo attributivo di una competenza in ipotesi mancante.

2.2.4 Un “coinvolgimento per via parlamentare”?

Al termine del presente paragrafo destinato alle procedure di consenso, meritano menzione le affermazioni della Corte che puntualizzano la “perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”⁹ (sentenze n. 423/2004, 6/2004), senza che sia dato desumere se, nell’ipotesi di presenza di tali trasformazioni - evidentemente tese a endoparlamentarizzare l’incontro

⁹ L’art. 11 citato, come noto, così dispone:

1. *Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono*

Stato-Regioni ed ad allargare così lo spazio utile per la ricerca del consenso - le conclusioni della Corte avrebbero potuto essere diverse.

Al riguardo, corre peraltro anche l'obbligo di rilevare come - nella nota sentenza 196/2004 sul c.d. "condono edilizio" - la Corte non abbia rinvenuto alcun fondamento costituzionale all'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (in riferimento al citato art. 11 ed alla disciplina del d.lgs. n. 281 del 1997¹⁰), specificando che già una previsione di intesa tra Stato e Regione appare tale da escludere una lesione alla competenza regionale.

2.3 Non materie, non confini e percorsi trasversali

Vi è un'ulteriore eventualità in cui non si individuano chiari confini che delimitano competenze, oltre a quelle dove rilevano i criteri della prevalenza e della consensualità. Tale eventualità si verifica quando i confini, e le materie, sono solo apparentemente tali: e dove "vi sono" non-materie (e non-confini), i percorsi sono trasversali.

La fortunata espressione dottrinarica "non-materie" - (confluita anche in un passo di una memoria citata nella sentenza 228/2004) - pare indurre da una parte un fondato convincimento che, in tal caso, vi siano anche non-confini, ma non concede spazio per andare oltre (o altrove) e concludere che non vi siano confini. Confini, infatti, vi sono, ma sono spesso mobili, consentono sovrapposizioni, cedono il passo ad altri confini ulteriori e diversi: insomma, si fondono fino a determinare una situazione

prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

- 2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.*

¹⁰ Ove si prevede un parere non vincolante della Conferenza Stato-Regioni sugli "schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento", ritenuto non riferibile al disegno di legge di conversione, che ha contenuto tipico.

per la quale spesso tornano utili gli strumenti della pacifica convivenza, appena esaminati (par. 2.2.) , vale a dire del consenso.

Alle “non-materie” la Corte si riferisce utilizzando espressioni come materie-attività, materie trasversali, materie-valori, materie-funzione: le caratteristiche sembrano sostanzialmente le stesse, a prescindere dalla denominazione. Se ne tratta perciò separatamente, ma nella convinzione che si tratti di una medesima tipologia. I casi più ricorrenti sono la tutela dell’ambiente e dei beni culturali, nonché la tutela delle concorrenze, ma è tale anche la ricerca scientifica.

Nelle materie-attività (come definite nella sentenza 26/2004) - dice la Corte - “assume rilievo il profilo teleologico della disciplina” (sentenza 232/2005). Pur avendo un proprio ambito materiale, tali materie contengono nel contempo l’indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo (quindi, è da ritenere, anche diverso da quello loro proprio) in cui possano venire in rilievo alcune loro caratteristiche. In altre parole, esse rappresentano un compito nell’esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi, ciò che non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell’ambito della propria competenza, possano assumere tra i propri scopi anche finalità corrispondenti (tali sono state ritenute la tutela, la gestione o anche la valorizzazione di beni culturali - sentenze nn. 26/2004 e 232/2005 - e la tutela dell’ambiente - v. sentenze n. 96/2003, n. 307/2003, n. 407/2002, n. 222/2003, n. 259/2004, n. 62/2005, n. 214/2005).

Tra le materie di questo consistente “filone” della giurisprudenza costituzionale un posto di rilievo occupa la “tutela della concorrenza”, per la quale si rinvia anche alla più ampia trattazione del par. 4.1.1 La tutela della concorrenza - di competenza esclusiva dello Stato - è identificata anche come “materia-funzione”: la sua trasversalità (puntualizza la sentenza 272/2004) esclude che possa avere un’estensione rigorosamente circoscritta e determinata (sentenza n. 407/2002) e inevitabilmente la intreccia in modo inestricabile con una pluralità di altri interessi, di varia competenza. Qui si può far cenno alla circostanza per cui, nelle materie trasversali, lo Stato, titolare di una competenza esclusiva ed “espansiva”, può disciplinare anche il dettaglio, ma sotto il vincolo dei principi di proporzionalità ed adeguatezza (in sostanza: senza esagerare); la normativa di dettaglio rivolta agli enti destinatari può assumere la forma di norme “di principio e di coordinamento” che non implicano

l'applicazione di puntuali modalità, ma solo l'osservanza dei principi desumibili dalla normativa in questione (ipotesi diversa dai "principi fondamentali" validi in casi legislazione concorrente: sentenza 245/2004).

Le materie-valore sono le stesse materie "trasversali" che sono tali ("e non semplici "materie") proprio perché si saldano ad un "valore" costituzionalmente protetto: le loro caratteristiche sono dunque non dissimili da quelle già sommariamente riportate a proposito delle materie trasversali. La Corte ha identificato come tali l'ambiente (sentenza 407/2002), ma anche la ricerca scientifica (sentenze 423/2004 e 31/2005).

Quanto alle materie-funzioni (così è anche definita la "tutela della concorrenza", nella sentenza 175/2005), esse non differiscono sostanzialmente dalle materie-attività. La natura della materia-funzione comporta (sempre nella sentenza 175/2005) stretti limiti di scrutinio all'interno dei parametri della ragionevolezza e della proporzione e consente l'uso del regolamento attuativo (*cf.* par. 4.3) senza coinvolgimento delle Regioni (*cf.* par. 2.2).

Materie-attività e materie-funzioni sembrano - alla luce di quanto fin qui esposto - far emergere con particolare forza il criterio finalistico, del quale si tratta nel paragrafo successivo.

2.4 La destinazione finale: il criterio delle finalità

Quando ciò che più rileva è la mèta dove la norma si dirige, assumono minor rilievo i territori che si percorrono ed i confini che si attraversano per arrivare a quella meta. Così, ad esempio, la Corte ha sottolineato che "nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi" (sentenza 232/2005). Siamo, dunque, sul terreno della coesistenza/sovrapposizione, vicini ad altre fattispecie già esaminate in questo stesso capitolo 2.

Metodologicamente, si è prossimi al criterio della prevalenza (par. 2.1): in altre parole qui a "prevalere" è la finalità, non una materia. Nella sentenza 151/2005 (sui contributi per i *decoder*) la Corte legittima l'intervento statale facendo perno sulla "finalità delle norme impugnate (che) è, con ogni evidenza, quella di favorire la diffusione della tecnica digitale terrestre" e, se pure tali norme attingono sicuramente pluralità di materie e di interessi (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico,

tutela del pluralismo di informazione), nessuna può dirsi prevalente così da attrarre l'intera disciplina.

Sostanzialmente si è vicini alle or ora esaminate “non-materie” (par. 2.3.) ed infatti non di materie si tratta, ma di finalità, attraverso la quale si individuano talune non-materie: così, ad esempio, la “tutela della concorrenza” che la Corte vede (sentenza 14/2004) tra gli “strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico” (o, ancora: “ (le) competenze statali previste dalla lettera *e*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., ..., come si è già rilevato, non possono essere isolate una dall'altra ma sono unificate finalisticamente dalla *ratio* di mantenere in capo allo Stato un'ampia gamma di interventi capaci di incidere sulle principali variabili del sistema economico).

Altrove, invece, la finalità aiuta ad identificare una (vera) materia. Come prima osservato, il territorio viene identificato attraverso i confini della *méta*, non per quelli del percorso. Nella sentenza n. 222/2003, ad esempio, la Corte esclude l'incostituzionalità di una legge regionale sulla detenzione e sul commercio di animali esotici, poiché essa, non riguardando la protezione di specie della flora e della fauna selvatiche in via di estinzione mediante il controllo del loro commercio, non lede le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema né quelle in materia di profilassi internazionale; la finalità perseguita dalla legge regionale, almeno in via primaria, concerne obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone: la Corte conclude pertanto nel senso di ritenere - proprio alla luce della prevalente finalità perseguita - che la legge dispone in materia di sanità veterinaria o sicurezza veterinaria, ed è quindi riconducibile alla materia concorrente “tutela della salute”.

La finalità che occorre avere a riferimento è, prevalentemente, quella perseguita dalla disciplina legislativa all'esame della Corte, solo in alcuni casi quella dell'oggetto di disciplina: ad esempio, la finalità religiosa, benefica o politica, da cui sia connotata una sagra, non può modificarne la natura e dunque l'ambito materiale cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce, ossia quella del commercio, di competenza residuale delle Regioni (1/2004). Nella sentenza 427/2004 la Corte dichiara la costituzionalità di alcune norme della legge finanziaria 2003 in materia di disposizione di beni del demanio statale per finalità sociali,

rilevando la titolarità del potere dominicale sui beni, non la finalità in ipotesi riconducibile alle politiche sociali.

Va poi ricordato, qui solo incidentalmente (sui rapporti finanziari ed economici si veda il par. 4.1.), il “coordinamento finanziario” che si presenta come una materia-finalità dotata di notevole forza attrattiva, anche nei confronti dell’ambito materiale all’interno del quale opera.

Il criterio della finalità si salda spesso con quello delle istanze unitarie: così la già citata sentenza 151/2005 - sui contributi ai *decoder* - lega la finalità all’esigenza unitaria, ricavandone la legittimità dell’ascesa delle competenze per via sussidiaria. In questa ricerca si è ritenuto di collocare nel cap. 3 (in particolare nel par. 3.1) il tema delle istanze unitarie e delle discipline non differenziabili: in quella sede trova spazio la sentenza n. 307/2004, per la quale gli incentivi all’acquisto di *personal computer* corrispondono a finalità di interesse generale.

3. Gli sconfinamenti

Dalle zone di sovrapposizione, esaminate nel capitolo precedente, dove i confini sono incerti e si rende perciò necessario ricorrere a criteri di orientamento diversi ed ulteriori, si distinguono le ipotesi di sconfinamento, dove la certezza o meno dei confini rileva in misura minore rispetto al fatto che essi siano ritenuti, al ricorrere di certe condizioni, superabili.

Tout se tient, naturalmente, e la ripartizione vale solo a fini espositivi.

Va anche sottolineato che, ovviamente i “veri” sconfinamenti sono sempre costituzionalmente illeciti: quelli leciti – in effetti – non sono sconfinamenti, ma costituiscono interventi che si basano su parametri diversi dai confini.

3.1 Sconfinamenti necessari? Le esigenze di carattere unitario

Il termine “interesse nazionale” è, come noto, scomparso dal testo della Costituzione con la riforma del 2001. La Corte è stata netta, in più di un’occasione, nell’affermare che tale nozione non è più invocabile, non costituendo più un limite generale all’esercizio delle competenze

legislative regionali. La Corte va oltre e precisa che l'“interesse nazionale”, non è “sotteso alla disciplina del Titolo V della Costituzione, come limite, implicito ma imprescindibile, di cui tener conto al fine di disciplinare settori essenziali per garantire i diritti primari dei cittadini”: una categoria giuridica del genere è ritenuta infatti estranea al disegno costituzionale vigente (sentenze n. 380/2002, n. 303/2003, n. 370/2003). Posizione netta, dunque, nel negare cittadinanza all'interesse nazionale.

Ma altrettanto netta, tuttavia, appare la Corte quando afferma (sentenza 274/2003) come, nel nuovo assetto costituzionale, sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare allo Stato, sulla base dell'art. 5 della Costituzione, ma anche della ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dall'art. 117, comma 1, e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione – continua la Corte – non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati.

Affermazioni, quelle qui riportate, che non restano isolate. Numerose sono infatti le pronunce della Consulta che, in questo medesimo solco, individuano un'istanza unitaria e su di essa basano il titolo dell'intervento statale o negano la possibilità di una disciplina regionale differenziata. Potrebbe essere notato, in questo contesto, che l'eventualità di un intervento dello Stato legittimato dalla sua competenza in tema di “livelli essenziali” – che sembrerebbe uno degli strumenti principali per perseguire istanze unitarie o unificanti – ha trovato, benché spesso evocata dalle “parti in causa”, uno spazio assai ridotto.

Tra gli orientamenti “unificanti”, va qui anticipato quanto si tratterà nel paragrafo successivo, a proposito di come la Corte abbia individuato (sentenza 303/2003) i presupposti per una diversa allocazione, a livello nazionale, delle funzioni amministrative, per assicurarne appunto l'esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza con riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 118, primo comma, della Costituzione e con importanti conseguenze sul riparto delle materie.

Ma l'interesse unitario non si manifesta solo per questa via. Con una

affermazione che potrebbe sembrare un significativo *obiter dictum*, la Corte (sentenza 256/2004) osserva che, rispetto alla competenza legislativa concorrente, “lo Stato può far valere interessi eccedenti ambiti regionali”, e lo fa senza riferimento al tema dei “principi fondamentali” (su cui *cf.* par. 1.3).

Per quanto riguarda poi l’ammissibilità di una disciplina differenziata, la Corte è intervenuta in più occasioni, specialmente nel settore della tutela della salute, che - affidato alla competenza concorrente - spetta alle Regioni per tutto ciò che non sia principio fondamentale. Ma la Corte (sentenza 338/2003, in tema di TEC, lobotomia, etc.) dichiara l’incostituzionalità della legge della Regione che pretenda di incidere direttamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza di - o in difformità da - determinazioni assunte a livello nazionale, e quindi introducendo una disciplina differenziata per una singola Regione; *idem* per il *mobbing* (sentenza 359/2003) e per il divieto di fumo (sentenza 361/12003). Analogamente la Corte ritiene circa le norme sulla vivisezione (sentenza 166/2004). La Corte poi (sentenza 62/2005) afferma che la competenza nel campo della tutela della salute non può consentire, in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi che pregiudichino il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio (come avverrebbe in caso di cattivo smaltimento di rifiuti radioattivi). Limitrofe al tema fin qui trattato sono evidentemente le numerose sentenze che danno titolo allo Stato (e lo negano alle Regioni) a dettare *standard* di tutela uniforme che devono essere rispettati nell’intero territorio nazionale (in materia ambientale, dove peraltro ciò non esclude l’intervento regionale: sentenze n. 259/2004, n. 96/2003, 307/2003 e n. 407/2002; in materia di indebitamento degli enti locali: sentenza 425/2004; in materia di tutela della fauna e di caccia: sentenze nn. 536/2002, 226/2003, 227/2003, 311/2003).

In tema di interessi generali, poi, va ricordato come, nella sentenza 88/2003, la Corte ricordi che l’evidente rilevanza generale degli interessi connessi con il fenomeno della tossicodipendenza ha legittimato una parziale ed eccezionale compressione dell’autonomia organizzativa e funzionale delle Regioni.

Il tema degli interessi generali può emergere anche come finalità: a tal riguardo nel par. 2.4 poi, si è avuto modo di osservare il legame tra il tema delle finalità e quello - oggetto di questo paragrafo - delle istanze unitarie e delle discipline non differenziabili: va ricordata al riguardo la

sentenza n. 307/2004, per la quale gli incentivi all'acquisto di *personal computer* corrispondono a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, attraverso l'uso informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione), anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni.

Se l'interesse unitario, dunque, appare ben presente nelle argomentazioni, non va dimenticato il ruolo legittimante dell'emergenza e della necessità. Nella sentenza 39/2003, la Corte riconosce così che situazioni di emergenza, specialmente connesse a calamità naturali, possono anche giustificare interventi statali straordinari suscettibili anche di arrecare compressioni della sfera di autonomia regionale. Sotto il profilo degli obiettivi la Corte non ritiene illegittimo l'intervento statale, pur se attinente a materie di competenza regionale, in quanto il concorso dello Stato, anche sotto l'aspetto finanziario, non è, di per sé, lesivo delle attribuzioni della ricorrente, dal momento che ha carattere di straordinarietà e risponde anche ad interessi della comunità nazionale, essendo finalizzato, attraverso una sollecita iniziativa di carattere unitario, al superamento in tempi ristretti della situazione di emergenza ed al contenimento dei rischi esistenti in una porzione del territorio nazionale. Nella sentenza 43/2004, trattando del nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione, la Corte osserva incidentalmente che - quanto all'"unità giuridica" e all'"unità economica", quale che ne sia il significato (che non indaga in quella sede) - si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione. L'articolo 120, secondo comma prevede solo un potere sostitutivo straordinario e aggiuntivo, in capo al Governo, volto a tutelare anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato - quali sono il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - nonché il mantenimento dell'unità giuridica ed economica del complessivo ordinamento repubblicano, ossia "emergenze istituzionali di particolare gravità".

3.2 Sconfinamenti proporzionati ed adeguati: la sentenza n. 303/2003 e i suoi sviluppi

Alla sentenza 303/2003 il Servizio Studi ha dedicato attenzione specifica ¹¹. La sentenza è notissima, sia per il valore aggiunto dell'argomentazione giuridica rispetto al formale dettato costituzionale, sia per le potenzialità degli effetti sul riparto delle competenze: tanto che ad essa si è già fatto in più di un'occasione riferimento (trattando delle intese, dell'interesse unitario, etc.), anche prima di trattarne specificatamente, nel presente paragrafo.

Si tratta, in sintesi, del funzionamento del "principio di sussidiarietà ascendente" nell'ambito delle competenze legislative: l'art. 118, comma primo della Costituzione, richiede l'allocazione ottimale delle funzioni amministrative in base (anche) al principio di sussidiarietà; la legge statale può quindi attrarre allo Stato funzioni amministrative di cui altrimenti dovrebbero essere titolari gli enti "più vicini" e, quando lo fa, può anche dettare la relativa disciplina legislativa, in forza del principio di legalità. Ciò deve avvenire all'interno di canoni di ragionevolezza e proporzione, ma - quando avviene - l'effetto è quello di un'alterazione del "normale" riparto di competenze e lo Stato ha il potere di disciplinare ed attuare i relativi compiti. "Bagliori di potere costituente", dissero i commentatori, colpiti dalla carica innovativa della pronuncia.

Con la sentenza 303/2003 "fa corpo" la sentenza 6/2004, con la quale la Corte lascia sì indenne la disciplina statale invero dettagliata in materia di localizzazione di impianti energetici, ma contemporaneamente ribadisce criteri di stretto scrutinio, condizionando l'operatività della disciplina ad un'intesa "forte" ¹², in assenza della quale non è possibile concludere il procedimento di localizzazione.

Il legislatore statale può quindi - il caso esaminato dalla Corte è relativo alla potestà legislativa concorrente - non solo fissare i principi fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a

¹¹ La sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003 - L'attrazione delle competenze in via sussidiaria e l'intesa tra Stato e Regioni. *Dossier* n. 473/2003.

¹² Si rinvia, sulle intese, al par. 2.1., e - per una fattispecie analoga - alla sentenza 62/2005, che ha delineato invece un caso di intesa debole sulla "validazione" del sito per i rifiuti nucleari.

livello centrale per esigenze di carattere unitario (sentenza 31/2005), secondo i canoni risultanti dalla sentenza 6/2004.

Nella sentenza 50/2005 (sulla c.d. “legge Biagi”) la Corte ha corroborato con il richiamo alla sentenza 303/2003 l’attrazione alle competenze statali anche della disciplina di funzioni amministrative relative ad un determinato fondo statale, per il quale, peraltro, aveva già riconosciuto la “prevalenza” della competenza statale in tema di previdenza (sulla “prevalenza” come strumento ermeneutico attributivo di competenza *cf.* par. 2.1).

3.2.1 Competenze che non sono “salite” per via sussidiaria

Nel complesso, le fattispecie in cui la Corte ha riconosciuto l’operatività del descritto meccanismo non sembrano - ferma restando la possibilità di futuri sviluppi - particolarmente numerose: la potenzialità degli effetti modificativi sul riparto formale di competenze, che all’indomani della sentenza 303/2003 sembravano potersi manifestare, sembrano - a distanza di tempo - rimaste prevalentemente tali.

Già con la sentenza 196/2004, la Corte ha cassato il conferimento al prefetto della competenza sulle demolizioni conseguenti ad abusi edilizi in quanto ciò sottraeva al Comune la possibilità di procedere direttamente all’esecuzione della demolizione delle opere abusive, in mancanza di ragioni che imponessero l’allocazione di tali funzioni amministrative in capo ad un organo statale. Con la sentenza 233/2004, la mancanza dell’elemento dell’intesa - e quindi del consenso - ha indotto la Corte a non riconoscere allo Stato il potere di approvare il progetto preliminare di una linea metropolitana: in questa sentenza - come in altre - emerge il rilievo del legame tra l’attrazione delle competenze e le procedure di consenso (*cf.* par. 2.2). Nella sentenza 30/2005 la Corte ha ammonito sul fatto che, quando la legge statale organizza funzioni amministrative, non può poi affidare a fonti subordinate come i regolamenti la disciplina, neppure predeterminandone i principi per circoscriverne la discrezionalità. Nella sentenza 424/2004, la Corte non ha ravvisato i presupposti per una diversa allocazione, a livello nazionale, delle funzioni amministrative in tema di ordinamento sportivo, materia di competenza regionale, per assicurarne l’esercizio ed ha perciò negato che lo Stato abbia titolo per erogare fondi in questo settore. La sentenza 160/2005 ha censurato l’intervento statale di finanziamento degli istituti di cultura (*cf.* par.

4.1.2.) escludendo tra l'altro - in base all'esiguità della somma stanziata - la necessità di una gestione unitaria in applicazione del "principio c.d. di sussidiarietà ascendente". Nella sentenza 423/2004 la disposizione statale di finanziamento in tema di ricerca scientifica è stata legittimata esclusivamente per quei progetti in relazione ai quali è configurabile, in stretti limiti di pertinenza, un autonomo titolo di legittimazione statale. La sentenza 219/2005 ha ritenuto che nelle funzioni amministrative attinenti alla posizione dei lavoratori socialmente utili non rilevano istanze unitarie che trascendono l'ambito regionale ma, al contrario, esigenze decisamente locali, di dimensioni addirittura comunali.

3.3 Sconfinamenti temporanei? La transitorietà ed il principio di continuità funzionale

E' lo sconfinamento temporaneo - talvolta, o a certe condizioni - ammissibile (se non proprio legittimo) proprio in quanto temporaneo ? E' invocabile una sorta di autocedevolezza per giustificare l'intervento normativo effettuato senza altro titolo ? E' configurabile una supplenza che non cede il posto a nuove norme regionali, ma al mero decorso del tempo o alla situazione che segue un accadimento o un evento?

L'esperienza è nel senso che la norma illegittima - perché sconfinante - talora può sopravvivere, purché a limitati fini e per limitato tempo. Ma si tratta dell'eccezione, non della regola.

Il tema della transitorietà è stato così stato oggetto di esame da parte della Corte, per lo più al fine di verificarne la eventuale capacità di escludere il *fumus* di incostituzionalità della relativa disposizione, in funzione della limitatezza dei suoi effetti nel tempo.

La Corte si esprime, a seconda delle fattispecie e delle circostanze, in un senso e nell'altro.

Nella sentenza 62/2005 (in tema di scorie nucleari) si nota che alle Regioni è sempre interdetto ostacolare la libera circolazione delle persone e delle cose e la transitorietà della disciplina non varrebbe a giustificarla sul piano costituzionale, una volta che si riscontri che essa viola limiti imposti dalla Costituzione. Nella sentenza 232/2005, la Corte esclude che la transitorietà della disposizione impugnata - in tema di distanza minima tra edifici - possa valere a giustificarla sul piano costituzionale: l'affermazione, tuttavia, va valutata nell'ambito della peculiare questione ivi affrontata, dove la caratteristica della transitorietà è stata ritenuta indice

di allontanamento ulteriormente dall'ambito di competenza relativo all'urbanistica (e quindi segno indiretto del maggior radicamento nella materia "ordinamento civile"), con conseguente conferma dell'esorbitanza dalla competenza della Regione.

Nella sentenza 162/2005 i finanziamenti all'artigianato vengono giustificati, in via transitoria e fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione, in conseguenza del principio di continuità dell'ordinamento, attesa l'esigenza di non far mancare finanziamenti al settore dell'impresa artigiana, al quale la Costituzione (con l'art. 45) guarda con favore. Nella sentenza 320/2004 la Corte non ritiene illegittima la disposizione esplicitamente finalizzata a disciplinare, in via del tutto transitoria, i trasferimenti erariali di parte corrente alla finanza delle Regioni, peraltro a condizione che si manifesti una convergenza fra gli organi interessati.

Se, nelle occasioni fin qui riportate, la Corte ha validato norme in odor di incostituzionalità in funzione dei loro effetti limitati nel tempo, in altre – non dissimili per effetti - il giudice delle leggi ha invece posticipato nel tempo la caducazione di norme incostituzionali (perché fuori competenza) consentendo la loro "temporanea" permanenza nell'ordinamento a limitati fini e per limitato tempo, in sostanza per evitare danni peggiori del *vulnus* al riparto dell'art. 117 Cost..

Così la Corte adotta un dispositivo non certo tipico con la sentenza 13/2004 - che cassa la disciplina statale in tema di gestione del personale docente della scuola - significando che la norma incostituzionale deve continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina atta ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi e carenze: una declaratoria di incostituzionalità, tra l'altro, che non appare priva di rilievo ai fini della permanenza - nel nuovo sistema - della figura della cedevolezza (*cf.* par. successivo), ai confini della quale questa pronuncia ed altre analoghe (come la sentenza 50/2005, che ha confermato pressoché *in toto* la legge Biagi, dove si fa salva una norma statale in quanto "cedevole", in forza del principio di continuità) sembrano disporsi.

Motivazioni non dissimili, probabilmente vicine al rilievo dato al principio di continuità, si ritrovano nella sentenza 308/2004, che dichiara incostituzionale la disciplina statale del nuovo "prestito d'onore", ma fa salva la vecchia disciplina - contestualmente abrogata - consentendo così che almeno una disciplina sopravviva, in attesa di quella

(costituzionalmente compatibile) che coinvolga le Regioni nella misura necessaria.

Nella sentenza 162/2005, il principio di continuità giustifica (ma si vedano le considerazioni sulla necessità di “coinvolgimento”: *cf.* par. 2.1.), ancora in via provvisoria, l’attribuzione allo Stato del potere di definire modalità, condizioni e forme delle attività ammesse al sostegno finanziario in tema di artigianato. Tuttavia, l’articolazione della normativa esige forme di cooperazione con le Regioni e di incisivo coinvolgimento delle stesse: è pertanto illegittima la norma impugnata nella parte in cui, in contrasto con il principio di leale collaborazione, non prevede che il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Analogamente, la provvisorietà delle norme impuginate ne ha determinato - nella sentenza 255/2004 sul Fondo per lo spettacolo (v. anche la successiva sentenza 256/2004) - la (“temporanea”) costituzionalità.

3.4 La normativa di dettaglio (e cedevole?)

Il tema della temporanea ammissibilità di una norma statale in materia regionale introduce al tema della normativa di dettaglio cedevole che, come si accennato nel par. 1.4.2., si è ritenuto di trattare nel presente capitolo sugli sconfinamenti. In effetti, il contesto prevalente in cui si è posto il problema dell’identificabilità, e quindi delle caratteristiche, di una norma di dettaglio è stato quello della possibilità del relativo intervento statale fuori della sua competenza: un’ipotesi – quindi – di sconfinamento.

La Corte appare a volte decisa nell’affermare che nelle materie di potestà concorrente la normativa statale deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio, trattandosi di fonti tra le quali non vi sono rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze (sentenze nn. 303/2003 e 30/2005).

Spazio per l’ammissibilità per norme di dettaglio - pur se cedevoli - in materie concorrenti non sembrerebbe esserci. Tuttavia, affermazioni che sembrano legittimare, in questi stessi ambiti, l’intervento statale di dettaglio non mancano tra le pronunce della Consulta. Si tratta tuttavia di pronunce che risultano strettamente aderenti alla fattispecie dedotta e,

pertanto, non è affatto certo che sia possibile trarne un precetto di generale ammissibilità¹³ della praticabilità di un potere “suppletivo” e cedevole da parte dello Stato.

Secondo la sentenza 31/2005, il legislatore statale - quando sussista potestà legislativa concorrente - non solo può fissare i principi fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale per esigenze di carattere unitario, (secondo i canoni delle sentenze 303/2003 e 6/2004 *cfr.* par 3.2): quindi, per il tramite degli effetti “ascendenti” del principio di sussidiarietà, si potranno legittimare anche norme statali di dettaglio (come nel caso del decreto-legge sull’energia, oggetto della sentenza 6/2004).

Al contrario, la competenza pur statale (in materia di tutela della concorrenza) non perciò legittima la norma troppo dettagliata (“non proporzionata”) sui criteri di aggiudicazione delle gare in tema di servizi pubblici locali (sentenza 272/2004), che è stata quindi giudicata incostituzionale.

Norme di dettaglio, principi fondamentali, competenza statale trasversale e principi di proporzionalità ed adeguatezza si mescolano nella complessa pronuncia (sentenza 345/2004) resa in tema di appalti e normativa comunitaria. Ivi la Corte identifica “norme di principio e di coordinamento” in materie trasversali statali (come la tutela della concorrenza), di natura diversa da quella dei “principi fondamentali” (propria delle ipotesi di legislazione concorrente). Siffatte norme non implicano per gli enti autonomi l’applicazione di puntuali (dettagliate ?) modalità, ma solo l’osservanza dei principi desumibili, dovendo la legge statale in materia trasversale tener conto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza dei mezzi usati rispetto al fine. “Nei termini sopra riferiti” conclude la Corte, vi è il fondamento delle norme impugnate.

Analogamente, ed anch’essa atipica, risulta la sentenza 388/2004, che dichiara legittima la disciplina statale dettagliata in tema di procedure per la mobilità nel pubblico impiego, applicabile anche alle Regioni, posto che

¹³ E’ noto - ma esula dall’ambito del presente studio - che le più recenti leggi comunitarie, nonché la legge di riforma della “legge La Pergola” (legge 4 febbraio 2005, n.11), prevedono strutturalmente un meccanismo di normativa statale cedevole in tema di attuazione della normativa comunitaria.

il corretto riferimento non è a competenze concorrenti o residuali delle Regioni, ma agli articoli 4 e 120 della Costituzione.

Attiene probabilmente al tema della “cedevolezza” anche la sentenza 6/2004 dove la Corte qualifica come “non certo felice” la formulazione legislativa per cui una determinata legge statale vale fino all’emanazione dei principi fondamentali, ritenendo - nella sostanza - che esso esprima solo la provvisorietà delle norme impugnate. Sul tema della “provvisorietà” della normativa e del suo valore ai fini del giudizio di costituzionalità si veda il precedente par. 3.3.

Alla luce delle pronunce sopra citate, il tema della cedevolezza delle norme statali di dettaglio sembrerebbe ancora in cerca di una sentenza-chiave, risolutiva sulla generale ammissibilità. Va ricordato, al riguardo, che il tema, all’indomani della novella del Titolo V, è stato affrontato nella più volte citata (*cf.* in particolare il par. 3.2) sentenza 303/2003. In quella sede, la Corte viene sollecitata dal ricorso regionale sulla “legge-obiettivo” secondo cui la competenza statale, nelle materie di potestà concorrente, è limitata alla determinazione dei principî fondamentali della materia, non essendo più ammissibili norme suppletive statali. La Corte non nega che il nuovo riparto delle potestà legislative dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente, ma osserva che la disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza regionale non irragionevole, finalizzata com’è ad assicurare l’immediato svolgersi delle funzioni amministrative “attratte”. Sembrerebbe dunque ammessa la possibilità di norme di dettaglio cedevoli: tuttavia il *nulla osta* della Corte avviene in un contesto circostanziato ed aderente alla portata precettiva dell’art. 118, comma primo e dunque dell’attrazione allo Stato delle funzioni amministrative che ne consegue. Inoltre la Corte soggiunge che il principio di cedevolezza - presente nella norma impugnata - opera a condizione che sia stata raggiunta la prevista intesa. In altre parole, la Corte riafferma la validità del meccanismo della “cedevolezza”, circondandolo tuttavia di una nutrita apposizione di condizioni che non sembra consentire di affermare la validità del meccanismo in generale, anche fuori delle circostanze ricorrenti in quella fattispecie.

Analogamente, in singole ed ancora ben circostanziate occasioni, la Corte ha legittimato interventi statali di dettaglio, non sempre qualificandoli come suppletivi o cedevoli. Ma una chiara affermazione

sulla attuale praticabilità della “tecnica della cedevolezza” negli stessi termini in cui era praticabile prima della novella del Titolo V, non sembra emergere con forza.

Nella sentenza 241/2004 (sull'Irap) la Corte ha affermato che non è ammissibile, in materia tributaria, l'esplicazione di potestà regionali autonome in mancanza della fondamentale legislazione statale di coordinamento. Su tale base ha così ritenuto che il legislatore statale ha tuttora la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti¹⁴, ciò che è sembrata un'importante deroga al consolidato principio in forza del quale la Regione può legiferare in materie concorrenti anche in assenza di disposizioni statali di principio (che possono essere desunte dalla normativa vigente), mentre allo Stato non è consentito dettare norme di dettaglio.

La sentenza 13/2004 adotta un dispositivo “atipico” – che appare funzionalmente simile ai meccanismi della “cedevolezza” - nel quale si “dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22, comma 3” (...), nella parte in cui non prevede che la competenza del dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale venga meno quando le Regioni, nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità del servizio di istruzione, con legge, attribuiscono a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche: una declaratoria di incostituzionalità di rilievo ai fini del valore sostanzialmente cedevole delle norme in questione.

Nella sentenza 50/2005 (sulla c.d. “legge Biagi”) la Corte ammette che non spetta allo Stato mantenere alle province le funzioni amministrative in tema di tutela e sicurezza del lavoro; tuttavia (con richiamo alla sentenza n. 13/2004), poiché l'interruzione di funzioni e servizi pubblici comporterebbe un sacrificio di diritti non possibile, la Corte acconsente che le funzioni possano continuare a svolgersi secondo le disposizioni vigenti, fino alla nuova disciplina regionale: in questo senso è legittimo mantenere in capo alle Province le funzioni, ma senza precludere la possibilità di diverse discipline da parte delle Regioni. Una forma di “cedevolezza” in forza del principio di continuità (*cf.* par. 3.3)

¹⁴ La Corte ha messo a fuoco, a corredo di tale affermazione, il divieto di *reformatio in pejus* del regime finanziario regionale (*cf.* par. 4.1.4.).

Nella stessa sentenza 50/2005, poi, la Corte sembra delineare un *obiter dictum* a proposito di norme cedevoli: la norma impugnata era - in quel caso - cedevole, autodichiarandosi efficace «fino alla data di entrata in vigore di norme regionali che disciplinino la materia», espressamente così riconoscendo - secondo la Regione ricorrente - la competenza regionale. La Corte non sembra aver seguito questo indirizzo, ed ha ritenuto pieno titolo all'intervento dello Stato (trattandosi di materie di sua competenza, quali il regime privatistico o previdenziale); la Corte ha così - tra l'altro - sottolineato, sia pure incidentalmente, che “non può essere una legge ordinaria a modificare l'assetto costituzionale del riparto delle competenze legislative”.

Potrebbe essere ritenuto abbastanza per aprire una riflessione sull'inabilità della legge statale a proporsi come norma cedevole in aree di competenza regionale, al di fuori delle condizioni riconosciute dalla Corte (come quelle delineate in tema di sussidiarietà ascendente o di federalismo fiscale).

Va anche ricordato che la Corte (sentenza 380/2004) ha affermato con chiarezza che è precluso allo Stato intervenire con norme di dettaglio in materie assegnate alla competenza residuale delle Regioni, pur senza soffermarsi sull'eventualità della versione “cedevole” dell'intervento.

4. Questioni cruciali

In questo capitolo ci si sofferma su alcune aree cruciali, dove sono compresenti molti degli indirizzi, dei criteri e dei concetti esaminati nei capitoli precedenti. Si consideri, ad esempio, la sentenza n. 162/2005 che legittima, in ossequio al principio di continuità (*cf.* par. 3.3.), la disciplina statale di finanziamento all'artigianato, seppur materia “residuale” (*cf.* cap. 1), incluso il relativo potere regolamentare (ma a condizione che vi sia intesa: *cf.* par. 2.2.). Questi diversi temi emergono in materia di finanziamenti (*cf.* par. 4.1.2.) e di spettanza del potere regolamentare (*cf.* par. 4.3.).

Le “questioni cruciali”, ritenute dunque rilevanti per la loro ampia significatività, sono state selezionate sulla base dell’*“indice per temi e materie”*, che si trova alla fine di questa pubblicazione, dove le pronunce sono aggregate per 137 descrittori/classificatori che esprimono, appunto, i principali temi e le principali materie oggetto del contenzioso di fronte alla

Corte: le “questioni cruciali” sono quelle che più ricorrono in questo contenzioso.

4.1 Questioni finanziarie e federalismo fiscale

4.1.1 L'intervento statale per finalità macroeconomiche: la tutela della concorrenza

E' la stessa Corte a definire “cruciale” il rapporto tra le politiche statali di sostegno del mercato e le competenze legislative delle Regioni. Può ancora lo Stato intervenire sul mercato o deve limitarsi ad erogare fondi (quando ciò è possibile) o disporre interventi speciali in favore delle autonomie ?

La risposta - ampia e articolata - offerta dalla Corte è contenuta nella sentenza 14/2004 e si svolge su un filo che lega la tutela della concorrenza, nell'accezione che di tale nozione adotta l'Unione europea, e le politiche statali di sostegno del mercato, ammesse in quell'ambito.

L'intervento statale si giustifica - afferma la Corte - per la sua rilevanza macroeconomica, sia che si sostanzi in misure di rilevante entità, sia che consista nei c.d. aiuti *de minimis*.

La “tutela della concorrenza”, letta quindi in questo modo “dinamico”, giustifica l'intervento statale. Senza escludere la competenza regionale, la Corte riconosce quali indici della dimensione macroeconomica dell'intervento - e della legittimazione statale - la dimensione territoriale nazionale, la generalizzata accessibilità, la simultaneità dell'azione, la finalità dell'impatto sull'economia nazionale. Restano invece esclusi interventi statali di carattere localistico o microsettoriale. Ma resta anche esclusa la Corte stessa - per *self restraint* ribadito nella sentenza 175/2005 - dal giudizio sulla rilevanza dell'intervento, se sia o meno tale da giustificare la competenza statale: la Corte pare volersi limitare alla verifica della non irrazionalità del tipo di intervento economico effettuato.

La sentenza 14/2004 giustifica così l'intervento dello Stato sul fondo di mutualità e solidarietà per i rischi in agricoltura; la concessione di contributi per la formazione degli stilisti; il fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica; l'individuazione delle tipologie degli investimenti per le imprese agricole; il finanziamento di nuovi patti territoriali e contratti di programma riguardanti il settore agroalimentare e della pesca.

La sentenza 134/2005 completa la sentenza 14/2004, muovendosi nel medesimo ambito, ma aggiungendo considerazioni di rilievo, ai fini dell'identificabilità della "tutela della concorrenza" come titolo legittimante per l'intervento statale. La Corte infatti concentra la sua attenzione sul tipo di strumento usato, quale elemento più significativo per verificare la dimensione macroeconomica dell'intervento (anche in riferimento alla sentenza n. 272/2004): trattandosi - nella specie - dei "contratti di programma", la Corte conferma il buon titolo dell'intervento statale, posto che tali contratti hanno proprio la funzione, con gli altri strumenti di programmazione negoziata, di stimolare la crescita economica e rafforzare la concorrenza sul piano nazionale.

A più di un anno di distanza, la carica "dinamica" della materia "tutela della concorrenza" non sembra essersi manifestata così come poteva sembrare potesse.

Alcune pronunce che hanno argomentato nell'ambito della "tutela della concorrenza" sono sembrate ai margini del più ampio tema "politica economica". La Corte ha comunque ribadito che "tutela" comprende anche "promozione" (della concorrenza: sentenza 272/2004). La materia si è legata tecnicamente all'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) in riferimento alla disposizione regionale che (legittimamente: sentenza 176/2004) sottopone ad autorizzazione l'apertura di grande esercizio commerciale, e si è posta a fondamento dell'intervento statale in tema di servizi locali, (tuttavia illegittimo, ma perché di dettaglio: ancora sentenza 272/2004). Concetti questi ribaditi anche nella sentenza 345/2004, sui c.d. "acquisti CONSIP".

Altre pronunce hanno effettivamente ripreso i temi della sentenza 14/2004, ma l'esito è stato quello di negare legittimazione all'intervento statale. Va qui segnalato come tale esito è stato probabilmente condizionato anche dalla posizione assunta dalla Corte in tema di finanziamenti statali in materie regionali (su cui *cf.* i paragrafi successivi).

Così è stata cassata una disposizione della finanziaria 2004 - impugnata dalle Regioni - che erogava finanziamenti alle imprese armatoriali: per la Corte (sentenza 77/2005) i finanziamenti contestati non sono idonei ad incidere sull'equilibrio economico generale, in quanto privi tanto del requisito soggettivo dell'accessibilità a tutti gli operatori, (per la

limitatezza dell'ambito dei soggetti beneficiari), quanto di quello oggettivo dell'impatto complessivo (per l'esiguità¹⁵ dei mezzi impegnati: 10 + 2 milioni di euro, limitati al triennio 2004-2006). La manovra non ha portata macroeconomica, in quanto non incide sull'equilibrio economico generale, ma incentiva taluni investimenti effettuati dalle imprese marittime.

Ancora, per la norma della finanziaria 2004 che istituisce un fondo per la nautica da diporto la Corte, (sentenza 107/2005) esclude in radice che - per la peculiarità dei requisiti e l'esiguità delle somme globalmente stanziata - le disposizioni impugnate possano essere riconosciute volte a favorire la concorrenza, intesa in senso dinamico, ovvero tali da ricondurle alla facoltà, riconosciuta allo Stato dall'art. 119, comma quinto, Cost., di destinare risorse al fine di promuovere lo sviluppo economico (attraverso speciali interventi finanziari: sentenze n. 370/2003, n. 16/2004 e n. 49/2004).

La sentenza 320/2004 non condivide la tesi che intendeva ascrivere all'intervento macroeconomico dello Stato il finanziamento degli asilini e - citando pressoché testualmente la 14/2004 - ribadisce che se spetta allo Stato la competenza ad adottare provvedimenti idonei "ad incidere sull'equilibrio economico generale", appartengono invece - come nel caso di specie - "alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione" ed all'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

4.1.2 Lo stop ai finanziamenti alle Regioni

Il tema dell'ammissibilità dei finanziamenti statali in materie di

¹⁵ Sull'importanza quantitativa dell'intervento finanziario si sono registrate sentenze che hanno affermato la legittimazione statale nonostante la (scarsa) quantità di risorse finanziarie impegnate (sentenze nn. 77/2005, 272/2004 e n. 151/2005. A volte "l'esiguità della somma stanziata esclude la necessità di una sua gestione unitaria in applicazione del principio c.d. di sussidiarietà ascendente": (cfr. sentenza 160/2005; v. anche sentenze nn. 320/2004 e 162/2005). Infine, ma sistematicamente in una collocazione quasi intermedia, la sentenza 175/2005, che valuta l'esiguità dell'intervento elemento di per sé insufficiente a trarre deduzioni certe sul titolo di competenza, anche se potenzialmente rilevante come indizio di ragionevolezza dell'intervento, ma in concorso con altri.

competenza regionale ha impegnato a fondo - a partire dalla sentenza 370/2003 - la Corte, che si è pronunciata in senso assai spesso - ma non sempre - negativo su molti interventi, sovente contenuti nelle diverse leggi finanziarie annuali.

E' dal nuovo sistema di finanziamento delle autonomie territoriali (ex art. 119: *cf.* par. 4.1.3. che segue) che la Corte deduce l'inammissibilità di due tipologie di interventi finanziari statali in materie spettanti alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle Regioni (sentenza 51/2005):

- interventi finanziari a destinazione vincolata a Regioni ed enti locali (sentenze n. 16/2004 e n. 370/2003), in quanto strumento, seppure indiretto, pervasivo di ingerenza di indirizzi governati centralmente a quelli delle Regioni negli ambiti di propria competenza;
- interventi finanziari destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle competenze (sentenze n. 320/2004, n. 423/2004 e n. 424/2004).

Un vero e proprio “decalogo” (anche se i punti non sono dieci) dei margini di intervento per un finanziamento statale è redatto dalla Corte nella sentenza 16/2004 (che cassa il Fondo per la riqualificazione urbana dei Comuni). Le condizioni, alla cui ricorrenza la Corte subordina la validità di un intervento finanziario diretto dello Stato, sono:

1. che sia nell'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza;

2. che sia nell'ambito della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma, e quindi:

2.1. esterni all'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale;

2.2. aggiuntivi;

2.3. riferiti alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, e

2.4. indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni).

2.5. chiamino le Regioni, quando tali finanziamenti riguardino loro ambiti di competenza, alla programmazione ed al riparto dei fondi all'interno del proprio territorio (sentenza 49/2004; v. anche sentenza 222/2005¹⁶).

Elenco (c): finanziamenti statali illegittimi

E' la Corte stessa che provvede (sentenze 423/2004 e 222/2005) a sintetizzare i propri interventi in materia di Fondi vincolati (o finanziamenti di scopo), ricordando di aver dichiarato la illegittimità costituzionale relativamente ai seguenti fondi o finanziamenti, in un elenco che viene qui, senza pretesa di esaustività, integrato:

1. il Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali (sentenza n. 49/2004);
2. il Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale (sentenza n. 49/2004);
3. il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni (già citato, sentenza n. 16/2004);
4. il Fondo per gli asili nido (sentenza n. 370/2003);
5. il Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano servizi di asilo nido o micro-nidi (sentenza n. 320/2004);
6. il Fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso di prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli (sentenza n. 308/2004).
7. vari interventi attinenti al Fondo per le politiche sociali (ma non il Fondo in sé: sentenza 424/2004), vale a dire:
 - a. la riserva di quota delle risorse del Fondo per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità; il contributo alla Federazione dei maestri del lavoro d'Italia;

¹⁶ Nella sentenza 222/2005 la Corte include invero due categorie nel divieto di finanziamenti statali in ambiti regionali:

- prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza delle Regioni (sentenze numeri 160/2005 e 77/2005, 320/2004 e 49/2004),
- istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali (sentenze n. 16/2004 e n. 370/2003).

- b. l'erogazione alle persone fisiche di un contributo per le scuole paritarie;
 - c. l'intervento finanziario a favore delle Regioni che si determinino ad istituire il reddito di ultima istanza;
 - d. la destinazione vincolata di una quota di finanziamento ad una serie di finalità (politiche per le famiglie, anziani e disabili, abbattimento delle barriere architettoniche, integrazione scolastica degli alunni portatori di handicap, servizi e scuole per la prima infanzia);
- 8. i fondi interprofessionali per la formazione continua (per il mancato coinvolgimento delle Regioni: sentenza 51/2005);
 - 9. i finanziamenti alle imprese armatoriali (sentenza 77/2005);
 - 10. il fondo per la nautica da diporto (sentenza 107/2005)
 - 11. i contributi a favore degli istituti di cultura (sentenza 160/2005);
 - 12. il fondo per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese (per il mancato coinvolgimento delle Regioni: sentenza 231/2005);

Elenco (d): finanziamenti statali legittimi

Se l'ambito è statale, il finanziamento dello Stato è - invece - legittimo. Ciò può avvenire (sentenza 222/2005) non solo se si versa in materie statali (come, ad esempio, in caso di "tutela delle concorrenze in senso dinamico": *cfr.* par. 4.1.1.) ma anche nel caso di attrazione di competenze per via del principio di sussidiarietà (: *cfr.* par. 3.2), nonché nel caso di interventi "speciali" (ex art. 119, quinto comma, *cfr. infra*). Ma vi sono anche delle aree di legittimità dell'intervento statale con caratteristiche più complesse e non del tutto identificabili con la chiara competenza statale:

- 1. le politiche sociali (per l'attinenza alla materia statale della "previdenza sociale": 424/2004);
- 2. la ricerca scientifica (in quanto materia-valore: 424/2004);
- 3. i programmi "PC ai giovani" e "PC alle famiglie" (sentenza 307/2004, che legittima l'intervento statale perché "non [essendo] accompagnato da alcuna disciplina sostanziale

- riconducibile a specifiche materie, non risulta invasivo di competenze legislative regionali”¹⁷).
4. le attività di formazione nell’esercizio dell’apprendistato (materia all’incrocio di diverse competenze statali e regionali, essendo state coinvolte le Regioni: sentenza 51/2005);
 5. il fondo per l’internazionalizzazione delle imprese artigiane (in quanto temporaneo: sentenza 162/2005);
 6. il fondo per il *Made in Italy* (sentenza 175/2005);
 7. il fondo per il miglioramento del trasporto pubblico locale (in quanto la sua disciplina è analoga a quella a suo tempo dettata al momento del trasferimento delle risorse e delle funzioni in tema di trasporto locale, ciò che appare alla Corte, al momento, sufficiente a giustificare l’intervento finanziario dello Stato: sentenza 222/2005, che richiede tuttavia un’intesa e non un mero parere per il riparto - *cfr.* par. 2.1)
 8. il finanziamento per alcuni obiettivi previsti dalla “riforma Moratti” (con successive variazioni), interpretato nel senso che il piano che ne è alla base vada approvato d’intesa con la Conferenza unificata (sentenza 231/2005).

4.1.3 L’attuazione dell’art. 119

E’ nella sentenza 423/2004 che la Corte fa, per così dire, il punto della situazione in tema di federalismo fiscale.

La Corte (sentenze 320/2003, 49/2003, 37/2003, 16/2004 e 370/2003), ribadisce come il sistema di autonomia finanziaria che deriva dall’art. 119 richieda l’intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l’insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell’intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali, per uscire da una finanza

¹⁷ E’ dubbio - e non è questa la sede per approfondire - se si tratti di una clausola generalizzabile capace di giustificare “meri” interventi finanziari statali in materie indeterminate, perché una clausola di questo genere potrebbe essere ritenuta incompatibile con la competenza residuale/generale delle Regioni.

ancora in non piccola parte “derivata”, che conferisce oggi limitate possibilità alle autonomie territoriali (sentenze nn. 320/2004 e 37/2004).

4.1.4 Una “peculiare” competenza statale ed il divieto di *reformatio in pejus*

Dal - fino ad oggi - mancato intervento statale, emergono tuttavia conseguenze di assoluto rilievo, chiarite dalla sentenza 37/2004. La Corte infatti, in quella sede, non ritiene possibile, in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali: una posizione atipica, posto che normalmente la mancanza di una “legge-quadro” non è d’ostacolo alla legislazione regionale concorrente. Risulta così preclusa alle Regioni (se non nei limiti già riconosciuti) la potestà di legiferare sui tributi istituiti da leggi statali e - per converso - spetta al legislatore statale la potestà di dettare norme, anche di dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti.

Da più parti si è visto in ciò l’identificazione (sia pure temporanea, ma nella temporaneità che richiederà l’attuazione dell’art. 119) di un ambito di intervento nel dettaglio dello Stato che non origina dalla proprie competenze esclusive. Nella sentenza 320/2004 l’intervento statale in tema di finanziamenti correnti alle Regioni si giustifica in quanto intervento transitorio in attesa dell’attuazione dell’art. 119 della Costituzione, non in quanto esercizio della competenza statale in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, attesa la previsione del necessario consenso regionale (*cf.* par. 2.2.) e - soprattutto - fermo restando il divieto di *reformatio in pejus*.

Infatti, a fronte delle peculiarità di tale quadro ricostruttivo, la Corte ribadisce chiaramente il divieto di *reformatio in pejus* della vigente disciplina del federalismo fiscale. Ferma restando la necessità ed anche l’urgenza di intervenire attuando i nuovi principi costituzionali, la Corte ha infatti più volte e con forza affermato che, nel frattempo, un limite al legislatore statale è rappresentato dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall’art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti alle autonomie territoriali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119 (sentenze 320/2004, 241/2004 e 37/2004, 423/2004, 51/2005). Va nuovamente citata, al riguardo, la sentenza 37/2004, in tema di addizionali all’IRPEF, dove la Corte - pur riconoscendo che la norma impugnata

finisce per allontanare ulteriormente la disciplina concreta dell'addizionale dal modello di un tributo riscosso da ciascun ente nel proprio territorio - non ritiene ciò sufficiente a determinare una sostanziale alterazione *in pejus* dell'autonomia finanziaria di cui gli enti locali già fruivano.

Nella sentenza 370/2003, che, come visto, cassa i fondi statali per gli asili-nido, la Corte conferma invece l'urgenza dell'attuazione dell'art. 119 Cost., altrimenti - osserva - si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni.

4.1.5 Il coordinamento della finanza pubblica ed il “patto di stabilità”

Infine non si può non far almeno cenno alla questione della legittimità dell'intervento dello Stato sulle politiche degli enti territoriali (autonomie speciali comprese: sentenza 353/2004; *cfr.* anche sentenza n. 425/2004). La lettura “finalistica” del coordinamento della finanza pubblica (sentenze nn. 4/2004, 17/2004, 36/2004 e 37/2004) da una parte, ed il riferimento agli impegni comunitari dall'altra, hanno costituito due argini piuttosto robusti ove far operare i diversi vincoli imposti, per lo più dalle diverse leggi finanziarie annuali, alle autonomie territoriali nell'ambito del c.d. “patto di stabilità interno”.

In una recente sentenza (n. 64/2005), la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza in materia di competenza statale nell'imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, pur se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti (così, sono costituzionali i vincoli posti al rinnovo dei contratti del pubblico impiego regionale e locale”, quali principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente: sentenza 260/2004).

Il condizionamento esercitato dagli obblighi comunitari derivanti, in via diretta (art. 104 TCE) o mediata (alla stregua del cosiddetto “Patto di stabilità interno”), dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, è stato poi ribadito nella sentenza 35/2005, dove si è osservato come - a proposito del denunciato carattere (di dettaglio) della disciplina statale - tale disciplina può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, ed il carattere “finalistico” dell'azione di coordinamento postula che a livello centrale si possano collocare non solo

la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possa essere concretamente realizzata (sentenza n. 376/2003).

Per diversi casi in cui l'intervento statale di coordinamento finanziario ha legittimato una compressione dell'autonomia organizzativa delle autonomie territoriali, si rinvia a quanto esposto nel par. 4.4, dedicato a tale ultimo tema, anche per la pronuncia - di diverso segno - con cui è stato cassato il "tetto" imposto dallo Stato alle assunzioni in sede locale (sentenza 390/2004).

4.2 Il potere sostitutivo delle Regioni nei confronti degli enti locali

Una questione non meno cruciale è, appunto, il contatto tra le competenze di un ente territoriale ed un altro, nel caso di esercizio del potere sostitutivo. Lo sconfinamento, in questo caso, si può dire *in re ipsa*, e la Corte - nell'ammetterlo - lo circonda tuttavia di requisiti e condizioni.

Il nuovo Titolo V, riscrivendo l'articolo 120 della Costituzione, ha espressamente previsto un potere sostitutivo del Governo nei confronti di organi degli enti territoriali, il cui esercizio è condizionato al sussistere di precisi presupposti indicato dal comma secondo di quella disposizione. Dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, diverse leggi regionali che hanno attribuito alla regione poteri sostitutivi nei confronti di organi degli enti locali sono state impugnate dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale.

La prima pronuncia sulla questione è la sentenza n. 43/2004; in primo luogo la Corte ragiona sui criteri di allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, sottolineando come nel nuovo Titolo V il principio di sussidiarietà si contemperisce con un criterio flessibile, guidato da principi generali, per la concreta collocazione delle funzioni ai vari livelli di governo (tali principi trovano espressione nel combinato disposto dall'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), e dall'art. 118, primo comma). Tale concreta collocazione spetta alla legge statale o regionale, a seconda che la materia spetti alla competenza legislativa dello Stato o della Regione, la quale deve manifestare la prevalenza del criterio generale di allocazione al livello comunale ovvero la necessaria

preminente considerazione di esigenze unitarie che impongono una allocazione diversa.

In questo quadro, anche l'eventuale previsione di eccezionali sostituzioni resta affidata al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o quello regionale: infatti, la Corte chiarisce che l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione non esaurisce in capo allo Stato i poteri sostitutivi, ma si limita a prevedere un potere sostitutivo straordinario che lascia impregiudicata l'ammissibilità di altri interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni, o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari, esercitabile cioè soltanto in presenza di emergenze istituzionali di particolare gravità, allorché si ravvisino rischi di compromissione di interessi essenziali di portata più generale.

In conclusione, la Corte chiarisce che la legge regionale, nel disciplinare le funzioni amministrative degli enti locali può prevedere anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali.

Tuttavia, poiché tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione, la loro legittimità è subordinata al rispetto di condizioni e limiti elaborati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 43/2004, 69/2004, 70/2004, 71/2004, 72/2004, 73/2004, 112/2004, 140/2004, 172/2004, 173/2004, 227/2004, 167/2005):

1. le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (*cf.* sentenza n. 338/1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali;

2. la sostituzione può essere prevista esclusivamente per il compimento di atti o di attività "prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)" (sentenza n. 177/1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito;

3. l'esercizio del potere sostitutivo deve essere poi affidato da un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo (*cf.* sentenze n. 460/1989, n. 342/1994, n. 313/2003), stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito;

4. la legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale

collaborazione (*cf.* ancora sentenza n. 177/1988), prevedendo, in particolare, un procedimento nel quale l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire con gli organi deputati alla sostituzione e di evitare la sostituzione stessa attraverso un autonomo adempimento (*cf.* sentenze n. 419/1995 e n. 153/1986; ordinanza n. 53/2003).

Nelle successive pronunce sul medesimo tema si sono avute declaratorie di illegittimità costituzionale di varie leggi regionali che, nel prevedere poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, non rispettano alcuno o più dei criteri individuati dalla Corte, configurando quindi una lesione del principio di autonomia degli enti locali, sancito dall'articolo 114 della Costituzione.

In particolare, una legge regionale è stata dichiarata illegittima perché non individuava l'organo regionale competente; non disciplinava la procedura di esercizio di tali poteri, né prevedeva alcun meccanismo di collaborazione con l'ente inadempiente (69/2004). Altre leggi regionali sono state dichiarate illegittime per il fatto di avere attribuito al difensore civico regionale il potere di provvedere in via sostitutiva al compimento di atti di competenza di comuni inadempienti, in quanto non conformi ai criteri ricordati sotto il profilo soggettivo: il difensore civico regionale non è infatti organo di governo regionale, essendo generalmente titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa. D'altra parte, argomenta la Corte, i poteri sostitutivi in ambito regionale possono essere attribuiti solo ad organi di governo della regione (e non ad apparati amministrativi), comportando uno spostamento eccezionale di competenze e un'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, dal momento che le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quelli delle autonomie locali presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva ragionevolmente non può che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità (112/2004; 173/2004, 167/2005).

Nella sentenza n. 227/2004, poi, la Corte chiarisce che l'"inadempienza" a fronte della quale possono attivarsi i poteri sostitutivi deve essere intesa come avente riguardo alla violazione di quelle norme che, nel prescrivere il compimento di determinati atti o attività (eventualmente fissando termini per l'adempimento), si pongono a tutela di quegli interessi unitari alla cui salvaguardia l'intervento sostitutivo è chiamato. L'"inerzia", poi, deve essere riscontrabile non per qualsiasi

fattispecie liberamente apprezzabile, bensì soltanto allorché si riverberi – a seguito di inattività o di violazione dei termini, delle forme o dei contenuti degli atti prescritti – in una violazione di norme poste a tutela degli interessi unitari alla cui salvaguardia l'intervento sostitutivo è chiamato.

La mancata definizione - da parte della legge regionale - della cornice procedurale entro la quale l'intervento sostitutivo deve svolgersi non è secondo la Corte dirimente ai fini della declaratoria di illegittimità: secondo la Corte, infatti, il principio di leale cooperazione, pur nel silenzio del legislatore, implica che le applicazioni concrete che della medesima disposizione si facciano non possano comunque prescindere da un avviso, rivolto all'ente sostituendo, contenente una diffida ad adempiere entro un congruo termine, solo trascorso il quale l'intervento sostitutivo può essere espletato.

Per quanto concerne, infine, i poteri sostitutivi dello Stato nei confronti di organi degli enti territoriali, si richiamano le sentenze n. 6/2004 e n. 240/2004, anche in riferimento a quanto esposto nel par. 3.1.

4.3 La potestà regolamentare

L'art. 117, sesto comma, nel testo novellato dalla riforma del 2001 attribuisce allo Stato solo la potestà regolamentare nelle materie di sua competenza esclusiva. Per tutte le altre, tale potestà spetta alle Regioni (salvo che per alcune specifiche competenze degli enti locali).

La Corte si imbatte nel problema fin dalla sentenza 88/2003, dove - tuttavia - prescinde dall'analizzarlo, rilevando già un'evidente violazione dello specifico procedimento di consultazione della Conferenza permanente, ai fini dell'adozione dello schema di regolamento statale previsto in quella sede.

In altra occasione (sentenza 329/2003) la Corte, pur dichiarando la cessazione della materia del contendere in tema di attività assistenziali delle Università (e dunque di "tutela della salute", di competenza concorrente), ha modo di escludere la possibilità per lo Stato di intervenire in tale materia con atti normativi di rango sublegislativo. Tra i casi di illegittimità del conferimento del potere regolamentare allo Stato, si ricordano anche la sentenza 12/2004, in materia di ippoterapia e la sentenza 145/2005, in tema di accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici (in riferimento ad una Provincia Autonoma).

Il potere regolamentare è invece legittimamente esercitato se la materia è di competenza statale esclusiva (così in tema di “tutela”, ma non di “valorizzazione” dei beni culturali: sentenza 9/2004 e 94/2003).

Una fattispecie di carattere - per così dire - “intermedio”, si verifica quando il potere regolamentare è riferibile alla disciplina dei poteri rientranti nella competenza statale, pur se non si tratta di una competenza esclusiva.

Nella sentenza 256/2004 la Corte ricorda di essersi occupata del fenomeno della perdita da parte dello Stato della potestà regolamentare statale in materie concorrenti, precisando (sentenze n. 370/2003 e n. 13/2004) che tale circostanza non determina la compromissione di attività di fondamentale rilevanza costituzionale: così la Corte ritiene che non si possano privare i soggetti della società civile dei finanziamenti pubblici indispensabili per attività che non possono affidarsi al mercato.

Così, ad esempio, la lettura finalistica (*cf.* par. 2.4) della competenza sul “coordinamento della finanza pubblica” (*cf.* par. 4.1.5) giustifica il potere regolamentare del Ministro, senza che questo possa tuttavia trasformarsi in indebito condizionamento (sentenza 376/2003, in tema di accesso degli enti locali al mercato del credito). Nella sentenza n. 151/2005, la Corte afferma che, avuto anche riguardo all’eccezionalità della situazione caratterizzata dal passaggio alla tecnica digitale terrestre, l’assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato, nella forma dell’erogazione di un contributo economico in favore degli utenti, previa adozione di un regolamento che stabilisca criteri e modalità di attribuzione di tale contributo, appare giustificata – alla stregua del principio di sussidiarietà – da una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione stessa, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull’intero territorio nazionale.

Nella sentenza n. 30/2005 si raccordano, in una fattispecie particolare, i temi della potestà regolamentare e dei principi fondamentali in materia concorrente. La pronuncia riguarda l’attribuzione di potestà regolamentare allo Stato in materia di riscossione di crediti, rientrante nella materia concorrente “coordinamento della finanza pubblica”: la Corte ricorda, al riguardo, che quando la legge statale, in materia di competenza concorrente, disciplina funzioni amministrative, non può affidare a fonti subordinate la disciplina, neppure predeterminandone i principi per circoscriverne la discrezionalità (sentenza n. 303/2003): ne

consegue l'incostituzionalità della norma che prevede l'applicabilità degli emanandi regolamenti anche alle Regioni. La disciplina introdotta, tuttavia, deve essere intesa non soltanto come complesso di direttive per la redazione della normativa secondaria, che riguarderà la sola organizzazione statale, ma anche come nucleo di principi fondamentali cui deve ispirarsi l'esercizio della legislazione concorrente delle Regioni. L'illegittimità costituzionale della disciplina del pagamento e della riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, applicata alle Regioni non impedisce di far valere le disposizioni direttive positivamente dettate, come nucleo di principi fondamentali cui deve ispirarsi l'esercizio della legislazione concorrente delle Regioni.

Nella sentenza 175/2005, sul *Made in Italy*, la Corte ha ritenuto non solo sussistente il potere regolamentare statale, nell'ambito della riconosciuta competenza sulla "tutela della concorrenza", ma ha anche giustificato - per le caratteristiche proprie delle materie-funzione - che il regolamento sia stato emanato senza coinvolgere le Regioni.

Nella sentenza 162/2005, invece, il tema del potere regolamentare si lega con quello delle procedure di consenso (*cf.* par. 2.2.). La Corte dichiara "temporaneamente" legittima la norma statale di sostegno delle imprese artigiane, pur incidendo su una materia di competenza residuale delle regioni, per l'interesse ad essa sotteso ed in virtù del principio di continuità (*cf.* par. 3.3.). Tale principio giustifica, ancora in via provvisoria, la presenza - altrimenti irrituale - di un regolamento statale, ma solo purché siano previste forme di cooperazione con le Regioni e di incisivo coinvolgimento delle stesse: è pertanto illegittima la norma nella parte in cui tali forme non prevede.

La Corte ha affrontato poi, in più occasioni, lo specifico tema dei regolamenti di delegificazione. Così è stata cassata (sentenza 425/2004) la norma che attribuisce al potere regolamentare statale la modifica alle tipologie di "indebitamento" e di "investimenti" degli enti locali, per violazione del principio di legalità: le disposizioni di cui si tratta si traducono, secondo la Corte, sostanzialmente in una delegificazione delle relative statuizioni che applicano alle Regioni e agli enti locali del vincolo di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione: una siffatta previsione può essere ammessa solo sulla base di previsioni legislative che predeterminino in via generale il contenuto delle statuizioni dell'esecutivo, delimitandone la discrezionalità (*cf.* sentenze n. 150/1982,

n. 384/1992, n. 301/2003), il che non è stato riscontrato nella fattispecie.

Per fattispecie normative che prevedevano regolamenti statali nei confronti di Autonomie speciali, *cf.* le sentenze nn. 38/2003 e 267/2003, con le quali sono state cassate le relative disposizioni.

E' con la sentenza n. 376/2002 che la Corte ha affrontato particolarmente a fondo - sia pure avendo riguardo al sistema delle fonti come delineato dalla Costituzione prima della riforma del Titolo V - il tema della delegificazione di leggi statali, in particolare di quelle che già operavano nelle materie di competenza regionale. Essa - ha detto la Corte - riguarda e può riguardare "solo disposizioni di leggi statali che, nelle materie regionali, già avessero carattere di norme di dettaglio cedevoli la cui efficacia si esplicava nell'assenza di legislazione regionale. La delegificazione, anzi, è in grado di introdurre, da questo punto di vista, un elemento di chiarezza: mentre in presenza di norme tutte legislative, nel cui ambito non si faceva alcuna distinzione, poteva sussistere il dubbio circa la loro natura di principio o di dettaglio, vincolante o cedevole, in presenza invece di norme regolamentari non può sussistere dubbio alcuno sull'assenza di ogni loro carattere di norme di principio, come tali vincolanti per le Regioni, e dunque sulla loro inidoneità a prevalere sulle disposizioni di leggi regionali". L'emanazione dei regolamenti statali di delegificazione, riguardanti eventualmente ambiti materiali di competenza regionale - ha chiarito la Corte - "non ha alcun effetto abrogativo né invalidante sulle leggi regionali in vigore, sia emanate in attuazione dei principi di semplificazione, sia semplicemente preesistenti, né produce effetti di vincolo per i legislatori regionali. Le norme regolamentari vanno semplicemente a sostituire, *in parte qua*, le norme legislative statali di dettaglio che già risultassero applicabili, a titolo suppletivo e cedevole, in assenza di corrispondente disciplina regionale".

La Corte, nella citata sentenza n. 376 ha peraltro chiaramente prefigurato la possibilità di pronunciarsi diversamente in futuro su eventuali nuovi regolamenti statali di delegificazione nelle materie di competenza regionale, quand'anche contenenti norme "cedevoli", ove essi fossero emanati in vigenza del nuovo Titolo V della Costituzione. La Corte - nella ripetuta sentenza - non si è posto il diverso problema della compatibilità della legge impugnata con il sistema cui ha dato vita il nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione, che ha stabilito che la potestà regolamentare spetta allo Stato solo "nelle materie di legislazione [statale] esclusiva", mentre "spetta alle Regioni in ogni altra materia".

La giurisprudenza della Corte costituzionale, quando ha avuto

riguardo a regolamenti emanati nel vigore del nuovo Titolo V, ha chiarito alcuni punti ormai consolidati, riconducibili sostanzialmente a due tipologie di pronunce: una prima tipologia è quella delle sentenze che hanno dichiarato non sussistere conflitto di attribuzione in presenza di regolamenti statali disciplinanti materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni (ovvero che non è illegittima la disposizione di legge che prevede l'adozione di norme regolamentari statali in tali materie) poiché questi regolamenti non sono idonei a vincolare il legislatore regionale, ribadendo che solo disposizioni di legge statale possono operare in tal senso, secondo quanto già enunciato con la sentenza n. 376/2002 (v. sentenze nn. 364/2003, 17/2004, 162/2004). Anche nella fondamentale sentenza n. 303/2003 la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale della previsione che autorizza il Governo a integrare e modificare il vigente regolamento: richiama al riguardo la sua precedente giurisprudenza (e la più recente sentenza n. 302/2003) in base alla quale ai regolamenti governativi adottati in delegificazione è inibito disciplinare materie di competenza regionale, perché lo strumento della delegificazione non può operare in presenza di fonti tra le quali non vi siano rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze. In un riparto così rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22/2003). Se alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, la legge stessa non può affidare ciò a fonti subordinate, neppure predeterminandone i principî di esercizio e circoscrivendone la discrezionalità.

Sul diverso tema della potestà regolamentare degli enti locali, infine, si ricorda la sentenza 372/2004, con cui la Corte ha ritenuto infondata la censura riguardante la previsione (statutaria) regionale per cui l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, potrà essere disciplinata con legge regionale per assicurare requisiti essenziali di uniformità. La norma deroga al criterio generale che riserva alla potestà regolamentare degli enti locali la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite. Ma tale deroga si inserisce nell'ambito della previsione del sesto comma dell'art. 117, secondo cui tale potestà regolamentare dell'ente locale si esplica nell'ambito delle

leggi statali e regionali, che ne assicurano i requisiti minimi di uniformità. La previsione statutaria di un regime di riserva assoluta di legge regionale anziché relativa è infatti ammissibile purché sia limitata, per non comprimere eccessivamente l'autonomia degli enti locali, ai soli casi di sussistenza di "specifiche esigenze unitarie", che possano giustificare, nel rispetto dei principi indicati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, la disciplina legislativa regionale dell'organizzazione e svolgimento delle funzioni "conferite".

4.4 Autonomia organizzativa

Nel "catalogo nascosto" dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione è senz'altro presente la materia "ordinamento degli uffici e organizzazione amministrativa delle Regioni". In numerose sentenze tale ambito viene espressamente riconosciuto, mentre in molte altre esso è presupposto; alle Regioni spetta peraltro anche la disciplina delle funzioni "non fondamentali" (spettando quella sulle "funzioni fondamentali" allo Stato) degli enti locali, nella quale possono evidentemente venire in rilievo aspetti organizzativi degli enti locali stessi. Anche agli enti locali è riconosciuto un ambito di autonomia normativa per quanto riguarda la disciplina del proprio assetto organizzativo, anche in forza della riserva di regolamento disposta in loro favore dal comma sesto dell'articolo 117 stesso.

Così, tra le espresse affermazioni di competenza delle Regioni si segnala quella che riconosce loro la piena potestà legislativa in materia di disciplina dell'accesso agli impieghi presso le Regioni e gli altri enti regionali (sentenza n. 380/2004), salvo il rispetto dei principi costituzionali posti a presidio del pubblico impiego, primo fra tutti il principio del pubblico concorso (sentenze n. 34/2004, 205/2004, 159/2005, 190/2005).

L'intervento della legislazione statale a disciplinare aspetti del pubblico impiego e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, in particolare con le leggi finanziarie, ha rappresentato un rilevante terreno per il contenzioso tra Stato e Regioni, facendo registrare un elevato numero di impugnazioni.

In alcuni casi, le questioni sollevate sono state risolte ritenendo le Regioni escluse dall'ambito di applicazione delle leggi statali impugnate in forza di un'espressa clausola di salvaguardia ovvero sulla base

dell'interpretazione da dare alle disposizioni impugnate. La sentenza n. 3/2004, ad esempio, ha dichiarato legittima una norma statale rivolta alle "amministrazioni pubbliche", in materia di pubblico impiego, interpretandola nel senso che si riferisse alle sole amministrazioni statali, citate in un precedente comma. Egualmente, la norma che prevede un regolamento statale per definire la tipologia dei servizi per i quali è possibile procedere all'"esternalizzazione" è legittima, in quanto la previsione della clausola di salvezza deve essere interpretata nell'unico modo costituzionalmente corretto, nel senso che la potestà regolamentare statale riguarda solo la competenza esclusiva statale, e quindi solo lo Stato e gli enti pubblici nazionali (17/2004).

In molti casi, la finalità perseguita da disposizioni statali (*cf.* par. 2.4) che configurano una compressione dell'autonomia organizzativa degli enti territoriali conduce la Corte a inquadrare la disciplina in materie di competenza statale, negando così che si abbia invasione nella competenza residuale delle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle autonomie territoriali.

I casi più numerosi riguardano (*cf.* par. 4.1.5.) disposizioni di legge statale - prevalentemente contenute nelle leggi finanziarie in materia di risorse umane e finanziarie - che la Corte ritiene legittime, in quanto riconducibili a principi fondamentali in materia di armonizzazione e coordinamento dei bilanci, delle spese e delle entrate dell'intera finanza pubblica, compreso il sistema tributario (art. 117, terzo e quarto comma; 119, secondo comma): esse sono dunque strumentali rispetto al fine - statale, perché "coordinamento della finanza pubblica" - di valutare la compatibilità delle spese cui si riferiscono con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione, perseguendo inoltre il fine di dare effettività al patto di stabilità interno (4/2004). Le Regioni hanno promosso i giudizi di costituzionalità accusando lo Stato di usare il coordinamento della finanza quale "grimaldello per garantire allo Stato un potere di coordinamento in materia di competenza (anche esclusiva) regionale": una ricostruzione questa che la Corte ha respinto, pur manifestando in taluni casi la consapevolezza dell'ingerenza statale.

Sono in tal modo considerate legittime le disposizioni statali che hanno fissato limiti agli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il pubblico impiego, anche regionale; quelle in materia di blocco delle assunzioni; la previsione della nullità di assunzioni in violazioni del blocco; la riduzione del personale in servizio; il ricorso alle procedure di

mobilità per la copertura dei posti disponibili; l'imposizione di limiti alle assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze; la proroga della validità delle graduatorie; i limiti alla spesa relativa al personale assunto a tempo determinato; le verifiche in merito alle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa di comparto (sentenza n. 4/2004); le norme che prevedono l'esternalizzazione dei servizi, nonché il possibile ricorso a forme di autofinanziamento da parte delle Regioni (sentenza n. 17/2004); l'obbligo di adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta¹⁸, la previsione della trasmissione dei relativi atti al fine dei controlli (avente carattere strumentale¹⁹), come pure l'obbligo degli enti locali dell'affidamento all'esterno di servizi che possano essere gestiti più economicamente (sentenza n. 36/2004); l'imposizione di un limite massimo alla crescita della spesa corrente degli enti locali, connettendo al mancato rispetto di tale limite meccanismi sanzionatori (come il divieto di assunzioni di personale a tempo indeterminato: sentenza n. 36/2004)²⁰. Anche l'obbligo imposto alle autonomie territoriali di esperire i meccanismi di mobilità del personale prima di poter procedere a nuove assunzioni è ricondotto ad espressione della potestà legislativa dello Stato di dettare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito della quale lo Stato può indicare agli enti territoriali criteri da seguire, senza che ciò costituisca ingerenza nella competenza legislativa residuale delle Regioni ovvero norma di dettaglio (sentenza n. 388/2004).

La sentenza n. 390/2004 ha poi riconosciuto la legittimità della previsione di un accordo tra Governo ed enti territoriali in sede di Conferenza unificata che fissi criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato e la sua cristallizzazione in un d.p.c.m., poiché essa attiene al coordinamento della finanza pubblica; parimenti legittimo è il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato fino

¹⁸ La Corte ha peraltro incidentalmente riconosciuto che ciò realizza un'ingerenza non poco penetrante nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa

¹⁹ In generale, la Corte afferma che, se è legittima l'ingerenza nell'attività delle Regioni a motivo del coordinamento finanziario, da ciò deriva la legittimità della trasmissione di dati a fini di controllo ad organi dello Stato: *cf.* sentenza 64/2005).

²⁰ Peraltro la Corte è sembrata a suo tempo piuttosto cauta nell'affermare tale potere, sottolineando che si trattava di vincoli imposti in via transitoria ed in vista degli obiettivi di riequilibrio, e che si trattava di un limite complessivo, che lascia agli enti libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa

all'emanazione dello stesso d.p.c.m, in quanto temporalmente limitato, ma anche e soprattutto in quanto strumentale ai fini della efficacia ed effettività della futura disciplina che scaturirà dall'accordo. E' invece illegittima la fissazione con legge statale di un "tetto" (da parte delle leggi finanziarie 2003 e 2004) al quale l'accordo demandato alla Conferenza unificata dovrà attenersi, trattandosi in questo caso di una disposizione che non si limita a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pone un precetto specifico e puntuale che si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio, privilegiare la mobilità: sentenza n. 388/2004) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

In altre decisioni limitazioni all'autonomia organizzativa degli enti territoriali trovano diverso fondamento: così il vincolo imposto alle Regioni ad acquistare - tra i pneumatici di ricambio - una quota di pneumatici ricostruiti è riconducibile a una corretta gestione dei rifiuti e dunque a esigenze di tutela ambientale (sentenza n. 378/2003). Legittime sono poi le norme statali concernenti il sistema di acquisto c.d. "CONSIP", nella parte in cui si applicano agli enti territoriali, rinvenendo il fondamento della potestà esclusiva dello Stato nella materia "tutela della concorrenza" (sentenza n. 345/2004). La norma statale che abilita gli enti locali sotto i tremila abitanti, privi di figure professionali idonee, ad attribuire a sindaco e assessori la responsabilità dei servizi e il potere per i relativi atti di natura tecnico gestionale trova invece fondamento nella competenza sulle funzioni fondamentali attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato²¹ (sentenza n. 17/2004). La previsione della nullità degli atti e dei contratti posti in essere in violazione del divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quello di investimento,

²¹ La Corte esclude, in particolare, che la norma in questione possa essere ricondotta alla competenza regionale in materia di organizzazione degli enti locali: essa ha infatti riguardo all'"organo esecutivo" comunale e alle funzioni essenziali di questo; si tratta, inoltre, di norma facoltizzante, che lascia spazio alla potestà regolamentare dei comuni in materia di organizzazione, costituzionalmente prevista.

di cui all'ultimo comma dell'art. 119 Cost., e della possibile condanna, da parte della Corte dei conti, ad una sanzione pecuniaria per gli amministratori degli enti territoriali che vi ricorrano, trova il suo fondamento nella potestà legislativa dello Stato di dare attuazione al sesto comma dell'art. 119 Cost., dal momento che configura esclusivamente alcune sanzioni per comportamenti confliggenti con il divieto affermato nella disposizione costituzionale (sentenza n. 320/2004).

Vi sono poi ambiti di disciplina di attività amministrative degli enti territoriali che, in quanto strumentali a funzioni statali (o regionali), sono disciplinate dal legislatore competente: così, ad esempio, spetta al legislatore statale - cui compete la disciplina dei profili penalistici del condono edilizio - stabilire la necessaria collaborazione da parte delle amministrazioni comunali in tema di condono edilizio, in quanto titolari di fondamentali poteri di gestione e di controllo del territorio, che costituiscono una "strumentazione indispensabile" per dare effettività alla disciplina statale, rendendo pertanto necessaria la piena collaborazione con gli organi giurisdizionali (sentenza n. 196/2004).

Sempre in tema di rapporti tra legislazione statale e regionale concernente le strutture e le funzioni amministrative, una problematica affrontata dalla Corte concerne l'utilizzo di uffici e personale della regione da parte dello Stato: nella sentenza n. 37/2003 la Corte ha ritenuto che la previsione di convenzioni straordinarie concernenti l'utilizzo di uffici e personale della regione da parte dello Stato - e di cui la legge impugnata prevedeva anche il contenuto minimo - non ledesse la competenza esclusiva regionale in materia di organizzazione, trattandosi di uno strumento bilaterale, avente valenza della previa intesa, e dunque in piena sintonia con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Va infine ricordato che si sono avute sentenze in cui la Corte ha censurato leggi regionali per invasione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; la legge regionale in materia di *mobbing* è stata ritenuta illegittima nella parte in cui prevede ipotesi tipiche di violazione di obblighi del datore di lavoro, qualora il datore di lavoro sia una pubblica amministrazione o un ente pubblico nazionale (n. 359/2003). In via generale, la Corte afferma che la potestà legislativa residuale delle Regioni a statuto ordinario in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti

responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime della stessa (sentenza n. 345/2004).

Illegittime sono anche le leggi regionali che attribuiscono funzioni a titolari di uffici o ne prevedono la partecipazione a organi regionali (sentenze n. 134/2004, n. 429/2004).

4.5 Le autonomie speciali e la “clausola di miglior trattamento”

L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 configura un particolare rapporto tra norme degli Statuti speciali e norme del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione: un rapporto di preferenza, nel momento della loro applicazione, in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia più ampie di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie; si può definire tale rapporto come una sorta di “clausola del miglior trattamento”. Prodromico all'analisi “quantitativa” del livello di autonomia e condizione quindi dell'operatività di tale rapporto tra fonti è che il loro contenuto si presti a essere valutato comparativamente, secondo una scala omogenea di grandezze (sentenza n. 314/2003). La Corte infatti può rilevare l'intrinseca disomogeneità - e conseguente non comparabilità - della disciplina prevista per le Regioni a statuto ordinario e di quella per le autonomie speciali²², negando perciò operatività alla clausola del miglior trattamento. E' il caso della decisione sul sistema di impugnazione delle leggi della regione siciliana: la Corte ha ritenuto sussistere tali elementi di differenziazione tra il sistema delineato dallo statuto speciale siciliano e quello delineato per le Regioni a statuto ordinario dalla riforma del 2001, da concludere per l'impossibilità di assegnare la prevalenza all'uno piuttosto che all'altro, alla stregua della nozione di “forma di autonomia più ampia”, e ha affermato che il sistema di impugnativa delle leggi siciliane previsto dallo Statuto speciale resta tuttora applicabile (sentenza n. 314/2003). Il caso si segnala, tra l'altro, per una sua particolarità: in due precedenti decisioni, infatti, la Corte aveva invece ritenuto possibile operare una comparazione tra il sistema di impugnazione delineato da altri

²² Nel corso del testo ogni riferimento alle Regioni a statuto speciale deve intendersi esteso ovviamente anche alle province a statuto speciale.

due statuti speciali e quello di cui al novellato articolo 127 della Costituzione, ritenendo quest'ultimo come maggiormente vantaggioso per l'autonomia speciale e concludendo pertanto per la prevalenza del sistema di impugnazione successiva previsto dalla riforma del 2001 rispetto a quello dello statuto speciale (sentenze nn. 377/2002 e 408/2002).

La clausola di miglior trattamento può estendere gli ambiti di autonomia delle Regioni a statuto speciale operando in primo luogo sul "catalogo" delle materie, attribuendo competenze legislative riconosciute alle Regioni ordinarie dal nuovo Titolo V e non comprese invece nello statuto speciale; in secondo luogo esso può operare sui limiti alla competenza legislativa delle autonomie speciali, rimasti cristallizzati nelle norme degli statuti, affievolendoli.

Sotto il primo profilo la Corte ha provveduto a integrare gli elenchi delle materie di competenza regionale contenuti negli statuti speciali: così, per quanto riguarda le materie di competenza concorrente, la Corte ha giudicato legittima una legge della regione Friuli Venezia Giulia in materia di impianti elettrici, pur non prevedendo lo statuto speciale della Regione alcuna competenza in materia: poiché spetta alle Regioni a statuto ordinario la potestà legislativa concorrente nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", la Corte riconosce la medesima potestà legislativa anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia (sentenza n. 8/2004). Nello stesso percorso argomentativo si pone il riconoscimento alla Provincia autonoma di Bolzano della potestà legislativa concorrente in materia di ordinamento della comunicazione (sentenza n. 312/2004).

Quanto al riconoscimento di nuovi ambiti di legislazione primaria in forza dell'attribuzione di una materia alla competenza residuale generale delle Regioni a statuto ordinario di cui all'articolo 117, comma quarto, la Corte ne ha affermata la possibilità in via generale, stabilendo che, ove fra le materie di competenza primaria delle autonomie speciali non siano elencate materie di competenza residuale delle Regioni ordinarie, può essere invocata l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenza n. 239/2004).

Ma, in merito alla competenza primaria delle autonomie speciali, l'operatività della clausola del miglior trattamento viene in rilievo soprattutto in termini di "resistenza": essa cioè impedisce che l'attribuzione della materia stessa alla competenza esclusiva dello Stato, ai

sensi del nuovo articolo 117 comma secondo della Costituzione, consenta la sottrazione della competenza primaria già espressamente riconosciuta dallo statuto speciale. Sotto questo profilo, infatti, la riforma evidentemente non prevede una forma di autonomia più ampia per le Regioni a statuto speciale, poiché se venisse loro applicata si registrerebbe un arretramento del livello di autonomia. Così, la Corte ha stabilito che resta attribuita alla competenza legislativa primaria della Regione Sardegna la competenza in materia di ordinamento degli enti locali, che lo statuto speciale le riconosce, non incidendo la competenza esclusiva che il nuovo articolo 117 riconosce allo Stato (n. 48/2003).

Quanto all'affievolimento dei limiti gravanti sull'esercizio della competenza legislativa regionale, la Corte lo rileva nei soli ambiti nei quali le Regioni ordinarie hanno acquisito potestà più ampie: in sostanza, quindi, l'affievolimento non sembra potersi realizzare in modo autonomo, svincolato dagli ambiti sostanziali (le materie) di legislazione.

Nella sentenza n. 536/2002 la Corte, decidendo una questione in materia di caccia sulla quale la regione a statuto speciale ha competenza primaria, ha affermato che l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante alla potestà esclusiva statale, la regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Nella successiva sentenza n. 48/2003 la Corte afferma che la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali permane in capo alla regione a statuto speciale, ma richiama il legislatore regionale al rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Al rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica fa riferimento anche la sentenza n. 29/2003 in tema di disciplina delle incompatibilità con la carica di consigliere regionale, demandata alla competenza legislativa primaria dalla stessa legge costituzionale n. 2 del 2001, di modifica dello statuto sardo; si ricorda che in tema di incompatibilità e ineleggibilità le Regioni a statuto ordinario hanno una competenza legislativa solo concorrente, e che essa è stata loro attribuita dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha modificato l'articolo 122 della Costituzione (*contra* la sentenza n.

306/2003, di cui si dirà più oltre)²³. La sentenza n. 227/2003, poi, nel riconoscere il carattere di norme fondamentali di riforma economico-sociale alle disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili, dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Trento che deroga alla legge statale. Tale orientamento è ribadito, in modo più deciso, nella sentenza n. 314/2003, in cui si afferma che indipendentemente dalla riconducibilità della competenza legislativa a materie di legislazione primaria o concorrente il legislatore regionale è tenuto al rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che secondo lo statuto speciale si impongono quale vincolo a qualunque tipo di potestà legislativa regionale. Anche la sentenza n. 425/2004, dopo aver nuovamente sancito il principio secondo il quale il vincolo delle norme di riforma economico-sociale non trova più applicazione negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie, afferma che altrettanto non può dirsi in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario, in cui l'autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti (sentenza 536/2001). Quindi, poiché il divieto di ricorrere all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento - fissato dal nuovo articolo 119, sesto comma, della Costituzione - non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, bensì enuncia un vincolo già in essere nel previgente ordinamento, ben potendo essere imposto alle Autonomie speciali come norma di riforma economico-sociale, esso si applica anche alle Regioni a statuto differenziato. Più recentemente, la sentenza n. 62/2005 ribadisce che la competenza legislativa primaria della regione a statuto speciale (nella fattispecie in materia di "edilizia ed urbanistica") deve comunque esercitarsi - quando si tratti di ambiti in cui le Regioni ordinarie non abbiano acquisito maggiori competenze - nei limiti delle norme fondamentali di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali e comunitari: nel caso di specie viene in rilievo la disciplina

²³ La sentenza n. 306/2003, concernente una legge della Regione siciliana in materia di ineleggibilità alla carica di deputato all'assemblea regionale, pur in presenza di una disposizione statutaria del tutto analoga a quella dello statuto sardo che espressamente richiama il legislatore regionale al rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, afferma che la competenza legislativa regionale in materia ha natura primaria ed è quindi sottoposta al solo rispetto dei principi ricavabili dalla Costituzione stessa in materia elettorale.

ambientale, nella quale non solo le Regioni ordinarie non hanno acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle Regioni speciali, ma, al contrario, è stata espressamente riconosciuta allo Stato una competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, sia pure in termini che non escludono il concorso di normative delle Regioni.

L'affievolimento dei limiti alla funzione legislativa sanciti - con diverse formulazioni ma sostanzialmente coincidenti - negli statuti speciali che, come è noto, sono ben più penetranti di quelli cui soggiace la competenza legislativa delle Regioni ordinarie, in forza dell'articolo 117, comma primo e terzo della Costituzione opera, invece, come si è detto, negli ambiti in cui le Regioni ordinarie abbiano acquisito maggiori competenze. E dunque, in primo luogo, in tutti gli ambiti di legislazione residuale generale di cui all'articolo 117, comma quarto della Costituzione, che rappresenta un ambito del tutto nuovo di potestà legislativa per le Regioni ordinarie. La Corte afferma, infatti, che la riforma costituzionale ha fatto venir meno - relativamente alle aree di potestà legislativa esclusiva delle Regioni autonome coincidenti con aree ora attribuite alla potestà legislativa esclusiva ("residuale") delle Regioni ordinarie (nella fattispecie, la materia è quella dello stato giuridico ed economico del personale) - il limite costituito dall'obbligo di rispettare le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Infatti - argomenta la Corte - se tale limite permanesse pur nel nuovo assetto costituzionale, la potestà legislativa esclusiva delle Regioni (e Province) autonome sarebbe irragionevolmente ristretta entro confini più angusti di quelli che oggi incontra la potestà legislativa "residuale" delle Regioni ordinarie, per le quali infatti - nelle materie di cui al quarto comma del nuovo art. 117 della Costituzione - valgono soltanto i limiti di cui al primo comma dello stesso articolo (e, se del caso, quelli indirettamente derivanti dall'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa esclusiva in "materie" suscettibili, per la loro configurazione, di interferire su quelle in esame). Il complesso di limiti alla competenza legislativa delle Regioni ordinarie costituisce quindi una particolare "forma di autonomia" che si applica anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto "più ampia" rispetto a quelle previste dai rispettivi statuti (sentenza n. 274/2003). La sentenza n. 306/2003, concernente una legge della Regione siciliana in materia di ineleggibilità alla carica di deputato all'assemblea regionale, afferma che la competenza legislativa regionale in materia ha natura primaria ed è quindi sottoposta al solo rispetto dei principi ricavabili dalla Costituzione stessa in materia elettorale.

Il “principio di resistenza” di cui si è detto con riferimento alle materie di competenza legislativa, opera anche per le più ampie competenze amministrative riconosciute da uno statuto speciale, che sono confermate anche dopo la riforma del 2001: in questo senso decide la sentenza n. 177/2004 (in materia di istruzione pubblica non statale, all’interno della quale si collocano le nuove scuole “paritarie” istituite dalla legge statale 62 del 2000). La sentenza n. 236/2004 afferma che, 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’art. 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.

La clausola di miglior trattamento consente inoltre alla Corte di ritenere che, nel silenzio degli statuti, valgano anche nei confronti delle autonomie speciali i principi e le regole, che esplicitamente consentono attività internazionali delle Regioni, risultanti dal nuovo art. 117 (sentenza n. 238/2004).

La Corte ha più volte ribadito il proprio orientamento secondo cui le disposizioni legislative statali devono essere interpretate in modo da assicurarne la conformità con la posizione costituzionalmente garantita alle autonomie speciali, 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 autonomie, fondata sullo statuto speciale e sulle relative norme di attuazione (sentenze n. 228/2003, 303/2003, 29/2004, 236/2004, 273/2004, 412/2004).

Coerentemente, si registrano sentenze di illegittimità di disposizioni statali prive di una generale clausola di salvaguardia quando esse presuppongano necessariamente la loro diretta applicabilità o impongano obblighi alle autonomie speciali, laddove la Corte escluda la possibilità di concludere diversamente in via interpretativa (sentenze nn. 91/2003, 267/2003, 145/2005).

La presenza della clausola di salvaguardia, peraltro, può non essere sufficiente a scongiurare la declaratoria di illegittimità quando, in contraddizione con tale enunciazione, si esclude il legislatore regionale da

ambiti materiali che invece ad esso spettano, sulla base delle disposizioni costituzionali e statutarie (sentenza n. 196/2004).

Né essa vale a radicare in capo alla regione o provincia autonoma nuove competenze legislative, per l'essenziale rilievo che detta clausola è inserita in atti aventi forza di legge ordinaria idonei ad integrare le competenze legislative previste dallo statuto speciale o a derogare al riparto di competenze delineato dall'art. 117 della Costituzione (sentenza n. 201/2005, in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari la cui disciplina la Corte riconduce alla materia di legislazione esclusiva statale in materia di immigrazione).

<*>

In fine di questa *Introduzione*, corre l'obbligo di scusarsi per eventuali errori ed omissioni della "mappa" che - come detto in *incipit* - si è voluto qui disegnare ²⁴: nella riduzione in scala, la precisione, oltre che certamente la ricchezza argomentativa della Corte costituzionale, ha sofferto.

Lo sforzo è stato quello di evitare di tracciare - come a suo tempo fece il Collegio dei Cartografi - "una Mappa dell'Impero che uguagliava in grandezza l'Impero e coincideva puntualmente con esso", memori dell'ammonimento del Poeta sull'inutilità di siffatta Mappa "che le Generazioni Seguenti non senza Empietà ... abbandonarono alle Inclemenze del Sole e degli Inverni" ²⁵.

²⁴ Si è detto nella *nota metodologica* della gratitudine verso chi vorrà segnalarli per una futura, migliorata edizione.

²⁵ J. L. BORGES, *Del rigore nella scienza*, in *L'artefice*, ora in *Tutte le opere*, Milano, 1984, pp.1253-4.

Nota metodologica: criteri di redazione e di ricerca

Il 19 giugno 2002 la Corte costituzionale, con sentenza n. 282 (depositata il successivo 26 giugno) si è pronunciata sulla legge della Regione Marche del 13 novembre 2001, n. 26, approvata dunque pochi giorni dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3²⁶ che ha - tra l'altro - profondamente riformato il Titolo V della parte seconda della Costituzione.

E' stata la prima volta²⁷ che la Corte è intervenuta applicando - nel merito - il nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni stabilito dalla più recente riforma costituzionale.

Da allora la Corte si è pronunciata circa 350 volte, fino alla sentenza n. 234 del 2005, l'ultima considerata in questo Quaderno. A questo riguardo è opportuno sottolineare come esuli, dalle finalità di questa ricerca, l'analisi quantitativa delle pronunce della Corte, per la quale si rinvia all'ampia letteratura esistente²⁸: il 2004 (un anno che è possibile considerare "a regime", dal punto di vista della maturità del

²⁶ D' ora in avanti: "riforma del Titolo V".

²⁷ La Corte aveva avuto occasione di intervenire in precedenza, ma con interventi o di carattere procedurale o di carattere sistemico. Così, con sentenza n. 17/2002 la Corte ha statuito l'improcedibilità dei ricorsi attivati dal Governo nella forma del previgente ricorso preventivo di costituzionalità; con sentenza n. 106/2002 la Corte si è pronunciata su una legge regionale (che denominava "Parlamento" il Consiglio) argomentando in generale anche in relazione al "nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie" in ragione del "nuovo Titolo V" (come risultante dalle modifiche del 1999 e del 2001), ma in relazione ad un atto regionale precedente ed impugnato in riferimento ai parametri precedenti. Con la sentenza 282 citata, invece, la Corte ha affrontato la nuova competenza regionale (concorrente) in tema di "tutela della salute", inesistente in questi termini prima della riforma del 2001.

²⁸ T. Groppi, *Corte costituzionale e regioni: riflessioni a margine della Conferenza stampa del 20 gennaio 2005 del Presidente della Corte costituzionale*, tratto da: Federalismi.it, n. 4/2005; Corte costituzionale, *Relazione sulla giustizia costituzionale nel 2003*, Conferenza stampa del Presidente V. Onida, gennaio 2005; Corte costituzionale, *Relazione sulla giustizia costituzionale nel 2003*, Conferenza stampa del Presidente G. Zagrebelsky, aprile 2004; E. La Loggia, *Stato-Regioni: un nuovo rapporto dettato dalla riforma federale*, intervento al Forum P.A., maggio 2004; Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSiRFA), *Secondo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*,

contenzioso) ha fatto comunque registrare circa cento pronunce (a seconda dei criteri di selezione), tra sentenze ed ordinanze²⁹.

Come già osservato nell'Introduzione, questo Quaderno segue il precedente n. 37 del 2004 "Il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni alla prova della Corte". Stessa l'ispirazione ed il materiale di

2004 (in particolare: Cap. V, G. Cerracchio, *Rapporto sul contenzioso 2003* e Cap. VI, L. Ronchetti, *La giurisprudenza costituzionale nel 2003*), tratto da: <http://www.issirfa.cnr.it>; Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSIRFA), *Decisioni della Corte Costituzionale di rilevanza costituzionale (anni 2002-2003-2004-2005)*, tratto da: <http://www.issirfa.cnr.it>; Osservatorio legislativo Interregionale, *Monitoraggio conflittualità costituzionale*, tratto da: <http://www.entra.regione.umbria.it>; Osservatorio legislativo Interregionale, *Relazione annuale sulla giurisprudenza della Corte costituzionale relativa alle regioni a statuto ordinario, Anno 2004*, aprile 2005, tratto da: <http://www.parlamentiregionali.it/>; Osservatorio legislativo Interregionale, *Elenco sentenze e ordinanze regioni a statuto ordinario (anni dal 2001 al 2005)*, tratto da: <http://www.consiglio.regione.toscana.it/>; Osservatorio legislativo Interregionale, *Elenco sentenze e ordinanze regioni a statuto speciale (anni dal 2001 al 2005)*, tratto da: <http://www.consiglio.regione.toscana.it> Regione Umbria, Monitoraggio ricorsi dall'entrata in vigore del Titolo V (vedi: <http://www.entra.regione.umbria.it/> Regione Emilia-Romagna, *Decisioni della Corte concernenti il Titolo V della Costituzione (anni dal 2002 al 2005)*, tratto dalla Banca dati "Corte Costituzionale - Titolo V" (vedi: <http://www.regione.emilia-romagna.it>); R. Brandolin, *La Corte alle prese con un nuovo parametro costituzionale (appunti preliminari)*, 2004, tratto da: <http://www.giurcost.org/studi/brandolin.html> S. Agosta, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, tratto da: [federalismi.it](http://www.federalismi.it) n.6/2004; P. Cavalieri, E. Lamarque, *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia"*, (in particolare vedi la presentazione di V. Onida), Giappichelli, 2004; A. Anzon, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in "Giur. Cost.", n.1/2003, pag 1149.

²⁹ I dati statistici tratti dalla Conferenza stampa del Presidente della Corte costituzionale evidenziano 97 giudizi di legittimità costituzionale in via principale, di cui 51 a seguito di ricorsi regionali, mentre 46 a seguito di ricorsi dello Stato. I dati contenuti nella Banca dati predisposta dalla Regione Emilia Romagna, relativi alle "decisioni della Corte Costituzionale concernenti il Titolo V della Costituzione", per il 2004, contano un totale di 89 sentenze e 14 ordinanze. Il dato desumibile dal "Monitoraggio dei ricorsi dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V", redatto dalla Regione Umbria, relativamente all'anno 2004, e con riferimento ai ricorsi in via principale e per conflitto di attribuzione promossi dalle regioni nei confronti dello Stato e viceversa, è di 78 sentenze e 21 ordinanze.

base, ma assai più ampio il materiale trattato e differenti i metodi di lavoro.

L'introduzione del Quaderno n. 37 auspicava, in fine, che una futura, ulteriore analisi della giurisprudenza costituzionale includesse anche le questioni sollevate in via incidentale, oltretutto quelle sollevate in via diretta dallo Stato o dalle Regioni. Il presente Quaderno non solo coglie quell'auspicio, ma intende andare oltre, fino a raccogliere tutta - senza eccezioni - la giurisprudenza costituzionale "di rilievo" - per così dire - per le "autonomie territoriali".

Le 350 pronunce (254 sentenze e 96 ordinanze) esaminate, sintetizzate e classificate, originano dunque non solo dai ricorsi diretti e da questioni incidentali, ma anche da conflitti di attribuzione. Il Quaderno, inoltre, include le questioni - quale che sia l'origine - che hanno coinvolto articoli del Titolo V novellato diversi dall'art. 117, sul riparto di competenze legislative: basti pensare al rilievo - forse più qualitativo che quantitativo - dell'art. 118 ed a quello - forse più quantitativo che qualitativo - dell'art. 120. Sono riportate poi le questioni sollevate, su leggi regionali, in relazione a parametri contenuti anche al di fuori del Titolo V novellato. Sono infine incluse anche le questioni che hanno coinvolto le Autonomie a Statuto speciale, e quindi fonti di rango costituzionale diverse dalla Costituzione, strettamente legate al novellato Titolo V della parte II per via della c.d. "clausola del miglior trattamento" (art. 10 l. cost. n. 3/2001).

La ricerca comprende infine anche le pronunce che - successivamente alla sentenza 282/2002 - hanno fatto applicazione dei parametri previgenti alla riforma del Titolo V. E ciò perché si è ritenuto che, benché giuridicamente tali questioni non siano ascrivibili al contenzioso post-riforma in senso giuridico (ma solo temporale), tuttavia esse si iscrivono in un quadro complessivo ed evolutivo che poteva meglio assolvere ad una finalità conoscitiva complessiva arrotondata - per così dire - per eccesso piuttosto che per difetto.

Tutte le pronunce sono ricercabili attraverso due indici che corredano il testo: il primo, meramente cronologico e sequenziale, il secondo organizzato invece per materie ed argomenti, sulla base di "descrittori" (cfr. punto 3 seguente).

La scelta redazionale di fondo è stata quella di semplificare al

massimo la sintassi delle sintesi: proprietà tecnico-giuridica, precisione e completezza sono state intenzionalmente pretermesse, privilegiando la leggibilità. La sintesi si propone solo come tramite per l'apprensione del testo originale della pronuncia, ed esiste al limitato fine di valutare facilmente e rapidamente se tale apprensione è opportuna, rispetto ai punti di interesse dello studioso o del lettore.

Le schede di sintesi sono formate da cinque elementi:

1. numero e anno della sentenza

Tali estremi sono indicati senza riferimento a mese e giorno della pronuncia e del deposito, facilmente reperibili attraverso i dati forniti.

2. una formula standard identificativa dell'origine procedurale della pronuncia, delle "parti in causa" e dell'atto in generale.

Si è optato per non inserire gli estremi identificativi - data e titolo - dell'atto (per lo più si indica genericamente: legge), essi pure ritenuti facilmente reperibili dai dati forniti. Per talune leggi - per il loro rilievo quali-quantitativo - si è optato per specificare la denominazione "corrente" (es.: legge finanziaria, "legge La Loggia"). Per le regioni a statuto ordinario si è ommesso il riferimento a quale Regione si tratta, essendosi preferito trattare la questione in termini puramente giuridici (salvo che per l'argomentazione giuridica rilevasse la singolarità della Regione a statuto ordinario: per un caso v. sentenza 533/2002): per tale motivo può apparire indicato come "ricorso della Regione" anche un ricorso in realtà presentato da più Regioni a statuto ordinario.

3. alcuni tra i 137 "descrittori" dell'indice per temi e materie.

I descrittori possono essere a volte "materie" ("tutela della salute", "immigrazione"), a volte temi ed argomenti di tipo giuridico ("competenza residuale", "potere sostitutivo"), a volte formule di sintesi ("intese, accordi e pareri"; "materie trasversali e materie-valori"). I descrittori non compaiono nelle pronunce che, pur

sintetizzate, non si caratterizzano per profili propri dei rapporti tra Stato e Regioni, ma per motivi diversi (per lo più procedurali: così, ad esempio, nella sentenza 276/2003, le cui considerazioni rilevano specie per l'ammissibilità del conflitto di attribuzione).

4. Una essenziale formula discorsiva - quanto più possibile standard - sull'esito prevalente della pronuncia e del tema principale, con l'aggiunta, in taluni casi, di qualche ulteriore elemento comunque teso a consentire una velocissima identificazione della pronuncia.

Il taglio del testo - intenzionalmente agile e volto a perseguire un "punto di equilibrio"³⁰ tra leggibilità sostanziale e proprietà formale - ha suggerito di usare, in queste supersintesi, espressioni quali la Corte "dichiara la costituzionalità/incostituzionalità", al posto delle più tecniche "la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale/ la non fondatezza della questione...". Idem dicasi per i conflitti di attribuzione, dove la sintassi utilizzata generalizza ben al di là della corretta aderenza del contenuto della pronuncia al petitum del caso di specie.

In questo contesto l'espressione "pronuncia non di merito" è stata usata non in senso tecnico-processuale, ma in senso meramente descrittivo, finalizzata com'è ad indicare - nella pronuncia cui ci si riferisce - non tanto che la Corte ha risolto la questione sulla base di parametri di tipo processuale, ma che dalla lettura della pronuncia sostanzialmente non è dato inferire apprezzabili riferimenti al merito della questione. Pertanto, può capitare che talune pronunce che dichiarano la manifesta inammissibilità della questione non siano indicate come "non di merito", perché dalla loro lettura si può evincere un'indicazione che può essere utile segnalare. Altre pronunce, ugualmente contrassegnate dalla manifesta inammissibilità, sono invece indicate come "non di merito", perché, al contrario, in esse non si colgono profili apprezzabilmente utili per interpretare la questione istituzionale che fa da sfondo.

³⁰ Per usare, fuori del tema ma nel medesimo contesto, un'espressione usata più volte della Corte.

5. La sintesi vera e propria.

Per la redazione delle sintesi si è ricorso il più possibile alle testuali espressioni estratte dalle sentenze - al fine di far “parlare la Corte” e non i curatori - ma si è evitato l’uso delle virgolette proprio delle citazioni, perché sovente - pur se non sempre - il testo è stato semplificato ed adattato alle esigenze della sintesi. Vale qui quanto osservato nel precedente Quaderno, dove veniva “doverosamente segnalato come il materiale informativo ... non intenda in alcun modo surrogare un esame diretto dei testi relativi al contenzioso costituzionale - esame assolutamente indispensabile quando si intenda approfondire le singole questioni - alla cui vastità, complessità e ricchezza di argomentazioni esso intende fungere meramente da guida e primo orientamento”.

Dove possibile, sono stati inseriti riferimenti ai c.d. obiter dicta (si veda, ad esempio, la sentenza 438/2002), nel tentativo di rendere ricercabile anche una parte di ragionamento della Corte che potrebbe trovare, con un segno o con un altro, un successivo sviluppo di interesse per il legislatore. Analogamente sono state evidenziate porzioni solo apparentemente marginali di argomentazioni che, alla luce dei successivi sviluppi avuti nella giurisprudenza della Consulta, può essere interessante rileggere (è il caso, ad esempio, della sentenza 507/2002 rispetto al tema dei finanziamenti nelle materie di competenza regionale).

Le sentenze della Corte citate nelle sintesi sono - in gran parte dei casi - quelle citate dalla Corte stessa nei testi originali delle pronunce; la loro citazione è stata mantenuta per facilitare la conoscenza del tema a proposito del quale sono evocate, che siano, o che non siano, state oggetto di sintesi nel presente Quaderno.

La sintesi non è stata talvolta effettuata in ragione delle caratteristiche di talune pronunce (il più delle volte per le pronunce di tipo prevalentemente procedurale, o per la loro sostanziale irreferibilità al quadro emergente dalle riforme costituzionali del Titolo V).

Anche nelle sintesi, per le stesse ragioni riferite sub 2, non si sono citate le leggi con i loro estremi identificativi, salvo casi peculiari, dove ciò è apparso opportuno per le caratteristiche della pronuncia (es: nella sentenza 297/2003, per la presenza di un caso non frequente di “tributo proprio” della Regione”).

Tutti e cinque gli elementi redazionali propri di ogni pronuncia sono stati finalizzati - conformemente all'origine ed alla finalità principale del lavoro - a rendere il testo quanto più possibile ricercabile, sulla base delle più diffuse funzionalità anche dei semplici programmi di videoscrittura. Pur non aspirando ad essere una vera e propria banca-dati, il contenuto testuale è agevolmente ricercabile soprattutto per l'uso di un linguaggio che è stato quanto più possibile controllato ed omogeneo. Per questo motivo, la presente edizione è corredata di un CD-ROM che contiene l'identico testo in formato elettronico.

Le sentenze sono sempre indicate (quelle oggetto di sintesi e quelli ivi citate) nella forma NN/AAAA (NN=numero; AAAA=anno), e non si confondono con le leggi (citate come NN del AAAA). La inevitabile perdita concettuale nell'uso dei descrittori (il cui numero è inevitabilmente limitato), è stata per quanto possibile recuperata nelle espressioni utilizzate nelle sintesi.

Un'ultima annotazione.

Il lavoro che si presenta non è il frutto di un'attività organica, se non limitatamente all'ultima fase redazionale. Esso è strutturalmente il risultato di un'attività di ricerca e documentazione stratificata nel tempo e discontinua: sono pertanto possibili - anche in relazione a ciò - errori e omissioni, la cui segnalazione è preziosa al fine di una nuova, migliorata edizione.

**SINTESI DELLE PRONUNCE DELLA
CORTE COSTITUZIONALE 2002-2005**

**Indice delle sintesi delle pronunce
della Corte costituzionale 2002 - 2005**

SINTESI DELLE PRONUNCE 2002	Pag. 105
Sentenza n. 282/2002	“ 107
Ordinanza n. 302/2002	“ 108
Sentenza n. 304/2002	“ 108
Sentenza n. 306/2002	“ 110
Ordinanza n. 339/2002	“ 110
Ordinanza n. 341/2002	“ 111
Sentenza n. 346/2002	“ 111
Ordinanza n. 351/2002	“ 113
Ordinanza n. 352/2002	“ 113
Ordinanza n. 358/2002	“ 113
Sentenza n. 372/2002	“ 114
Sentenza n. 373/2002	“ 115
Sentenza n. 376/2002	“ 115
Ordinanza n. 377/2002	“ 117
Ordinanza n. 380/2002	“ 118
Ordinanza n. 383/2002	“ 118
Ordinanza n. 386/2002	“ 119
Ordinanza n. 397/2002	“ 119
Sentenza n. 407/2002	“ 120
Sentenza n. 408/2002	“ 121
Ordinanza n. 412/2002	“ 122
Ordinanza n. 420/2002	“ 122
Sentenza n. 422/2002	“ 122
Sentenza n. 429/2002	“ 124
Ordinanza n. 430/2002	“ 125
Sentenza n. 438/2002	“ 125
Ordinanza n. 443/2002	“ 126
Sentenza n. 478/2002	“ 126
Ordinanza n. 479/2002	“ 128
Ordinanza n. 482/2002	“ 129
Ordinanza n. 503/2002	“ 129
Ordinanza n. 504/2002	“ 129
Sentenza n. 505/2002	“ 130

Sentenza	n. 507/2002	.....	Pag. 131
Sentenza	n. 510/2002	.....	“ 131
Ordinanza	n. 511/2002	.....	“ 132
Ordinanza	n. 515/2002	.....	“ 133
Ordinanza	n. 516/2002	.....	“ 134
Sentenza	n. 524/2002	.....	“ 134
Ordinanza	n. 526/2002	.....	“ 135
Sentenza	n. 530/2002	.....	“ 135
Sentenza	n. 533/2002	.....	“ 136
Sentenza	n. 535/2002	.....	“ 138
Sentenza	n. 536/2002	.....	“ 138
SINTESI DELLE PRONUNCE 2003			“ 141
Sentenza	n. 13/2003	.....	“ 143
Ordinanza	n. 15/2003	.....	“ 143
Ordinanza	n. 24/2003	.....	“ 143
Sentenza	n. 27/2003	.....	“ 144
Sentenza	n. 28/2003	.....	“ 144
Sentenza	n. 29/2003	.....	“ 145
Ordinanza	n. 30/2003	.....	“ 146
Sentenza	n. 37/2003	.....	“ 146
Sentenza	n. 38/2003	.....	“ 147
Sentenza	n. 39/2003	.....	“ 149
Sentenza	n. 47/2003	.....	“ 150
Sentenza	n. 48/2003	.....	“ 150
Sentenza	n. 49/2003	.....	“ 152
Ordinanza	n. 53/2003	.....	“ 153
Ordinanza	n. 67/2003	.....	“ 154
Ordinanza	n. 79/2003	.....	“ 154
Sentenza	n. 88/2003	.....	“ 154
Sentenza	n. 91/2003	.....	“ 156
Sentenza	n. 92/2003	.....	“ 157
Sentenza	n. 93/2003	.....	“ 159
Sentenza	n. 94/2003	.....	“ 160
Sentenza	n. 95/2003	.....	“ 161
Sentenza	n. 96/2003	.....	“ 161
Sentenza	n. 97/2003	.....	“ 161
Ordinanza	n. 102/2003	.....	“ 162

Sentenza	n. 103/2003	.....	Pag	162
Sentenza	n. 113/2003	.....	“	163
Sentenza	n. 114/2003	.....	“	163
Sentenza	n. 115/2003	.....	“	164
Sentenza	n. 148/2003	.....	“	164
Sentenza	n. 150/2003	.....	“	164
Ordinanza	n. 168/2003	.....	“	165
Ordinanza	n. 176/2003	.....	“	165
Sentenza	n. 186/2003	.....	“	166
Sentenza	n. 196/2003	.....	“	167
Sentenza	n. 197/2003	.....	“	171
Ordinanza	n. 200/2003	.....	“	172
Sentenza	n. 201/2003	.....	“	172
Sentenza	n. 213/2003	.....	“	174
Ordinanza	n. 216/2003	.....	“	174
Sentenza	n. 220/2003	.....	“	174
Sentenza	n. 221/2003	.....	“	176
Sentenza	n. 222/2003	.....	“	176
Sentenza	n. 223/2003	.....	“	178
Sentenza	n. 226/2003	.....	“	178
Sentenza	n. 227/2003	.....	“	179
Sentenza	n. 228/2003	.....	“	180
Ordinanza	n. 230/2003	.....	“	181
Ordinanza	n. 237/2003	.....	“	182
Sentenza	n. 241/2003	.....	“	182
Sentenza	n. 242/2003	.....	“	183
Sentenza	n. 265/2003	.....	“	184
Sentenza	n. 267/2003	.....	“	185
Sentenza	n. 270/2003	.....	“	186
Sentenza	n. 274/2003	.....	“	187
Sentenza	n. 276/2003	.....	“	188
Ordinanza	n. 281/2003	.....	“	189
Ordinanza	n. 292/2003	.....	“	189
Sentenza	n. 296/2003	.....	“	190
Sentenza	n. 297/2003	.....	“	190
Sentenza	n. 300/2003	.....	“	191
Sentenza	n. 301/2003	.....	“	192
Sentenza	n. 302/2003	.....	“	193
Sentenza	n. 303/2003	.....	“	195

Sentenza	n. 306/2003	.....	Pag. 204
Sentenza	n. 307/2003	.....	“ 205
Sentenza	n. 308/2003	.....	“ 207
Sentenza	n. 311/2003	.....	“ 208
Sentenza	n. 312/2003	.....	“ 209
Sentenza	n. 313/2003	.....	“ 211
Sentenza	n. 314/2003	.....	“ 212
Sentenza	n. 315/2003	.....	“ 213
Sentenza	n. 324/2003	.....	“ 213
Sentenza	n. 326/2003	.....	“ 215
Sentenza	n. 327/2003	.....	“ 215
Sentenza	n. 329/2003	.....	“ 216
Sentenza	n. 331/2003	.....	“ 217
Sentenza	n. 334/2003	.....	“ 218
Sentenza	n. 338/2003	.....	“ 218
Ordinanza	n. 339/2003	.....	“ 219
Ordinanza	n. 342/2003	.....	“ 220
Sentenza	n. 351/2003	.....	“ 220
Sentenza	n. 353/2003	.....	“ 220
Ordinanza	n. 357/2003	.....	“ 221
Sentenza	n. 359/2003	.....	“ 221
Sentenza	n. 361/2003	.....	“ 223
Sentenza	n. 362/2003	.....	“ 224
Sentenza	n. 363/2003	.....	“ 225
Sentenza	n. 364/2003	.....	“ 226
Ordinanza	n. 366/2003	.....	“ 227
Ordinanza	n. 368/2003	.....	“ 227
Sentenza	n. 370/2003	.....	“ 227
Sentenza	n. 372/2003	.....	“ 230
Sentenza	n. 375/2003	.....	“ 230
Sentenza	n. 376/2003	.....	“ 231
Sentenza	n. 377/2003	.....	“ 232
Sentenza	n. 378/2003	.....	“ 233
Ordinanza	n. 382/2003	.....	“ 234
SINTESI DELLE PRONUNCE 2004			“ 235
Sentenza	n. 1/2004	.....	“ 237
Sentenza	n. 2/2004	.....	“ 237

Sentenza	n.	3/2004	.....	Pag.	239
Sentenza	n.	4/2004	.....	“	240
Sentenza	n.	6/2004	.....	“	241
Sentenza	n.	7/2004	.....	“	245
Sentenza	n.	8/2004	.....	“	245
Sentenza	n.	9/2004	.....	“	246
Sentenza	n.	12/2004	.....	“	248
Sentenza	n.	13/2004	.....	“	250
Sentenza	n.	14/2004	.....	“	252
Sentenza	n.	15/2004	.....	“	254
Sentenza	n.	16/2004	.....	“	255
Sentenza	n.	17/2004	.....	“	257
Sentenza	n.	18/2004	.....	“	259
Ordinanza	n.	21/2004	.....	“	260
Sentenza	n.	26/2004	.....	“	260
Sentenza	n.	27/2004	.....	“	261
Sentenza	n.	29/2004	.....	“	262
Ordinanza	n.	31/2004	.....	“	263
Ordinanza	n.	32/2004	.....	“	264
Ordinanza	n.	33/2004	.....	“	264
Sentenza	n.	34/2004	.....	“	264
Sentenza	n.	36/2004	.....	“	265
Sentenza	n.	37/2004	.....	“	267
Ordinanza	n.	42/2004	.....	“	270
Sentenza	n.	43/2004	.....	“	270
Ordinanza	n.	45/2004	.....	“	273
Ordinanza	n.	48/2004	.....	“	273
Sentenza	n.	49/2004	.....	“	273
Sentenza	n.	69/2004	.....	“	274
Sentenza	n.	70/2004	.....	“	275
Sentenza	n.	71/2004	.....	“	275
Sentenza	n.	72/2004	.....	“	276
Sentenza	n.	73/2004	.....	“	276
Sentenza	n.	74/2004	.....	“	277
Sentenza	n.	75/2004	.....	“	278
Sentenza	n.	76/2004	.....	“	278
Ordinanza	n.	99/2004	.....	“	279
Sentenza	n.	103/2004	.....	“	280
Ordinanza	n.	104/2004	.....	“	280

Sentenza	n. 112/2004	.....	Pag. 281
Ordinanza	n. 116/2004	.....	“ 282
Ordinanza	n. 117/2004	.....	“ 282
Ordinanza	n. 118/2004	.....	“ 283
Ordinanza	n. 119/2004	.....	“ 283
Ordinanza	n. 122/2004	.....	“ 283
Sentenza	n. 129/2004	.....	“ 283
Ordinanza	n. 131/2004	.....	“ 284
Sentenza	n. 134/2004	.....	“ 284
Sentenza	n. 135/2004	.....	“ 285
Ordinanza	n. 137/2004	.....	“ 286
Sentenza	n. 140/2004	.....	“ 286
Ordinanza	n. 145/2004	.....	“ 286
Ordinanza	n. 150/2004	.....	“ 287
Ordinanza	n. 160/2004	.....	“ 287
Sentenza	n. 162/2004	.....	“ 287
Ordinanza	n. 164/2004	.....	“ 289
Sentenza	n. 166/2004	.....	“ 289
Sentenza	n. 167/2004	.....	“ 290
Sentenza	n. 172/2004	.....	“ 291
Sentenza	n. 173/2004	.....	“ 292
Sentenza	n. 176/2004	.....	“ 293
Sentenza	n. 177/2004	.....	“ 294
Sentenza	n. 179/2004	.....	“ 294
Ordinanza	n. 183/2004	.....	“ 295
Sentenza	n. 185/2004	.....	“ 296
Ordinanza	n. 193/2004	.....	“ 297
Ordinanza	n. 195/2004	.....	“ 297
Sentenza	n. 196/2004	.....	“ 297
Ordinanza	n. 197/2004	.....	“ 302
Sentenza	n. 198/2004	.....	“ 303
Sentenza	n. 199/2004	.....	“ 304
Ordinanza	n. 203/2004	.....	“ 304
Sentenza	n. 205/2004	.....	“ 305
Sentenza	n. 220/2004	.....	“ 305
Sentenza	n. 227/2004	.....	“ 306
Sentenza	n. 228/2004	.....	“ 308
Sentenza	n. 229/2004	.....	“ 309
Sentenza	n. 233/2004	.....	“ 309

Sentenza	n. 236/2004	.....	Pag. 311
Sentenza	n. 237/2004	.....	“ 313
Sentenza	n. 238/2004	.....	“ 314
Sentenza	n. 239/2004	.....	“ 316
Sentenza	n. 240/2004	.....	“ 318
Sentenza	n. 241/2004	.....	“ 319
Ordinanza	n. 243/2004	.....	“ 320
Ordinanza	n. 244/2004	.....	“ 320
Ordinanza	n. 252/2004	.....	“ 321
Sentenza	n. 255/2004	.....	“ 321
Sentenza	n. 256/2004	.....	“ 323
Sentenza	n. 258/2004	.....	“ 324
Sentenza	n. 259/2004	.....	“ 325
Sentenza	n. 260/2004	.....	“ 326
Sentenza	n. 261/2004	.....	“ 327
Ordinanza	n. 263/2004	.....	“ 328
Sentenza	n. 272/2004	.....	“ 328
Sentenza	n. 273/2004	.....	“ 330
Ordinanza	n. 274/2004	.....	“ 331
Sentenza	n. 280/2004	.....	“ 331
Sentenza	n. 282/2004	.....	“ 334
Sentenza	n. 283/2004	.....	“ 335
Sentenza	n. 286/2004	.....	“ 336
Sentenza	n. 287/2004	.....	“ 337
Sentenza	n. 288/2004	.....	“ 338
Sentenza	n. 306/2004	.....	“ 339
Sentenza	n. 307/2004	.....	“ 340
Sentenza	n. 308/2004	.....	“ 341
Sentenza	n. 316/2004	.....	“ 342
Ordinanza	n. 319/2004	.....	“ 343
Sentenza	n. 320/2004	.....	“ 343
Sentenza	n. 334/2004	.....	“ 347
Sentenza	n. 339/2004	.....	“ 349
Sentenza	n. 345/2004	.....	“ 349
Sentenza	n. 353/2004	.....	“ 351
Sentenza	n. 354/2004	.....	“ 353
Ordinanza	n. 357/2004	.....	“ 353
Ordinanza	n. 361/2004	.....	“ 353
Sentenza	n. 372/2004	.....	“ 354

Sentenza	n. 376/2004	.....	Pag. 358
Sentenza	n. 378/2004	.....	“ 358
Sentenza	n. 379/2004	.....	“ 360
Sentenza	n. 380/2004	.....	“ 363
Sentenza	n. 381/2004	.....	“ 364
Sentenza	n. 388/2004	.....	“ 366
Sentenza	n. 390/2004	.....	“ 367
Sentenza	n. 412/2004	.....	“ 369
Sentenza	n. 414/2004	.....	“ 370
Ordinanza	n. 415/2004	.....	“ 371
Ordinanza	n. 416/2004	.....	“ 371
Sentenza	n. 423/2004	.....	“ 371
Sentenza	n. 424/2004	.....	“ 375
Sentenza	n. 425/2004	.....	“ 376
Sentenza	n. 427/2004	.....	“ 379
Sentenza	n. 428/2004	.....	“ 380
Sentenza	n. 429/2004	.....	“ 383
Sentenza	n. 431/2004	.....	“ 384
Ordinanza	n. 432/2004	.....	“ 385
Ordinanza	n. 440/2004	.....	“ 385
SINTESI DELLE PRONUNCE 2005			“ 387
Ordinanza	n. 4/2005	.....	“ 389
Ordinanza	n. 6/2005	.....	“ 389
Ordinanza	n. 20/2005	.....	“ 389
Sentenza	n. 21/2005	.....	“ 389
Sentenza	n. 26/2005	.....	“ 390
Sentenza	n. 30/2005	.....	“ 391
Sentenza	n. 31/2005	.....	“ 393
Sentenza	n. 33/2005	.....	“ 396
Sentenza	n. 34/2005	.....	“ 398
Sentenza	n. 35/2005	.....	“ 399
Sentenza	n. 36/2005	.....	“ 401
Sentenza	n. 37/2005	.....	“ 403
Ordinanza	n. 40/2005	.....	“ 403
Sentenza	n. 50/2005	.....	“ 404
Sentenza	n. 51/2005	.....	“ 409
Sentenza	n. 62/2005	.....	“ 412

Sentenza	n.	64/2005	.....	Pag.	416
Sentenza	n.	65/2005	.....	“	417
Sentenza	n.	70/2005	.....	“	418
Sentenza	n.	71/2005	.....	“	418
Sentenza	n.	72/2005	.....	“	419
Sentenza	n.	73/2005	.....	“	419
Sentenza	n.	77/2005	.....	“	420
Ordinanza	n.	82/2005	.....	“	421
Sentenza	n.	95/2005	.....	“	421
Ordinanza	n.	96/2005	.....	“	422
Ordinanza	n.	103/2005	.....	“	423
Sentenza	n.	106/2005	.....	“	423
Sentenza	n.	107/2005	.....	“	424
Sentenza	n.	108/2005	.....	“	425
Sentenza	n.	111/2005	.....	“	426
Sentenza	n.	120/2005	.....	“	427
Sentenza	n.	121/2005	.....	“	428
Ordinanza	n.	127/2005	.....	“	428
Sentenza	n.	133/2005	.....	“	429
Sentenza	n.	134/2005	.....	“	430
Sentenza	n.	135/2005	.....	“	431
Sentenza	n.	145/2005	.....	“	433
Sentenza	n.	147/2005	.....	“	434
Sentenza	n.	150/2005	.....	“	435
Sentenza	n.	151/2005	.....	“	436
Ordinanza	n.	156/2005	.....	“	437
Sentenza	n.	159/2005	.....	“	438
Sentenza	n.	160/2005	.....	“	439
Sentenza	n.	161/2005	.....	“	440
Sentenza	n.	162/2005	.....	“	440
Ordinanza	n.	165/2005	.....	“	442
Ordinanza	n.	166/2005	.....	“	442
Sentenza	n.	167/2005	.....	“	443
Sentenza	n.	171/2005	.....	“	444
Sentenza	n.	172/2005	.....	“	445
Sentenza	n.	173/2005	.....	“	446
Sentenza	n.	175/2005	.....	“	447
Sentenza	n.	177/2005	.....	“	448
Ordinanza	n.	179/2005	.....	“	448

Sentenza	n. 190/2005	.....	Pag. 449
Sentenza	n. 200/2005	.....	“ 449
Sentenza	n. 201/2005	.....	“ 450
Sentenza	n. 202/2005	.....	“ 452
Sentenza	n. 203/2005	.....	“ 453
Sentenza	n. 205/2005	.....	“ 454
Ordinanza	n. 208/2005	.....	“ 455
Ordinanza	n. 209/2005	.....	“ 455
Sentenza	n. 214/2005	.....	“ 455
Ordinanza	n. 217/2005	.....	“ 457
Sentenza	n. 219/2005	.....	“ 457
Sentenza	n. 222/2005	.....	“ 459
Sentenza	n. 231/2005	.....	“ 461
Sentenza	n. 232/2005	.....	“ 463
Sentenza	n. 234/2005	.....	“ 466

INDICE PER TEMI E MATERIE

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE			
	2002	2003	2004	2005
agricoltura		186	12-14-179- 240-282-283- 440	134-150
alimentazione				95-217
ambiente e beni culturali	407-478-505- 536	94-114-222- 226-227-265- 281-307-311- 312-331-378	9-12-26-99- 112-196-197- 259-282-429	62-77-96-108- 135-161-205- 214-232
amministrazioni pubbliche			3-4	
appalti e gare		292	272	65
applicabilità della legge statale	372		176-198-199	145
apprendistato				50-51
artigianato				162
assistenza e servizi sociali		267	228-287-423- 427	106-219
attuazione e formazione di atti comunitari <i>vedi anche: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni</i>			12-283-372	
autonomie speciali	358-372-377- 380-397-408- 478-505-533- 536	28-29-37-38- 48-79-91-92- 97-103-186- 213-221-227- 228-267-274- 302-306-308- 312-314-339	8-29-32-76- 103-145-177- 196-197-198- 199-236-238- 239-273-283- 306-316-353- 376-412-425- 428	62-65-96-103- 106-133-145- 171-173-179- 201-202-203- 234
caccia	536	226-227-311- 339	99-129-220	
città metropolitane			379	
clausola del miglior trattamento	358-377-408- 536	48-103-274- 312-314-351	8-177-236- 238-239-425	62-145-201- 234
clausola di salvaguardia		91-92-221-228	17-29-236- 273-412	145
commercio			1	150
commercio con l'estero				175

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE			
	2002	2003	2004	2005
commissari di Governo <i>vedi: prefetti e commissari di Governo</i>				
competenza legislativa primaria	536	39-48-91-274-306	239-425	62
competenza residuale	510	197-274-370	1-12-37-239-255-345-354-380	107-201-205-219-222
concorrenza di competenze <i>vedi anche: materie trasversali e materie-valori; prevalente (competenza)</i>	422	39-308-370		151
concorso pubblico			34-205	159-190
confessioni religiose	346		1	
conflitto di competenza			198-199	
controlli della Corte dei Conti				64-171
controllo sugli enti locali				202
coordinamento della finanza pubblica	533	94-376	4-17-36-37-260-353-390-414-425-440	30-35-64-160
coordinamento informativo		327-376	17-229	31-35
cultura ed attività culturali			255-256-307	160
demanio	511	150	286-427	
difesa			228-229	
diritto all'abitazione		28		
edilizia <i>vedi: governo del territorio</i>				
elezioni <i>vedi: legislazione elettorale</i>				
energia			6-7-8-112	
enti locali		303	26-196-197	96
enti locali (funzioni fondamentali)			16-17-43-49-272	
enti locali (funzioni)	478	28	16-196-372	
enti pubblici nazionali		363		
equiordinazione delle autonomie territoriali		274		202-203

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE			
	2002	2003	2004	2005
federalismo fiscale	530	79-92-97-296-297-311-363-370-375-376	16-17-29-37-49-103-179-241-261-286-306-320-353-372-381-423-427-431	36-71-77-107-219-222-231
fiere e mercati		91		
finanziamenti statali	507	370	14-16-49-307-308-320-354-414-423-424	50-51-71-77-134-160-175-222-231
forma di governo regionale		196	372-379	
formazione professionale			4-9-14-71-228	34-50-51-175-219
funzioni amministrative	429-511	303-324-363-376	16-43-69-70-71-72-112-172-179-183-233-236-259-379	50-62-135-151-160-167-201-214-219
giurisdizione e norme processuali		29-67-313	18-134-316-428	50-179
governo del territorio	507-524-526	114-150-303-307-315-331-362	31-104-135-140-176-196-197-198-199-233-282-339	62-70-71-96-232
immigrazione				50-201
indirizzo e coordinamento		186	36-273	
industria	429		14	77-107
ineleggibilità e incompatibilità	383	29-201-220-223-270-306-377	376-378-379	
iniziativa economica privata			176	
interesse unitario disciplina uniforme	380-422	39-88-91-222-274-303-307-338-359-361-370	16-26-43-172-236-256-307-425	62-133-151

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE			
	2002	2003	2004	2005
intese, accordi e pareri	346-422-478-524	37-39-88-91-168-303-376	6-27-233-239-286-308-320-353-390-429	31-35-51-62-133-145-162-219-222-231-234
istruzione	533	370	13-177-308-320-380-423	26-33-34-37-120-231
lavori pubblici		292-302-303	9-233	65
legge di delega		303	280	205
legge di interpretazione autentica			376	
legislazione elettorale		48-49-196-306-377	361	173
libera circolazione	505	375	14-220-388-428	50-147-161
livelli essenziali	282-526-536	88-312-370	6-16-73-75-236-272-320-423	50
materie trasversali e materie-valori <i>vedi anche: concorrenza di competenze; prevalente (competenza)</i>	282-407-536	222-307-312	26-185-259-272-345-414-423	31-108-135-175-214-232
minoranze linguistiche	479	312		
normativa di dettaglio		303-376	4-37-261-320-345-380-388-390	205
normativa previgente	526	241-324-327-377	1-7-9-26-172-255-287-423-424	26-34-200-232
norme di attuazione di statuto speciale		38-221-302	316	179
norme facoltizzanti			3-4-15-17-26-36-37	
norme fondamentali di riforma economico-sociale		227-274-314	283-425	62-135-202
ordinamento civile	282-530	94-300-359	73-282-345-380-428	50-51-106-201-203-231-234

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE			
	2002	2003	2004	2005
ordinamento creditizio e bancario	504	241-300-301		202
ordinamento della comunicazione		308-312-324	167	151
ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali			17	173-202-203
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale		37-88-378	17-320-345-380-390	159-171-172
ordinamento e organizzazione amministrativa statale		359-363	134	26-31-37
ordinamento penale <i>vedi anche: sanzioni amministrative</i>	438	313	185-196-197	70-71-96-172
ordinamento sportivo		241	424	
ordine pubblico e sicurezza	407-438	313	6-134-162-428	95
organi degli enti locali		48-377	145	
organi delle province autonome		312		
organi regionali	304-306-383-429	29-196-223-242-270-313	2-173-378-379	
parità tra i sessi		49		
patto di stabilità			4-36-353-425	64
politica estera <i>vedi: rapporti internazionali e con l'Unione europea dello Stato</i>				
politiche sociali <i>vedi: assistenza e servizi sociali</i>				
polizia amministrativa locale		313	428	
popolazioni interessate		47	237-334	
porti	511			
potere regolamentare degli enti locali			37	
potere regolamentare regionale	429	313-324	379	
potere regolamentare statale		88-91-220-267-302-329-376	12-17-36-162-183-236-256-283-424-425	30-151-175

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE			
	2002	2003	2004	2005
potere sostitutivo		15-28-91-313	6-31-43-69-70-71-72-73-74-112-140-172-173-227-236-240	167
prefetti e commissari di Governo		38	236-428	
prevalente (competenza) <i>vedi anche: concorrenza di competenze; materie trasversali e materie-valori</i>		370	320	135-151-219-231-234-235
previdenza sociale			75-287-423	50-51-219-234
principi fondamentali	479-533	196-201-302-312-327-331-338-353-359-361-362	4-6-12-162-166-167-272-280-308-320-345-424-425	30-33-34-50-64-95-108-147-200-205-214
principi generali e costituzionali (limiti alla legislazione regionale)	397-533	29-48	129	
principio di continuità	376-383	196-223-270	13-255-308	50-162
principio di leale collaborazione	422-507	37-39-92-308	27-71-72-227-228-229-233-238-240	31-35-51-133-135-162-175-219-222-231
principio di proporzionalità ed adeguatezza		303	6-233-272	62-151
principio di sussidiarietà	478	300-301-303	6-12-43-112-172-233-236-259-423	30-50-62-151-160-219
professioni e attività professionale		353		147
profilassi		222	12	217
protezione civile	524	228-327		214
pubblico impiego	380	314	4-205-260-388	26-172-190
pubblico impiego regionale	515		260-379-380-390	171
punto di equilibrio	479	307-338	166-196-197	96-200
rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni		13-242-379	238-239-258-	175

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE			
	2002	2003	2004	2005
rapporti internazionali e con l'Unione europea dello Stato			238-239-258	
<i>referendum</i>		47	237-334-372	
regolamenti di delegificazione	376	302-303-364	378	
regolazione e coordinamento tecnico	376	7-17-36	31-35	
ricerca scientifica			166-423	31
riserva di legge		324	43-134-425	
sanzioni amministrative		361	12-428	50
sicurezza <i>vedi: ordine pubblico e sicurezza</i>				
sistema tributario e contabile dello Stato		296-297-311	76-241-381-431	21-107-234
sistema tributario e contabile regionale e locale	533	67-92-296-297-311	16-18-36-37-241-261-320-372-381-431-432	
spettacolo			255-256	205
<i>standard</i> regionali più rigorosi	407	222-227-307-331	259	62-70-108-214-232
<i>standard</i> uniformi	407-536	226-227-307-308-311-331	99-259	135-214-232
statuto della Regione	304	196	2-316-372-378-379	179
territoriali (limiti)	372			133-232
transitorietà della normativa	429-524	359	255-256-308-381-423	21-62-162
trasferimento di risorse			179	
trasporto			72-233	222
trasporto e navigazione (grandi reti)				77
turismo	511	197-375	43-286-320	107
tutela del lavoro		359-370	320-388	50-51-120-147-201-219-231-234

DESCRITTORI	SENTENZE E ORDINANZE			
	2002	2003	2004	2005
tutela del risparmio e mercati finanziari		376	308	
tutela della concorrenza		312	14-176-272-320-345	50-77-107-134-151-162-175
tutela della salute	282-510	88-103-222-307-329-331-338-353-359-361	12-162-166-380	36-62-111-147-200-217
unità giuridica ed economica <i>vedi: interesse unitario disciplina uniforme</i>				
urbanistica <i>vedi: governo del territorio</i>				
urgenti (provvedimenti)	524	39		217
variazioni territoriali		47	237-334	
vincoli ed obblighi comunitari		103-265-292	4-162-166-176-240-258-260-345-425	217-231

SINTESI DELLE PRONUNCE 2002

Sentenza n. 282/2002
(ricorso del Governo su legge della Regione)

tutela della salute
ordinamento civile
livelli essenziali
materie trasversali e materie-valori

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione che sospende determinate pratiche terapeutiche, non perché invade la competenza statale sui livelli essenziali, ma perché incide in materia di tutela della salute senza fondarsi su basi tecnico-scientifiche verificate.

La Corte giudica della legittimità di una legge regionale che disponeva la sospensione di pratiche terapeutiche. La Corte ha ribadito - nella fattispecie - come i principi fondamentali della disciplina possano trarsi non solo da leggi statali nuove, ma anche dalla legislazione statale già in vigore. Esaminando la legge regionale per verificare se vi siano titoli di intervento statale, la Corte esclude:

- la ricorrenza della materia “ordinamento civile”: altro sono infatti i principi e i criteri della responsabilità, che indubbiamente appartengono a quell’area, altro le regole concrete di condotta, la cui osservanza o la cui violazione possa assumere rilievo in sede di concreto accertamento della responsabilità, sotto specie di osservanza o di violazione dei doveri inerenti alle diverse attività, che possono essere disciplinate, salva l’incidenza di altri limiti, dal legislatore regionale;

- la ricorrenza della materia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, dove non riscontra una “materia” in senso stretto, ma una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

La Corte contesta la legge regionale non sotto tali profili, quanto piuttosto sotto quello dell’appropriatezza, e dunque sotto il profilo della sua efficacia. La legge regionale sospende, su tutto il territorio della Regione, determinate pratiche terapeutiche ed attiene alla qualità delle cure, non all’organizzazione e gestione del servizio sanitario. Essa è

ritenuta illegittima nella misura in cui - in materia di tutela della salute - incide sui diritti fondamentali della persona senza fondarsi su specifiche acquisizioni tecnico-scientifiche verificate, ma caratterizzandosi invece come una scelta legislativa dichiaratamente intesa a scopo cautelativo, in attesa di non meglio precisati, futuri accertamenti.

Ordinanza n. 302/2002

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. In considerazione dell'entrata in vigore delle modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione, la Corte restituisce gli atti al giudice rimettente perché riesamini i termini della questione.

Sentenza n. 304/2002

(ricorso del Governo avverso delibera statutaria)

**statuto della Regione
organi regionali**

La Corte esamina la prima modifica statutaria (non organica) approvata dopo la riforma costituzionale del 1999 dichiarando - tra l'altro - l'incostituzionalità della disciplina relativa alla sostituzione del Presidente in caso di morte.

La Corte si pronuncia su una questione relativa alla deliberazione legislativa statutaria nella parte in cui disciplina il caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale ed il connesso ruolo del vicepresidente. Come osserva la stessa Corte si tratta del primo ricorso proposto ai sensi dell'art. 123 della Costituzione nel testo riformato con legge costituzionale n. 1 del 1999. La Corte ha dunque occasione per chiarire diversi punti relativi all'art. 123 della Costituzione, nel nuovo testo.

Dal punto di vista procedurale la Corte ha chiarito che, ai fini della ammissibilità della questione, il termine per promuovere il controllo di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte stessa decorre dalla pubblicazione notiziale della delibera statutaria e non da quella, successiva alla promulgazione, che è condizione per l'entrata in vigore.

Sul rilievo teso a contestare la possibilità di una modifica solo parziale dello statuto vigente (approvato con legge statale) e non l'approvazione di uno statuto organico e la sua successiva modifica, la Corte non ritiene costituzionalmente illegittimo modificare (sia pure marginalmente), al di fuori del procedimento di approvazione della legge statutaria previsto dal nuovo art. 123, primo comma, della Costituzione, la vigente disciplina dello statuto di una Regione efficace, fino all'entrata in vigore di nuove leggi statutarie, per le parti non implicitamente abrogate dalla riforma costituzionale.

Quanto alla censura che contesta la previsione transitoria (fino alla approvazione del nuovo statuto regionale), per cui il vicepresidente della Giunta regionale subentra al Presidente nell'esercizio delle relative funzioni, nel caso di morte o impedimento permanente, la Corte ritiene la questione fondata.

Intanto la Corte ribadisce che l'elezione del Presidente della Giunta prevista dalla disciplina transitoria dettata dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 sia assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto.

La normativa costituzionale - è il convincimento della Corte - impone l'applicazione del principio *simul stabunt, simul cadent* per il Presidente della Regione e per il Consiglio regionale: solo e se il nuovo statuto opererà per un sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale diverso dal suffragio diretto, le Regioni saranno sciolte dall'osservanza del vincolo costituzionale di cui si parla.

La Corte rileva che la Regione, con la sua parziale innovazione statutaria, non ha operato quella diversa scelta in ordine alla forma di governo regionale che sola avrebbe potuto esonerarla dall'osservanza della regola stabilizzatrice che la Costituzione e la disciplina transitoria impongono nel caso di elezione diretta del vertice dell'esecutivo.

L'articolo 123 della Costituzione - che assoggetta attualmente la potestà statutaria regionale al solo limite dell'"armonia con la Costituzione" con formulazione meno stringente di quella precedente, che richiedeva anche l'armonia con le "leggi della Repubblica" - non solo non depotenzia, ma rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito.

La deliberazione statutaria in questione, adottata in aperto

contrasto con la disciplina costituzionale non è - secondo la Corte - “in armonia” con la Costituzione, da cui consegue la declaratoria di illegittimità.

Sentenza n. 306/2002

(conflitto di attribuzione - ricorso del Governo avverso deliberazione statutaria)

organi regionali

La Corte dichiara l'incostituzionalità della deliberazione legislativa statutaria che adotta i nomina “Parlamento” e “Deputato” al posto di quelli di “Consiglio” e “Consigliere” regionale.

La Corte, premessa un'ampia argomentazione di carattere procedurale tesa tra l'altro ad interpretare il ricorso come impugnazione di legge statutaria, cassa le disposizioni statutarie volte ad introdurre le dizioni “Parlamento” e “Deputato” accanto a quelle “Consiglio” e “Consigliere” regionale.

La Corte richiama al riguardo la sentenza n. 106/2002 rilevando come le disposizioni statutarie siano astrette dal limite della armonia con la Costituzione.

La Corte si sofferma in particolare sulla denominazione di “deputato”: a parte la disciplina del tutto eccezionale dello statuto siciliano - che si spiega per ragioni storiche - il *nomen* consigliere non è ritenuto modificabile né integrabile con quello di deputato, al quale diverse disposizioni della Costituzione, osserva la Corte, annettono carattere connotativo, al punto da identificare per suo tramite una delle due Camere di cui il Parlamento si compone. Da ciò il duplice divieto, per i Consigli regionali, di attribuire a sé il nome di Parlamento e di identificare i propri membri con quello, che possiede non minore forza evocativa, di “deputato”.

Ordinanza n. 339/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. In considerazione dell'entrata in vigore delle

modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione, la Corte restituisce gli atti al giudice rimettente perché riesamini i termini della questione.

Ordinanza n. 341/2002

(ricorso della Regione siciliana su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità di questione sollevata su un decreto-legge, in materia di ordinamento giurisdizionale, non convertito in legge.

Sentenza n. 346/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione)

confessioni religiose intese, accordi e pareri

La Corte dichiara l'incostituzionalità della disposizione regionale, che limita l'erogazione dei contributi alle confessioni religiose che hanno stipulato un'intesa con lo Stato, sulla base di parametri esterni al Titolo V.

La Corte giudica di una disposizione regionale (analoga ad altra già dichiarata incostituzionale con sentenza n. 195/1993) che condiziona l'erogazione di contributi pubblici a favore delle confessioni religiose al requisito dell'avere queste stipulato un'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione.

La Corte condivide le ragioni del remittente che ipotizzano il contrasto con i principi di eguale libertà delle confessioni (art. 8, primo comma, Cost.) e di libertà di esercizio del culto (art. 19 Cost.).

La Corte ricorda il tenore della citata sentenza n. 195/1993 dove dichiarò che “un intervento generale ed autonomo dei pubblici poteri che trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi”, ed

ha l'effetto di facilitare "le attività di culto, che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa", non può introdurre come elemento di discriminazione fra le confessioni religiose che aspirano ad usufruirne, avendone gli altri requisiti, l'esistenza di un'intesa per la regolazione dei rapporti della confessione con lo Stato.

Le intese di cui all'art. 8, terzo comma, afferma la Corte, sono lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune: non sono e non possono essere, invece, una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione, loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8, né per usufruire di norme di favore riguardanti le confessioni religiose.

La Corte conferma così il divieto di discriminazione, sancito in generale dall'art. 3 della Costituzione e ribadito, per quanto qui interessa, dall'art. 8, primo comma, risultando, in caso contrario, violata anche l'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario, e sulla quale esercita una evidente, ancorché indiretta influenza la possibilità delle diverse confessioni di accedere a benefici economici come quelli previsti dalla legge in esame.

Escluso anche che rilevi un problema di qualificazione – che può essere, in concreto, di più o meno difficile soluzione – la Corte sostiene che un requisito, quello della stipulazione di intesa, presuppone la qualità di confessione religiosa, ma non si identifica con essa. Nella specie, la Corte ricorda che possono valere i diversi criteri, non vincolati alla semplice autoqualificazione (*cfr.* sentenza n. 467/1992), che nell'esperienza giuridica vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali (è ben noto come vi siano confessioni, pur prive di intesa, che hanno però ottenuto diverse forme di riconoscimento: sentenza n. 195/1993 e ordinanza n. 379/2001); dall'altro lato, per la Corte vale la considerazione che il beneficio previsto riguarda comunque (e continuerà a riguardare anche dopo la dichiarazione di parziale incostituzionalità) solo le confessioni che "abbiano una presenza organizzata nell'ambito dei comuni ove potranno essere realizzati gli interventi previsti" dalla legge stessa, e potrà essere concesso solo in

relazione alla realizzazione delle “attrezzature di interesse comune per servizi religiosi”, definite nella legge impugnata .

Ordinanza n. 351/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione per carenza di motivazione sul rilievo della precedente entrata in vigore delle modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione.

Ordinanza n. 352/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. In considerazione dell’entrata in vigore delle modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione, la Corte restituisce gli atti al giudice rimettente perché riesamini i termini della questione.

Ordinanza n. 358/2002

(ricorso del Governo su legge della Regione Friuli Venezia Giulia)

**autonomie speciali
clausola del miglior trattamento**

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione, per carenza di motivazione.

La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione sollevata avverso la legge della Regione Friuli Venezia Giulia, in materia di deflusso minimo vitale delle derivazioni d’acqua, considerando tra l’altro la carente motivazione relativa al fatto che l’invocato articolo 117 della Costituzione (testo novellato) disciplina il riparto dei poteri legislativi tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, nonché sul se, e in quali termini, essa si applichi nei confronti della Regione retta da uno statuto di autonomia speciale.

Sentenza n. 372/2002
(ricorso incidentale su legge dello Stato)

autonomie speciali
applicabilità della legge statale
territoriali (limiti)

La Corte dichiara la costituzionalità della disposizione statale che limita per i magistrati assunti nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano l'applicazione delle disposizioni statali di favore sociale per il mutamento di sede, alla luce di parametri costituzionali esterni a quelli del Titolo V.

La Corte giudica di una disposizione statale che limita la piena applicazione della legge n. 104 del 1992 (Legge quadro sull'handicap), in particolare non riconoscendo, ai vincitori del concorso per uditore giudiziario riservato alla Provincia autonoma di Bolzano, il diritto a scegliere, ove possibile, la sede di lavoro più vicina al proprio domicilio, qualora assistano con continuità un congiunto handicappato.

La Corte riconosce preliminarmente che la legge n. 104 del 1992 ha sicuramente un particolare valore, essendo finalizzata a garantire diritti umani fondamentali, come è stato più volte affermato dalla Corte stessa anche con specifico riferimento all'art. 33, comma 5, Cost. (sentenze n. 406/1992, n. 325/1996, n. 246/1997, n. 396/1997). La sentenza tuttavia evidenzia - tra l'altro - come la stessa posizione giuridica di vantaggio prevista non sia illimitata. E, nel caso dedotto, la possibilità di applicare questa disposizione sull'intero territorio nazionale e non limitatamente al territorio della Provincia autonoma di Bolzano è preclusa dalla particolare normativa relativa ai vincitori del concorso per uditore giudiziario, che configura uno stato giuridico in parte differenziato per coloro che lo vincano; costoro, pur all'interno di un unico ruolo nazionale dei magistrati, possono essere soggetti, infatti, a normative specifiche per la tutela di rilevanti interessi collettivi, che in varia misura limitano l'espletamento dell'attività lavorativa a determinate sfere territoriali.

La Corte rileva quindi - anche in riferimento al bilinguismo da garantire nei pubblici uffici - che il limite apposto, per i magistrati assunti tramite gli speciali concorsi disciplinati dalla normativa in questione, al mutamento volontario della sede di servizio fuori dal territorio della

Provincia autonoma di Bolzano, non è irragionevole, ove si consideri l'esigenza di una particolare stabilità di questi uffici giudiziari.

Sentenza n. 373/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione)

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione che prevede procedure di selezione del personale regionale senza pubblico concorso, approvata prima della riforma costituzionale del 2001 ed in relazione a parametri esterni a quelli contenuti nel Titolo V.

Sentenza n. 376/2002

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

**regolamenti di delegificazione
principio di continuità**

La Corte dichiara la costituzionalità - alla stregua dei parametri previgenti la riforma del Titolo V - di diverse norme contenute nella legge sulla semplificazione 1999, in tema di regolamenti di delegificazione in ambiti di competenza regionale.

La Corte giudica di diverse norme contenute nella legge sulla semplificazione 1999, per le quali viene lamentato che i regolamenti di delegificazione previsti si estendano a materie e a procedimenti di competenza regionale.

La Corte dichiara di aver riguardo alle disposizioni costituzionali nel testo anteriore alla riforma recata alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

La Corte non ritiene di porsi, nel contesto affrontato, il diverso problema della compatibilità della legge impugnata con il nuovo Titolo V, che ha stabilito che la potestà regolamentare spetta allo Stato solo nelle materie di legislazione statale esclusiva, mentre "spetta alle Regioni in ogni altra materia".

D'altronde, sottolinea la Corte, mentre la sorte dei regolamenti legittimamente emanati prima della riforma, in base alla norma impugnata, discenderebbe dal principio di continuità, per cui restano in

vigore le norme preesistenti fino a quando non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di nuova competenza (sentenza n. 13/1974), le Regioni non mancherebbero di strumenti processuali per censurare regolamenti statali ritenuti in contrasto con le nuove attribuzioni, aprendo così anche la strada ad una valutazione del nuovo quadro costituzionale.

La questione relativa alla disciplina sullo sportello unico (procedimento di procedimenti) non è ritenuta fondata dalla Corte.

La Corte riassume il sistema previgente la riforma del Titolo V chiarendo che nelle materie di competenza propria delle Regioni, i principi fondamentali non potevano trarsi da atti regolamentari; le leggi regionali potevano essere abrogate, oltre che da leggi regionali sopravvenute, solo da nuove leggi statali recanti norme di principio, con le quali la legge regionale preesistente fosse incompatibile, secondo il meccanismo previsto all'art. 10 della legge n. 62 del 1953. Di conseguenza, l'intervento di regolamenti statali è di norma precluso nelle materie attribuite alle Regioni (sentenze n. 204/1991, n. 391/1991, n. 461/1992, n. 250/1996, n. 61/1997, n. 420/1999, n. 84/2001). *Idem* per i regolamenti di delegificazione, quanto meno in assenza di ragioni giustificatrici particolari (sentenze n. 465/1991 e n. 482/1995). La Corte ricorda al riguardo anche come, talvolta, si sia ammesso espressamente che potessero anche essere dettate – in mancanza di legislazione regionale – norme di dettaglio non solo di rango legislativo, ma anche regolamentari “cedevoli”, per dare esecuzione a leggi statali o a norme comunitarie operanti in materie regionali (sentenze n. 226/1986, n. 165/1989, n. 378/1995, n. 425/1999, n. 507/2000, ordinanza n. 106/2001).

La Corte ripercorre poi le numerose modifiche apportate dal legislatore statale in tema di procedure di semplificazione in ambiti di rilievo regionale, fino alla formulazione che sancisce espressamente il carattere “cedevole” della disciplina regolamentare nei confronti della normazione regionale, implicitamente confermando che i regolamenti possono riguardare materie regionali. La Corte dà una lettura di tale normativa rispettosa dei principi affermati: la sostituzione con norme regolamentari - avverte la Corte - riguarda esclusivamente le preesistenti disposizioni di leggi statali che già operavano nelle materie di competenza regionale in quanto recanti disposizioni di dettaglio cedevoli, e ciò perché norme regolamentari non possono recare principi fondamentali.

Quanto alle leggi regionali preesistenti, esse non sono abrogate a seguito delle nuove norme regolamentari. Esse potrebbero ritenersi

abrogate solo dall'entrata in vigore di nuove norme legislative statali di principio, con le quali risultino incompatibili.

La Corte conclude: l'emanazione dei regolamenti statali di delegificazione, riguardanti materie di competenza regionale, non abroga le leggi regionali in vigore, sia emanate in attuazione dei principi di semplificazione, sia semplicemente preesistenti, né produce effetti di vincolo per i legislatori regionali. Le norme regolamentari vanno semplicemente a sostituire, *in parte qua*, le norme legislative statali di dettaglio che già risultassero applicabili, a titolo suppletivo e cedevole, in assenza di corrispondente disciplina regionale. Alla luce di questa lettura la norma impugnata non incorre - secondo la Corte - nelle censure di costituzionalità.

Quanto al ricorso relativo allo sportello unico per le attività produttive, la Corte ritiene la relativa disciplina una sorta di "procedimento di procedimenti", in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. Ciò non significa però che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti. La configurazione delle competenze risulta dalla normativa previgente che non è modificata dalla disposizione impugnata, la cui modesta portata rende prive di fondamento le censure mosse per violazione delle competenze regionali.

Ordinanza n. 377/2002

(ricorso del Governo su deliberazione legislativa della Regione Valle d'Aosta)

autonomie speciali clausola del miglior trattamento

La Corte dichiara l'improcedibilità del ricorso preventivo del Governo su una deliberazione legislativa della Regione Valle d'Aosta, ritenendo applicabile - in virtù della clausola del miglior trattamento prevista dalla riforma costituzionale che ha novellato il Titolo V - il ricorso successivo sulla legge pubblicata.

La Corte dichiara l'improcedibilità del ricorso esercitato sulla delibera legislativa regionale prima che quest'ultima sia stata promulgata

e pubblicata, giudicando che la nuova disciplina posta dall'art. 127 della Costituzione novellato - che introduce il ricorso successivo - sia applicabile, a norma dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, anche al procedimento di impugnazione in via principale delle leggi della Regione autonoma Valle d'Aosta.

Ordinanza n. 380/2002

(ricorso del Governo su legge della Regione Trentino-Alto Adige)

autonomie speciali
pubblico impiego
interesse unitario/disciplina uniforme

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il processo sulla normativa della Regione Trentino-Alto Adige in tema di pubblico impiego, sulla base della rinuncia del ricorrente.

La Corte dichiara estinto il processo per conflitto di attribuzione sollevato dal Governo avverso la deliberazione della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige in materia di contrattazione per il pubblico impiego, sulla base della rinuncia del ricorrente accettata dalla controparte, presa considerando - tra l'altro - che l'interesse nazionale non costituisce più un limite generale all'esercizio delle competenze legislative regionali, e che per questo il ricorso per "mancato adeguamento" della legislazione della Regione Trentino-Alto Adige ha perso interesse.

Ordinanza n. 383/2002

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

ineleggibilità e incompatibilità
organi regionali
principio di continuità

La Corte dichiara - tra l'altro - la manifesta infondatezza della questione relativa alla normativa statale che disciplina le incompatibilità per i consiglieri regionali.

Chiamata a giudicare sulla compatibilità costituzionale della legislazione statale in tema di incompatibilità alla carica di consigliere regionale, la Corte ricorda che il nuovo testo dell'art. 122 della Costituzione, che riserva alla Regione la competenza legislativa in materia, tra l'altro, di incompatibilità dei consiglieri regionali, dà luogo solo alla possibilità di intervento legislativo della Regione, senza che però venga meno, in forza del principio di continuità, l'efficacia della normativa statale preesistente.

Ordinanza n. 386/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. In considerazione dell'entrata in vigore delle modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione, la Corte restituisce gli atti al giudice rimettente perché riesamini i termini della questione.

Ordinanza n. 397/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione Friuli Venezia Giulia)

autonomie speciali

principi generali e costituzionali (limiti alla legislazione regionale)

La Corte dichiara la manifesta infondatezza della questione sollevata su una legge in materia di piani territoriali ed espropriazione.

La Corte giudica - ritenendola manifestamente infondata - la questione relativa a norme della Regione Friuli Venezia Giulia che consentirebbero una indiscriminata reiterazione di vincoli di carattere edilizio ed una esclusione di indennizzo, nel caso che il vincolo sia reiterato, basandosi su un presupposto erroneo. La Corte - tra l'altro - sottolinea di non rinvenire neppure altre disposizioni che contengano una disciplina dello specifico settore dell'indennizzabilità o meno dei vincoli urbanistici reiterati, dettata dal legislatore regionale (Friuli Venezia Giulia), in ogni caso tenuto ad osservare i principi costituzionali desumibili dall'art. 42, terzo comma, della Costituzione ed indicati dalla sentenza della Corte n. 179/1999.

Sentenza n. 407/2002
(ricorso del Governo su legge della Regione)

ambiente e beni culturali
ordine pubblico e sicurezza
standard uniformi
standard regionali più rigorosi
materie trasversali e materie-valori

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione con la quale sono elevati, in senso più restrittivo, i limiti previsti dalla c.d. “direttiva Seveso”.

La Corte dichiara la costituzionalità di una legge regionale, con la quale sono elevati, in senso più restrittivo, i limiti di emissioni di gas nocivi prodotti da stabilimenti industriali (previsti dalla c.d. “direttiva Seveso”) impugnata: ciò sulla base della competenza esclusiva dello Stato in quanto riconducibile alle materie “sicurezza” e “tutela dell’ambiente”.

La Corte trova improprio il riferimento alla sicurezza: la connessione testuale con “ordine pubblico”, l’esclusione esplicita della “polizia amministrativa locale”, i lavori preparatori portano ad un’interpretazione restrittiva della nozione di “sicurezza pubblica”, che, secondo un tradizionale indirizzo della Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico.

Per la Corte, la disciplina delle attività a rischio di incidenti rilevanti è invece riconducibile al disposto dell’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, relativo alla tutela dell’ambiente.

L’ambiente è un “valore” costituzionalmente protetto che delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale.

I lavori preparatori relativi alla legge costituzionale n. 3 del 2001, in tema di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” inducono a considerare che l’intento del legislatore sia stato quello di riservare

comunque allo Stato il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

Si può quindi ritenere, per la Corte, che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.

Secondo la Corte, le Regioni possono ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di incidente rilevante, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati.

Sentenza n. 408/2002

(conflitto di attribuzione tra Provincia autonoma di Bolzano e Governo)

autonomie speciali clausola del miglior trattamento

La Corte dichiara cessata la materia del contendere relativa ad una deliberazione legislativa della Provincia autonoma, alla luce della clausola del miglior trattamento prevista dalla riforma costituzionale che ha novellato il Titolo V, che non consente più il previgente sistema di rinvio del Governo.

La Corte dichiara cessata la materia del contendere relativa ad un rinvio deliberato dal Governo su una deliberazione legislativa della Provincia autonoma, alla luce della clausola del miglior trattamento prevista dalla riforma costituzionale che ha novellato il Titolo V, che non ne consente più l'applicazione.

La Corte non considera più applicabili, a decorrere dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, le norme che prevedono il rinvio preventivo, in quanto la soppressione del sistema di controllo preventivo delle leggi regionali (o provinciali) si traduce in un

ampliamento delle garanzie di autonomia rispetto alla previsione statutaria (ordinanza n. 377/2002), ricordando la stretta correlazione tra le particolari forme e condizioni di autonomia di cui godono Regioni a statuto speciale e Province autonome e le modalità di impugnazione delle leggi regionali (sentenza n. 38/1957).

Ne consegue che la legge provinciale in esame può essere immediatamente promulgata dal Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, non essendo più operante l'effetto impeditivo derivante dal meccanismo di controllo preventivo del Governo, il quale peraltro ha pur sempre la facoltà di promuovere la questione nei modi previsti dal nuovo testo dell'art. 127 della Costituzione (ordinanza n. 65/2002). L'effetto satisfattivo della istanza provinciale giustifica la cessazione della materia del contendere.

Ordinanza n. 412/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione per carenza di motivazione sul rilievo della precedente entrata in vigore delle modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione.

Ordinanza n. 420/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione per carenza di motivazione sul rilievo della precedente entrata in vigore delle modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione.

Sentenza n. 422/2002

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

concorrenza di competenze
principio di leale collaborazione
interesse unitario/disciplina uniforme
intese, accordi e pareri

La Corte dichiara la costituzionalità della legge dello Stato in tema di istituzione di parchi nazionali approvata prima della riforma costituzionale del 2001 ed in relazione a parametri previgenti alla riforma del Titolo V.

La Corte giudica della legge statale che disciplina l'istituzione di parchi nazionali, sulla base di un ricorso sollevato anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, alla stregua delle norme costituzionali del Titolo V della Parte II della Costituzione nella formulazione originaria – quali in effetti invocate dalla ricorrente - non rilevando, in questa circostanza, il sopravvenuto mutamento di quadro costituzionale operato con la legge costituzionale menzionata.

La Corte tuttavia osserva che l'esito del giudizio, quale che esso sia, non pregiudica l'ambito delle nuove competenze dello Stato e della Regione. In ogni caso il rinnovato assetto delle competenze potrà essere fatto valere dallo Stato e dalle Regioni tramite nuovi atti di esercizio delle medesime, attraverso i quali essi possono prendere ciò che la Costituzione dà loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo.

Perciò, conclude la Corte, le norme che definiscono le nuove competenze legislative statali e regionali potranno, di norma, trovare applicazione nel giudizio di costituzionalità soltanto in riferimento all'esercizio delle rispettive potestà, successivo alla loro nuova definizione costituzionale.

Nel merito la Corte ricostruisce la normativa ribadendo (sentenze n. 175/1976 e n. 1031/1988), che l'istituzione di parchi nazionali avviene attraverso un complesso ed articolato procedimento che coinvolge varie competenze, sia dello Stato che delle Regioni, necessariamente e inestricabilmente connesse: il principio di “leale collaborazione” - che proprio in materia di protezione di beni ambientali e di assetto del territorio trova un suo campo privilegiato di applicazione – richiede dunque la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare rappresentazione. Osserva poi la Corte che la decisione iniziale che attiva le procedure, attenendo alla cura di un interesse non frazionabile, rileva essenzialmente della competenza statale nell'esercizio finalizzato alla tutela dei valori protetti dall'art. 9 della Costituzione. Rispetto al carattere nazionale dell'interesse ambientale e naturalistico da proteggere, la Corte ritiene contraddittorio

che sia costituzionalmente dovuto l'assenso o l'intesa regionali o locali dotati di forza giuridicamente condizionante.

Il principio di leale collaborazione potrà invece essere utilmente invocato dalla Regione in relazione ad eventuali violazioni che si verificano in momenti amministrativi successivi del complesso procedimento che la legge impugnata regola.

Sentenza n. 429/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione)

**funzioni amministrative
industria
organi regionali
potere regolamentare regionale
transitorietà della normativa**

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione in materia di consorzi industriali.

La Corte giudica sulla questione relativa alle norme che conferiscono al Presidente della Giunta regionale il potere di decretare lo scioglimento degli organi dei Consorzi per lo sviluppo industriale e dei servizi reali alle imprese operanti in Puglia.

La Corte osserva preliminarmente che le funzioni amministrative, sia relative all'assetto dei consorzi industriali, sia relative all'assetto, organizzazione e gestione di aree industriali attrezzate, sono state trasferite alle Regioni già dalla legislazione previgente, che ha previsto, tra l'altro, l'intervento legislativo della Regione ed anche il potere del Presidente della Giunta regionale di scioglimento anticipato, sia pure in casi specifici, degli organi dei consorzi.

La "legge-ponte" della Regione è ritenuta un primo momento di un più ampio intervento normativo, al cui interno è prevista una fase, rimessa alle competenze del Presidente e della Giunta regionale, di immediata esecuzione dei precetti contenuti nella legge. Si tratta di provvedimenti amministrativi assoggettabili a normale controllo giurisdizionale.

La legge della Regione - nel descritto contesto - non è estranea alle competenze regionali né reca *vulnus* all'autonomia delle amministrazioni

locali, in quanto norma organizzativa preordinata alla migliore attuazione degli obiettivi fissati alle Regioni dalla normativa statale. Si tratta infatti di misure di efficienza gestionale giustificate nella fase di transizione tra il precedente assetto delle aree di sviluppo industriale e quello che si prefigura. Sotto questi profili, quindi, la Corte non rileva lesione né del principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, né del canone della ragionevolezza, e ciò pur conducendo uno stretto scrutinio (sentenza n. 211/1998), come è d'uopo in un caso di legge-provvedimento (che è di per sé non inammissibile).

La Corte non ha poi ritenuto configurabile il pure ipotizzato contrasto con un'asserita riserva costituzionale di amministrazione in favore della Giunta regionale.

Ordinanza n. 430/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione siciliana)

La Corte dichiara la manifesta infondatezza della questione - sollevata sulla base di parametri costituzionali esterni a quelli contenuti nel Titolo V - relativa alla disciplina del reclutamento di personale già impegnato in attività di classificazione di beni culturali, in quanto fondata su un'interpretazione erroneamente restrittiva della normativa.

Sentenza n. 438/2002

(ricorso del Governo su legge della Regione Valle d'Aosta)

ordinamento penale ordine pubblico e sicurezza

La Corte dichiara la costituzionalità della normativa della Regione Valle d'Aosta in tema di case da gioco.

La Corte giudica sulla disciplina volta a costituire una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint Vincent, ed a regolarne l'attività.

La Corte premette che la situazione normativa delle case da gioco operanti nel territorio nazionale è - a suo dire - lacunosa e contrassegnata da una notevole disorganicità, ciò che richiederebbe una revisione dell'intera materia (sentenze n. 291/2001 e n. 152/1985).

La Corte ritiene la materia - così come regolamentata, in quanto tesa a sostituire una società per azioni interamente pubblica alla precedente gestione straordinaria anch'essa riferibile alla Regione - estranea a quella dell'ordinamento penale" e pertanto non fondata la questione di legittimità sollevata.

La Corte ha avuto anche occasione di argomentare incidentalmente, in tale contesto, sulla (successiva) specificazione della legge regionale che l'esercizio delle competenze avviene "nel rispetto della competenza statale in materia di ordinamento penale". Non basterebbe infatti, per ovviare ad un vizio di competenza, introdurre una disposizione - priva di un autonomo contenuto prescrittivo - che lascia in vigore l'atto normativo oggetto della censura e si limita ad affermare la salvezza della competenza statale.

Per quanto concerne poi la legislazione esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale, la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere in relazione alla norma riguardante la designazione dei componenti della costituenda società per azioni alla luce del sopravvenuto mutamento del quadro normativo regionale che include le incompatibilità all'assunzione delle cariche sociali.

Ordinanza n. 443/2002

(ricorso del Governo su legge della Regione Valle d'Aosta)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere in relazione alla disciplina del corpo valdostano dei Vigili del fuoco, alla luce della normativa regionale intervenuta che modifica o sopprime le norme impugnate.

Sentenza 478/2002

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

ambiente e beni culturali
intese, accordi e pareri
principio di sussidiarietà
autonomie speciali
enti locali (funzioni)

La Corte dichiara la costituzionalità della legge dello Stato in materia di formazione di piani paesistici, per quanto attiene la partecipazione degli enti locali.

La Corte giudica della questione sollevata avverso la legge statale in materia di beni culturali ed ambientali, che non prevedrebbe adeguate forme di partecipazione degli enti locali alle procedure di pianificazione ambientale, con riferimento ad un contenzioso relativo a comuni della Sicilia.

La Corte osserva preliminarmente che la Regione siciliana, benché disponga di una competenza legislativa esclusiva in tema di “tutela del paesaggio” e di “regime degli enti locali”, non ha disciplinato questo settore e continua, quindi, ad utilizzare la legislazione nazionale.

La Corte passa dunque a valutare se le forme di coinvolgimento degli enti locali interessati siano sufficienti ad escludere il lamentato contrasto costituzionale.

La Corte, al riguardo, ricorda di aver in più occasioni chiarito come la legge possa modificare i poteri urbanistici dei Comuni, alla condizione di non comprimerli radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia (sentenze n. 378/2000, n. 357/1998, n. 286/1997, n. 83/1997 e n. 61/1994). Con specifico riferimento ai piani paesistici regionali, la Corte (sentenza n. 378/2000) ha affermato che la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo (sentenza n. 85/1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria. Detta tutela costituisce compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato (art. 9 della Costituzione), oltre che delle Regioni e degli enti locali.

Rispetto a dette materie non può configurarsi un assorbimento nei compiti di autogestione del territorio, né tanto meno una esclusività delle funzioni comunali. Invece, attraverso i piani urbanistici il Comune può, in relazione ad esigenze locali, imporre vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali.

Quindi, se “il Comune ha diritto di partecipare, in modo effettivo e congruo, nel procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici regionali che abbiano effetti sull'assetto del proprio territorio” (sentenza

n. 83/1997), occorre tuttavia evitare che questa partecipazione possa creare situazioni di “stallo decisionale” (sentenze n. 83/1997 e n. 357/1988) che esporrebbero a gravi rischi un interesse generale tanto rilevante come la tutela ambientale e culturale.

Spetta dunque alla discrezionalità del legislatore - conclude la Corte - graduare le forme di partecipazione dei Comuni all’elaborazione dei piani paesistici regionali, ma la disciplina non potrà mai escludere o sostanzialmente estromettere tali Enti dalle decisioni riguardanti il proprio territorio.

La particolare condizione di autonomia di cui gode la Regione siciliana non costituisce eccezione a questo principio, che anzi risulta rafforzato dalla esplicita previsione del principio di sussidiarietà al primo comma dell’art. 118 Cost. nel nuovo testo.

Alla Corte non appare che il grado di coinvolgimento degli enti locali assicurato dal procedimento legislativamente previsto sia tale da violare i principi testé riaffermati, avendo potuto i Comuni partecipare sia alla fase tecnica di redazione del Piano, sia all’*iter* procedimentale di approvazione, presentando osservazioni rispetto alle quali l’amministrazione siciliana ha motivatamente risposto, provvedendo altresì a riformulare il Piano stesso. Ciò dimostra - a dire della Corte - che l’impianto legislativo statale denunciato non contiene un’illegittima compressione delle potestà comunali, dal che consegue l’infondatezza della questione prospettata.

Alla luce di tale decisione è ritenuta infondata anche altra questione connessa sollevata avverso la legge regionale siciliana sulla partecipazione al procedimento amministrativo.

Ordinanza n. 479/2002

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

principi fondamentali
punto di equilibrio
minoranze linguistiche

La Corte dichiara la costituzionalità della norma statale che non prevede la possibilità che le due parti rinuncino alla stesura degli atti nelle due lingue ivi previste.

La Corte, nel giudicare l'infondatezza della questione che ritiene - tra l'altro - spetti al legislatore eventualmente affrontare, ha occasione di rilevare come - in riferimento all'art. 111, secondo comma, della Costituzione - la disciplina statale di attuazione statutaria in tema di bilinguismo esprima un non irragionevole punto di equilibrio, individuato dal legislatore nella sua discrezionalità, tra la tutela delle minoranze linguistiche riconosciute e la garanzia della parte a un processo di ragionevole durata, punto di equilibrio che costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento (sentenza n. 312/1983).

Ordinanza n. 482/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte ordina la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, per un nuovo esame della questione in tema di DIA (denuncia di inizio attività) in materia edilizia alla luce della normativa statale più volte intervenuta.

Ordinanza n. 503/2002

(ricorso del Governo su deliberazione legislativa della Regione Sardegna)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il processo sulla questione sollevata dal Governo avverso la deliberazione legislativa della Regione Sardegna, sulla base della rinuncia del ricorrente.

Ordinanza n. 504/2002

(conflitto di attribuzione tra Regione Trentino-Alto Adige e Governo)

ordinamento creditizio e bancario

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il processo per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Trentino-Alto Adige in materia di professionalità per i componenti di organi di istituti di credito

con articolazione territoriale regionale, sulla base della rinuncia del ricorrente, motivata dal riconoscimento dello Stato della competenza legislativa regionale e dalla intervenuta legge della Regione in materia.

Sentenza n. 505/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione)

ambiente e beni culturali
libera circolazione
autonomie speciali

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione che pone limiti allo smaltimento di rifiuti pericolosi di provenienza extra-regionale, costituendo un ostacolo alla libera circolazione delle cose.

La Corte interviene in tema di limiti imposti dalla legislazione regionale allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, tornando sul principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali che vale per i soli rifiuti urbani non pericolosi e non anche per altri tipi di rifiuti, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati, per ridurre il movimento dei rifiuti stessi, correlato a quello della necessità di impianti specializzati per il loro smaltimento.

Anche se l'impugnata legge regionale pone allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale un divieto non assoluto, ma relativo, commisurato cioè ad una percentuale della capacità ricettiva delle discariche, ciò non giustifica una valutazione diversa da quella da tempo riservata alle norme che imponevano un divieto assoluto.

La norma, in quanto prevede limitazioni, seppur relative, all'introduzione di rifiuti speciali nel territorio della Regione, viola infatti l'art. 120 della Costituzione, il quale - sia nel testo originario, sia in quello introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - vieta alle Regioni di adottare provvedimenti ostacolanti la libera circolazione delle cose e pone così un limite assoluto, correlato ai beni in quanto tali e non soltanto ad una loro quantità.

Sentenza n. 507/2002

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

governo del territorio
principio di leale collaborazione
finanziamenti statali

La Corte dichiara - alla luce delle disposizioni previgenti rispetto alla novella del Titolo V - la manifesta inammissibilità del ricorso, sollevato avverso il decreto ministeriale in materia di programmazione urbanistica, in quanto non lesivo delle competenze.

La Corte esamina il conflitto sollevato dalla Regione in riferimento al decreto ministeriale che riguarda programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile, alla luce delle disposizioni costituzionali vigenti prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione.

La Corte osserva che l'atto impugnato è tale che se il programma del Comune chiamato a realizzare l'opera urbanistica è conforme allo strumento di programmazione urbanistica regionale, la sua realizzazione ricade nella competenza dei Comuni promotori e le competenze urbanistiche della Regione non ricevono alcun pregiudizio dall'apporto finanziario dello Stato. Se invece è difforme, tali competenze non subiscono menomazione, poiché esso non può essere realizzato in assenza di un'intesa con la Regione. La Corte, non rilevando pertanto lesione di competenze, dichiara il ricorso inammissibile.

La Corte si sofferma poi sull'ipotesi che l'interesse che sostiene il ricorso consista nell'acquisizione delle somme da parte della Regione, ipotesi che costituirebbe una erronea rappresentazione della disciplina finanziaria della materia. L'eventuale accoglimento del ricorso non potrebbe infatti, spiega il giudice delle leggi, comportare il dirottamento dei fondi statali verso le casse della Regione, ma al più la soppressione dell'intervento finanziario dello Stato e il dovere di rifondere le somme percepite in virtù di un titolo invalido.

Sentenza n. 510/2002

(ricorso della Regione e di Autonomie speciali su legge dello Stato)

tutela della salute
competenza residuale

La Corte dichiara l'inammissibilità della questione sollevata da Regioni verso una legge dello Stato in materia di assistenza sanitaria quando non era ancora in vigore il novellato Titolo V, ben potendo le Regioni sostituire con propria legge la disciplina contestata.

La Corte giudica l'inammissibilità della questione sollevata da Regioni verso norme statali in materia di assistenza sanitaria previgenti rispetto alla riforma del 2001. Rispetto alla tesi secondo cui, la materia "assistenza sanitaria ed ospedaliera" ed i relativi ordinamento ed organizzazione amministrativa dovrebbero essere ricondotti, alla "competenza esclusiva delle Regioni", la Corte osserva che, a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le Regioni ben possono esercitare in materia tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale, fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione.

In tal modo risulta chiara la sopravvenuta carenza di interesse delle Regioni ricorrenti all'annullamento delle disposizioni statali censurate, poiché la loro "persistenza" nell'ordinamento non preclude affatto l'adozione di apposite normative regionali in materia e non può comunque legittimare in futuro l'esecutivo a dettare i principi e gli obiettivi sulla base di una semplice intesa con le Regioni in una materia divenuta di competenza esclusiva delle Regioni.

Ordinanza n. 511/2002

(confitto di attribuzione tra Regione e Governo)

funzioni amministrative

turismo

demanio

porti

La Corte dichiara che non spetta allo Stato autorizzare il subingresso di una società nella concessione per la gestione del porto turistico.

La Corte esamina il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione avverso i provvedimenti ministeriali in ordine alla gestione delle

aree demaniali marittime situate nel territorio della Regione per finalità turistiche e ricreative, inclusa l'autorizzazione di subingresso per la gestione di un porto turistico.

La Corte ricostruisce preliminarmente il quadro normativo, reso più complesso - nel caso di specie - dall'annullamento ad opera della stessa Corte (sentenze n. 242/1997 e n. 322/2000) dell'atto statale che doveva individuare i porti e le aree di preminente interesse nazionale - in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima - esclusi dalla delega alle Regioni delle funzioni amministrative sul litorale marittimo e sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative.

La Corte sembra far prevalere la ratio normativa sul dato testuale quando non condivide l'ipotesi di una aprioristica e totale esclusione dalla operatività della delega di tutti i porti e, specificamente, dei porti turistici. Questi ultimi, infatti, rappresentano una tipica utilizzazione di aree demaniali per finalità "turistiche e ricreative".

Dal complesso ragionamento ermeneutico, la Corte ricava che, con riguardo al territorio della Regione interessata, il conferimento di funzioni operava relativamente a tutte le aree demaniali, ad eccezione di quelle ove sono costituite autorità portuali, che, costituite nei porti maggiori, riconosciuti di rilevanza economica internazionale o nazionale, esercitano fra l'altro, nell'ambito delle rispettive circoscrizioni, le funzioni di concessione dei beni del demanio.

Poiché il porto turistico interessato non fa parte della circoscrizione di competenza di un'autorità portuale, e non risulta oggetto di alcuna altra norma di esclusione dall'ambito di applicazione della delega, e poi del conferimento di funzioni alla Regione, la Corte conclude che l'atto impugnato è stato emanato in violazione delle attribuzioni della Regione medesima.

Ordinanza n. 515/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione)

pubblico impiego regionale

La Corte dichiara la manifesta infondatezza della questione sollevata su una legge che dispone l'inquadramento di personale regionale.

Ordinanza n. 516/2002*(ricorso incidentale su legge della Regione)*

Pronuncia non di merito. La Corte ordina la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, per un nuovo esame della questione in tema di DIA (denuncia di inizio attività) in materia edilizia alla luce della normativa statale più volte intervenuta.

Sentenza n. 524/2002*(ricorso della Regione su legge dello Stato)*

**governo del territorio
protezione civile
intese, accordi e pareri
urgenti (provvedimenti)
transitorietà della normativa**

La Corte dichiara tra l'altro l'incostituzionalità - alla stregua dei parametri previgenti la riforma del Titolo V - di talune norme contenute nella normativa statale in tema di interventi sul territorio a rischio idrogeologico.

La Corte giudica su diverse norme contenute in un decreto-legge per le aree a rischio idrogeologico.

La Corte ritiene la legittimità della normativa impugnata, rispondente ad esigenze unitarie ed interessi che superano l'ambito regionale, con carattere eccezionale ed acceleratorio, nonché temporaneo e provvisorio (sentenza n. 201/1987), consentendo un metodo tale da poter fare a meno di taluni pareri previsti, quando vi sia ritardo nel rendere il parere o nell'acquisire determinati atti. Incostituzionale è invece ritenuta la norma che attribuisce alle determinazioni assunte in sede di Comitato istituzionale delle Autorità di bacino (bacini idrografici di rilievo nazionale) il valore di "variante agli strumenti urbanistici", perché in contrasto con le competenze regionali in materia di pianificazione urbanistica, così come pure l'attribuzione ai comuni di funzioni diverse da quelle esclusivamente locali in materia di taglio dei boschi, materia che rientrava espressamente nella competenza regionale dell'agricoltura e foreste (art. 117 della Costituzione nel testo previgente) e non poteva

essere disposta con legge statale, occorrendo un intervento legislativo della Regione.

Ordinanza n. 526/2002

(ricorso incidentale su legge della Regione)

**governo del territorio
normativa previgente
livelli essenziali**

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione sollevata avverso la normativa regionale in tema di gestione degli alloggi di edilizia residenziale.

La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione sollevata per motivi attinenti alla motivazione del ricorso, non ravvisando - tra l'altro - alcuna dimostrazione della circostanza che quanto sancito dalla normativa impugnata superi i limiti espressivi di "livelli essenziali" di "prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", poiché di tali livelli non viene nemmeno indicata una valida fonte di determinazione. La Corte ha altresì occasione di affermare che la disciplina organica dell'assegnazione e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica costituisce, in linea di principio, espressione della competenza spettante alla Regione, anche tenuto conto della legislazione previgente.

Sentenza n. 530/2002

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2001)

**federalismo fiscale
ordinamento civile**

La Corte dichiara l'inammissibilità della questione sollevata avverso la norma statale che riduce indirettamente la possibilità per le Regioni di rinegoziare i mutui.

La Corte giudica delle disposizioni statali contenute nella legge finanziaria 2001 sotto il profilo della lesione che le Regioni ne

riceverebbero per il fatto che - innalzando il tasso di riferimento oltre il quale è attivabile la procedura di rinegoziazione dei mutui agevolati - verrebbe ridotto il numero dei mutui suscettibili di detta rinegoziazione.

La Corte premette che l'effetto finale dell'intervento del legislatore statale risulta, comunque, vantaggioso, comportando, in ogni caso, la possibilità di una riduzione (pur se in misura minore rispetto a quella originariamente prevista) del tasso di interesse convenuto. Ma ciò che più importa alla Corte di sottolineare è che la norma impugnata opera sul piano dei rapporti interprivati e non incide, pertanto, sull'autonomia finanziaria dell'ente, oggetto della garanzia costituzionale. Diversamente opinando, si perverrebbe alla paradossale conclusione che ogni rapporto nel quale la Regione possa configurarsi come debitore rileverebbe sul piano costituzionale (sentenza n. 208/2001).

Sentenza n. 533/2002

(ricorso del Governo e della Regione su legge della Provincia autonoma di Bolzano)

istruzione

principi fondamentali

autonomie speciali

coordinamento della finanza pubblica

sistema tributario e contabile regionale e locale

principi generali e costituzionali (limiti alla legislazione regionale)

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Provincia autonoma che viola il principio dell'attinenza tra i titoli di studio e l'insegnamento, nonché di quella che dispone in tema di sovracani, materia di finanza locale, sottoposta ai principi generali.

La Corte giudica della questione sollevata dalla Regione Veneto e dal Governo avverso le disposizioni legislative approvate dalla Provincia autonoma di Bolzano e concernenti i sovracani delle derivazioni di acqua a scopo idroelettrico. Il Governo ha altresì impugnato altra disposizione - contenuta nella medesima legge - che riguarda, per diversi aspetti, la disciplina dello stato giuridico degli insegnanti nelle scuole della Provincia autonoma di Bolzano. Nonostante la diversità degli oggetti, si è resa necessaria una trattazione congiunta.

In materia di insegnamento, la Corte – come rilevato dall'Avvocatura dello Stato - ritiene non derogabile dalla Provincia autonoma di Bolzano “la regola della necessaria stretta attinenza tra i titoli di studio, che danno accesso agli esami di abilitazione, e le discipline oggetto di insegnamento”, regola che costituisce un principio dell'ordinamento scolastico, rispondente “all'esigenza di ragione che vuole che la validità dell'insegnamento – e quindi dell'apprendimento di discenti – sia assicurato mediante un'idonea specifica preparazione culturale dei docenti” (sentenza n. 308/1989).

Circa la controversia tra Regione Veneto (a statuto ordinario) e la Provincia autonoma (ad autonomia speciale) la Corte ha osservato che “nelle controversie tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale o Province autonome, le norme di rango costituzionale che definiscono le rispettive attribuzioni formano un sistema coerente ed unitario. Le competenze e l'autonomia che il Titolo V della Parte II della Costituzione garantisce alle prime, considerate dal punto di vista delle seconde operano come limiti di competenza rinvenibili anche nello statuto speciale come l'altra faccia di una stessa medaglia”.

Sul merito della questione, sulla norma con cui la Provincia autonoma di Bolzano dispone che i sovracani relativi a concessioni di derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico siano versati alla Provincia contestualmente al versamento dei canoni demaniali. La Corte ha ritenuto che i sovracani non fanno parte della materia (asseritamente di competenza esclusiva) di “utilizzo delle acque” ma elementi della finanza comunale e pertanto attengono alla materia della finanza locale, di tipo concorrente, soggetta al limite dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi statali. E tali limiti non sono venuti meno per effetto della clausola di estensione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Le materie nelle quali deve essere attratta la attuale disciplina dei sovracani, e cioè la “armonizzazione dei bilanci pubblici” e il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, sono infatti qualificate dall'art. 117, terzo comma, Cost. come materie di potestà concorrente. Pur dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, dunque, la legislazione provinciale impugnata è da considerare espressione di potestà legislativa ripartita che, come già chiarito, incontra il limite dei principî desumibili dalla legislazione statale, anche da quella già in vigore (v. sentenza n. 282/2002).

La Corte ritiene lesiva - e costituzionalmente incompatibile - la previsione secondo cui i sovracanonici sono riscossi dalla Provincia autonoma di Bolzano e la conseguente loro sottrazione, non importa se solo temporanea, ai consorzi di Comuni del bacino imbrifero montano, tanto del principio della legislazione statale appena ricordato, quanto dell'autonomia finanziaria dei Comuni e, mediamente, della stessa Regione Veneto, che vede privato il proprio territorio di risorse delle quali, in base alla legge statale, avrebbe dovuto essere destinataria.

Sentenza n. 535/2002

(istanza di sospensione su conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

Questione affrontata nel merito con sentenza n. 129/2004. Qui la Corte rigetta l'istanza di sospensione per difetto delle "gravi ragioni", in relazione all'atto con cui il giudice per le indagini preliminari non convalida il disposto sequestro preventivo delle specie volatili cacciabili sulla base del presupposto della vigenza dell'analogo divieto, disapplicando la legge della Regione in materia di conservazione degli uccelli selvatici.

Sentenza n. 536/2002

(ricorso del Governo su legge della Regione Sardegna)

ambiente e beni culturali
materie trasversali e materie-valori
standard uniformi
livelli essenziali
caccia
autonomie speciali
clausola del miglior trattamento
competenza legislativa primaria

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione Sardegna che estende il periodo di caccia sul territorio regionale. L'ambiente non è una materia, ma un valore trasversale, in relazione al quale spetta allo Stato stabilire standard minimi.

La Corte giudica della legittimità di una legge della regione Sardegna che estende il periodo di caccia sul territorio regionale. Esaminando la legge regionale, la Corte osserva che l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprime “una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali”. “La tutela – prosegue la Corte - dell'ambiente non può ritenersi propriamente una “materia”, essendo invece l'ambiente da considerarsi come un “valore” costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza n. 407/2002). E, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione”. Ed oltre: “ la natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standard* minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”.

La Corte ha poi verificato se l'art. 117, secondo comma, della Costituzione, sia applicabile o meno ad una Regione a statuto speciale, tenuto anche conto della clausola della immediata applicazione alle Regioni speciali delle parti della legge costituzionale n. 3 del 2001 che prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Lo statuto speciale in questione attribuisce la materia caccia alla competenza primaria della Regione, prevedendo limiti specifici, quali il rispetto dei “principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”, delle “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”, nonché degli “obblighi internazionali”. La previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione alla potestà esclusiva statale, la Regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi

internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

In questo quadro, la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato. Entro questi limiti, la disciplina statale deve essere applicata anche nella Regione Sardegna, fermo restando che altri aspetti connessi alla regolamentazione dell'esercizio venatorio rientrano nella competenza di quest'ultima.

La legge regionale, privilegiando un preteso "diritto di caccia" rispetto all'interesse della conservazione del patrimonio faunistico che è stato più volte riconosciuto come prevalente dalla Corte non rispetta il suddetto *standard* di tutela uniforme e lede, pertanto, i limiti stabiliti dallo Statuto stesso della Regione.

SINTESI DELLE PRONUNCE 2003

Sentenza n. 13/2003

(conflitto di attribuzione tra Stato e Regione)

rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni

Questione risolta alla stregua dei parametri previgenti alla riforma del Titolo V: la Corte dichiara che non spetta alla Regione sottoscrivere la "lettera di intenti" con il Ministero degli affari esteri della Repubblica Argentina, in assenza di preventivo assenso del Governo.

La Corte - applicando i parametri previgenti alla riforma del Titolo V - risolve il conflitto di attribuzione sottoposto annullando l'atto ("lettera di intenti") sorto a seguito della sottoscrizione - da parte della Regione - di accordo con organi o enti esteri senza che la Regione abbia preventivamente informato il Governo, quindi senza la necessaria intesa o assenso: la sottoscrizione è di per sé lesiva della sfera di attribuzioni statali (sentenze n. 204/1993 e n. 290/1993; n. 212/1994; n. 332/1998). Il Governo deve infatti, ritiene la Corte, essere messo in grado, in osservanza del principio di leale cooperazione, di verificare la compatibilità di tali atti con gli indirizzi di politica estera, riservati alla competenza dello Stato (sentenza n. 332/1998).

Ordinanza n. 15/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

potere sostitutivo

Pronuncia non di merito, relativa a questione precedente la riforma costituzionale del 2001. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere in relazione al conflitto in tema, tra l'altro, di potere sostitutivo, alla luce della normativa regionale intervenuta che modifica o sopprime le norme impugnate.

Ordinanza n. 24/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il processo per

rinuncia al ricorso, sollevato in relazione alla vicenda “ENEL - Acquedotto pugliese”, alla luce della normativa statale intervenuta.

Sentenza n. 27/2003

(ricorso incidentale su legge della Regione)

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione in materia di servizio farmaceutico, approvata prima della riforma costituzionale del 2001 ed in relazione a parametri esterni a quelli contenuti nel Titolo V.

Sentenza n. 28/2003

(ricorso della Provincia autonoma di Trento su legge dello Stato)

**autonomie speciali
diritto all’abitazione
potere sostitutivo
enti locali (funzioni)**

La Corte dichiara la costituzionalità della legge dello Stato in materia di diritto all’abitazione, approvata prima della riforma costituzionale del 2001 ed in relazione a parametri esterni a quelli contenuti nel Titolo V.

La Corte interviene in tema di locazioni ad uso abitativo, sottratte, con l’intervento statale impugnato, alla disciplina dell’equo canone ed assoggettate ad un regime quasi totalmente di autonomia privata. La legge, per fronteggiare l’impatto della riforma, ha costituito un Fondo nazionale per il sostegno finalizzato alla concessione di contributi ai conduttori, da ripartire tra Regioni e province autonome, che provvedono a ripartire fra i Comuni le relative risorse.

La Corte richiama preliminarmente le sentenze n. 376/2002 e n. 422/2002, per affermare che i giudizi di legittimità costituzionale promossi prima dell’entrata in vigore della riforma del Titolo V si accertano sulla base della conformità alla Costituzione considerata nel suo assetto anteriore.

La Corte, sul merito, ritiene poi - alla stregua dunque dei parametri costituzionali previgenti - legittimo l’intervento sostitutivo dello Stato che sia strumentale rispetto all’adempimento, da parte di Regioni o Province

autonome, di obblighi correlati a interessi costituzionalmente tutelati, costituenti limiti alla loro autonomia (sentenze n. 177/1988, n. 85/1990). Ed in tale categoria la sentenza n. 520/2000 ha appunto annoverato gli interessi coinvolti dalla normativa impugnata, in tema di diritto all'abitazione - con dotazione di Fondi - e di potere sostitutivo in materia.

La Corte statuisce che la Provincia autonoma di Trento - ricevute le risorse provenienti dal Fondo nazionale per gli scopi perseguiti dalla legge statale - debba rispettare la destinazione impressa loro da tale legge, che ne prevede la distribuzione, ad opera degli enti locali di base, ai conduttori aventi i prescritti requisiti minimi. La Corte ritiene anche che l'individuazione degli enti locali di base, come terminali della distribuzione dei contributi, sia strettamente collegata alle ragioni per le quali la legge statale ha istituito il Fondo nazionale; viene ricordato poi come la sentenza n. 520/2000 abbia posto in luce il riconoscimento - effettuato da quella legge - del ruolo fondamentale degli enti locali per il soddisfacimento del diritto all'abitazione.

Sentenza n. 29/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione Sardegna e Stato)

organi regionali

giurisdizione e norme processuali

ineleggibilità ed incompatibilità

autonomie speciali

principi generali e costituzionali (limiti alla legislazione regionale)

La Corte dichiara che spetta allo Stato giudicare definitivamente in materia di ammissione, ineleggibilità e di incompatibilità dei membri del Consiglio regionale.

La Corte interviene nel conflitto sollevato dalla Regione Sardegna avverso le pronunce del Tribunale di Cagliari, in tema di decadenza di un consigliere regionale sardo per sopraggiunta incompatibilità con la carica sopravvenuta di parlamentare nazionale.

La Corte dichiara che spetta allo Stato - e dunque non ai Consigli regionali, anche di Regioni a statuto speciale - il giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei loro componenti e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

La Corte puntualizza che le norme legislative e dei regolamenti interni - che parlano di un “giudizio definitivo” delle assemblee elettive regionali sulla verifica dei poteri e sulle contestazioni e i reclami elettorali - vanno intese, conformemente alla Costituzione, come riferite alla fase “amministrativa” del contenzioso elettorale e non escludono la successiva eventuale fase giurisdizionale, non potendo le norme regionali disciplinare la giurisdizione né escluderla. Ciò - chiarisce ancora la Corte - deriva dal principio secondo il quale “la tutela giurisdizionale è a tutti garantita (art. 24 Costituzione) ed è affidata agli organi previsti dagli artt. 101 e seguenti della Costituzione”. A fronte di questo diritto, il cui nucleo essenziale costituisce un “principio supremo” dell’ordinamento costituzionale (sentenza n. 18/1982), non può invocarsi l’articolo 66 della Costituzione, che attribuisce alle Camere il giudizio sui titoli di ammissione dei propri membri, perché la forza derogatoria che a tale norma venga attribuita non potrebbe estendersi al di là della specifica situazione regolata.

Per la Corte, infine non vale richiamare la modificazione profonda della posizione e delle funzioni delle Regioni e dei Consigli regionali, intervenuta da ultimo con la riforma del Titolo V. Altro è - per la Corte - il potere di disciplinare sostanzialmente le cause di ineleggibilità e di incompatibilità, altro il potere di disciplinare l’esercizio della giurisdizione nella stessa materia, potere che alla Regione Sardegna, come alle altre Regioni a statuto speciale od ordinario, non spetta, essendo riservato alla competenza del legislatore statale.

Ordinanza n. 30/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione siciliana e Governo)

La Corte dichiara la manifesta inammissibilità del ricorso avverso l’atto che disciplina le modalità di versamento delle imposte sostitutive, in quanto inidoneo a determinare effetti lesivi delle prerogative garantite alla Regione siciliana (salvo pretese derivanti da eventuali altre violazioni).

Sentenza n. 37/2003

(ricorso della Regione Friuli Venezia Giulia su legge dello Stato)

intese, accordi e pareri
principio di leale collaborazione

autonomie speciali
ordinamento ed organizzazione amministrativa regionale

Questione risolta alla stregua dei parametri previgenti alla riforma del Titolo V: la Corte giudica costituzionale la disciplina statale dei lavori socialmente utili, alla luce della previsione di convenzioni bilaterali tra Stato e Regione.

La Corte interviene sulla disciplina statale dei lavori socialmente utili e, segnatamente, del loro finanziamento, alla stregua dei parametri previgenti alla riforma del Titolo V. La Corte non ritiene la normativa lesiva delle prerogative regionali, perché la Regione Friuli Venezia Giulia non potrebbe ritenersi coinvolta suo malgrado in una situazione di utilizzazione dei propri uffici tale da compromettere la sua prerogativa di organizzarli in via autonoma.

La Corte ritiene dunque legittima la norma statale poiché, ove pure potesse ritenersi che, attraverso lo strumento della convenzione straordinaria, essa consenta allo Stato di avvalersi di personale regionale, ciò ben può verificarsi sulla base di un “accordo” con la Regione interessata, ravvisabile anche nella forma della “previa intesa” (sentenza n. 207/1996): la disposizione in questione non solo ha tale valenza, ma è in piena sintonia con il principio di leale collaborazione (sentenza n. 393/2000, proprio in tema di utilizzo di personale regionale da parte dello Stato). La previsione di convenzioni bilaterali tra Stato e Regione Friuli Venezia Giulia, dunque, anche se predeterminate nel contenuto dalla legge statale, non intacca l’autonomia della Regione. E ciò anche in relazione al profilo finanziario, essendo il relativo coordinamento assicurato dall’esistenza della convenzione, il cui carattere bilaterale assicura alla Regione piena possibilità di autonoma determinazione, anche per quanto riguarda i riflessi sulla finanza regionale.

Sentenza n. 38/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione Valle d’Aosta e Governo)

autonomie speciali
prefetti e commissari di Governo
norme di attuazione di statuto speciale

La Corte dichiara che non spetta allo Stato stabilire con regolamento che

determinati compiti spettanti al prefetto sono riferiti, per la Regione Valle d'Aosta, al presidente della commissione di coordinamento, anziché al Presidente della Regione stessa.

Il conflitto, di cui la Corte è investita dalla Regione Valle d'Aosta, sorge a seguito del regolamento statale per la semplificazione in materia di riconoscimento di persone giuridiche private "ultraregionali", segnatamente nella parte in cui si attribuiscono, al presidente della prevista commissione di coordinamento, le funzioni che nelle altre Regioni sono attribuite al prefetto, comprimendo così le funzioni che lo Statuto della Valle d'Aosta assegna invece al Presidente della Giunta regionale.

La Corte preliminarmente ricostruisce le vicende relative alla soppressione, in Valle d'Aosta, della figura del prefetto come rappresentante nel territorio provinciale dell'autorità governativa. L'impostazione era ispirata evidentemente alla concezione dell'"autogoverno", per cui la rappresentanza dell'autorità governativa nella Regione era rimessa all'organo localmente eletto, il quale in tale sua qualità agiva non come vertice dell'ente autonomo, titolare di funzioni separate in via di principio da quelle conservate in capo allo Stato centrale, ma piuttosto come esponente elettivo dell'apparato pubblico visto nella sua unità, investito direttamente, sotto la direzione del Governo centrale, anche delle funzioni di competenza statale esercitate nell'ambito del territorio regionale, oltre che di funzioni devolute all'ente di autonomia. Concezione, questa, che, ricorda la Corte, pur avendo ispirato, in particolare, lo statuto speciale per la Sicilia, oltre che quello per la Valle d'Aosta, non si è poi tradotta integralmente nel disegno della Costituzione repubblicana: nella quale si iscriveva piuttosto la linea del cosiddetto "doppio binario", che accosta sul medesimo territorio organi e uffici degli enti autonomi ad organi ed uffici decentrati dell'amministrazione statale.

Tuttavia la regola dell'esercizio da parte del Presidente della Regione delle funzioni prefettizie – anche se, eventualmente, derogabile, non essendo stata integralmente trasfusa nello statuto – potrebbe subire deroghe solo in forza di un provvedimento legislativo, adottato secondo la procedura prevista per le norme di attuazione, e non ad opera di una legge ordinaria (sentenze n. 180/1980 e n. 237/1983): tanto meno, dunque, ad opera di un semplice regolamento, come quello qui impugnato, sia pure di "delegificazione".

Sentenza n. 39/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione siciliana e Stato)

urgenti (provvedimenti)
interesse unitario/disciplina uniforme
principio di leale collaborazione
intese, accordi e pareri
concorrenza di competenze
competenza legislativa primaria

La Corte dichiara, alla luce del regime previgente alla riforma del Titolo V, che spetta allo Stato provvedere in tema di emergenza idrica, attese le adottate forme di consultazione.

La Corte esamina il conflitto sollevato dalla Regione siciliana avverso all'ordinanza del della protezione civile per fronteggiare l'emergenza idrica in talune Province siciliane, alla luce del previgente Titolo V della Costituzione. La Corte riconosce che situazioni di emergenza, specialmente connesse a calamità naturali, possono giustificare interventi statali straordinari suscettibili anche di arrecare compressioni della sfera di autonomia regionale (sentenze n. 520/1995 e n. 127/1995). Sotto il profilo degli obiettivi la Corte non ritiene illegittimo l'intervento statale, pur se attinente a materie di competenza regionale, in quanto il concorso dello Stato, anche sotto l'aspetto finanziario, non è, di per sé, lesivo delle attribuzioni della ricorrente, dal momento che ha carattere di straordinarietà e risponde anche ad interessi della comunità nazionale, essendo finalizzato, attraverso una sollecita iniziativa di carattere unitario, al superamento in tempi ristretti della situazione di emergenza ed al contenimento dei rischi esistenti in una porzione del territorio nazionale.

L'“emergenza” tuttavia non legittima di per sé il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale e quindi l'esercizio del previsto potere di ordinanza deve risultare circoscritto in modo tale da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali.

Il prospettato quadro legislativo, per l'esistenza di competenze inestricabilmente connesse, postula dunque forme di concertazione e di leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali (sentenza n. 422/2002) ed è alla sua luce che la Corte interpreta l'ordinanza in oggetto, in modo tale che, nei casi di dubbi applicativi, le funzioni conferite

risultino “proporzionate alla concreta situazione da fronteggiare”, senza così vulnerare il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali (sentenza n. 127/1995).

Le disposizioni contestate appaiono alla Corte tutte ispirate ad un rigoroso criterio collaborativo, da applicare anche dove non testualmente enunciato, in modo che risulti congruo e proporzionato un intervento statale che, ancorché per fronteggiare una situazione di emergenza, interferisce pur sempre con competenze regionali, per di più di carattere primario. La Corte tra l’altro rileva che dal preambolo dell’ordinanza si ricava che l’atto è stato emanato dal Ministro dell’interno dopo avere sentito, tra gli altri, anche la Regione siciliana, cosicché si deve considerare formalmente acquisita la preventiva consultazione della Regione siciliana in ordine ai diversi aspetti dell’ordinanza medesima.

Sentenza n. 47/2003

(ricorso incidentale su legge della Regione)

referendum

popolazioni interessate

variazioni territoriali

La Corte dichiara l’incostituzionalità della legge della Regione che istituisce un nuovo comune sulla base di un referendum limitato alla sola frazione distaccata non già in forza di una determinazione motivata, bensì in pedissequa applicazione di una norma che, limitando a priori l’ambito della consultazione, risulta costituzionalmente illegittima, insieme con la legge de qua.

Sentenza n. 48/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione Sardegna)

autonomie speciali

clausola del miglior trattamento

organi degli enti locali

legislazione elettorale

competenza legislativa primaria

principi generali e costituzionali (limiti alla legislazione regionale)

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione Sardegna che scioglie anticipatamente i consigli delle autonomie, al di fuori di ogni ipotesi di predeterminazione in via generale delle condizioni di scioglimento.

La Corte giudica sul ricorso attivato dal Governo sulla legge della Regione Sardegna che prevede che si proceda all'elezione degli organi delle nuove Province istituite, e stabilisce altresì che decadano di diritto quelli delle Province preesistenti.

Il ricorrente, pur riconoscendo che la Regione gode di competenza legislativa primaria nella materia dell'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, e che rientra perciò nelle competenze della stessa l'istituzione di nuove Province (sentenza n. 230/2001), ritiene che lo Stato abbia legislazione esclusiva in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" e dunque di scioglimento dei consigli, prevedendo competenze, tempi e procedure.

La Corte fa riferimento alla "clausola del miglior trattamento" per cui le disposizioni del nuovo Titolo V non si applicano alle Regioni ad autonomia speciale, se non per "le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" (ordinanza n. 377/2002, sentenze n. 408/2002, 533/2002 e 536/2002). Dunque ritiene la competenza propria della Regione a livello primario potendo la Regione sostituire, limitatamente al proprio territorio, le norme statali con norme regionali.

La materia elettorale è poi ritenuta dalla Corte compresa in quella degli "enti locali". La configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi, e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi, la loro durata in carica, i casi di scioglimento anticipato, sono aspetti di questa materia: anche se, come è evidente, diversi e diversamente intensi possono essere i vincoli per il legislatore regionale derivanti dall'esigenza di rispettare i principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico, quando l'intervento legislativo tocca i delicati meccanismi della democrazia locale, e ciò alla luce non solo della legislazione regionale ma anche dalla giurisprudenza della stessa Corte (sentenza n. 105/1957, sentenza n. 84/1997).

La Corte esamina dunque il quesito alla sola luce dei limiti che pone lo statuto speciale ed essenzialmente del limite dell'armonia con la

Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra cui vi è quello per cui la durata in carica degli organi elettivi locali non è liberamente disponibile da parte della Regione nei casi concreti.

La Corte sancisce un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali. Un'abbreviazione di tale mandato può bensì verificarsi (per l'impossibilità di funzionamento degli organi o per il venir meno dei presupposti di "governabilità", in ipotesi di gravi violazioni o di gravi situazioni di pericolo per la sicurezza pubblica) ma sono ipotesi eccezionali che debbono essere preventivamente stabilite in via generale dal legislatore.

Tra di esse, anche il sopravvenire di modifiche territoriali che incidano significativamente sulla componente personale dell'ente, su cui si basa l'elezione: ma in via generale dalla legge, e sulla base di presupposti non irragionevoli, il che la Regione Sardegna non ha fatto. Non può tuttavia essere una legge provvedimento, disancorata da presupposti prestabiliti in via legislativa, a disporre della durata degli organi eletti.

Il legislatore regionale può preconstituire le condizioni per lo scioglimento anticipato dei consigli delle autonomie, ma non scioglierli esso stesso, anticipatamente e *tout court*, mediante una legge tesa a dare attuazione alle nuove province.

Sentenza n. 49/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione Valle d'Aosta)

parità tra i sessi legislazione elettorale

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Valle d'Aosta che modifica il sistema elettorale nel senso di inserire obbligatoriamente nelle liste rappresentanti di entrambi i sessi.

La Corte giudica della costituzionalità della normativa elettorale della Regione Valle d'Aosta nella parte in cui stabilisce che le liste elettorali devono comprendere candidati di entrambi i sessi e prevede che

vengano dichiarate non valide le liste che in cui non siano presenti candidati di entrambi i sessi.

La Corte richiama preliminarmente la propria precedente giurisprudenza (sentenze n. 203/1975, 422/1995) che tra l'altro valutava positivamente misure, tendenti ad assicurare l'effettiva presenza paritaria delle donne nelle cariche rappresentative, liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature sul modello di iniziative diffuse in altri paesi europei. La Corte non rinviene poi - nella normativa impugnata - alcuna misura di "disuguaglianza" né incidenza diretta sul contenuto dei diritti fondamentali dei cittadini, tutti egualmente eleggibili sulla base dei soli ed eguali requisiti prescritti.

Alla luce delle nuove disposizioni introdotte in materia di pari opportunità con la legge costituzionale n. 2 del 2001 - di riforma degli Statuti speciali - cui si aggiunge l'analoga, anche se non identica, previsione del nuovo art. 117, settimo comma, della Costituzione, la misura disposta è ritenuta dalla Corte legittima. Si tratta, osserva la Corte, di un vincolo limitato al momento della formazione delle liste, e non incide in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, né sul carattere unitario della rappresentanza elettiva: una espressione, dunque, sul piano legislativo dell'intento di realizzare la finalità promozionale espressamente sancita dallo statuto speciale della Regione Valle d'Aosta in vista dell'obiettivo di equilibrio della rappresentanza.

Ordinanza n. 53/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

Pronuncia non di merito, relativa a questione precedente la riforma costituzionale del 2001. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere in relazione al conflitto in tema di potere sostitutivo per l'approvazione del piano paesistico, alla luce della intervenuta approvazione del piano stesso.

Ordinanza n. 67/2003*(ricorso del Governo su legge della Regione)***giurisdizione e norme processuali
sistema tributario e contabile regionale e locale**

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il processo in tema di contenzioso tributario, alla luce della normativa regionale intervenuta che modifica o soppriime le norme impugnate.

Ordinanza n. 79/2003*(conflitto di attribuzione tra Regione siciliana e Governo)***autonomie speciali
federalismo fiscale**

La Corte dichiara la manifesta inammissibilità del ricorso, sollevato avverso la circolare del Ministero delle finanze in materia di versamenti tributari in sanatoria.

La Corte interviene in un conflitto sollevato dalla Regione siciliana avverso la circolare ministeriale che, asseritamente, avrebbe leso l'autonomia tributaria siciliana intervenendo in un'ipotesi (di sanatoria) in cui la somma da versare, costituendo quanto il contribuente avrebbe già dovuto, sarebbe tributo di spettanza regionale. La Corte, dopo aver ricordato che la minima dilazione nell'afflusso delle somme alla Regione siciliana, dovuta alla interposizione di operazioni devolute alla struttura di gestione, non lede l'interesse della Regione (sentenza n. 156/2002) osserva che restano impregiudicate le pretese della ricorrente nascenti da eventuali violazioni del sistema. L'atto impugnato pertanto non è ritenuto idoneo a produrre effetti lesivi, giacché la sua portata è circoscritta alle modalità di versamento dei tributi regolarizzati e non incide sulla loro spettanza (ordinanza n. 30/2003).

Sentenza n. 88/2003*(conflitto di attribuzione tra Provincia autonoma di Trento e Regione - Stato)***potere regolamentare statale**

**ordinamento e organizzazione amministrativa regionale
intese, accordi e pareri
interesse unitario/disciplina uniforme
livelli essenziali
tutela della salute**

La Corte dichiara che non spetta allo Stato intervenire sull'organizzazione dei Ser.T, senza la necessaria preventiva intesa.

La Corte interviene sui conflitti sollevati avverso il decreto ministeriale che contiene disposizioni di principio sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende sanitarie locali (Ser.T.) per motivi attinenti alla compressione della sfera di autonomia ad opera di un decreto ministeriale fondato su una previsione regolamentare.

La Corte ripercorre la normativa vigente ricordando anche come l'evidente rilevanza generale degli interessi connessi con il fenomeno della tossicodipendenza abbia legittimato una parziale ed eccezionale compressione dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Regioni e Province autonome (sentenze n. 1044/1988, n. 243/1987, n. 31/1983), evidenziata anche dalla prescrizione che sul progetto di regolamento ministeriale - previsto dalla normativa in materia - debba essere sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La Corte prescinde dall'analizzare il problema relativo alla titolarità in materia del potere regolamentare del Governo, rilevando un'evidente violazione dello specifico procedimento di consultazione della Conferenza permanente e quindi del principio di leale collaborazione, che rende illegittima la compressione dei poteri delle Regioni e delle Province autonome (sentenze n. 39/1984, n. 206/1985, n. 116/1994).

La Corte non condivide la tesi per cui il decreto ministeriale, adottato da un organo e con una procedura radicalmente difforme da quella prevista, possa essere ritenuto espressivo del potere statale in materia di "livelli essenziali". La Corte ritiene che l'inserimento fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della "determinazione dei livelli essenziali" attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema

caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà - secondo la Corte - inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori.

La Corte ricostruisce poi analiticamente come - in materia sanitaria - i livelli assistenziali siano stati individuati attraverso un preciso intervento legislativo che prescrive - tra l'altro - che eventuali modificazioni debbano essere definite di intesa con la Conferenza permanente. Alla luce di ciò la Corte ritiene del tutto infondata la pretesa che il decreto ministeriale impugnato, adottato da un organo e con una procedura radicalmente difforme da quella così disciplinata, possa essere ritenuto espressivo del potere statale di intervento in materia di "livelli essenziali".

Sentenza n. 91/2003

(ricorso della Provincia autonoma di Trento su legge dello Stato)

autonomie speciali
potere sostitutivo
clausola di salvaguardia
fiere e mercati
interesse unitario/disciplina uniforme
potere regolamentare statale
intese, accordi e pareri
competenza legislativa primaria

La Corte dichiara tra l'altro - alla stregua dei parametri previgenti alla riforma del Titolo V - l'incostituzionalità della norma dello Stato che - in tema di settore fieristico - attribuisce potere sostitutivo allo Stato

La Corte giudica della disposizione statale che attribuisce al Ministro, in caso di mancato raggiungimento di un'intesa con Regioni e Province autonome per evitare concomitanze di data tra fiere nazionali o

internazionali dello stesso settore, il potere di risolvere “in via sostitutiva” la questione.

La Corte osserva preliminarmente che la c.d. “clausola di salvaguardia” (nel testo della legge impugnata: “sono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di fiere, individuate dai rispettivi statuti”) non può propiziare un’interpretazione adeguatrice (sentenze n. 406/2001, n. 170/2001, n. 520/2000), nella fattispecie in esame per le norme – come quelle impugnate – nelle quali essa risulti contraddetta da espliciti riferimenti compiuti dal testo normativo alle Province autonome.

Riconosciuto che la Provincia autonoma di Trento è titolare di competenza primaria nella materia “fiere e mercati, la Corte non individua – esaminando la questione in base al previgente Titolo V della Costituzione – né la presenza dell’interesse nazionale, né i requisiti che debbono connotare le norme fondamentali di riforma economico-sociale, la cui esistenza soltanto potrebbe giustificare la predetta competenza statale. La Corte ritiene evidente che la norma preordinata ad evitare la concomitanza di determinate manifestazioni fieristiche non corrisponde complessivamente ad un interesse unitario, vitale per l’economia nazionale (sentenza n. 314/2001).

L’interpretazione adeguatrice della clausola di salvaguardia è invece utilizzata dalla Corte per dichiarare infondata - nei sensi appunto di cui in motivazione - la norma impugnata che autorizza un regolamento ministeriale – che per difetto dei presupposti formali e sostanziali non può certo definirsi un atto di indirizzo e coordinamento – a fissare i “requisiti minimi” delle manifestazioni fieristiche da qualificare come “internazionali” e “nazionali”, nonché a fissare i “criteri generali” atti ad evitare la concomitanza di fiere del medesimo livello, incidendo così inammissibilmente, in quanto atto di normazione secondaria (sentenze n. 84/2001 e n. 314/2001), su materia statutariamente riservata alla competenza primaria provinciale.

Sentenza n. 92/2003

(ricorso della Regione siciliana su legge dello Stato - legge finanziaria 2001)

autonomie speciali
sistema tributario e contabile regionale e locale
federalismo fiscale

clausola di salvaguardia
principio di leale collaborazione

La Corte dichiara - alla stregua dei parametri previgenti alla riforma del Titolo V - la costituzionalità della normativa statale - contenuta nella legge finanziaria 2001 - che interviene in materia fiscale su tributi di rilievo per la Regione siciliana.

La Corte giudica - alla stregua dei parametri previgenti alla riforma del Titolo V - sulla legittimità costituzionale della normativa statale che, intervenendo a più livelli in materia fiscale, sarebbe lesiva dell'autonomia finanziaria della Regione, sostanzialmente sottraendole risorse. Benché la normativa in questione sia stata parzialmente modificata, successivamente al ricorso, nel senso auspicato dalla ricorrente, la Corte non ravvisa condizioni tali da giustificare una pronuncia non di merito.

In primo luogo la Corte affronta la questione relativa alle disposizioni che fanno confluire in un fondo statale l'introito risultante dall'emersione della base imponibile. La Corte osserva preliminarmente come non si tratti nella specie di "nuove entrate", considerato che il maggior gettito in questione deriva dall'emersione di pagamenti di tributi già dovuti, che hanno la loro fonte "nelle previgenti, ed invariate, disposizioni che li disciplinano" (sentenza n. 198/1999), e non da nuove imposte o dall'aumento di imposte preesistenti o comunque da un atto impositivo nuovo (sentenza n. 49/1972).

Le censurate norme sono lette dalla Corte in riferimento alla clausola di salvaguardia secondo cui "sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti", che non consente l'attribuzione allo Stato di entrate tributarie in contrasto con le norme statutarie (sentenza n. 430/1996). La Corte non ritiene dunque fondata la questione, anche atteso il meccanismo di regolazione contabile previsto dalla normativa per la sua attuazione (sentenza n. 138/1999).

La Corte affronta quindi le disposizioni che riducono le accise - imposte riservate allo Stato, gravanti su prodotti petroliferi - prevedendo che le agevolazioni sono concesse anche mediante crediti di imposta o rimborsi, indebitamente decurtandosi il gettito dei tributi di pertinenza della Regione. Il problema viene inquadrato dalla Corte nell'ambito del cosiddetto versamento unitario dei tributi, volto - tra l'altro - a consentire

le necessarie regolazioni finanziarie (sentenza n. 156/2002) riversando a tutti gli enti destinatari, ivi comprese le Regioni, le somme relative ai tributi di rispettiva spettanza. La Corte ritiene al riguardo che non esista - alla luce di tale meccanismo - uno iato di significato apprezzabile tra minore entrata e riconoscimento della relativa spettanza regionale (sentenza n. 405/2000).

La normativa successiva, inoltre, ha consentito, comunque, la possibilità del ricorso a regolazioni contabili tra lo Stato e la Regione siciliana. Pertanto non viene ravvisata alcuna lesione delle norme costituzionali.

Infine la Corte esamina il ricorso contro la disposizione che, nel prevedere una compartecipazione dei comuni ad una quota del gettito IRPEF, territorialmente imputabile alla Regione in forza del domicilio fiscale dei contribuenti, prefigurerebbe un'attribuzione ai comuni della Regione siciliana di quote di gettito tributario spettanti alla Regione medesima. La Corte richiama al riguardo la vigenza della norma secondo cui all'attuazione del sistema della compartecipazione dei comuni all'IRPEF si provvede "in conformità alle disposizioni contenute" negli statuti regionali, "anche al fine della regolazione dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni e comuni". Si tratta, dunque, di una clausola di salvaguardia la quale opera nel senso che la regolazione finanziaria dei rapporti tra Stato, Regione siciliana e comuni dovrà essere effettuata in modo che non si determinino, comunque, effetti negativi o squilibri per la finanza regionale siciliana. La determinazione delle modalità di attuazione del "sistema delle compartecipazioni", tenuto conto del complesso intreccio dei rapporti esistenti in materia (sentenza n. 66/2001), è - osserva la Corte - rimessa all'iniziativa dello Stato e della Regione siciliana. Ed è ovvio che all'attuazione di tale disposizione dovrà provvedersi nel rispetto del principio costituzionale di leale cooperazione (sentenza n. 98/2000).

Sentenza n. 93/2003

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

Questione risolta alla stregua dei parametri previgenti alla riforma del Titolo V: la Corte dichiara la costituzionalità della legge dello Stato che disciplina il settore termale

Sentenza n. 94/2003
(ricorso del Governo su legge della Regione)

ambiente e beni culturali
ordinamento civile
coordinamento della finanza pubblica

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione che tutela e valorizza i locali di esercizi commerciali ed artigianali storici. La distinzione fra tutela e valorizzazione dei beni culturali può essere desunta dalla legislazione vigente.

La Corte esamina la legge regionale con cui la Regione intende “salvaguardare” taluni esercizi commerciali caratterizzati da “valore storico, artistico, ambientale” attraverso le unità immobiliari (di proprietà privata o pubblica) nelle quali si svolgono tali attività imprenditoriali, alla luce della competenza statale in materia di tutela dei beni culturali, di cui si ipotizza la lesione.

La Corte ritiene che la distinzione fra tutela e valorizzazione dei beni culturali possa essere desunta dalla legislazione vigente. Fa parte dunque della tutela l’”apposizione di vincolo, diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati” e tutto quanto riguarda “autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni e altri provvedimenti, anche di natura interinale, diretti a garantire la conservazione, l’integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico” e l’”esercizio del diritto di prelazione”. Ma ciò vale per la nozione ivi delineata di beni culturali, diversa da quella adottata dalla legge regionale che, dunque, si muove su un terreno legittimo.

C’è anche un accenno al mutamento della disciplina costituzionale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, che potrebbe far dubitare della perdurante sussistenza di rigidi limiti sul periodo massimo delle possibili variazioni del bilancio regionale.

La pronuncia conferma poi i contenuti della sentenza n. 282/2002, per la quale le Regioni, per poter esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente, non devono attendere l’eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato.

In tema di “ordinamento civile” la Corte non vede lesioni nella norma regionale che consente l’imposizione di vincoli di destinazione

d'uso sui "locali storici", al fine della concessione di finanziamenti regionali, ed una volta accertata la volontà dei proprietari.

Sentenza n. 95/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

Pronuncia non di merito. La Corte ritiene che il conflitto - sollevato in tema di finanziamento di personale regionale a contratto - non attenga alla titolarità della competenza (ma all'interpretazione di norme).

La Corte giudica sul conflitto sollevato dalla Regione avverso la nota della Ragioneria generale che dispone la cessazione del finanziamento relativo al trattamento del personale già assunto a contratto per le esigenze connesse ai terremoti 1980-1981.

Premesso che si tratta di questione da inquadrare con il parametro costituzionale precedente alla legge costituzionale n. 3 del 2001, la Corte ritiene la questione solo ermeneutica e quindi inidonea ad incidere sull'assetto delle rispettive attribuzioni (sentenze n. 111/1976 e n. 309/1993); semmai essa troverà davanti al giudice comune la naturale sede di valutazione (sentenza n. 213/2001); la questione non si qualifica pertanto come *vindicatio potestatis* bensì come mera *vindicatio rei*: il conflitto è ritenuto quindi inammissibile.

Sentenza n. 96/2003

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

Questione risolta alla stregua dei parametri previgenti alla riforma del Titolo V: la Corte dichiara la costituzionalità della legge dello Stato che impone alle Province - in materia di tutela dell'ambiente - di istituire degli osservatori provinciali sulla gestione dei rifiuti, valutando anche gli oneri relativi al coordinamento informativo .

Sentenza n. 97/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione siciliana e Governo)

autonomie speciali
federalismo fiscale

La Corte dichiara l'inammissibilità del ricorso sollevato avverso le istruzioni ministeriali sul riversamento di tributi agli enti territoriali.

La Corte interviene in un conflitto sollevato dalla Regione siciliana avverso le istruzioni ministeriali sul riversamento di tributi agli enti territoriali.

La Corte, dopo aver ricordato (sentenza n. 66/2001) che il meccanismo di riscossione adottato lascia del tutto impregiudicata la titolarità in capo alle varie amministrazioni del diritto a percepire il gettito, secondo le norme che disciplinano il riparto delle entrate e (sentenza n. 156/2002) che non può ritenersi contrario a Costituzione prevedere il versamento alla Regione “solo dopo che la struttura di gestione [abbia] provveduto ai conteggi e alle operazioni di propria competenza”, dichiara inammissibile la questione sottolineando come resti impregiudicato che la Regione siciliana, al termine dei procedimenti, possa eventualmente contestare l'esito nelle sedi competenti.

Ordinanza n. 102/2003

(ricorso incidentale su legge della Regione Friuli Venezia Giulia)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione sollevata su una legge in materia di piani territoriali per carenza di motivazione sulla rilevanza.

Sentenza n. 103/2003

(ricorso della Provincia autonoma di Trento su legge dello Stato)

autonomie speciali

tutela della salute

vincoli ed obblighi comunitari

clausola del miglior trattamento

Pronuncia, che applica il Titolo V previgente, in tema di attribuzione ad organi statali di funzioni amministrative (di vigilanza) diverse da quelle attribuite in base allo statuto speciale di autonomia.

La Corte dichiara incostituzionale la norma statale - in materia di

igiene e sanità - che prevede controlli e vigilanza statali nell'ambito delle Province autonome, spettando tale attività alle Province stesse (salvi gli aspetti penali); l'esigenza di intervento statale di vigilanza sull'adempimento di obblighi comunitari (che può esservi solo in presenza di un verificato inadempimento), non può toccare, per questa parte, la ripartizione di competenze tra Stato ed Autonomia differenziata.

Preliminarmente, la Corte aveva osservato che, trattandosi di questione attinente alla ripartizione di competenze tra Stato e Provincia autonoma (così come per le Regioni a statuto speciale) le disposizioni della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 non sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono invocabili (art. 10) solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione.

Sentenza n. 113/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione Friuli Venezia Giulia, Regione siciliana e Governo)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara l'inammissibilità del conflitto sollevato avverso il decreto che disciplina le modalità di versamento di natura fiscale, ripetitivo delle disposizioni della legge contro cui la questione avrebbe dovuto essere sollevata con ricorso in via di azione.

Sentenza n. 114/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

ambiente e beni culturali governo del territorio

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara l'inammissibilità del conflitto sollevato avverso la circolare in materia di ripascimento degli arenili, alla luce della normativa statale in seguito intervenuta.

La Corte interviene sul conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione avverso il provvedimento ministeriale in tema di ripascimento

degli arenili. La normativa intervenuta dopo il conflitto - osserva la Corte - ha individuato nella Regione l'autorità competente al rilascio delle relative autorizzazioni in materia di ripascimento delle zone costiere, nonché di immersione in mare di materiali di escavo. Preso dunque atto del mutato assetto delle attribuzioni regionali in materia di tutela delle zone costiere, emergente anche dai lavori parlamentari, il conflitto in questione è stato ritenuto inammissibile per sopravvenuto difetto di interesse.

Sentenza n. 115/2003

(ricorso incidentale su legge della Regione)

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione in materia di personale dei servizi socio-assistenziali, approvata prima della riforma costituzionale del 2001 ed in relazione a parametri esterni a quelli contenuti nel Titolo V (principio di proporzionalità della retribuzione).

Sentenza n. 148/2003

(ricorso incidentale su legge della Regione)

La Corte dichiara l'incostituzionalità di parte della legge della Regione in materia di espropriazione, approvata prima della riforma costituzionale del 2001 ed in relazione a parametri esterni a quelli contenuti nel Titolo V.

Sentenza n. 150/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

**governo del territorio
demanio**

La Corte dichiara l'inammissibilità del ricorso, sollevato in tema di demanio marittimo, in quanto relativo alla titolarità dei beni, non dell'attribuzione della competenza.

Intervenendo su un conflitto sollevato dalla Regione avverso i provvedimenti con i quali l'Agenzia del Demanio ha intimato a taluni

possessori di aree asseritamente demaniali il pagamento di indennità per la loro abusiva occupazione, la Corte ritiene che il reale oggetto della controversia sia costituito dalla rivendica della titolarità del demanio marittimo (estranea ai conflitti di cui all'art. 134 Cost.: sentenza n. 343/1995), trovando di ciò conferma nella richiesta della Regione di dichiarare superato lo stesso concetto di demanio statale attraverso una pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 822, primo comma, del codice civile (ma sull'inammissibilità dell'utilizzazione di un conflitto di attribuzione per contestare la legittimità della disposizione legislativa "a monte" del provvedimento contro cui si ricorre, si veda, fra le molte, la sentenza n. 334/2000).

La Corte ha - in questo contesto - occasione di rilevare come la nozione di demanio marittimo, un tempo espressiva di funzioni facenti capo esclusivamente allo Stato, con lo sviluppo delle autonomie sia divenuta espressiva di una pluralità di funzioni, alcune delle quali rimaste allo Stato, altre "delegate" ai Comuni ed alle Regioni, altre ancora "conferite" alle Regioni: ed un conflitto di attribuzione non è concepibile se esso non investe funzioni attribuite alla Regione, ma queste siano rivendicate dalla Regione stessa invocando la titolarità del bene cui ineriscono.

Ordinanza n. 168/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

intese, accordi e pareri

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara cessata la materia del contendere, relativo alla nomina del Presidente dell'Ente parco senza intesa con la Regione, alla luce della sentenza del giudice amministrativo che ha annullato l'atto oggetto del conflitto.

Ordinanza n. 176/2003

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta infondatezza della questione sollevata avverso la legge della Regione in materia di personale nei ruoli regionali, approvata prima della riforma

costituzionale del 2001 (ed in relazione a parametri esterni a quelli contenuti nel Titolo V) alla luce della già intervenuta ordinanza n. 241/2002.

Sentenza n. 186/2003

(ricorso della Provincia autonoma di Trento su legge dello Stato)

autonomie speciali agricoltura indirizzo e coordinamento

La Corte dichiara - tra l'altro - l'infondatezza della questione sollevata avverso la legge dello Stato in materia di agricoltura, così come interpretata.

La Corte giudica della normativa statale nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale, impugnata dalla Provincia autonoma di Trento sotto diversi profili, affermando tuttavia la legittimità costituzionale della normativa, o l'inammissibilità di taluni profili.

Una prima questione concerne il potere di indirizzo e coordinamento che sarebbe attribuito al Ministro senza i requisiti di forma e di sostanza ai quali, nella giurisprudenza costituzionale, è subordinato il legittimo esercizio della relativa funzione (sentenze n. 63/2000, n. 169/1999, n. 408/1998, n. 121/1997, n. 359/1991). La questione non è ritenuta fondata, atteso che, diversamente da quanto la denominazione impiegata (linee di indirizzo e coordinamento) potrebbe indurre *prima facie* a ritenere, la disposizione in oggetto mostra chiaramente come il Ministro sia chiamato a svolgere attività in un percorso procedimentale che sfocia in un atto non qualificabile come atto di indirizzo e coordinamento. La circostanza che il legislatore abbia utilizzato una terminologia impropria non potrebbe dirsi - secondo la Corte - sufficiente ad imprimere all'atto caratteri ed effetti giuridici che oggettivamente non gli sono propri.

La Corte esamina poi la questione relativa all'inserimento dei programmi regionali nel Documento programmatico agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale (DPAAF) che condizionerebbe l'efficacia dei programmi regionali al loro inserimento in un atto di approvazione statale. Anche questa questione non è ritenuta fondata,

atteso che i programmi predisposti dalle Regioni non sono condizionati all'inserimento nel Documento e dunque ad un atto di approvazione statale. Il CIPE - cui è attribuito l'atto finale del procedimento - non ha il potere di incidere sui bilanci regionali, ma solo sui fondi statali. La rappresentazione in un documento unitario del quadro riassuntivo degli interventi, statali e regionali, da realizzare diviene così lo strumento per la più ampia conoscenza da parte degli operatori delle opportunità che il mercato offre. La normativa - osserva poi la Corte - esclude l'assoggettamento della Provincia ad adempimenti amministrativi e non pone alla Provincia vincoli organizzativi aggiuntivi per la concreta gestione delle somme erogate.

Sentenza n. 196/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

**principio di continuità
principi fondamentali
legislazione elettorale
organi regionali
forma di governo regionale
statuto della Regione**

La Corte dichiara tra l'altro l'incostituzionalità di diverse disposizioni regionali in materia elettorale per violazione della riserva statutaria.

La Corte giudica delle questioni sollevate sulle talune disposizioni contenute in leggi regionali in materia elettorale, in particolare in tema di *prorogatio* degli organi elettivi.

La Corte ribadisce (sentenze n. 14/1973, 376/2002, ordinanze n. 269/1974 e n. 383/2002) che in forza del principio di continuità le leggi statali in materie concorrenti conservano la loro efficacia fino a quando non vengano sostituite dalle leggi regionali. Ribadisce inoltre il principio per cui non è necessario che lo Stato determini i principi fondamentali, potendo la legislazione regionale disciplinare le nuove materie nel rispetto dei principi fondamentali che si ricavano dalla preesistente legislazione statale (sentenza n. 282/2002).

In questo caso tuttavia, la legge regionale elettorale incontra specifici ulteriori limiti derivanti dal fatto che la Regione non ha ancora approvato il nuovo Statuto; fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti

regionali (oltre che delle nuove leggi elettorali regionali), infatti, incontra il limite derivante dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 che detta direttamente la disciplina della elezione del Presidente regionale (stabilendo che essa sia contestuale al rinnovo del Consiglio e che si effettui “con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali”, così indirettamente in qualche misura “irrigidite” in via transitoria) e dalla mancata definizione della forma di governo regionale. Residuano perciò esigui spazi.

Non è precluso al legislatore regionale disporre il “recepimento” della legge statale, che va ovviamente inteso nel senso che la legge statale continua a spiegare l’efficacia che le è propria, mentre la legge regionale non fa che introdurre una disciplina materialmente identica, in cui le disposizioni che vengono dettate in “sostituzione” di quelle corrispondenti della legge dello Stato esplicano tale effetto sostitutivo solo con riguardo alla sfera di efficacia della legge regionale di “recepimento”, senza intaccare la diversa sfera di efficacia della legge statale. La Corte, pur ritenendo legittima tale modalità, sottolinea l’improprietà di tale tecnica legislativa; i contenuti della legge statale, infatti, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza (v. *infra*).

Passando ad esaminare le singole disposizioni:

1. Un primo gruppo di disposizioni attribuisce al Presidente della Giunta regionale la competenza ad emanare atti del procedimento elettorale, che la legge statale collocava in capo al Commissario del Governo:

- a) il decreto che determina il numero di seggi del Consiglio - legittimo
- b) l’assegnazione con il medesimo decreto dei seggi alle singole circoscrizioni - legittimo
- c) il decreto che indice le elezioni - legittimo
- d) l’atto che rende esecutivo il riparto delle spese derivanti da adempimenti comuni alle elezioni nel caso di contemporaneità della elezione regionali e locali - illegittimo

Le censure mosse alle disposizioni sub a), b) e c) non sono fondate, concernendo un oggetto – il procedimento per la elezione del Consiglio – divenuto ormai di competenza della Regione ai sensi del nuovo art. 122, primo comma, della Costituzione e riguarda aspetti procedurali non incidenti sui principi fondamentali ricavabili in materia

dalla legislazione statale, né sui vincoli che discendono dal rispetto della normativa transitoria dettata, in pendenza dell'approvazione dello statuto, dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999. La disposizione sub d), invece, incide anche sulla materia della "legislazione elettorale" dei Comuni e delle Province, che spetta allo Stato: essa è dunque illegittima.

2. Un secondo gruppo di disposizioni sono in tema di durata del mandato consiliare e di termini del procedimento elettorale e degli adempimenti successivi:

a) illegittimo l'articolo della legge regionale che "sostituisce" quello della legge statale in tema di durata in carica del Consiglio, di competenza della legge statale: la legge regionale non può né riprodurre la norma statale, né tanto meno sancire la competenza ed il contenuto della legge statale, come pretende di fare la disposizione impugnata

b) legittima, invece, la disposizione che disciplina il termine iniziale per lo svolgimento delle elezioni (a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del quinquennio) poiché riguarda il procedimento elettorale

c) legittima la disposizione che prevede che le elezioni siano indette entro tre mesi (anche se non è chiaro il termine *ad quem*).

d) illegittima la disposizione in cui si dispone che la prima riunione del nuovo Consiglio ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni, per contrasto con il vigente statuto della Regione Abruzzo (tuttora efficace, fino all'entrata in vigore di nuove leggi statutarie, per le parti non implicitamente abrogate dalla riforma costituzionale: *cfr.* sentenza n. 304/2002)

e) illegittima la disposizione secondo cui il termine *ad quem* di tre mesi per l'indizione delle elezioni, decorre, in caso di annullamento delle elezioni, dalla scadenza del "termine per l'azione revocatoria" (per la revoca della pronuncia giurisdizionale definitiva di annullamento delle operazioni elettorali) in quanto irragionevole. Essa consentirebbe un ulteriore prolungamento del periodo transitorio durante il quale si dispone che restino in carica per l'ordinaria amministrazione e per gli affari indifferibili gli organi eletti colpiti dall'annullamento. Differire la indizione delle nuove elezioni, in caso di annullamento delle precedenti, non già fino al passaggio in giudicato della pronuncia di annullamento, ma oltre, significa prolungare irragionevolmente una situazione patologica e di carenza costituzionale, mentre è necessario ripristinare al più presto la legittima rappresentatività degli organi regionali.

3. Un terzo gruppo di disposizioni regola l'esercizio delle funzioni degli organi regionali dopo la scadenza, lo scioglimento o la rimozione, stabilendo, ma non in ogni caso, il principio della *prorogatio*.

La legge n. 108 del 1968 non accoglie il principio della *prorogatio* del Consiglio, previsto invece per le Camere (art. 61, secondo comma, Cost.) e per i Consigli delle Regioni ad autonomia speciale (art. 4. l. cost. n. 1 del 1972): nelle Regioni vige il c.d. "principio di rappresentatività", per cui i procedimenti legislativi *in itinere* decadono con la fine della legislatura: "nel corso degli ultimi quarantacinque giorni di permanenza in carica del Consiglio stesso", le assemblee "dispongono di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in *prorogatio*" (sentenza n. 468/1991 e n. 515/1995). Allo stato della legislazione statale (tuttora applicabile fino all'esercizio delle nuove competenze regionali), i Consigli regionali conservano i loro poteri solo fino alla scadenza.

Prima della legge costituzionale n. 1 del 1999 era disciplinato a parte il caso dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale, disposto con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 126 della Costituzione, mentre non era e non è invece regolato il caso di annullamento delle operazioni elettorali dopo l'elezione del Consiglio; la Corte si riferisce incidentalmente al caso del consiglio regionale del Molise quando il Governo ebbe a disporre che la Giunta e il Presidente, la cui elezione era stata annullata, provvedessero "agli atti urgenti e improrogabili sino alla proclamazione del nuovo consiglio e del presidente della Regione".

Quanto alla permanenza in carica della Giunta e del Presidente della Regione, ricordata la disciplina prevista dalla legge Scelba n. 62 del 1953, la Corte osserva che - con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 - la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, è fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, secondo comma; art. 77, secondo comma) che regola la *prorogatio* delle Camere parlamentari. Tale competenza non è attribuita alla legge statale: l'istituto della *prorogatio*, a differenza della vera e propria proroga (*cfr.*, rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), non incide infatti sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri

nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto. Peraltro gli statuti, nel disciplinare la materia, dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione (*cf.* sentenza n. 304/2002).

Si deve eccettuare l'ipotesi dello scioglimento o rimozione "sanzionatori", prevista dall'art. 126, primo comma, della Costituzione, trattandosi di un intervento repressivo statale, è logico che le conseguenze, anche in ordine all'esercizio delle funzioni fino all'elezione dei nuovi organi, siano disciplinate dalla legge statale, cui si deve ritenere che l'art. 126, primo comma, della Costituzione implicitamente rinvii, nonostante l'avvenuta soppressione del vecchio art. 126, quinto comma: non potendosi supporre che resti nella disponibilità della Regione disporre la proroga dei poteri di organi sciolti o dimessi a seguito di gravi illeciti, o la cui permanenza in carica rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale.

Quanto all'ipotesi di annullamento giurisdizionale della elezione, a differenza che nel caso di scadenza o scioglimento o rimozione di un Consiglio o di un Presidente legittimamente eletti ed in carica, si verifica il venir meno *ex tunc*, secondo i principi, dello stesso titolo di investitura dell'organo elettivo. Anche in questa ipotesi la disciplina dell'esercizio delle funzioni regionali fino alla nuova elezione rientra in linea di principio nella competenza statutaria della Regione, salvi i limiti che la Regione stessa incontra in forza della competenza statale esclusiva in materia giurisdizionale, stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. In ogni caso, è escluso che possa provvedere in materia una legge regionale non statutaria, almeno fino a quando lo statuto, o rispettivamente la legge statale, abbiano fissato i principi e le regole fondamentali.

Sentenza n. 197/2003

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

turismo competenza residuale

E' inammissibile la questione sollevata da Regioni verso una legge dello Stato in materia di turismo quando non era ancora in vigore il novellato Titolo V.

La Corte giudica inammissibile la questione sollevata da Regioni verso norme statali in materia di turismo previgenti alla riforma del 2001. Si tratta di un'ulteriore conferma del fatto che, a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le Regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengono di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale (*cf.* sentenza n. 510 del 2002), fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione. In tal modo risulta chiara la sopravvenuta carenza di interesse delle Regioni ricorrenti all'annullamento delle disposizioni statali censurate, poiché la loro "persistenza" nell'ordinamento non preclude affatto l'adozione di apposite normative regionali in materia e non può comunque legittimare in futuro l'esecutivo a dettare i principi e gli obiettivi sulla base di una semplice intesa con le Regioni, in una materia divenuta di loro competenza esclusiva.

Ordinanza n. 200/2003

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione sollevata su una legge in tema di sanzioni per violazione dei limiti relativi ad impianti di radio comunicazione, per carenza di motivazione sulla rilevanza.

Sentenza n. 201/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ineleggibilità e incompatibilità principi fondamentali

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione in materia di incompatibilità che non rispetta il principio fondamentale non letteralmente ricavabile dalla normativa statale.

La Corte giudica su una norma regionale in materia di incompatibilità elettorale che sancisce l'incompatibilità della carica di

consigliere regionale con quella di presidente e assessore provinciale, di sindaco e assessore di comuni capoluogo di Provincia, nonché con quella di sindaco e assessore di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti: il giudizio è stato introdotto per il preteso contrasto con il principio fondamentale della “incompatibilità assoluta della carica di consigliere regionale con qualsiasi altra carica negli enti locali” che deriverebbe dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 .

Non essendo stati rinvenuti principi espressi, è stata dalla Corte presa in considerazione la norma statale (art. 65 del decreto legislativo n. 267 del 2000), che prevede l’incompatibilità con la carica di consigliere regionale di tutti coloro che ricoprono la carica di sindaco e assessore comunale nei comuni compresi nel territorio della Regione. Ritenendo tuttavia che se tale norma fosse stata identificata come “principio” la legge regionale si sarebbe poi dovuta limitare a ripetere la statuizione (risultato ritenuto incompatibile con la natura concorrente della potestà regionale), la Corte ha chiarito che non la regola dell’art. 65, ma il principio ispiratore di cui essa è espressione, dovesse assumersi come limite alla potestà legislativa regionale.

Ha chiarito al riguardo la Corte che il principio in questione consiste nell’esistenza di ragioni che ostano all’unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull’efficienza e sull’imparzialità delle funzioni, secondo quella che è la ratio delle incompatibilità, riconducibile ai principi indicati in generale nell’art. 97, primo comma, della Costituzione (sentenze n. 97/1991 e n. 5/1978). La Corte sintetizza così il punto: il co-esercizio delle cariche in questione è, a quei fini, in linea di massima, da escludere. Il legislatore statale, con il citato art. 65, ha messo in opera il principio anzidetto, tramite la predisposizione di una regola generale di divieto radicale. Ma ciò non esclude scelte diverse nello svolgimento del medesimo principio, con riferimento specifico all’articolazione degli enti locali nella Regione, naturalmente entro il limite della discrezionalità, oltrepassato il quale il rispetto del principio, pur apparentemente assicurato, risulterebbe sostanzialmente compromesso.

Nel merito, alla luce della composizione anagrafica dei comuni della Regione in questione, la Corte rileva che la norma regionale risulta

essere di applicazione ristretta, tanto da costituire un ribaltamento, non l'attuazione della scelta di principio contenuta nella norma statale di riferimento. Di qui la declaratoria di incostituzionalità.

Sentenza n. 213/2003

(ricorso del Governo su legge della Provincia autonoma di Bolzano)

autonomie speciali

Pronuncia non di merito. Inammissibilità per carenza di motivazione del ricorso relativo alla legge in materia di adozione internazionale.

Ordinanza n. 216/2003

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. Restituzione degli atti ai giudici rimettenti, per un nuovo esame della questione in tema di DIA (denuncia di inizio attività) in materia edilizia alla luce della normativa statale più volte intervenuta.

Sentenza n. 220/2003

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

**ineleggibilità e incompatibilità
potere regolamentare statale**

La Corte dichiara l'infondatezza della questione - sollevata sulla base di parametri esterni a quelli contenuti nel Titolo V - relativa alla normativa statale in materia di incompatibilità per gli enti locali.

La Corte giudica della costituzionalità di norme del Testo Unico degli enti locali in materia di incompatibilità tra Sindaco e Direttore sanitario della USL.

La Corte ricostruisce la previgente normativa del 1981 in materia che - a fronte di una legislazione sull'organizzazione sanitaria basata su un

modello di riferimento comunale - aveva perciò adottato significative incompatibilità tra i due ambiti. Una volta modificata sostanzialmente la normativa in materia di organizzazione sanitaria, la legislazione sulle incompatibilità è rimasta tuttavia inalterata, pur nella perplessità circa l'avvenuta abrogazione implicita.

Ciò fino al momento della redazione del nuovo Testo Unico sugli enti locali, nel quale il legislatore delegato ha correttamente non riprodotto ed abrogato alcune di quelle norme. Ha detto infatti la Corte che "coordinare" (non solo formalmente) vuol dire anche adeguare la disciplina al nuovo quadro complessivo derivato dal sovrapporsi, nel tempo, di norme dettate in vista di situazioni e di assetti diversi, anche eliminando dai testi legislativi norme la cui ratio originaria non trova più rispondenza nell'ordinamento e che quindi non appaiono più razionalmente riconducibili, quanto meno nella loro portata originaria, all'assetto in vigore.

La Corte dichiara quindi infondata la questione relativa all'assenza della incompatibilità tra la carica di sindaco e l'ufficio di primario di divisione del locale ospedale, pur essendo tale incompatibilità prevista per i direttori amministrativo e sanitario della USL: la Corte non ritiene infatti che vi sia omogeneità di posizioni fra titolari degli uffici preposti alla gestione dell'azienda USL e dipendenti di questa con compiti tecnico-sanitari, come i primari.

Neppure il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) è stato ritenuto violato in conseguenza dell'assenza della incompatibilità tra la carica di sindaco e l'ufficio di primario nel locale ospedale. La Corte non ritiene che la funzione del sanitario, che ha essenzialmente compiti di direzione tecnica di servizi, e non di gestione dell'azienda, lo collochi istituzionalmente in una posizione di interferenza o conflitto potenziale con le funzioni di Sindaco del Comune, tale da rendere costituzionalmente necessaria la incompatibilità: specie se si tiene presente che la eleggibilità alle cariche rappresentative locali è contenuto di un diritto, che può essere compreso solo in vista di esigenze costituzionalmente rilevanti, il cui apprezzamento richiede per lo più - anche se non sempre necessariamente - una interposizione del legislatore.

Sentenza n. 221/2003*(ricorso della Regione Valle d'Aosta su legge dello Stato)*

autonomie speciali
norme di attuazione di statuto speciale
clausola di salvaguardia

La Corte dichiara tra l'altro la costituzionalità - nei termini di cui in motivazione - della normativa statale in tema di patronati.

La Corte dichiara che le disposizioni impugnate - che non sono state adottate nella forma e con le procedure prescritte dallo statuto - non si propongono di introdurre una nuova organica disciplina degli enti di patronato a livello locale. Le censure sono da ritenere infondate in ragione della esclusiva applicabilità della legge statale impugnata agli istituti di patronato e di assistenza sociale operanti a livello nazionale e non già agli analoghi istituti operanti a livello regionale.

Sentenza n. 222/2003*(ricorso del Governo su legge della Regione)*

tutela della salute
profilassi
ambiente e beni culturali
standard regionali più rigorosi
materie trasversali e materie-valori
interesse unitario/disciplina uniforme

La legge della Regione in materia di detenzione e commercio di animali esotici concerne la tutela della salute. La sentenza conferma che la tutela dell'ambiente è valore trasversale che non esclude ogni intervento regionale: allo Stato sono riservate le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

La Corte esclude l'incostituzionalità della legge della Regione Marche sulla detenzione e sul commercio di animali esotici. Le disposizioni della legge regionale non ledono le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo

comma, lettera *s*, Cost.) e della profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera *q*, Cost.), non riguardando la protezione di specie della flora e della fauna selvatiche in via di estinzione mediante il controllo del loro commercio: la definizione generale di “animali esotici” contenuta nella legge regionale impugnata, infatti, prescinde del tutto da riferimenti al pericolo di estinzione, per connettersi invece, in via esclusiva, al carattere “non autoctono” della specie: da ciò emerge che la finalità perseguita dalla legge regionale, almeno in via primaria, concerne obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone. Si verte quindi in tema di sanità veterinaria o sicurezza veterinaria, riconducibili al paradigma della tutela della salute, ex art. 117, terzo comma, Cost.

La Corte conferma che la tutela dell’ambiente non può essere identificata come una “materia” in senso tecnico, di competenza statale tale da escludere ogni intervento regionale, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze; è un valore “trasversale”, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*cfr.* sentenze n. 407/2002 e 536/2002). Anche ad ammettere che la legge regionale interferisca nella materia della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, ciò non implicherebbe un *vulnus* del parametro costituzionale evocato, trovando il suo titolo di legittimazione nelle competenze regionali in materia igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria (come detto, riconducibili alla tutela della salute): e ciò tanto più ove si consideri che si tratta di intervento che non attenua, ma semmai rafforza — stante il rimarcato carattere aggiuntivo, e non sostitutivo, delle prescrizioni della legge regionale — le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi.

Infine, non si verte in materia di “profilassi internazionale”, poiché la legge impugnata non concerne in alcun modo i profili inerenti all’importazione od esportazione degli animali, regolando esclusivamente aspetti legati alla presenza di questi ultimi all’interno del territorio regionale.

Ordinanza n. 223/2003
(ricorso incidentale su legge dello Stato)

**ineleggibilità e incompatibilità
organi regionali
principio di continuità**

La Corte dichiara la manifesta infondatezza della questione relativa alla normativa statale che disciplina diversamente le incompatibilità per i consiglieri regionali e per i consiglieri comunali e provinciali.

Chiamata a giudicare sulla compatibilità costituzionale della legislazione statale in tema di incompatibilità alla carica di consigliere regionale (applicabile in assenza di esercizio, da parte della Regione, del potere legislativo riconosciuto dall'art. 122 della Costituzione in forza del principio di continuità: ordinanza n. 383/2002), la Corte valuta la pretesa lesione del principio di eguaglianza fra consiglieri comunali e provinciali da un lato, e consiglieri regionali dall'altro, alla luce della attuale differenziata disciplina della causa di incompatibilità relativa alla "lite pendente".

La Corte non riscontra le asserite "profonde affinità ravvisabili nelle situazioni poste a confronto", ed evidenzia come le funzioni dei consiglieri regionali siano differenziate da quelle dei consiglieri degli enti locali, non caratterizzate - queste ultime a differenza delle prime - dall'esercizio di poteri legislativi.

La più recente legislazione costituzionale ed ordinaria - ritiene poi la Corte - ha distinto maggiormente che in passato le funzioni e lo *status* delle diverse categorie dei componenti dei Consigli degli enti regionali e locali, ripartendo inoltre in modo differenziato la stessa titolarità della disciplina legislativa relativa alle rispettive cause di incompatibilità. La questione prospettata - in riferimento all'art. 3 Cost. e non all'art. 51 Cost. - viene considerata così manifestamente infondata.

Sentenza n. 226/2003
(ricorso del Governo su legge della Regione)

**ambiente e beni culturali
caccia
standard uniformi**

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione che amplia il termine della stagione di caccia.

La Corte giudica della legittimità di una legge regionale che posticipa i termini per la cessazione dell'attività venatoria, derogando la disciplina statale di recepimento della direttiva comunitaria in materia che fissava inderogabilmente il suddetto termine ad una data precedente.

La Corte richiama la sentenza n. 536/2002, e giudica incostituzionale per le stesse ragioni la legge regionale, essendo lesiva di uno *standard* di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale. La Corte considera - senza riscontrarla - la presenza eventuale di ragioni che giustifichino eventuali deroghe agli *standard* minimi di tutela fissati nella legislazione statale attuativa della normativa comunitaria (per la salvaguardia degli interessi generali, ed esclusivamente sulla base di una normativa nazionale idonea a garantire su tutto il territorio nazionale un uniforme e adeguato livello di salvaguardia).

Sentenza n. 227/2003

(ricorso incidentale su legge della Provincia autonoma di Trento)

autonomie speciali

ambiente e beni culturali

caccia

***standard* uniformi**

***standard* regionali più rigorosi**

norme fondamentali di riforma economico-sociale

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Provincia autonoma di Trento che deroga i termini stabiliti dallo Stato per la caccia.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Trento che deroga i termini per la caccia stabiliti da legge statale, per violazione di norme fondamentali di riforma economica e sociale.

La tesi che la norma di attuazione dello statuto che riguarda la protezione della fauna si collochi in una posizione peculiare nel sistema delle fonti, al di sopra delle leggi ordinarie, per cui la legislazione della

Provincia autonoma di Trento dovrebbe riferirsi solo e direttamente (senza ulteriori intermediazioni statali) alla normativa internazionale ed europea, non convince la Corte. Il giudice delle leggi ritiene invece che la disciplina statale che delimita il periodo venatorio si inserisca in un contesto normativo comunitario e internazionale rivolto alla tutela della fauna che intende garantire il sistema ecologico nel suo complesso, proponendosi come “*standard* di tutela uniforme che deve essere rispettato nell’intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale”.

La Corte ricorda come esista (sentenza n. 536/2002) un orientamento già espresso, che risponde anche all’esigenza di garantire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna sull’intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale. La Corte riconosce dunque il carattere di norme fondamentali di riforma economico-sociale alle disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili. A fronte dell’esigenza di garantire un nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica va riconosciuta alle Regioni la facoltà di modificare l’elenco delle specie cacciabili soltanto “nel senso di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia”.

Sentenza n. 228/2003

(ricorso della Regione e di Autonomie differenziate su legge dello Stato)

protezione civile clausola di salvaguardia autonomie speciali

La Corte dichiara tra l’altro la costituzionalità - nei termini di cui in motivazione - della normativa statale in tema di protezione civile.

La Corte giudica della costituzionalità, sotto molteplici profili, della normativa statale (introdotta in via d’urgenza) riguardante la soppressione dell’Agenzia di protezione civile ed il trasferimento delle relative funzioni ad apparati governativi.

La Corte affronta la questione - sollevata anche con riferimento alla normativa risultante dal novellato Titolo V - alla stregua dei parametri previgenti, non rilevando il sopravvenuto mutamento del quadro costituzionale (sentenze n. 37/2003, n. 28/2003; n. 524/2002, n. 422/2002 e n. 376/2002). Peraltro, osserva la Corte, il decreto-legge impugnato è

stato convertito in legge in data successiva alla menzionata riforma del Titolo V, con modificazioni significative proprio sui punti controversi (riguardanti in particolare l'eliminazione degli strumenti di collaborazione previsti dalla normativa previgente e la conseguente sottrazione alle Regioni della funzione di indirizzo pure ad esse spettante).

Essendo il nuovo contesto normativo - che tiene ampiamente conto delle critiche - diverso da quello che ha dato origine alle impugnazioni, la Corte esclude che si sia prodotto alcun concreto effetto lesivo in danno delle Regioni (sentenza n. 510/2002): perciò dichiara - per sopravvenuta carenza di interesse - l'inammissibilità delle questioni.

Per quanto concerne invece il ricorso sollevato dalle Autonomie a statuto speciale esso è proposto al dichiarato scopo di ottenere "in via cautelativa ed ipotetica" un'interpretazione adeguatrice delle norme impugnate, che le mantenga nel quadro delle relazioni tra lo Stato e le Province autonome, definite dallo statuto e dalle norme di attuazione.

La clausola di salvaguardia in esame dispone che "Ferme restando le attribuzioni rispettivamente stabilite dagli articoli 107 e 108 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e le competenze e attribuzioni delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i compiti attribuiti dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, all'Agenzia di protezione civile sono assegnati al Dipartimento della protezione civile": la Corte ritiene al riguardo non manifestamente implausibile l'interpretazione restrittiva temuta.

Tuttavia, non esistendo elementi da cui possa desumersi che la clausola non operi in modo più ampio rispetto alla lettera, la Corte - in difetto di indici contrari- ritiene che l'esplicita affermazione della salvezza delle competenze provinciali si risolva - indipendentemente dal tenore formale della norma e dalla sua collocazione - nell'implicita conferma della sfera di attribuzioni delle Province autonome, fondata sullo statuto speciale e sulle relative norme di attuazione.

La questione viene dunque dichiarata non fondata, nei sensi precisati.

Ordinanza n. 230/2003

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il processo - in tema di disciplina statale per la realizzazione delle infrastrutture e degli

insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale - a seguito della rinuncia intervenuta dopo l'intesa generale tra la ricorrente ed il Ministero delle infrastrutture.

Ordinanza n. 237/2003

(ricorso incidentale su legge della Regione Friuli Venezia Giulia)

Pronuncia non di merito. Dispone la restituzione degli atti al giudice a quo in relazione al mutamento della norma impugnata, in tema di ordinamento civile e pubblicità immobiliare (tavolare).

Sentenza n. 241/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

ordinamento creditizio e bancario

ordinamento sportivo

normativa previgente

La Corte dichiara che spetta al Governo ricostituire il consiglio di amministrazione dell'Istituto per il credito sportivo, trattandosi di materia bancaria.

La Corte giudica sul conflitto di attribuzione proposto dalla Regione avverso il decreto ministeriale con il quale è stato ricostituito il consiglio di amministrazione dell'Istituto per il credito sportivo senza assicurare in esso una effettiva rappresentanza delle Regioni e delle autonomie locali.

La Corte ricostruisce preliminarmente la normativa relativa all'Istituto per il credito sportivo, la cui attività si riferisce all'ambito bancario. Parallelamente, la Corte si sofferma sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di sport e di credito.

La Corte ricostruisce la normativa previgente in materia, per concludere che la normativa vigente esclude l'attribuzione alle Regioni e agli enti locali di compiti e funzioni inerenti alla gestione dell'Istituto per il credito sportivo. Pertanto viene affermata la spettanza allo Stato del potere esercitato con il d.m. alla base del ricorso.

La Corte si sofferma sulla peculiare vicenda che ha visto il legislatore determinare la cessazione di vigenza del decreto legislativo, operando sulla legge di delegazione nel momento in cui il termine per l'esercizio della delega era scaduto, anziché agendo direttamente sulle corrispondenti disposizioni del decreto legislativo attuativo (che attraeva alla materia dello sport anche i profili riguardanti il soggetto bancario). La Corte esamina anche i profili di una nuova disciplina *in fieri* da cui emerge che, anche se si tratta di una “banca”, l'Istituto in questione svolge una attività suscettibile di incidere sull'ordinamento sportivo” che, in forza del terzo comma dell'art. 117 Cost., forma oggetto di competenza legislativa concorrente.

Sentenza n. 242/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione Friuli Venezia Giulia)

rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni organi regionali

La Corte dichiara - tra l'altro - la costituzionalità della disposizione regionale che attribuisce al Presidente della Regione il potere di stipulare intese con taluni Stati limitrofi.

La Corte giudica della legge della Regione Friuli Venezia Giulia nella parte in cui attribuisce al Presidente della Regione il potere di stipulare intese con la Slovenia e con l'Austria al fine di coordinare le rispettive attività in materia di difesa del suolo nei bacini idrografici transfrontalieri.

Dopo aver dichiarato inammissibili talune questioni per motivi non attinenti al merito, la Corte costituzionale dichiara non fondati gli ulteriori motivi di ricorso, rilevando che la legge interviene su una materia che appartiene pacificamente alla Regione, limitandosi ad attribuire la competenza in materia al Presidente della Regione, senza in alcun modo incidere sui limiti costituzionali indicati. La Corte richiama altresì la legge n. 131 del 2003 (cd. “legge La Loggia”) che prevede che le Regioni possano concludere con altri Stati accordi di natura tecnico-amministrativa o programmatica nel rispetto della Costituzione.

Sentenza n. 265/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione, Provincia autonoma di Trento e Governo)

**vincoli ed obblighi comunitari
ambiente e beni culturali**

La Corte dichiara l'inammissibilità del conflitto di attribuzione avverso l'elenco stilato dal Ministero competente in materia ambientale in assenza di determinazione della Provincia, il cui potere resta intatto ed esercitabile.

La Corte interviene in un conflitto sollevato dalla Regione e dalla Provincia autonoma di Trento avverso il decreto ministeriale che ha pubblicato - e trasmesso alla Commissione europea - l'elenco dei siti individuati e proposti dalle Regioni e dalle Province autonome, sulla base di una specifica direttiva in materia di salvaguardia di *habitat* naturali e delle specie locali, attività rivendicate dalle Autonomie territoriali ricorrenti.

La Corte ricorda di aver già dichiarato (sentenza n. 425/1999), come in tale normativa non vi sia alcun elemento da cui arguire uno spostamento di competenze circa il potere di individuazione sostanziale dei siti da sottoporre a speciale protezione, potere che rimane disciplinato dalle norme sui rapporti Stato-Regioni e Province autonome in materia ambientale.

La Corte osserva che non risulta che la Provincia autonoma di Trento abbia mai provveduto ad individuare i siti da proporre (nonostante il notevole lasso di tempo disponibile). Osservato anche che le aree sono state poi individuate dal Ministero in modo non unilaterale, la Corte ritiene che non vi sia alcuna efficacia preclusiva all'ulteriore esercizio del potere di individuazione dei siti rilevanti da parte della Giunta provinciale, essendo di per sé possibile che la Provincia adotti di una propria decisione, nelle more del completamento del procedimento comunitario.

Conferma di tale ricostruzione è ritrovata dalla Corte dalla vicenda che ha interessato altra Regione che, successivamente alla proposizione del conflitto di attribuzione, ha adottato una delibera con cui è stato modificato l'elenco dei siti di importanza comunitaria: tale nuovo elenco è stato trasmesso al Ministero, che ha provveduto ad inoltrarlo alla Commissione europea.

Gli atti ministeriali non sono ritenuti idonei ad incidere sulle rivendicate attribuzioni costituzionali della Provincia autonoma di Trento, non avendo determinato alcuna lesione delle potestà di quest'ultima, potestà che ben avrebbero potuto e potrebbero tuttora essere esercitate. L'accertamento di eventuali vizi di legittimità degli atti censurati resta poi affidato agli ordinari rimedi giurisdizionali esperibili nei confronti degli atti amministrativi.

Sentenza n. 267/2003

(conflitto di attribuzione tra Provincia autonoma di Trento e Governo)

autonomie speciali
assistenza e servizi sociali
potere regolamentare statale

Non spetta allo Stato vincolare le Province autonome di Trento e di Bolzano, nella concessione di assegni familiari al rispetto del livello e dei requisiti previsti da regolamenti attuativi.

La Corte giudica sul conflitto sollevato dalla Provincia autonoma di Trento avverso il decreto ministeriale in materia di assegni di maternità e per il nucleo familiare.

La Corte osserva preliminarmente che il decreto di cui fa parte la disposizione impugnata interviene in una materia – quella della “assistenza e beneficenza pubblica” – attribuita alla potestà legislativa della Provincia autonoma, titolare anche della competenza amministrativa nella medesima materia.

La Corte ricorda di aver avuto modo di evidenziare come – già sotto la vigenza del vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione – lo Stato non potesse imporre vincoli alle Regioni nelle materie di propria competenza se non mediante una legge, e non, invece, per mezzo di un atto regolamentare. Le Regioni, infatti, “non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi” (sentenza n. 507/2000; nello stesso senso, si vedano anche le sentenze n. 250/1996 e n. 482/1995).

L'obbligo di adeguamento a carico della legislazione delle Province autonome - argomenta la Corte sulla base del quadro normativo vigente - può derivare soltanto da una norma statale avente rango

legislativo, e non invece da norma di rango secondario, come la Corte ha più volte affermato (*cf.* sentenze n. 84/2001 e n. 371/2001).

La disposizione impugnata, dunque, è ritenuta dalla Corte lesiva delle prerogative costituzionalmente garantite alla Provincia ricorrente, nella parte in cui stabilisce, senza alcun fondamento nella legge, che gli assegni in questione siano concessi ed erogati, per gli aventi diritto residenti nei Comuni delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalle Province medesime, “nell’ambito del livello e dei requisiti di accesso” previsti non solo dalle disposizioni di legge statale, ma anche dai “relativi regolamenti attuativi”. Per le ragioni esposte, la Corte annulla la disposizione ministeriale, limitatamente alle parole “e dai regolamenti attuativi”, nella parte in cui si applica alla Provincia autonoma ricorrente, estendendo l’efficacia della sentenza anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

Sentenza n. 270/2003

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

ineleggibilità e incompatibilità organi regionali principio di continuità

La Corte dichiara - tra l’altro – la manifesta infondatezza della questione relativa alla normativa statale che disciplina le incompatibilità per i consiglieri regionali.

Chiamata a giudicare sulla compatibilità costituzionale della legislazione statale in tema di incompatibilità alla carica di consigliere regionale, la Corte ricorda in primo luogo di essersi già pronunciata con ordinanza n. 383/2002, ed in secondo luogo che il nuovo testo dell’art. 122 della Costituzione, che riserva alla Regione la competenza legislativa in materia, tra l’altro, di incompatibilità dei consiglieri regionali, dà luogo solo alla possibilità di intervento legislativo della Regione, senza che però venga meno, in forza del principio di continuità, l’efficacia della normativa statale preesistente.

Sentenza n. 274/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione Sardegna)

**interesse unitario/disciplina uniforme
equiordinazione delle autonomie territoriali
autonomie speciali
clausola del miglior trattamento
norme fondamentali di riforma economica e sociale
competenza residuale
competenza legislativa primaria**

Giudicando su una legge della regione Sardegna in tema di accesso al pubblico impiego, la Corte osserva la posizione peculiare dello Stato, interprete delle istanze unitarie. La competenza primaria delle Autonomie speciali in materie di competenza residuale delle regioni a statuto ordinario non è limitata dalle norme di riforma economico-sociale.

La Corte giudica sulla legge della Regione Sardegna in materia di personale regionale, in particolare per quanto concerne i “lavoratori socialmente utili”, per violazione del principio del concorso pubblico e della legislazione statale in materia.

Prima di scendere nel merito della questione, la sentenza statuisce che, anche dopo la riforma costituzionale del 2001, lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale. Essa perciò concerne parametri di costituzionalità differenti da quelli relativi al riparto delle materie.

In questo contesto, la Corte afferma due concetti che appaiono di rilievo.

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

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

In materia di potestà legislativa delle autonomie speciali la Corte afferma poi che la recente riforma costituzionale ha fatto venir meno - nelle aree di potestà esclusiva delle autonomie speciali coincidenti con aree ora attribuite alla potestà legislativa esclusiva (“residuale”) delle Regioni ordinarie - il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Infatti, se quel vincolo permanesse le Regioni (e Province) autonome sarebbero irragionevolmente ristrette entro confini più angusti di quelli delle Regioni ordinarie. Per esse infatti - nelle materie esclusive - valgono soltanto i limiti di cui al primo comma dell’articolo 117 e, se del caso, quelli indirettamente derivanti dall’esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa esclusiva in “materie” suscettibili, per la loro configurazione, di interferire su quelle in esame. Ai sensi dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la particolare “forma di autonomia” così emergente dal nuovo art. 117 della Costituzione in favore delle Regioni ordinarie si applica anche alle Regioni a statuto speciale, come la Sardegna, ed alle Province autonome, in quanto “più ampia” rispetto a quelle previste dai rispettivi statuti (sentenza n. 103/2003).

La impugnata disciplina regionale poi, a dire della Corte, non lede gli invocati parametri costituzionali (esterni al Titolo V) e risulta non irragionevolmente disposta.

Sentenza n. 276/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

Pronuncia non di merito; la Corte dichiara l’inammissibilità del conflitto, in quanto non si contesta tanto una vera “disapplicazione” di una norma della Regione, quanto piuttosto una sua interpretazione.

La Corte giudica sul conflitto sollevato dalla Regione in relazione alla sentenza con cui la Corte di cassazione ha disapplicato la norma regionale, annullando l’ordinanza con cui il Tribunale di Sondrio aveva a

sua volta annullato il decreto di sequestro di un cantiere edile, ritenendo inaccoglibile la tesi della insussistenza dell'ipotesi di reato, in ragione del disposto della normativa regionale.

La Corte ricorda preliminarmente che anche gli atti giurisdizionali sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto, non soltanto tra poteri dello Stato, ma anche tra Regioni e Stato: sempre che, tuttavia, il conflitto stesso non si risolva in un improprio strumento di sindacato e di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, assumendo le connotazioni di un mezzo di impugnazione atipico.

La Corte ritiene il conflitto inammissibile, in quanto avente ad oggetto un'interpretazione (al contrario della sentenza n. 285/1990, ove un abnorme "potere disapplicativo" di leggi regionali fu posto a fondamento del provvedimento giurisdizionale, costituendone non un passaggio dell'*iter* argomentativo, ma la dichiarata essenza della *ratio decidendi*).

Ordinanza n. 281/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ambiente e beni culturali

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto per rinuncia il processo introdotto con ricorso in tema di recupero degli edifici storico-artistici, alla luce della normativa della Regione intervenuta che modifica o sopprime le norme impuginate.

Ordinanza n. 292/2003

(ricorso incidentale su legge della Regione Friuli Venezia Giulia)

lavori pubblici appalti e gare vincoli ed obblighi comunitari

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara cessata la materia del contendere, relativa alla disciplina in tema di appalti di lavori pubblici, aperti alle sole imprese locali, alla luce della normativa della Regione intervenuta che modifica o sopprime le norme impuginate.

Sentenza n. 296/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

**sistema tributario e contabile dello Stato
sistema tributario e contabile regionale e locale
federalismo fiscale**

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione che esenta l'Agenzia per lo svolgimento delle Olimpiadi di Torino dall'IRAP ed altri beneficiari dalla tassa automobilistica, perché i tributi in questione sono tributi statali.

La normativa regionale contestata introduceva una esenzione a favore dell'Agenzia per lo svolgimento dei giochi olimpici relativa all'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive) ed ulteriori esenzioni per le tasse automobilistiche regionali, prevedendo altresì la proroga di un anno per il recupero delle medesime tasse.

La Corte costituzionale ritiene fondate le questioni prospettate, non essendo consentito alle Regioni disporre esenzioni o modificare termini di prescrizione - in contrasto con quanto previsto dalla normativa statale su tributi statali.

L'IRAP – nonostante la sua denominazione – non è “tributo proprio della Regione”, nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale. La disciplina sostanziale dell'imposta rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali.

Idem per la tassa automobilistica: l'attribuzione dell'intero gettito e della attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché di un potere limitato di variazione dell'importo della tassa (come nel caso delle tasse automobilistiche) non consente di qualificare tale tributo come un “tributo proprio della Regione”.

Sentenza n. 297/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

sistema tributario e contabile dello Stato

sistema tributario e contabile regionale e locale federalismo fiscale

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione in materia di tassa automobilistica perché il tributo in questione è un tributo statale. La Corte dichiara la non incostituzionalità della legge della Regione in materia di tassa di concessione sui tartufi perché il tributo in questione è un tributo proprio della Regione.

La normativa regionale contestata riguardava il rinvio del termine di prescrizione per il recupero delle tasse automobilistiche regionali dovute per l'anno 1999 e la non applicabilità della tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi.

La Corte costituzionale ritiene fondata la questione prospettata in tema di tasse automobilistiche regionali, non potendosi ritenersi queste "tributo proprio" della Regione. La Corte precisa che il senso dell'espressione "tributo proprio" adoperata nell'art. 119 Cost. qualifica i soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge.

La Corte costituzionale ritiene invece infondata la questione prospettata in tema di tassa di concessione per la ricerca dei tartufi, dovendosi questa considerare tributo proprio, essendo stata istituita con legge regionale, in base alla autorizzazione contenuta nella legge statale (legge n. 752 del 1985, legge-quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi). Nell'esercizio della propria competenza legislativa, la Regione ha quindi la facoltà di non applicare il tributo e di dichiarare estinti i crediti relativi alla medesima tassa ed alle connesse sanzioni.

Sentenza n. 300/2003

(ricorso della Regione su legge dello Stato – legge finanziaria 2002)

ordinamento creditizio e bancario

ordinamento civile

principio di sussidiarietà

La Corte dichiara la costituzionalità della normativa in materia di fondazioni bancarie contenuta nella legge finanziaria 2002.

La Corte giudica sulla disciplina delle fondazioni di origine bancaria

su ricorso di diverse Regioni che contestano l'intervento statale di dettaglio in una materia ("casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale") concorrente.

La Corte ripercorre l'evoluzione legislativa del settore che ha - a dire della Corte - spezzato quel vincolo genetico e funzionale che in origine legava l'ente pubblico conferente e la società bancaria. Questa trasformazione, osserva la Corte, muta la collocazione nel riparto materiale delle competenze legislative tracciato dall'art. 117 della Costituzione: non la competenza legislativa concorrente riconosciuta alle Regioni relativamente alle "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale", rileva, ma quella dell'"ordinamento civile", assegnata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. La Corte si discosta da quanto ebbe a decidere nel 2001, in una fase transitoria del processo di distacco; ciò che conta, per la Corte, è la qualificazione di tali enti quali persone giuridiche private, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale. Da tale definizione, così come dal riconoscimento del carattere dell'utilità sociale degli scopi da esse perseguiti, nonché dalla precisazione che, quali che siano le attività effettivamente svolte dalle fondazioni, "restano fermi compiti e funzioni attribuiti dalla legge ad altre istituzioni", deriva la collocazione - anche alla luce del nuovo art. 118, quarto comma, della Costituzione - delle fondazioni bancarie tra i soggetti dell'organizzazione delle "libertà sociali".

Sentenza n. 301/2003

(ricorso incidentale su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

ordinamento creditizio e bancario principio di sussidiarietà

La Corte dichiara in parte incostituzionale la disciplina delle fondazioni bancarie.

La Corte giudica in via incidentale sulla disciplina delle fondazioni di origine bancaria.

La Corte fornisce una interpretazione adeguatrice della normativa dedotta, in un senso logicamente compatibile con il carattere non pubblicistico della attività delle fondazioni, superando così il dubbio di violazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, quarto comma,

Cost. che, anzi, risulta del tutto compatibile, oltre che con la natura privata delle fondazioni, con il riconoscimento che le stesse svolgono compiti di interesse generale.

Le disposizioni censurate riguardano, poi, solo il regime giuridico delle fondazioni e non la disciplina dei settori nei quali esse operano concretamente, che la Corte ritiene evidentemente lasciata, nelle materie di loro competenza, alle Regioni. Sicché viene esclusa la lesione della potestà legislativa delle Regioni (sentenza n. 300/2003).

Il legame storicamente indiscutibile delle fondazioni con il territorio e le realtà locali - argomenta poi la Corte - deve portare a ricomprendere non solo Regioni, Comuni e Province, ma anche realtà "territoriali" diverse, pubbliche e private, radicate sul territorio ed espressive di interessi meritevoli di essere "rappresentati" (in senso atecnico, e quindi senza mandato) nell'organo di indirizzo. L'art. 11 "va dichiarato incostituzionale nella parte in cui (comma 4) prevede nell'ambito dell'organo di indirizzo una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, diversi dallo Stato, di cui all'art. 114 della Costituzione" (Regioni, Province e Comuni, ndr.) "anziché di enti, pubblici o privati, comunque espressivi delle realtà locali". Si dice, incidentalmente, che il principio di sussidiarietà è incompatibile con lo svolgimento di compiti di interesse generale.

Sentenza n. 302/2003

(conflitto di attribuzione tra Regioni, Province autonome e Regioni a Statuto speciale e Governo)

potere regolamentare statale
regolamenti di delegificazione
principi fondamentali
norme di attuazione di statuto speciale
autonomie speciali
lavori pubblici

Questione, attinente ai lavori pubblici di carattere regionale (o provinciale), risolta alla stregua dei parametri previgenti alla riforma del Titolo V: la Corte dichiara - tra l'altro - che non spetta allo Stato adottare un regolamento di delegificazione in materia regionale.

La Corte scruta i ricorsi alla luce delle disposizioni costituzionali sulla competenza vigenti nel momento in cui i decreti impugnati sono stati adottati, prima dunque dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione.

Asserendo che non spetta allo Stato adottare, con il regolamento impugnato in materia di lavori pubblici, norme applicabili nei confronti delle Regioni, anche a statuto speciale, e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e che non spetta allo Stato adottare - con altro regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici - norme applicabili nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la Corte ribadisce anche che i regolamenti di delegificazione non hanno valore di legge e come tali non sono soggetti al giudizio sulle leggi.

Riguardo alla potestà regolamentare, la Corte - richiamando la sentenza n. 482/1995 - conferma che i regolamenti governativi, compresi quelli delegati, non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale o provinciale (sentenza n. 333/1995). Né lo strumento della delegificazione previsto dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 può operare per fonti di diversa natura, tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia. La Corte conferma anche che solo la diretta incompatibilità delle norme regionali con i sopravvenuti principi e norme fondamentali della legge statale può determinare, ai sensi dell'art. 10, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, l'abrogazione delle prime (sentenze nn. 153/1995, 498/1993 e 497/1993).

La Corte conferma anche quanto affermato nella sentenza n. 376/2002 che, nell'affrontare il problema dei regolamenti di delegificazione emanati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, afferma espressamente che la delegificazione - cioè la sostituzione di una disciplina di livello regolamentare ad una preesistente di livello legislativo - riguarda solo la legislazione statale preesistente e che la delegificazione è lo strumento adottato dal legislatore statale per realizzare l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti nell'ambito di ciò che era già disciplinato dalle leggi statali precedentemente in vigore. La sostituzione *in parte qua* con norme regolamentari riguarda esclusivamente le preesistenti disposizioni di leggi statali.

Con riferimento alla questione relativa alla norma che dispone che le Regioni, anche a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano applicano le disposizioni del regolamento fino a quando non avranno adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dalla legge, la Corte distingue fra Regioni ordinarie e Province di Trento e Bolzano

(accomunate, per quel che interessa, alla Regione Trentino-Alto Adige).

Nei confronti delle prime la norma impugnata non è illegittima, perché ad esse si applica il meccanismo dell'art. 10 della legge n. 62 del 1953, esplicitamente richiamata, che dispone l'abrogazione delle leggi regionali in caso di principi fondamentali sopravvenuti.

La disposizione denunciata è stata intesa dalla Corte nel senso che il regolamento si applica ove la preesistente legislazione regionale risulti in concreto abrogata per effetto del suo contrasto con i principi fondamentali recati dalla legge n. 109 del 1994, oltre che là dove non vi sia mai stata legislazione regionale (e dunque la disciplina statale previgente e ora "delegificata" continui ad applicarsi in forza del principio di continuità).

Stabilire se le leggi regionali preesistenti sono o non sono in contrasto con i nuovi principi fondamentali e, quindi, sono o non sono abrogate, ricorda la Corte, è compito dei giudici nei casi concreti; il regolamento statale non può fare presumere che sia così, a priori, per tutte le leggi regionali preesistenti. Sulla base di questa interpretazione, la questione, relativa alle Regioni ordinarie, è giudicata infondata.

Diverso è il discorso per le Province di Trento e Bolzano (che godono di una disciplina comune, per quanto di interesse, alla Regione Trentino-Alto Adige). La Corte ribadisce l'applicabilità delle norme di attuazione concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento, secondo cui il sopravvenire di nuove norme statali comportanti vincoli di adeguamento della legislazione provinciale non produce abrogazione delle leggi provinciali preesistenti in contrasto con i nuovi vincoli, ma solo un obbligo di adeguamento, la cui mancata realizzazione può essere fatta valere dal Governo con apposito ricorso contro le leggi provinciali non adeguate.

Nei confronti, quindi, delle due Province autonome il regolamento statale viene dichiarato non conforme ai parametri costituzionali sulla competenza.

Sentenza n. 303/2003

(ricorso della Regione e delle Province autonome di Trento e Bolzano su legge dello Stato)

**funzioni amministrative
enti locali**

principio di sussidiarietà
principio di proporzionalità ed adeguatezza
regolamenti di delegificazione
normativa di dettaglio
intese, accordi e pareri
lavori pubblici
governo del territorio
interesse unitario/disciplina uniforme
legge di delega

La sentenza dichiara la costituzionalità - salvo alcune previsioni - della c.d. “Legge-obiettivo” ed incostituzionale il c.d. decreto sulle “antenne”. Lo Stato può attrarre competenze amministrative (in materie regionali non “residuali”) in forza del principio di sussidiarietà; quando lo fa, attrae anche le competenze legislative, in forza del principio di legalità; nelle varie fasi procedurali in materia di grandi opere (di “opere solo regionali” la sentenza non tratta) l’intesa tra Stato e Regioni è necessaria, in particolare per qualificare un’opera “statale” o “prevalentemente statale”. La sentenza, poi, dichiara l’illegittimità dell’intero decreto legislativo sulle “antenne” ma per eccesso di delega (eccepibile perché vulnera le attribuzioni costituzionali delle Regioni).

I giudici della Consulta non hanno accolto la tesi delle Regioni ricorrenti secondo cui la “legge obiettivo” ha disciplinato materie sottratte alla potestà legislativa statale: il legislatore nazionale, ha risposto, può assumere e regolare l’esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo concorrente, qualora ricorrano le istanze unitarie cui fa espresso riferimento l’art. 118 della Costituzione.

La Corte è giunta a tali conclusioni attraverso un percorso argomentativo di grande complessità, lungo il quale ha svolto considerazioni ed enunciato principi di rilievo ai fini della interpretazione del novellato Titolo V e della conseguente determinazione dei rispettivi confini alle competenze legislative dello Stato e delle Regioni ¹.

¹ Per una analitica illustrazione di tale importante sentenza, si fa rinvio al *Dossier del Servizio studi n.468: La sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003 - L’attrazione delle competenze in via sussidiaria e l’intesa tra Stato e regioni*.

Poiché la normativa oggetto del giudizio investe solo materie di potestà statale esclusiva o concorrente - precisa in premessa la Corte - è estranea alla materia del contendere la questione relativa alle competenze legislative residuali delle Regioni.

La Corte, al punto 2, ha svolto una organica ricostruzione dell'applicazione del principio di sussidiarietà, nel quadro costituzionale vigente, ricavandone conseguenze di carattere generale sulla distribuzione delle competenze - anche legislative - tra Stato e Regione.

Limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie.

Anche assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze: basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense.

Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che rischierebbe (altrimenti) di vanificare istanze di unificazione le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. L'art. 118 prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. E' un elemento di flessibilità che, seppur riferito esplicitamente alle funzioni amministrative, finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative.

Quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Poiché il principio di legalità impone che anche le funzioni amministrative assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, è escluso che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale. Solo la legge statale può attendere a un compito siffatto.

Poiché resta e vige il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V, una deroga si giustifica solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato:

- sia proporzionata,
- non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità,
- sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Non si possono infatti solo evocare sussidiarietà e adeguatezza per modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione.

I principi di sussidiarietà e adeguatezza hanno una valenza squisitamente procedimentale: può superare il vaglio di legittimità costituzionale solo un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.

Sussidiarietà ed adeguatezza non possono assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale. La sola allegazione dell'interesse nazionale non è sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. L'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale.

La mancanza della materia "lavori pubblici" nella elencazione dell'art. 117 Cost. non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia e possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti.

Nel punto 4.1. la Corte applica in concreto i principi espressi nei precedenti paragrafi, respingendo la questione posta.

Il punto in questione è la legittimità costituzionale delle norme statali che definiscono il procedimento di individuazione delle grandi opere che, da un lato, detterebbe una disciplina di dettaglio e non di principio in materie concorrenti; dall'altro, escluderebbe le Regioni dal processo "codecisionale", che dovrebbe essere garantito attraverso lo strumento dell'intesa.

Per giudicare se una legge statale sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza è essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina. E' necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata

all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. L'esigenza costituzionale che la sussidiarietà non operi come aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, ma come metodo per l'allocazione di funzioni a livello più adeguato, risulta dunque appagata dalla disposizione impugnata.

La Costituzione impone, a salvaguardia delle competenze regionali, che una intesa vi sia. Non è invece rilevante se essa preceda l'individuazione delle infrastrutture ovvero sia successiva ad una unilaterale attività del Governo. Se tale attività sia stata già posta in essere, essa non vincola la Regione fin quando l'intesa non venga raggiunta. E' da negare efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda.

Nel punto 6.2. la Corte afferma che l'attribuzione al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate, del compito di approvare i progetti preliminari e definitivi delle opere individuate nel programma, non circoscrive affatto il ruolo delle Regioni (o delle Province autonome) a quello meramente consultivo, giacché queste, attraverso i propri rappresentanti, sono a pieno titolo componenti dell'organo e partecipano direttamente alla formazione della sua volontà deliberativa, potendo quindi far valere efficacemente il proprio punto di vista. L'approvazione dei progetti deve essere comprensiva anche della localizzazione dell'opera, sulla quale è anche prevista l'intesa.

Al punto 7 la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale della previsione che autorizza il Governo a integrare e modificare il vigente regolamento, per renderlo conforme alla normativa in questione.

La Corte richiama al riguardo la sua precedente giurisprudenza (sentenze n. 333 e n. 482 del 1995 e più recente sentenza n. 302 del 2003) in base alla quale ai regolamenti governativi adottati in delegificazione è inibito disciplinare materie di competenza regionale, perché lo strumento della delegificazione non può operare in presenza di fonti tra le quali non vi siano rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze. In un riparto così rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003).

Se alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina

delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, la legge stessa non può affidare ciò a fonti subordinate.

Al punto 8 la Corte ha ritenuto fondata pure la questione di legittimità costituzionale della disposizione che consente l'approvazione alternativa: per essa si prevede un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato previa deliberazione del CIPE integrato dai Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Dalla degradazione della posizione del CIPE da organo di amministrazione attiva (nel procedimento ordinario) ad organo che svolge funzioni preparatorie (nel procedimento "alternativo") discende che la partecipazione in esso delle Regioni interessate non costituisce più una garanzia sufficiente.

Anche gli specifici stanziamenti per la progettazione e la realizzazione delle opere approvate dal CIPE sono stati contestati. La Corte (12.2.) respinge la censura con rinvio a quanto già detto (4.1): in assenza dell'intesa con la Regione interessata i programmi sono inefficaci. I finanziamenti CIPE potranno essere utilizzati per la realizzazione di quelle sole opere che siano state individuate mediante intesa: non è pensabile che lo Stato possa esimersi dal reperire le risorse e quindi non è apprezzabile alcuna lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

Il punto 15 riguarda le Autonomie speciali. La Corte da una parte osserva che un'applicazione immediata della normativa dedotta è esclusa dalla norma che fa salve le competenze delle Province autonome e delle Regioni a statuto speciale; dall'altra ricorda come l'applicazione della disciplina sia subordinata a una previa intesa, alla quale la stessa Provincia autonoma, proprio perché titolare di competenze statutarie che le sono fatte salve, può sottrarsi. In questi termini la censura è infondata, in riferimento al parametro statutario.

Idem per le competenze ulteriori in virtù della clausola contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001: come per le Regioni è l'intesa il limite ad assicurare la salvaguardia delle relative attribuzioni, un identico modulo collaborativo deve agire anche nei confronti della Provincia autonoma.

E' stata poi denunciata la lesione dell'art. 117 della Costituzione poiché, in materie di competenza concorrente, sarebbe stata posta una normativa cedevole di dettaglio. In via generale la Corte dubita della possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente. Sul punto specifico, tuttavia, una simile lettura dell'art. 117

svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative, come detto in precedenza. La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività. Del resto il principio di cedevolezza opera a condizione che tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome interessate sia stata raggiunta l'intesa nella quale si siano concordemente qualificate le opere e si sia stabilito in che termini e secondo quali modalità le Regioni partecipano alle varie attività.

Poiché la legge distingue tra:

- Opere di carattere interregionale o internazionale; opere da realizzare sul territorio di più Regioni o Stati, ovvero collegate funzionalmente ad una rete interregionale o internazionale (= Opere "statali");
- Opere per le quali l'interesse regionale concorre con il preminente interesse (= Opere "a prevalenza statale");
la Corte (17) ne inferisce che le
- Opere di interesse esclusivamente regionale (= opere "regionali") non sono oggetto della disciplina impugnata.

La Corte (17.1) precisa che la normativa dedotta non autorizza una qualificazione unilaterale dell'opera, perché l'intesa generale ha ad oggetto, fra l'altro, la qualificazione delle opere e dunque la stessa classificazione della infrastruttura come opera di interesse interregionale deve ottenere l'assenso regionale (o della Provincia autonoma competente statutariamente solo su opere "provinciali", ai quali il decreto legislativo n. 190 non è applicabile: 18/19).

Per la nomina di commissari straordinari incaricati di seguire l'andamento delle opere aventi carattere interregionale o internazionale - afferma la Corte (20) - è sufficiente che siano "solo" sentiti i Presidenti delle Regioni interessate, non essendovi alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa.

La Corte (21) si è soffermata sulla possibilità che, sentiti i Presidenti delle Regioni, i Commissari straordinari possano adottare, in via sostitutiva e con poteri derogatori, i provvedimenti necessari, fino alla

realizzazione delle infrastrutture. Premesso che il tipo di opere in questione sono quelle “a prevalenza statale” (per cui l’interesse regionale concorre con un interesse statale preminente), si giustifica l’esercizio della funzione amministrativa da parte dello Stato: e ciò perché per i poteri dei commissari straordinari si rinvia ad una norma che attribuisce al Presidente della Regione (o della Provincia autonoma) il potere di sospendere i provvedimenti adottati dal commissario straordinario e anche di provvedere diversamente, entro 15 giorni dalla loro comunicazione.

La Corte precisa poi la diversità dalla fattispecie di cui all’art. 120 Cost.: qui si applica il principio di sussidiarietà di cui all’art. 118 Cost., per cui la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l’intervento sollecitatorio diretto a vincere l’inerzia regionale. Nell’art. 120 Cost., invece, l’inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell’esercizio di una competenza che è e resta propria dell’ente sostituito.

Nel punto 24 la Corte prende in esame il fatto che lo Stato possa procedere comunque all’approvazione del progetto preliminare relativo alle infrastrutture di carattere interregionale e internazionale superando il motivato dissenso delle Regioni che, si osserva nei ricorsi, sarebbero relegate in posizione di destinatarie passive di provvedimenti assunti a livello statale in materie che sono riconducibili alla potestà legislativa concorrente.

La Corte rileva come le procedure di superamento del dissenso regionale siano diversificate.

1) In primo luogo vi è il caso dell’opera (“statale”) che, in virtù di un’intesa fra lo Stato e la Regione o Provincia autonoma, è stata qualificata di carattere interregionale o internazionale. Qui possono essere definite procedure di superamento del dissenso regionale, che dovranno comunque informarsi al principio di leale collaborazione, onde offrire alle Regioni la possibilità di rappresentare il loro punto di vista e di motivare la loro valutazione negativa sul progetto. La Regione dissenziente potrà poi impugnare la determinazione finale resa con decreto del Presidente della Repubblica, ove essa leda il principio di leale collaborazione.

2) Il secondo caso è quello delle opere (“a prevalenza statale”) nelle quali il preminente interesse statale concorre con quello regionale. La Corte riassume - come nel caso precedente - la (diversa) procedura che si può concludere con la sospensione oppure con l’avvio della procedura precedente, ma, in entrambi i casi, con l’intesa della Regione. Secondo la

Corte si “consentirebbe” alla Regione di “bloccare” l’approvazione del progetto ad essa relativo, in attesa di una nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma.

Il punto 30 riguarda la disciplina di valutazione di impatto ambientale. La Corte ritiene che la disciplina dedotta non trovi applicazione nei confronti delle opere di esclusivo interesse regionale. Quando vi sia un concorrente interesse regionale, la Regione può esprimere il suo punto di vista e compiere una sua previa valutazione di impatto ambientale, ma il provvedimento di compatibilità ambientale è adottato dal CIPE integrato dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate. L’insieme di queste previsioni appresta - secondo la Corte - garanzie adeguate a tutelare le interferenti competenze regionali. Per le opere di preminente interesse nazionale, invece, la Corte non vede ragione di negare allo Stato l’esercizio della sua competenza, tanto più che la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema forma oggetto di una potestà esclusiva, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), che è bensì interferente con varie attribuzioni regionali, ma che non può essere ristretta al punto di conferire alle Regioni, anziché allo Stato, ogni determinazione al riguardo. La Commissione speciale che opera con riferimento alle sole opere qualificate in sede di intesa come di interesse nazionale è invece illegittima (31) nella parte in cui, per le opere con concorrente interesse regionale, non è integrata da componenti designati dalle Regioni o Province autonome interessate.

Il punto 11 riguarda il regime degli interventi edilizi.

La normativa prevede che, per determinati interventi, in alternativa a concessioni ed autorizzazioni edilizie, l’interessato possa avvalersi della denuncia di inizio attività (DIA). La tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale ha una disciplina speciale. In base alla disciplina pre-vigente, poi, le disposizioni sopra accennate “si applicano nelle Regioni a statuto ordinario a decorrere dal novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge” e “le Regioni a statuto ordinario, con legge, possono individuare quali degli interventi indicati al comma 6 sono assoggettati a concessione edilizia o ad autorizzazione edilizia”. Ma tale previsione è stata così modificata successivamente: “salvo che le leggi regionali pubblicate prima della data di entrata in vigore della presente legge siano già conformi a quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d) del medesimo comma 6, anche disponendo eventuali categorie aggiuntive e differenti presupposti urbanistici. Le Regioni a statuto ordinario possono

ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui al periodo precedente".

La Corte esclude preliminarmente che tale materia sia da ricondurre alle competenze residuali delle Regioni. La materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica. La parola "urbanistica" non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del "governo del territorio".

La Corte osserva che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuate nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel "governo del territorio"; ritiene perciò del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il "governo del territorio" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto.

La Corte rileva che, nelle disposizioni denunciate, non vi sono aspetti eccedenti la formulazione di un principio di legislazione.

Il disposto della Corte dichiara infine illegittimo l'intero decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198; dal punto di vista tecnico, tuttavia, ci si limita a rilevare un eccesso di delega, eccezionale perché idoneo a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (la disciplina delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche comprime - secondo la Corte - le attribuzioni regionali sotto profili).

Sentenza n. 306/2003

(ricorso incidentale su legge della Regione siciliana)

autonomie speciali
ineleggibilità e incompatibilità
legislazione elettorale
competenza legislativa primaria

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione siciliana che stabilisce una causa di ineleggibilità.

La Corte costituzionale giudica sulla questione di legittimità sollevata nei confronti della legge della Regione siciliana che prevede l'ineleggibilità alla carica di deputato all'Assemblea regionale dei capi servizio degli uffici statali che svolgono attività nella Regione.

La Corte ha escluso che tale norma contrasti con il diritto di elettorato passivo riconosciuto dall'articolo 51 della Costituzione. I giudici hanno ritenuto che la fattispecie di ineleggibilità prevista dalla legge regionale sia sufficientemente determinata, in quanto è stata integrata da normative successive che, definendo analiticamente i poteri e le responsabilità della dirigenza amministrativa statale, consentono che la causa di ineleggibilità di cui alla norma censurata, sia riferibile a categorie di soggetti precisamente circoscritte e dunque non portatrici di incertezza giuridica.

Riguardo all'ambito di discrezionalità del legislatore regionale in materia elettorale, la Corte ricorda di aver costantemente ammesso la possibilità di discipline differenziate da quelle previste a livello nazionale, pur richiamando la necessità della sussistenza di motivi adeguati e ragionevoli finalizzati alla tutela di interessi generali (sentenze n. 571/1989, n. 438/1994 e n. 162/1995). Per ciò che riguarda la Regione siciliana, va ribadito che la sua competenza legislativa in materia, prevista dall'art. 3 dello Statuto, ha natura primaria ed è quindi sottoposta al solo rispetto dei principi ricavabili dalla costituzione stessa in materia elettorale.

Sentenza n. 307/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ambiente e beni culturali
tutela della salute
governo del territorio
standard **uniformi**
standard **regionali più rigorosi**
punto di equilibrio
materie trasversali e materie-valori
interesse unitario/disciplina uniforme

La Corte dichiara l'incostituzionalità delle leggi della Regione in materia di elettrosmog che fissano limiti più bassi per l'inquinamento

elettromagnetico; la Corte dichiara la costituzionalità delle leggi della Regione che dispongono in materia di localizzazione di impianti.

La Corte giudica della legittimità di leggi regionali che fissano limiti più bassi - rispetto a quelli statali - per l'inquinamento elettromagnetico derivante da antenne e per quello originato dai tralicci.

La Corte ha affermato che spetta allo Stato fissare i valori limite di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici, che devono essere rispettati nella installazione e gestione degli impianti (elettrodotti, impianti radioelettrici per la telefonia mobile, impianti radiotelevisivi), a tutela della salute e ha negato che le Regioni possano stabilire per il loro territorio valori diversi, sia pure in senso più restrittivo (principio della *reformatio in melius*; sentenza n. 407/2002).

Se la *ratio* consistesse esclusivamente nella tutela della salute, potrebbe essere ammissibile un intervento delle Regioni che stabilisse limiti più rigorosi rispetto a quelli fissati dallo Stato, in coerenza con il principio, proprio anche del diritto comunitario, che ammette deroghe alla disciplina comune, in specifici territori, con effetti di maggiore protezione dei valori tutelati (*cf.* sentenza n. 407/2002).

Ma nel caso dedotto si tratta di consentire la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, sottesi alle competenze concorrenti, come quelli relativi alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione.

In sostanza, la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia (*standard*), non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Altro discorso - secondo la Corte - è a farsi circa le discipline localizzative e territoriali. Qui riprende pieno vigore la competenza regionale e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio, purché, ovviamente, criteri localizzativi e *standard* urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi. Spetta dunque a Regioni ed enti locali anche la determinazione degli obiettivi di "qualità" in materia di inquinamento

elettromagnetico, definiti dalla legge-quadro come “criteri localizzativi, *standard* urbanistici, prescrizioni e incentivazioni per l’ utilizzo delle migliori tecnologie disponibili”.

La Corte afferma, tra l’altro, che la materia “governo del territorio” comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività.

All’applicazione di questi principi è conseguito l’annullamento delle disposizioni impugnate che fissavano valori limite di esposizione o abilitavano organi regionali a fare altrettanto, e la dichiarazione di non fondatezza delle questioni relativamente alle disposizioni delle stesse leggi (a condizione che esse non assegnassero agli esecutivi regionali poteri troppo ampi e indeterminati) riguardanti criteri di localizzazione, delocalizzazione e risanamento degli impianti, in conformità alla legge-quadro.

Sentenza n. 308/2003

(ricorso della Provincia autonoma di Trento su legge dello Stato)

principio di leale collaborazione
concorrenza di competenze
standard uniformi
ordinamento della comunicazione
autonomie speciali

La Corte dichiara la costituzionalità della norma statale in materia di localizzazione di impianti radiotelevisivi.

La Corte - chiamata a giudicare della costituzionalità della normativa statale in materia di impianti televisivi - giudica sui temi afferenti alle attività di vigilanza nel campo dell’intensità delle emissioni elettromagnetiche, di competenza statale, piuttosto che della Provincia. La Corte, tuttavia, riconosce che talune competenze provinciali sono effettivamente interessate e coinvolte dall’intervento statale, con zone di sovrapposizione.

La Corte, dunque, ricorda le regole che valgono quando l’esercizio di funzioni che sono statali si incontrano con alcune di quelle della Regione o della Provincia autonoma. In casi di questo genere (sentenze n. 96/2003, n. 422/2002), occorre addivenire a forme di esercizio delle

funzioni, da parte dell'ente competente, attraverso le quali siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti. Nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio detto della leale cooperazione suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità, della pur necessaria collaborazione. Principio di leale collaborazione che la Corte riconosce operante nella questione dedotta.

La Corte non si sofferma invece sul fatto che gli *standard* fissati dalla Regione siano più rigorosi di quelli statali, non ritenendolo un argomento significativo quando si tratti di questioni di costituzionalità riguardanti non il contenuto delle scelte legislative ma la spettanza delle stesse.

Sentenza n. 311/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

sistema tributario e contabile regionale e locale
sistema tributario e contabile dello Stato
federalismo fiscale
ambiente e beni culturali
standard **uniformi**
caccia

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legislazione della Regione che interviene in tema di termini per il recupero delle tasse automobilistiche e di caccia.

La Corte giudica su due disposizioni contenute nella legge finanziaria regionale per il 2002.

Riguardo alla prima questione, la Corte ha affermato che - allo stato della vigente disciplina - le tasse automobilistiche sono ancora tributi erariali che rientrano nella categoria dei "tributi propri" delle Regioni ai sensi del nuovo testo dell'art. 119, comma secondo, della Costituzione. Si tratta infatti di tributo "attribuito" alla Regione, non "istituito" dalla Regione, dunque tributo statale che ricade sotto la competenza esclusiva statale (sentenze 296/2003 e 297/2003). La Corte Costituzionale ha

pertanto dichiarato l'illegittimità della proroga del termine per il recupero delle tasse automobilistiche.

Con la medesima decisione la Corte si è pronunciata anche sui poteri delle Regioni in materia di caccia: con legge regionale - ha affermato - non si può prorogare la durata del calendario venatorio, poiché si tratta di materia riconducibile alla tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato. In particolare per quanto riguarda la fissazione di *standard* di tutela uniformi, validi per l'intero territorio nazionale.

Sentenza n. 312/2003

(ricorso del Governo su legge della Provincia autonoma di Bolzano)

ordinamento della comunicazione
clausola del miglior trattamento
ambiente e beni culturali
materie trasversali e materie-valori
autonomie speciali
organi delle province autonome
minoranze linguistiche
tutela della concorrenza
principi fondamentali
livelli essenziali

La Corte dichiara la costituzionalità di diverse disposizioni legislative della Provincia autonoma di Bolzano in tema - tra l'altro - di ordinamento della comunicazione.

La Corte giudica su talune disposizioni legislative emanate dalla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento della comunicazione, ma riguardanti in particolare la composizione degli organi (comitati per le comunicazioni) per i profili di tutela delle opposizioni nel Consiglio.

La Corte giudica l'intervento della Provincia, volto ad attribuire alla Giunta il potere di nominare non solo il Presidente del Comitato, ma anche il Vicepresidente, costituzionalmente compatibile, volto com'è a garantire la tutela delle minoranze linguistiche, posto che il vice presidente non deve appartenere a quella stessa cui appartiene il Presidente

La Corte ritiene poi non fondata anche la questione relativa alla

stipula di convenzioni con enti radiotelevisivi pubblici, ricordando la competenza della Provincia autonoma di Bolzano in tema di “manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali” anche mediante “i mezzi radiotelevisivi”. A tale competenza esclusiva la Corte affianca quella concorrente relativa all’ordinamento della comunicazione”, che, in virtù dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, si estende anche alla Provincia autonoma di Bolzano. Peraltro la Corte non accoglie la tesi che rivendica l’intervento alla materia che attiene “alla struttura democratica dello Stato”, investendo i diritti civili e sociali il cui livello di tutela rientra nella competenza esclusiva dello Stato. In proposito, ricorda, secondo un consolidato orientamento, che l’informazione esprime “non tanto una materia, quanto una condizione preliminare” per l’attuazione dei principi propri dello Stato democratico e che, in tale ambito, “qualsivoglia soggetto od organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all’impiego dei mezzi di comunicazione di massa” (sentenza n. 29/1996).

Quanto alla presunta lesione della competenza statale sulla materia della concorrenza, la Corte rileva come non sia preclusa l’applicazione delle regole a tutela della concorrenza ai procedimenti relativi alle convenzioni.

Con riferimento all’argomentazione relativa alla acquisita competenza in tema di ordinamento della comunicazione, la Corte giudica non fondata anche la questione relativa al piano provinciale di settore delle infrastrutture di comunicazioni. Resta invece precluso alla Provincia l’esercizio della potestà legislativa esclusiva in ordine alla facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive, con la conseguenza che le attività nel settore delle comunicazioni debbono rispettare i principi fondamentali stabiliti in materia da una serie di leggi statali, ferma restando la necessità di una previa intesa tra giunta provinciale e Ministro delle comunicazioni al fine di contemperare gli interessi riconosciuti dalla normativa.

La Corte ha giudicato infine non fondata anche la questione relativa agli adempimenti in materia di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti, non rilevando lesione della competenza dello Stato in materia di ambiente, poiché tale materia investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze - in particolare di protezione civile - i quali, nella questione in esame, ben rientrano nell’ambito di competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano.

Sentenza n. 313/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

potere regolamentare regionale
organi regionali
ordine pubblico e sicurezza
polizia amministrativa locale
giurisdizione e norme processuali
potere sostitutivo
ordinamento penale

La Corte dichiara - tra l'altro - l'incostituzionalità di diverse disposizioni legislative regionali in tema di "corpo forestale regionale" e di attribuzione del potere regolamentare.

La Corte annulla la previsione che affidava alla giunta regionale il potere di emanare regolamenti in tema di organizzazione e dotazione strumentale del corpo forestale regionale, attuativi della legge regionale. La Corte interviene così sul dibattuto tema della spettanza del potere regolamentare regionale dopo le modifiche costituzionali del 1999. Il giudice delle leggi ritiene che tali poteri spettino al Consiglio regionale, ai sensi dello Statuto regionale del 1971. Anche se la previgente disposizione dell'art. 121 della Costituzione sul potere regolamentare del Consiglio è stata abrogata, restano in vigore i vecchi statuti regionali che la riproducevano: quindi la legge regionale non può - fino alla modifica degli Statuti - attribuire potere regolamentare alle Giunte. Spetterà poi al riformato Statuto attribuire, anche diversamente, il relativo potere.

Cassata anche la norma che attribuiva a taluni appartenenti al corpo forestale regionale la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, posto che la disciplina rientra nelle materie della giurisdizione penale, dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva dello Stato.

La polizia di sicurezza - dice la Corte - è finalizzata ad adottare le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni (secondo la definizione della previgente normativa); la competenza legislativa in materia di polizia di

sicurezza, come già prima della riforma del Titolo V, è oggetto di riserva a favore dello Stato, che ha riguardo all'ordine pubblico e alla sicurezza, con netta distinzione dalla polizia amministrativa locale che segue invece, in quanto strumentale, la distribuzione delle competenze principali cui accede.

Cassata infine anche la disposizione che consentiva al corpo forestale regionale di intervenire in alcuni ambiti in sostituzione degli enti locali ordinariamente competenti (potere sostitutivo regionale verso gli organi locali). La Corte richiede infatti, per l'esercizio di tale potere, alcune garanzie, quali: a) che il potere sia ascritto ad organi di governo della Regione; b) che l'omissione sia un fatto giuridicamente qualificato; c) che il procedimento sia definito dalla legge e l'ente sostituito sia messo in grado di far valere le proprie ragioni e di ovviare all'omissione.

Sentenza n. 314/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione siciliana)

autonomie speciali

clausola del miglior trattamento

norme fondamentali di riforma economico-sociale

pubblico impiego

La Corte dichiara l'incostituzionalità della deliberazione regionale in materia di pubblico impiego in relazione allo Statuto speciale ed al Titolo V nel testo previgente la riforma del 2001.

Le due delibere legislative, esaminate alla luce del Titolo V previgente, contenevano disposizioni a favore di soggetti inseriti nei ruoli organici della Regione e degli enti locali siciliani. La Corte ne rileva la incostituzionalità sotto molteplici profili, osservando come il metodo della contrattazione collettiva costituisca norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica; *idem* per quanto riguarda le condizioni soggettive per il collocamento a riposo e per il conseguente accesso alle prestazioni previdenziali.

La sentenza si sofferma anche sul procedimento "speciale" di impugnazione delle leggi siciliane sotto i profili di costituzionalità, che vengono esaminati per verificare se costituiscono "forme di autonomia più ampie" ex art. 10 l. 3/2001. Essendo i sistemi "diversi" (in parte più ampi,

in parte no) l'applicabilità viene esclusa. E' citato al riguardo anche l'art. 9 della "Legge La Loggia" (legge 131/2003).

Sentenza n. 315/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

governo del territorio

La Corte dichiara - sulla base di parametri esterni a quelli contenuti nel Titolo V - l'incostituzionalità della legge della Regione che istituisce il registro storico-tecnico-urbanistico degli edifici.

La Corte giudica della costituzionalità delle norme legislative regionali che istituiscono il registro storico-tecnico-urbanistico degli edifici istituito con legge della Regione. Benché sia stato invocato - tra i parametri costituzionali - anche quello sulla competenza, la questione è affrontata e risolta alla luce di parametri esterni a quelli contenuti nel novellato Titolo V.

La Corte Costituzionale cassa così il registro storico-tecnico-urbanistico degli edifici pubblici e privati istituito per la tutela dell'incolumità degli occupanti dal pericolo di crolli o danneggiamenti di palazzi ristrutturati. La Consulta ha analizzato e cassato la norma regionale, perché ritenuta in contrasto con il generale canone di ragionevolezza, e con il principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione.

Sentenza n. 324/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ordinamento della comunicazione normativa previgente funzioni amministrative riserva di legge potere regolamentare regionale

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione in materia di localizzazione di siti di emittenza televisiva che prevede un potere

regolamentare della giunta, meramente "suppletivo" del mancato esercizio del potere legislativo, senza delimitare o indirizzare tale potere e prima di aver modificato lo Statuto.

La Corte costituzionale ha dichiarato illegittima parte della normativa regionale in materia di "comunicazione e di emittenza radiotelevisiva e istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni". La Corte ha dichiarato in particolare l'illegittimità della previsione del potere regolamentare della giunta, configurato in funzione meramente "suppletiva" del mancato esercizio del potere legislativo, osservando che il legislatore regionale non ha delimitato o indirizzato in alcun modo tale potere.

Ciò, nonostante che l'ambito oggettivo del potere regolamentare affidato alla giunta risulti caratterizzato da riserve di legge che la Costituzione stabilisce per l'allocazione e la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo, nonché per discipline che incidono su alcune rilevanti situazioni soggettive (diritto all'informazione, attività di impresa).

La disposizione cassata contrasta anzitutto con la mancanza di una nuova disciplina statutaria relativa al potere regolamentare delle Regioni. La legge regionale non può - allo stato - autorizzare regolamenti della giunta (n. 313/2003).

Anche se la previgente formulazione dell'art. 121 sul potere regolamentare del Consiglio è stata abrogata, restano in vigore i vecchi statuti regionali che la riproducevano: quindi la legge regionale non può - fino alla modifica degli Statuti - attribuire potere regolamentare alle Giunte.

La Corte chiarisce che tra le materie di legislazione concorrente sono previste non soltanto "il governo del territorio" e la "tutela della salute", ma anche "l'ordinamento della comunicazione". Perciò "non può escludersi una competenza della legge regionale in materia, che si rivolga alla disciplina di quegli aspetti della localizzazione e dell'attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde propriamente a quelle esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato nonché le funzioni affidate all'Autorità per le garanzie delle comunicazioni".

Sentenza n. 326/2003*(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)*

Pronuncia non di merito; la Corte dichiara l'inammissibilità del conflitto, in quanto attivato come strumento improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale.

La Corte giudica sul conflitto sollevato dalla Regione in relazione all'ordinanza del Consiglio di Stato, con la quale, "tenuto conto dei principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 536/2002", è stato respinto l'appello avverso l'ordinanza di sospensione delle delibere di approvazione del calendario venatorio emessa dal TAR Emilia-Romagna - Bologna, costituenti, secondo la ricorrente, mera esecuzione e riproduzione dei contenuti di leggi regionali.

La Corte ritiene il conflitto inammissibile, essendo gli atti giurisdizionali suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra Regione e Stato, oltre che tra poteri dello Stato, quando sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente. Il conflitto è invece inammissibile qualora si risolva in strumento improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale ultimo (con ampi riferimenti alle sentenze n. 276/2003, n. 27/1999, n. 285/1990, 536/2002).

Sentenza n. 327/2003*(ricorso del Governo su legge della Regione)*

protezione civile
principi fondamentali
normativa previgente
coordinamento informativo

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione in tema di protezione civile, rispettosa dei vigenti principi fondamentali, ancorché non richiamati.

La Corte dichiara infondate le censure mosse avverso la legge

regionale in tema di protezione civile rilevando il rispetto, da parte del legislatore regionale, dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale previgente, preliminarmente ricostruiti dalla Corte stessa.

La Corte osserva anche che il mancato richiamo da parte della legge regionale dei limiti contenuti nelle norme interposte contenute nella legislazione previgente (principi fondamentali) non comporta alcuna violazione di norme costituzionali.

Infatti il mancato richiamo dei limiti alla competenza regionale, contenuti nelle norme interposte, non implica un'automatica espansione delle competenze regionali, restando tali limiti vincolanti e dovendosi piuttosto valutare in concreto se essi non siano violati dal contenuto normativo delle disposizioni impugnate.

La Corte, in questo contesto, esamina le questioni concernenti l'avvalimento da parte della Regione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; la formulazione da parte della Regione di indirizzi per la predisposizione dei piani comunali, provinciali e speciali di previsione, prevenzione ed emergenza; l'affidamento alle Province della predisposizione dei servizi urgenti; il rispetto "degli indirizzi nazionali"; il potere (derogatorio d'ordinanza) del Presidente della Giunta di individuare le strutture che, anche in deroga all'ordinario assetto delle competenze, sono chiamate ad operare per lo svolgimento degli interventi necessari in caso di eventi calamitosi; l'obbligo di fornire i dati alla struttura regionale di protezione civile (rispetto al quale obbligo la Corte ribadisce che la mera acquisizione di elementi informativi non determina di per sé lesione di attribuzioni - sentenza n. 412/1994 - apparendo conforme al principio di leale collaborazione che lo Stato fornisca alla struttura regionale i dati, attinenti alla materia della protezione civile, di cui sia in possesso).

Sentenza n. 329/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

tutela della salute potere regolamentare statale

La Corte dichiara l'inammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi dalla Regione nei confronti del decreto contenente le Linee guida per i protocolli di intesa tra Regioni e Università per le attività assistenziali

delle Università, ben potendo le Regioni sostituire con propria norma la disciplina contestata.

La Corte rileva come, nelle more del giudizio, sia intervenuta la legge costituzionale n. 3 del 2001, che affida alla potestà legislativa concorrente delle Regioni la materia della tutela della salute, nell'ambito della quale si colloca la disciplina dettata dal decreto impugnato. La Corte osserva che, in tale materia, le Regioni possono esercitare le proprie competenze legislative approvando una propria disciplina - anche sostitutiva di quella statale - sia pure nel rispetto del limite dei principi fondamentali posti dalle leggi dello Stato. E' esclusa anche la possibilità per lo Stato di intervenire in tale materia con atti normativi di rango sublegislativo e lo Stato non ha più il potere di emanare un atto quale quello oggetto del presente giudizio. Come in casi analoghi (sentenza n. 510/2002) risulta la sopravvenuta carenza di interesse delle ricorrenti potendo le medesime norme essere sostituite, nei limiti delle competenze regionali, da una apposita normazione regionale.

Sentenza n. 331/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

tutela della salute
ambiente e beni culturali
governo del territorio
principi fondamentali
standard uniformi
standard regionali più rigorosi

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione che disciplina la localizzazione di impianti elettromagnetici ("antenne"), quando pone "vincoli" tali da rendere impossibile la realizzazione di una rete, ma non quando pone più propriamente "criteri".

La Corte giudica incostituzionale una legge regionale che pone divieti e limiti alla localizzazione di impianti elettromagnetici tali da poter rendere impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni: la disciplina così disposta muta il suo oggetto dai "criteri di localizzazione" - su cui la Regione legittimamente

interviene - a “limitazioni alla localizzazione” (che paralizzerebbero l’esercizio della competenza statale). Incidentalmente la Corte esclude che dalla precedente - ed in parte pertinente sentenza n. 382/1999 - possa trarsi in generale il principio della derogabilità *in melius* (rispetto alla tutela dei valori ambientali), da parte delle Regioni, degli *standard* posti dallo Stato.

La Corte invece conferma la costituzionalità del divieto posto dalla Regione di installazione di impianti “in corrispondenza” delle aree “sensibili” (ospedali, case di cura e di riposo, scuole e asili nido) ritenuta dalla Corte, con la sentenza n. 307/2003 compatibile, perché non eccede l’ambito di un “criterio di localizzazione”, sia pure formulato in negativo, e non è tale da poter determinare l’impossibilità della localizzazione stessa.

Sentenza n. 334/2003

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2001)

Pronuncia non di merito, relativa a questione precedente la riforma costituzionale del 2001. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere in relazione alla costituzionalità, tra l’altro, della disciplina sulle modalità - rimesse ai Ministri e non alla Regione - ad accertare i disavanzi sanitari, alla luce della normativa regionale intervenuta che modifica o sopprime le norme impugnate.

Sentenza n. 338/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

tutela della salute
principi fondamentali
punto di equilibrio
interesse unitario/disciplina uniforme

La Corte dichiara l’incostituzionalità della legge della Regione che pretenda di incidere direttamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza di – o in difformità da – determinazioni assunte a livello nazionale, e quindi introducendo una disciplina differenziata per una singola Regione.

La Corte giudica della legittimità di due leggi regionali che pongono limiti o divieti all'utilizzo della TEC, della lobotomia e di altri simili interventi di psicoturgia, nonché la previsione di linee guida regionali per l'utilizzo della TEC e le relative procedure. La Corte si riallaccia alla sentenza n. 282/2002 per ribadire che scelte legislative dirette a limitare o vietare il ricorso a determinate terapie – la cui adozione ricade in linea di principio nell'ambito dell'autonomia e della responsabilità dei medici – non sono ammissibili ove nascano da pure valutazioni di discrezionalità politica, e non prevedano “l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati”, né costituiscano “il risultato di una siffatta verifica”. Aggiunge poi che stabilire il confine fra terapie ammesse è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi “all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente e quello ad essere rispettato nella propria integrità fisica e psichica” (sentenza n. 282/2002), diritti la cui tutela non può non darsi in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale.

Interventi legislativi regionali, posti in essere nell'esercizio di una competenza legislativa concorrente, come quella di cui le Regioni godono in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), sono costituzionalmente illegittimi ove pretendano di incidere direttamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza di – o in difformità da – determinazioni assunte a livello nazionale, e quindi introducendo una disciplina differenziata, su questo punto, per una singola Regione.

Ordinanza n. 339/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

caccia autonomie speciali

La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere per la mancata entrata in vigore di norme contenute in una legge della Regione in materia di caccia

Ordinanza n. 342/2003

(ricorso del Governo su legge della Provincia autonoma di Bolzano)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il processo relativo a disposizioni diverse contenute nella finanziaria provinciale, alla luce della normativa provinciale intervenuta che modifica o sopprime le norme impugnate.

Sentenza n. 351/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione siciliana)

clausola del miglior trattamento

Sentenza non di merito. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere, attesa la mancata promulgazione delle diverse norme regionali - in tema tra l'altro di personale regionale - impugnate.

La sentenza conferma tra l'altro che la disciplina delle impugnazioni dei disegni di legge approvati dall'Assemblea regionale siciliana resta regolata dall'art. 28 dello Statuto speciale per la Regione siciliana e non invece ai sensi dell'art. 127, nuovo testo, della Costituzione e ciò a dispetto della previsione contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (sentenza n. 314/2003). Infatti il procedimento di impugnazione delle leggi siciliane si caratterizza per la sua singolarità, eccentricità e diversità (presentando natura preventiva e termini assai ristretti ed essendo inoltre promosso dal Commissario dello Stato nella Regione siciliana residente nel capoluogo regionale).

Sentenza n. 353/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

**professioni e attività professionale
tutela della salute
principi fondamentali**

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione che individua figure professionali sanitarie.

La Corte giudica della legge regionale regolamentante le pratiche terapeutiche e le cosiddette discipline “non convenzionali”, come l’agopuntura, la fitoterapia, l’omeopatia, l’omotossicologia.

I giudici della Consulta hanno rilevato, in primo luogo, come la normativa statale previgente abbia definito, con apposite disposizioni, le figure professionali da formare ed i connessi profili, nonché i rispettivi ordinamenti didattici; la Corte ha poi osservato che - a seguito dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V - la disciplina in questione è da ricondurre nell’ambito della competenza concorrente in materia di “professioni”.

I relativi principi fondamentali, non essendone stati, fino ad ora, formulati dei nuovi - hanno fatto osservare i giudici della Consulta - sono pertanto da considerare quelli risultanti dalla legislazione statale già in vigore. La Corte non ritiene dubbio che anche oggi la potestà legislativa regionale, in materia di professioni sanitarie, debba rispettare il principio, già vigente nella legislazione statale, secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato. La Corte non condivide il convincimento per cui - trattandosi di nuove pratiche terapeutiche non convenzionali - quel principio non trovi applicazione: infatti la legge della Regione - istituendo, tra l’altro, un registro dedicato agli operatori anche medici, prevedendo percorsi formativi, nonché il rilascio di titoli professionali - viene soprattutto ad incidere su aspetti essenziali della disciplina degli operatori sanitari, senza rispettare il principio fondamentale che riserva allo Stato la individuazione e definizione delle varie figure professionali sanitarie

Ordinanza n. 357/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione Friuli Venezia Giulia)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il processo relativo a disposizioni in tema di personale regionale, alla luce della normativa provinciale intervenuta che modifica o sopprime le norme impugate.

Sentenza n. 359/2003

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ordinamento civile

ordinamento ed organizzazione amministrativa statale

tutela del lavoro
tutela della salute
interesse unitario/disciplina uniforme
principi fondamentali
transitorietà della normativa

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione sul mobbing.

La Corte giudica della legge regionale che disciplina il c.d. “*mobbing*”, considerando la legge nel suo complesso e le singole disposizioni.

La regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro viene ritenuta rientrante nell'ordinamento civile: la Regione - osserva la Corte - non può quindi fornire autonomamente la nozione giuridica di un fenomeno che, già individuato da altre branche delle scienze sociali, non è tuttavia ignorato nel nostro ordinamento statale, pur non essendo ancora emerso come oggetto di una disciplina specifica. La disciplina regionale è stata ritenuta illegittima nella parte in cui nel procedere ad esemplificazioni prevede fattispecie penalmente rilevanti o ipotesi tipiche di violazione di obblighi del datore di lavoro; oppure nella parte in cui considera le conseguenze dei comportamenti suindicati sotto il profilo del danno subito dal lavoratore e, quindi, come elemento di fattispecie risarcitorie; ovvero ancora quando configura un elemento dell'eventuale inadempimento del datore di lavoro intervenendo, quindi, nella materia “ordinamento civile”, oltre ad essere in contrasto anche con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, qualora il datore di lavoro sia una pubblica amministrazione o un ente pubblico nazionale.

I giudici costituzionali hanno precisato che gli stessi atti comunitari portano ad escludere che il *mobbing* “nei suoi aspetti generali e per quanto riguarda i principi fondamentali, possa essere oggetto di discipline territorialmente differenziate”, citando anche risoluzioni del Parlamento europeo.

La disciplina dell'incidenza che gli atti vessatori possono avere sulla salute psichica e fisica del lavoratore rientrano nella tutela e sicurezza del lavoro: la Regione non può pertanto prevedere altro che una sua struttura (centro anti-*mobbing*).

I principi fondamentali vanno desunti dalla legislazione vigente

anche in assenza di una disciplina specifica, avendo riferimento, per esempio, ad istituti cui la giurisprudenza ha ricondotto i fenomeni oggetto di disciplina. La Regione non può emanare disposizioni neppure in via provvisoria “nelle more dell’emanazione di una disciplina organica dello Stato in materia”. Deve ritenersi - precisa la Corte - precluso alle Regioni di intervenire, in ambiti di potestà concorrente, dettando norme che incidono sul terreno dei principi fondamentali, che è quanto si è verificato nel caso di specie, attraverso una definizione generale del fenomeno. Ciò non esclude in modo assoluto che le Regioni possano intervenire, con propri atti normativi, anche con misure di vario tipo.

Sentenza n. 361/2003

(ricorso della Regione su legge dello Stato; questione non fondata)

tutela della salute

sanzioni amministrative

interesse unitario/disciplina uniforme

principi fondamentali

Non sono incostituzionali le norme che comminano sanzioni amministrative sul fumo, essendo volta a tutelare la salute, bene non passibile di valutazioni differenziate, da Regione a Regione. Sono principi fondamentali.

La norma statale sanzionatoria era stata impugnata in quanto norma di dettaglio, benché in materia concorrente della “tutela della salute”.

La Corte osserva che le norme che sanciscono i divieti di fumare in determinati locali sono finalizzate alla tutela della salute; l’individuazione delle fattispecie da sanzionare rientra tra i principi fondamentali di tale materia. Afferma infatti la Corte che con la legge statale (n. 3/2003, da ultimo) sono “previste varie fattispecie di illecito amministrativo al fine della tutela della salute, che l’art. 32 della Costituzione assegna alle cure della Repubblica. Tali previsioni devono essere assunte come principi fondamentali, necessariamente uniformi, a norma dell’ultima proposizione del terzo comma dell’art. 117 della Costituzione, stante la loro finalità di protezione di un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall’esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica: bene che per sua natura non si

presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali. La natura di principi fondamentali delle norme in questione si comprende non appena si consideri l'impossibilità di concepire ragioni per le quali, una volta assunta la nocività per la salute dell'esposizione al fumo passivo, la rilevanza come illecito dell'attività del fumatore attivo possa variare da un luogo a un altro del territorio nazionale". In altre parole, non costituisce norma di dettaglio la determinazione di sanzioni amministrative volte a tutelare la salute, un bene che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali. Conseguentemente, per il parallelismo tra il potere di individuare fattispecie da sanzionare e quello di determinare sanzioni, spetta allo Stato anche quest'ultimo (*cf.* 103/2003; 187/1996, 85/1996; 28/1996; 60/1993; 1034/1988).

Sentenza n. 362/2003

(ricorso della Regione su legge dello Stato – legge finanziaria 2002)

governo del territorio principi fondamentali

La Corte dichiara - tra l'altro - la costituzionalità della norma dello Stato in tema di governo del territorio, in quanto principio fondamentale.

La Corte giudica su talune disposizioni statali contenute nella legge finanziaria 2002, in tema di "governo del territorio".

Per quanto concerne l'estensione a tutto il territorio nazionale dello speciale regime di trasferimento ai Comuni di aree demaniali, viene dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alla successiva abrogazione della norma.

Per quanto concerne invece la normativa che fissa la misura delle sanzioni pecuniarie determinate dalle Regioni per il ritardato o mancato versamento del contributo di costruzione, la Corte ritiene che la materia appartenga, appunto, al "governo del territorio".

La Corte ricorda (sentenza n. 303/2003, n. 11.1. del "Considerato in diritto") che di siffatta materia fa parte l'urbanistica, cui storicamente appartiene la disciplina dei titoli abilitativi ad edificare. Nella medesima prospettiva, anche l'ambito di materia costituito dall'edilizia va ricondotto

al governo del territorio. Del resto - sottolinea la Corte - la formula adoperata dal legislatore della revisione costituzionale del 2001 riecheggia significativamente quelle con le quali, nella più recente evoluzione della legislazione ordinaria, l'urbanistica e l'edilizia sono state considerate unitariamente.

La Corte non riscontra poi la pertinenza della materia "perequazione delle risorse finanziarie", non avendo il contenuto della norma alcuna finalità perequativa. La norma impugnata, ritiene la Corte, ha effettivamente natura di principio dal punto di vista qualitativo, perché fissa - seppure in limiti più angusti dal mero punto di vista quantitativo - il potere di determinazione delle Regioni sulle sanzioni: essa quindi è legittimamente resa in materia concorrente come il governo del territorio.

Sentenza n. 363/2003

(ricorso della Regione su legge dello Stato – legge finanziaria 2002)

**ordinamento e organizzazione amministrativa statale
enti pubblici nazionali
funzioni amministrative
federalismo fiscale**

La Corte dichiara - tra l'altro - la costituzionalità della norma dello Stato che attribuisce ad "Italia lavoro" un ruolo in materia di politiche sociali, data sua la natura - nonostante la struttura societaria - di ente nazionale.

La Corte giudica su talune disposizioni statali contenute nella legge finanziaria 2002, segnatamente in tema di politiche sociali.

La Corte ritiene in primo luogo legittima la disposizione che disciplina le attività del Ministero del lavoro e della "Italia Lavoro s.p.a." nel campo delle politiche attive del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego. La Corte ricostruisce la natura giuridica della S.p.A. in questione, attualmente a capitale interamente pubblico, detenuta dal Ministero del Tesoro, affermando che la natura di S.p.a. (Italia Lavoro) non esclude la riferibilità alla materia "ordinamento e organizzazione amministrativa statale", quando vi sia una totale partecipazione azionaria dello Stato, poteri di indirizzo spettanti a organi del Governo, predeterminazione eteronoma dei compiti e delle funzioni, ossia quando la società sia qualificabile come ente strumentale.

La Corte non ritiene poi che le funzioni attribuite ad Italia Lavoro

esorbitino dall'ambito delle competenze amministrative riconosciute allo Stato in virtù dell'art. 118 della Costituzione, fermo restando che se ciò avverrà le Regioni potranno far valere le proprie ragioni con i rimedi previsti. Conseguentemente la Corte esclude anche che vi sia lesione dell'art. 119 della Costituzione, poiché, riconosciuta allo Stato la possibilità di operare nell'ambito delle politiche del lavoro, in conformità con l'art. 118 della Costituzione, non si può non ritenere che lo Stato possa destinare a tali funzioni le necessarie risorse finanziarie.

Sentenza n. 364/2003

(conflitto di attribuzione tra Regione e Stato)

regolamenti di delegificazione

La Corte dichiara - alla stregua dei parametri previgenti alla riforma del Titolo V - l'inammissibilità del conflitto avverso i regolamenti di delegificazione in materia di sportelli unici per le attività produttive, data la loro inidoneità lesiva.

La Corte si pronuncia sul conflitto sollevato dalla Regione avverso i regolamenti statali di delegificazione in materia di sportelli unici per le attività produttive, con ampio riferimento alla sentenza n. 376/2002 e applicando i parametri previgenti alla riforma del Titolo V.

La Corte ricorda (sentenza n. 376/2002) che, per quanto concerne la natura ed i caratteri dei regolamenti impugnati, la delegificazione riguarda e può riguardare – oltre a disposizioni di leggi statali regolanti oggetti a qualsiasi titolo attribuiti alla competenza dello Stato – solo disposizioni di leggi statali che, nelle materie regionali, già avessero carattere di norme di dettaglio cedevoli la cui efficacia si esplicava nell'assenza di legislazione regionale; e che l'emanazione dei regolamenti statali di delegificazione, riguardanti eventualmente ambiti materiali di competenza regionale, non ha alcun effetto abrogativo né invalidante sulle leggi regionali in vigore, né produce effetti di vincolo per i legislatori regionali.

I regolamenti di delegificazione emanati prima della entrata in vigore del nuovo Titolo V - osserva perciò la Corte - non si presentano, in linea di principio, come idonei a produrre lesioni delle competenze regionali. *Idem* per i regolamenti emanati, sempre prima dell'entrata in

vigore della riforma costituzionale, per modificare norme dei preesistenti regolamenti di delegificazione – come il regolamento qui impugnato –, che hanno la stessa limitata portata e lo stesso carattere, non incidendo sulla legislazione regionale e non vincolando i legislatori regionali.

L'atto impugnato si rivela pertanto agli occhi della Corte inidoneo a ledere le competenze delle Regioni: da cui la inammissibilità del conflitto.

Ordinanza n. 366/2003

(ricorso incidentale su legge della Provincia autonoma di Bolzano)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione, sollevata su una legge in tema di espropriazione, per carenza di motivazione sulla rilevanza.

Ordinanza n. 368/2003

(ricorso incidentale su legge della Regione)

La Corte dichiara la manifesta infondatezza della questione - sollevata sulla base di parametri esterni a quelli contenuti nel Titolo V - relativa alla normativa regionale che considera diversamente la differente ubicazione di alloggi in materia di edilizia residenziale pubblica.

Sentenza n. 370/2003

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

federalismo fiscale
finanziamenti statali
livelli essenziali
competenza residuale
istruzione
tutela del lavoro
interesse unitario/disciplina uniforme
concorrenza di competenze
prevalente (competenza)

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge dello Stato che istituisce fondi con vincolo di destinazione in materia di asili nido; la materia non è di competenza residuale delle Regioni per il solo fatto di non essere immediatamente riferibile alle altre due categorie: così gli "asili nido" sono una competenza concorrente frammista (istruzione; tutela del lavoro).

La Corte dichiara incostituzionale la disposizione della legge finanziaria 2002 che prevede un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato per funzioni (relative agli asili nido) proprie delle Regioni e degli enti locali. La Corte esclude che la competenza statale possa basarsi sui "livelli essenziali delle prestazioni", posto che la norma dedotta non ha affatto le caratteristiche sostanziali e formali che potrebbero farla annoverare fra gli atti espressivi di questo potere di predeterminazione normativa dei livelli essenziali (sentenze n. 88/2003 e n. 282/2002).

Né, tanto meno, è invocabile la sussistenza di un "interesse nazionale", che sarebbe "sotteso alla disciplina del Titolo V della Costituzione, come limite, implicito ma imprescindibile, di cui tener conto al fine di disciplinare settori essenziali per garantire i diritti primari dei cittadini". Una categoria giuridica del genere è infatti estranea al disegno costituzionale vigente, ha rilevato la Corte, affermando che "l'interesse nazionale non costituisce più un limite di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale" (sentenza n. 303/2003).

In via generale, la Corte afferma l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione.

Per quel che attiene in particolare agli asili nido la Corte utilizza un criterio di prevalenza, e fa ricadere la disciplina nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente; fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli "trasversali" di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

Contrasta con l'art. 117 della Costituzione affermare che gli asili

nido rientrino “tra le competenze fondamentali dello Stato”, nonché – in relazione ai micro-nidi da realizzare nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici nazionali – prescrivere che i relativi *standard* minimi organizzativi debbano essere “definiti in sede di Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281” in quanto ciò si risolverebbe in una negazione della competenza legislativa delle singole Regioni, in particolare per la individuazione di criteri per la gestione e l’organizzazione degli asili, seppure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale.

La Corte sostiene le ragioni dei ricorrenti secondo cui l’art. 119 Cost., non ammetterebbe fondi statali o risorse aggiuntive a destinazione vincolata, ad eccezione di quanto previsto dal comma quinto in relazione agli “speciali interventi”, di cui al quinto comma dello stesso articolo. Il giudice delle leggi ricorda il tenore letterale dell’art. 119, per poi osservare che, nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all’art. 119, terzo comma, della Costituzione.

Dal momento che l’attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli asili nido rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali, è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l’autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle Regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce (la particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido comporta peraltro che restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti).

Appare evidente come la attuazione dell’art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l’art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali.

Sentenza n. 372/2003

(ricorso della Regione siciliana su legge dello Stato – legge finanziaria 2002)

Pronuncia non di merito; questione inammissibile per aberratio nell'individuazione della norma asseritamene lesiva in tema di personale regionale.

Sentenza n. 375/2003

(ricorso incidentale su legge della Regione)

**libera circolazione
turismo
federalismo fiscale**

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione che pone oneri finanziari alle imprese turistiche che intendano operare nel territorio.

La Corte giudica sulle disposizioni di legge regionale che prevedono, a carico delle imprese proprietarie di agenzie di viaggi già autorizzate in altra Regione, non solo l'obbligo di denunciare l'apertura della nuova filiale che si intenda aprire nella Regione legiferante, ma anche quello – benché solo eventuale - di integrare il deposito cauzionale già versato in altra Regione.

L'obbligo di una mera comunicazione - argomenta la Corte - non lede la libertà di iniziativa economica, poiché con esso non si pone alcun vincolo alle scelte dell'impresa riguardo alla propria articolazione territoriale; tantomeno può considerarsi onere procedimentale in grado di ostacolare la libera circolazione dei fattori produttivi e l'esercizio del diritto al lavoro.

Contrasta invece con gli artt. 41 e 120 della Costituzione la previsione, per l'apertura di filiali, di un onere economico ulteriore, nella forma dell'integrazione del deposito cauzionale, rispetto a quello già sostenuto inizialmente. La previsione di tale obbligo è incostituzionale.

Quest'obbligo, al pari della previsione di una autorizzazione aggiuntiva per l'apertura di filiali dichiarata illegittima nelle sentenze n. 54/2001 e n. 362/1998, lede il diritto dell'imprenditore di modulare a sua

scelta l'organizzazione territoriale dell'agenzia di viaggi e al tempo stesso, gravando l'impresa di oneri economici aggiuntivi, costituisce un illegittimo ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose, nonché all'esercizio del diritto al lavoro su tutto il territorio nazionale.

Sentenza n. 376/2003

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

federalismo fiscale
coordinamento della finanza pubblica
tutela del risparmio e mercati finanziari
funzioni amministrative
normativa di dettaglio
intese, accordi e pareri
potere regolamentare statale
coordinamento informativo
regolazione e coordinamento tecnico

La Corte dichiara la costituzionalità delle disposizioni contenute nella legge finanziaria 2002 che disciplinano l'accesso al mercato dei capitali degli enti locali.

La Corte giudica delle disposizioni, contenute nella legge finanziaria 2002, che disciplinano - sottoponendole a limiti e condizioni - l'accesso al mercato dei capitali degli enti locali.

L'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali viene ricondotto dalla Corte principalmente nell'ambito di quel "coordinamento della finanza pubblica" attribuito alla potestà legislativa concorrente, che la Corte legge finalisticamente.

Tuttavia, il coordinamento finanziario può richiedere anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo: non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità di disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Il carattere "finalistico" del coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che eccede

le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata.

Aspetti, quelli sopra ricordati, anche connessi con la competenza statale in materia di “tutela del risparmio e mercati finanziari” (disciplina delle forme e dei modi in cui i soggetti –anche gli enti territoriali – possono ottenere risorse finanziarie da titoli o debiti).

I poteri in questione devono essere configurati in modo consono all’esistenza di sfere di autonomia, rispetto a cui il coordinamento non può mai eccedere i limiti, al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento. E’ escluso quindi il potere del Ministero di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all’impiego delle loro risorse, effettuate nei limiti dei principi di armonizzazione stabiliti dalle leggi statali, o, peggio, di adottare determinazioni discrezionali che possano concretarsi in trattamenti di favore o di sfavore nei confronti di singoli enti.

La previsione del parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto costituisce una garanzia procedimentale – in sé sufficiente, atteso l’oggetto della disciplina – atta a contrastare contenuti lesivi del decreto: ferma restando, naturalmente, la possibilità di esperire i rimedi consentiti dall’ordinamento, ivi compreso il conflitto di attribuzione.

Il potere regolamentare del Ministro è riferibile, in questo contesto, alla disciplina dei poteri rientranti nella competenza statale.

Sentenza n. 377/2003

(ricorso delle Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

**legislazione elettorale
ineleggibilità e incompatibilità
organi degli enti locali
normativa previgente**

La Corte dichiara la costituzionalità delle disposizioni - contenute nella legge finanziaria 2002 - che disciplinano il regime di incompatibilità dei componenti degli organi degli enti locali.

La Corte giudica delle disposizioni - contenute nella legge finanziaria 2002 - che disciplinano il regime di incompatibilità dei componenti degli organi degli enti locali.

La Corte giudica favorevolmente il titolo dello Stato ad intervenire disciplinando le cause di ineleggibilità e di incompatibilità degli amministratori locali, trattandosi dell'ambito della legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane, che l'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione attribuisce alla competenza statale esclusiva.

La Corte ha occasione di rilevare, nell'occasione, come il nuovo testo dell'art. 117 sostanzialmente confermi il previgente sistema, nel quale le Regioni ordinarie, a differenza di quelle a statuto speciale, non avevano alcuna competenza in materia di ordinamento degli enti locali appartenenti al rispettivo territorio. Che nella predetta materia sia compresa anche la relativa legislazione elettorale era già stato affermato dalla Corte nella sentenza n. 48/2003 che sanciva come la configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi e quindi anche le modalità di formazione degli organi rappresentativi fossero aspetti di questa materia. La Corte osserva come anche il testo unico sugli enti locali sia appunto dedicato – confermando così una tradizione legislativa – alle diverse ipotesi di incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità dei componenti degli organi di governo degli enti locali.

Sentenza n. 378/2003

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

ambiente e beni culturali

ordinamento ed organizzazione amministrativa regionale

La Corte dichiara costituzionali le disposizioni statali tese a vincolare le Regioni ad una riserva di acquisto di pneumatici ricostruiti.

La Corte giudica delle disposizioni - contenute nella legge finanziaria 2002 - che vincolano, per finalità ambientali, le amministrazioni regionali all'acquisto di pneumatici di ricambio per le loro autovetture ad una riserva di acquisto di pneumatici ricostruiti, pari ad almeno il 20 per cento del totale.

La Corte esamina la normativa impugnata nel quadro di quella finalizzata ad una corretta gestione dei rifiuti, anche alla luce della normativa comunitaria e delle esigenze di sicurezza del prodotto,

riconducendo conclusivamente l'intervento statale alla potestà legislativa esclusiva statale, in materia di tutela dell'ambiente.

La limitata compressione dell'autonomia organizzativa delle Regioni e degli altri soggetti derivante da tale obbligo di acquisto si giustifica pertanto – dice la Corte - proprio in riferimento alle prospettate esigenze di tutela ambientale.

Ordinanza n. 382/2003

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il processo - in tema di disciplina statale in materia di funzioni amministrative per la tutela del lavoro - a seguito della intervenuta rinuncia.

SINTESI DELLE PRONUNCE 2004

Sentenza n. 1/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

commercio
competenza residuale
normativa previgente
confessioni religiose

La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma dello Stato - contenuta nella legge finanziaria 2002 - che dispone in materia di fiere e mercati, pur se in relazione al loro carattere religioso o politico.

La Corte giudica della legittimità della normativa - contenuta nella legge finanziaria 2002 - che dispone in tema di somministrazione di alimenti e bevande effettuata in occasione di sagre, fiere e manifestazioni, escludendo l'applicabilità della legge 426 del 1971 in materia di commercio.

La Corte ritiene - sulla base dell'analisi della normativa vigente - che non vi sia titolo per l'intervento dello Stato in una materia che appartiene alla competenza residuale delle Regioni. La Corte argomenta che la finalità religiosa, benefica o politica, da cui sia connotata una sagra, non può modificarne la natura e dunque l'ambito materiale cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce, ossia quella del commercio.

Sentenza n. 2/2004

(ricorso del Governo avverso delibera statutaria)

statuto della Regione
organi regionali

La Corte esamina il primo statuto regionale approvato dopo la riforma costituzionale del 1999 dichiarando - tra l'altro - incostituzionale la delibera statutaria che esclude la clausola simul... simul., sostanzialmente in presenza di elezione indiretta.

La Corte giudica della costituzionalità - su ricorso del Governo - della prima deliberazione statutaria organica definitivamente approvata dopo la riforma costituzionale del 1999.

La Corte ripercorre preliminarmente la propria giurisprudenza in tema di fonte normativa statutaria, ora speciale legge regionale caratterizzata da una particolare procedura di adozione e di controllo (sentenza n. 304/2002), osservando come - dopo la riforma dell'art. 123 della Costituzione - i limiti a questa rilevante autonomia normativa possono derivare solo da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione, e negando che essa sia comprimibile "in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile" o "tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori" (sentenza n. 313/ 2003).

Al tempo stesso, però, per ciò che riguarda il rapporto fra la potestà statutaria ed i suoi limiti, la Corte ricorda di aver chiarito che gli statuti regionali non solo devono rispettare puntualmente "ogni disposizione della Costituzione", ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria "armonia con la Costituzione" (sentenza n. 304/2002), dovendo "essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione" (sentenza n. 196/ 2003).

La Corte esclude ogni censura sulle norme di disciplina della potestà normativa tributaria della Regione, perché statuirebbero su materie che non rientrano tra quelle che l'art. 123 della Costituzione attribuisce agli statuti regionali (forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento), poiché accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali possono esservi altri contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento (contenuti ulteriori dei quali semmai - afferma la Corte - è opinabile la misura dell'efficacia giuridica).

La Corte esclude anche l'illegittimità della norma che attribuisce alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare della Regione la disciplina del regime contrattuale dei dirigenti, giudicando non implausibile e compatibile con la disciplina costituzionale, che la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincoli anche le Regioni le quali pur sono dotate di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale.

In tema di potestà regolamentare la Corte ritiene poi infondate le relative censure, ricordando come la mera abrogazione, nel nuovo testo dell'art. 121 della Costituzione, della precedente disposizione che attribuiva necessariamente l'esercizio della funzione regolamentare al Consiglio regionale affidi pienamente allo statuto la disciplina di tale

funzione (sul punto l'attribuzione effettuata dallo Statuto appare alla Corte tutt'altro che irragionevole).

La Corte afferma invece l'incostituzionalità di altre due questioni dedotte.

La Corte dichiara illegittime alcune norme in materia "elettorale" che determinano direttamente, almeno in parte, il sistema di elezione che dovrà invece essere disciplinato dalla legge o che determinano, in modo diverso dal primo comma dell'art. 122 della Costituzione, quanto dovrà essere disciplinato dal legislatore regionale sulla base dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale.

La Corte costituzionale (punti 4 e seguenti del considerato in diritto) censura le norme dello statuto che configurano sostanzialmente un'elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, in violazione degli articoli 122, quinto comma, della Costituzione a causa dell'elezione diretta anche del Vice Presidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto. Al tempo stesso la prescrizione analitica per cui "i candidati alle cariche di Presidente e di Vice Presidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale", invade in modo palese l'area legislativa riservata alla "legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica" (essendo comunque inesistente nella legislazione vigente un principio fondamentale che ammetta una duplice candidatura "a suffragio universale e diretto").

Sentenza n. 3/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

amministrazioni pubbliche norme facoltizzanti

La Corte dichiara la costituzionalità della norma dello Stato - contenuta nella legge finanziaria 2002 - che facoltizza le "amministrazioni pubbliche" (tra le quali non include le Regioni) ad iniziative di formazione del personale.

La Corte giudica sulla norma statale che invita le "amministrazioni

pubbliche” a organizzare corsi di formazione anche a distanza per i dirigenti.

La Corte ritiene la norma conforme ai parametri di costituzionalità, non perché sia una norma permissiva (potrebbe essere non di meno invasiva), ma perché per “amministrazioni pubbliche” si deve intendere, nel contesto dato, le sole amministrazioni statali, significativamente ed espressamente citate in altra sede della normativa dedotta. Solo tale interpretazione consente di ritenere la norma conforme a Costituzione, altrimenti vi potrebbe essere esorbitanza dall’esercizio della competenza statale sull’ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”.

Sentenza n. 4/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

coordinamento della finanza pubblica
principi fondamentali
normativa di dettaglio
pubblico impiego
vincoli ed obblighi comunitari
patto di stabilità
amministrazioni pubbliche
formazione professionale
norme facoltizzanti

La Corte dichiara la costituzionalità delle norme della legge finanziaria 2002 che contengono gli oneri per il personale, alla luce della finalità del coordinamento della finanza pubblica.

La Corte giudica della legittimità delle norme della legge finanziaria 2002 in materia di oneri del personale.

La Consulta ritiene in primo luogo non illegittima la normativa in materia di oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il pubblico impiego, anche regionale, perché rientra nella materia concorrente della “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica”. E’ da escludere che essa sia disciplina di dettaglio, trattandosi invece solo di disciplina che fissa – in linea con gli impegni assunti dall’Italia “in sede comunitaria” – principi fondamentali volti al

contenimento della spesa corrente, che rientrano nella competenza della legislazione statale.

Non sono illegittime norme - come quelle in materia di blocco delle assunzioni, di nullità di assunzioni in violazione del blocco, riduzione del personale in servizio - che, non costituendo normativa di dettaglio, sono strumentali rispetto al fine - statale, perché attinente al “coordinamento della finanza pubblica” - di valutare la compatibilità delle spese cui si riferiscono (personale) con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione. La strumentalità esclude, altresì, ogni violazione del principio - che si pretende desumere dall’art. 119 Cost. - secondo il quale l’autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni implicherebbe l’esclusione di ogni ingerenza statale anche sotto forma di procedure e criteri di controllo della spesa pubblica regionale.

La normativa impugnata persegue il fine di dare effettività al patto di stabilità interno; sicché - attesa la stretta attinenza di tali precetti con il fine del coordinamento della finanza pubblica *sub specie* del contenimento della spesa corrente - deve, altresì, negarsi pregio al rilievo secondo il quale, nella specie, il coordinamento della finanza sarebbe usato quale “grimaldello per garantire allo Stato un potere di coordinamento in materia di competenza (anche esclusiva) regionale”.

La Corte poi afferma che la norma in tema di “alta formazione del personale”, anche a prescindere dal suo carattere “facoltizzante”, non viola le competenze regionali in materia (sentenza n. 3/2004), poiché l’espressione “amministrazioni pubbliche” non ha come destinatarie le Regioni.

Sentenza n. 6/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

energia

principio di sussidiarietà

principio di proporzionalità ed adeguatezza

livelli essenziali

ordine pubblico e sicurezza

principi fondamentali

potere sostitutivo

intese, accordi e pareri

La Corte dichiara la costituzionalità della normativa statale che disciplina con norme di dettaglio l'esercizio di funzioni amministrative - attratte secondo i canoni della sentenza n. 303/2003 - in materia (concorrente) di energia, ricorrendo le richieste condizioni di necessità e le idonee forme di intesa.

La Corte giudica della legittimità di un decreto-legge, e della relativa legge di conversione, in materia di energia.

Le Regioni possono ben contestare in via diretta l'assenza dei presupposti di un decreto-legge invasivo quando la violazione sia potenzialmente idonea a determinare un *vulnus* delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze 303/2003, 302/1988), ma la Corte interviene solo in caso di evidente mancanza. In questo contesto, non risulta illegittima la normativa statale nel caso di specie, poiché in sua assenza potrebbero verificarsi serie difficoltà nella fornitura di energia, con conseguenti gravi danni sociali ed economici.

Premesso che un decreto-legge può determinare principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, il concetto di "sicurezza" come "sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica" e "sicurezza tecnica" non va confuso con la materia "ordine pubblico e sicurezza", riferibile esclusivamente all'ordine pubblico (sentenza n. 407/2002). Né i possibili effetti, in termini di ordine pubblico, del cattivo funzionamento del settore energetico potrebbero giustificare limiti preventivi ai poteri regionali, ma – semmai – eventualmente legittimare l'attivazione di poteri sostitutivi del Governo sulla base di quel "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica" di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

Non ricorre poi la competenza statale giustificata dai "livelli essenziali", che richiede (sentenze n. 88/2003 e n. 282/2002) una necessaria predeterminazione legislativa. L'utilizzazione dei livelli essenziali quale fondamento dell'esercizio dei poteri sostitutivi, ex secondo comma dell'art. 120 Cost., di norma presuppone che lo Stato abbia previamente esercitato la propria potestà legislativa di tipo esclusivo.

La normativa riguarda la "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", affidata alla potestà legislativa concorrente delle Regioni. La Corte riconosce poi che la disciplina impugnata non contiene principi fondamentali volti a guidare il legislatore regionale nell'esercizio delle proprie attribuzioni, ma norme di dettaglio autoapplicative e

intrinsecamente non suscettibili di essere sostituite dalle Regioni. Tuttavia, il problema della competenza deve tener conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost. (*cfr.* sentenza n. 303/2003). D'altra parte, afferma la Corte, la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore (come sarebbe un Consiglio regionale in relazione ad una funzione da affidare – per l'esercizio unitario – al livello nazionale). Questa scelta non può basarsi - *cfr.* ancora la citata sentenza n. 303/2003 - su “mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare il riparto costituzionalmente stabilito, ma su una “valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato” proporzionata e non affetta da irragionevolezza “alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, nell'ambito di un accordo stipulato con la Regione interessata”.

La sentenza in esame integra la sentenza n. 303/2003 e fissa le condizioni per il funzionamento del “principio di sussidiarietà ascendente”: perché la legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che:

1. rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni;
2. detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni;
3. risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine;
4. risulti adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o (comunque)
5. preveda adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.

La Corte osserva incidentalmente che, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei

procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione) – la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303/2003).

La sentenza va poi a ricercare la necessarietà dell’intervento dell’amministrazione statale e la previsione di idonee forme di intesa e collaborazione tra il livello statale e i livelli regionali. Accertato il primo - in quanto alle singole amministrazioni regionali sfuggirebbe la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale - la sentenza ritiene evidente che sia sufficiente, da un lato, l’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, e, dall’altro, la partecipazione nel procedimento di autorizzazione della singola Regione direttamente interessata, che va considerata come un’intesa “forte”, nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali.

Non è poi illegittima la compressione delle competenze delle amministrazioni regionali e locali, tenuto conto della necessaria celerità con cui le funzioni amministrative per la costruzione di impianti di energia elettrica di particolare rilievo devono essere svolte e dei sopra riferiti criteri di partecipazione. La Corte cita le numerose fattispecie della legislazione previgente nelle quali le scelte urbanistiche dei Comuni cedono dinanzi agli atti finali dei procedimenti adeguatamente partecipati di determinazione dei lavori pubblici di interesse generale (*cfr.*, ad esempio, sentenza n. 308/2003 e sentenza n. 21/1991). Per quanto riguarda poi il riferimento al principio del buon andamento, (art. 97 Cost.), la Corte ritiene valide le valutazioni che fanno corpo con quelle sopra riportate sul principio di sussidiarietà. La formula per cui la legge statale vale fino all’emanazione dei principi fondamentali (“non certo felice”) esprime infine - per la Corte - solo la provvisorietà delle norme impugnate, stabilizzate poi, nella fattispecie, con la conversione in legge del successivo decreto-legge.

Sentenza n. 7/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

energia
regolazione e coordinamento tecnico
normativa previgente

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione in materia di energia, inquadrata nell'ambito della normativa statale applicabile nel medesimo ambito.

La Corte giudica della costituzionalità di una legge regionale in materia energetica.

La Corte inquadra preliminarmente la materia nell'ambito dell'energia, affidata alla competenza concorrente. Ricorre quindi - a fini interpretativi - alle definizioni riportate dalla normativa statale vigente per individuare la nozione di produzione e distribuzione di energia elettrica, giungendo così ad una lettura della norma impugnata che - alla luce del quadro normativo complessivo - supera le censure prospettate.

Le norme regionali che (in relazione alla progettazione e costruzione degli impianti) saranno emanate in sede di attuazione - ritiene la Corte - non potranno discostarsi dalla normativa tecnica statale, data la tuttora vigente previsione che affida allo Stato (gestore unico) le regole tecniche per la compatibilità generale della rete in termini di sicurezza ed operatività. La Regione legittimamente potrà disporre in via ulteriore, come si limita in sostanza a prescrivere la normativa impugnata (non ritenuta illegittima), fermo restando che se disporrà in modo incompatibile saranno esperibili i rimedi previsti in via ordinaria.

Sentenza n. 8/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

energia
autonomie speciali
clausola del miglior trattamento

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione a statuto speciale in materia di energia - pur se il relativo Statuto non prevede

competenze al riguardo - in virtù della clausola di adeguamento automatico delle competenze in favore delle autonomie speciali.

La Corte giudica della costituzionalità di una legge della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di impianti elettrici, per i quali lo statuto speciale della Regione non prevede alcuna competenza.

Dopo avere dichiarato inammissibile una questione per carenza di argomentazione del ricorso, la Corte giudica costituzionale la legge regionale, rilevando che - in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - "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". Poiché 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, la Corte riconosce la medesima potestà legislativa anche alla Regione Friuli Venezia Giulia, le cui disposizioni si intende riguardino solo impianti regionali.

Sentenza n. 9/2004

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

ambiente e beni culturali
formazione professionale
normativa previgente
lavori pubblici

Spetta allo Stato emanare la norma impugnata che disciplina i requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori di restauro.

La Corte giudica su un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione relativamente a un regolamento statale sulla qualificazione dei restauratori, respingendo il ricorso ed affermando la competenza statale.

La Corte afferma che non è pertinente il richiamo alla formazione professionale, poiché la normativa impugnata non riguarda la qualifica generale di "restauratore" e non disciplina corsi di istruzione, requisiti di ammissione, reclutamento e *status* dei docenti, e ciò a prescindere da ogni

valutazione sulla correttezza della tesi secondo cui la formazione professionale comprende anche quella dei restauratori. Secondo la Corte, poiché la norma impugnata concerne l'acquisizione della qualifica di restauratore (ai fini dell'esecuzione dei lavori di manutenzione e restauro dei beni culturali mobili e delle superfici decorate di beni architettonici, ricadenti nella disciplina della legge n. 109 del 1994) e perciò – rientrando nella normativa relativa al restauro di tali beni – fa parte di un ambito riservato alla legislazione esclusiva dello Stato, appare evidente che non sussiste alcuna violazione delle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni.

La Corte, dopo ampia analisi della normativa vigente, ha ritenuto sussistente il potere regolamentare dello Stato, trattandosi di tutela e non di valorizzazione (con richiami alla sentenza n. 94/2003); in particolare, viene chiarito che, benché la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, nelle normative anteriori all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, siano state considerate attività strettamente connesse ed a volte, ad una lettura non approfondita, sovrapponibili (mentre la gestione è funzionale sia alla tutela sia alla valorizzazione), la tutela si distingue dalla valorizzazione per essere diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale (art. 148 del d.lgs. 112/98, che definisce tutela "ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali"). La Corte afferma poi che la valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa (sulla base della normativa vigente - che definisce valorizzazione "ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione" - e che stabilisce che le funzioni e i compiti di valorizzazione comprendono, in particolare, le attività concernenti: "a) il miglioramento della conservazione fisica dei beni e della loro sicurezza, integrità e valore; b) il miglioramento dell'accesso ai beni e la diffusione della loro conoscenza anche mediante riproduzioni, pubblicazioni ed ogni altro mezzo di comunicazione; c) la fruizione agevolata dei beni da parte delle categorie meno favorite; d) l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative scientifiche anche in collaborazione con università ed istituzioni culturali e di ricerca; e) l'organizzazione di attività didattiche e divulgative anche in

collaborazione con istituti di istruzione; f) l'organizzazione di mostre anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati; g) l'organizzazione di eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni o ad operazioni di recupero, restauro o ad acquisizione; h) l'organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali e ambientali diversi, anche in collaborazione con gli enti e organi competenti per il turismo”).

Tanto premesso, e ricordato che in nessun atto normativo precedente la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione la tutela dei beni culturali viene attribuita a soggetti diversi dallo Stato, la Corte statuisce che la norma in questione rientra nella materia della tutela dei beni culturali, perché essa concerne il restauro dei medesimi, ossia una delle attività fondamentali in cui la tutela si esplica, anche sulla base della definizione di “restauro” ricavabile dalla normativa vigente (“intervento diretto sulla cosa volto a mantenere l'integrità materiale e ad assicurare la conservazione e protezione dei suoi valori culturali”; “una serie organica di operazioni tecniche specifiche indirizzate alla tutela e valorizzazione dei caratteri storico artistici dei beni culturali ed alla conservazione della loro consistenza materiale”).

A sua volta la Corte, con la sentenza n. 277/1993, ha affermato che il restauro “implica sempre un intervento diretto sulla cosa, volto (nel rispetto dell'identità culturale della stessa) a mantenerla o modificarla, per assicurare o recuperare il valore ideale che essa esprime, preservandolo e garantendone la trasmissione nel tempo”.

Incidentalmente si afferma che i lavori pubblici non sono una materia (sentenza n. 303/2003).

La Corte conclude affermando la competenza statale ad emanare la norma impugnata che disciplina i requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro.

Sentenza n. 12/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

tutela della salute
profilassi
ambiente e beni culturali
agricoltura
competenza residuale

sanzioni amministrative
principi fondamentali
attuazione e formazione di atti comunitari
potere regolamentare statale
principio di sussidiarietà

La Corte dichiara la costituzionalità di alcune norme della legge finanziaria 2002 (come quella sulla “mucca pazza”, in quanto attinente alla profilassi internazionale) e l’incostituzionalità di altre (come quella in tema di agricoltura, competenza residuale regionale).

La Corte giudica della costituzionalità di diverse norme della legge finanziaria 2002.

In primo luogo esamina le disposizioni in tema di incentivazione della ippoterapia e di miglioramento genetico dei trottatori e dei galoppatori: la prima, considerata attinente non alla materia dell’agricoltura, ma - trattandosi dell’impiego dei cavalli a fini di cura di alcune patologie - alla materia concorrente della tutela della salute, la seconda ricondotta invece all’agricoltura. L’attribuzione di contributi attraverso la puntuale previsione secondo la quale “a favore degli allevamenti ippici sono previste per l’anno 2002 nella misura massima di 2.582.284,50 euro complessivi per lo sviluppo dell’ippoterapia (...)” è incostituzionale, perché “non è qualificabile come norma di principio”, così come la norma che dà potere al Ministro di dare attuazione alla normativa (non spettando il potere regolamentare). Quelle in materia di miglioramento genetico lo sono in quanto la materia - agricoltura - spetta alla competenza residuale delle Regioni.

La norma sanzionatoria statale in materia di impianto abusivo di vigneti è pure incostituzionale: la competenza sanzionatoria amministrativa non è autonoma come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali (*cf.* sentenze n. 361/2003; n. 28/1996; n. 85/1996; n. 187/1996; n. 115/1995; n. 60/1993). L’impianto abusivo di vigneti attiene all’agricoltura, competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni, il cui “nocciolo duro” è costituito dalla “produzione di vegetali e animali destinati all’alimentazione” (qualora anche fosse direttamente attuativa del regolamento comunitario in materia, l’attuazione della normativa comunitaria spetta infatti, nelle materie di loro competenza, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano).

La norma statale in materia di “mucca pazza” (e di influenza

catarrale dei ruminanti) è costituzionale, perché attinente alla materia “profilassi internazionale” e tocca profili incidenti sulla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, anch’essa di competenza statale; la denuncia che invoca la sussidiarietà, per non avere la legge allocato le funzioni alle Regioni, non merita accoglimento per le esigenze di carattere unitario ed in virtù del principio di adeguatezza (in relazione all’emergenza internazionale che ha caratterizzato il fenomeno).

Sentenza n. 13/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - finanziaria 2002)

istruzione

principio di continuità

La Corte dichiara l’incostituzionalità della legge dello Stato che rimette ad un organo statale la definizione delle dotazioni organiche del personale docente.

La Corte giudica della legittimità delle norme della legge finanziaria 2002 in materia di organizzazione scolastica, di dotazioni organiche del personale docente e di orario di lavoro.

Nel quadro costituzionale la materia dell’istruzione (“salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”) è oggetto di potestà concorrente, mentre allo Stato è riservata soltanto la potestà legislativa esclusiva in materia di “norme generali sull’istruzione”. La decisione non definisce le rispettive sfere di applicazione e il tipo di rapporto tra le “norme generali sull’istruzione” e i “principi fondamentali”, ma chiarisce che per certo è ambito di legislazione regionale la programmazione delle rete scolastica. La Corte considera infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dalla normativa previgente. Questo, per la parte che qui rileva, conferiva alle Regioni, nell’ambito della programmazione e della gestione del servizio scolastico, tutto quanto non coinvolgesse gli aspetti finanziari e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche.

Una volta attribuita l’istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall’art. 117 postula che, in tema di programmazione

scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina: la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche è quindi compito delle Regioni.

Le more dell'attuazione dell'art. 119 Cost. non impediscono che le Regioni possano esercitare le competenze gestorie che la Costituzione ad esse attribuisce.

La caducazione immediata della norma censurata, provocherebbe tuttavia effetti ancor più incompatibili con la Costituzione, essendo all'erogazione del servizio scolastico collegati diritti fondamentali della persona (studenti, famiglie, lavoratori). Vi è esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione, servizio pubblico essenziale. Quel principio di continuità in virtù del quale le preesistenti norme statali continuano a vigere nonostante il mutato assetto delle attribuzioni fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza (sentenza n. 13/1974 e da ultimo sentenza n. 376/2002), deve essere ora ampliato per soddisfare l'esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale (lo Stato vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali). Il tipo di pronuncia che la Corte adotta è suggerito insomma dall'esigenza di tenere insieme il rispetto del riparto delle competenze costituzionali e la continuità del servizio scolastico.

La Corte ha quindi statuito che la norma cassata deve pertanto continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche (con un dispositivo "atipico" nel quale si "dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22, comma 3" (...), nella parte in cui non prevede che la competenza del dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale venga meno quando le Regioni, nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità del

servizio di istruzione, con legge, attribuiscano a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche: una declaratoria di incostituzionalità di rilievo ai fini del valore cedevole delle norme in questione).

In materia di orario di lavoro degli insegnanti la Corte ha poi sancito che non vi è alcuna lesione delle attribuzioni legislative regionali, né dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Tale autonomia non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige soltanto che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare. E tali spazi non vengono illegittimamente compressi dalla disposizione censurata, che si limita ad affermare a favore dei docenti già in servizio il principio di preferenza nella assegnazione di ore aggiuntive di insegnamento fino al massimo contrattualmente previsto di 24 ore settimanali.

Sentenza n. 14/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato – legge finanziaria 2002)

tutela della concorrenza
libera circolazione
formazione professionale
agricoltura
industria
finanziamenti statali

La Corte dichiara la costituzionalità delle norme della legge finanziaria 2002 che operano interventi di natura macroeconomica - quindi non localistici o microsettoriali - basati sulla competenza statale in tema di tutela della concorrenza intesa dinamicamente.

La Corte giudica costituzionali diverse disposizioni della legge finanziaria 2002, affrontando la questione cruciale del rapporto tra le politiche statali di sostegno del mercato e le competenze legislative delle Regioni nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione. Lo Stato - si chiede in sostanza la Corte - dispone ancora di strumenti di intervento diretto sul mercato o le sue funzioni si esauriscono nel promuovere e assecondare l'attività delle autonomie? Vera questa seconda ipotesi,

osserva la Corte, lo Stato dovrebbe limitarsi ad erogare fondi o disporre interventi speciali in favore delle autonomie. Il dilemma è sciolto dalla Corte nel contesto dei rapporti con l'Unione europea (che qualifica gli interventi in questione "aiuti di Stato") e nella materia della concorrenza, la cui disciplina si articola sui livelli comunitario e statale.

La nozione di "concorrenza" non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, che comprende interventi regolativi, la disciplina *antitrust* e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. La "concorrenza" (art. 117, secondo comma, lettera e)) proprio perché accorpata a moneta, tutela del risparmio e dei mercati finanziari, sistema valutario, sistemi tributario e contabile dello Stato, perequazione delle risorse finanziarie, costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche nell'accezione dinamica (nota al diritto comunitario), che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali. Una nozione trasversale ma che non può svuotare il vigente riparto. Ma quando si giustifica dunque l'intervento dello Stato?

Il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso dare allo Stato gli strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese. L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: lo Stato può adottare misure di rilevante entità e aiuti ammessi dal diritto comunitario - tra cui quelli *de minimis* - purché idonei quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale. Interventi di carattere localistico o microsettoriale non sono qualificabili come macroeconomici (la Corte richiama a sostegno gli artt. 3 e 11, comma terzo, lett. i-ter) della legge n. 468 del 1978). La Corte non giudicherà se vi sia rilevanza tale dell'intervento da giustificare la competenza statale, ma solo - in negativo - la non irrazionalità, la congruità.

Appartengono, invece, alla competenza delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale (senza frapporte ostacoli, secondo l'insegnamento dell'art. 120, primo comma, Cost.).

Il ruolo dello Stato nel fondo di mutualità e solidarietà per i rischi in agricoltura si giustifica per la sua destinazione a tutte le imprese operanti a livello nazionale e insieme per la finalità di stimolare gli investimenti e il mercato, indici dell'attinenza dell'intervento alla

funzione di stabilizzazione macroeconomica propria dello Stato e della sua riconducibilità alla materia “tutela della concorrenza”, nel suo profilo dinamico e promozionale. Quindi si giustifica anche il potere regolamentare dello Stato.

La concessione da parte dello Stato di contributi per taluni settori produttivi, finalizzandoli alla formazione degli stilisti, nell’ambito degli aiuti *de minimis* consentiti dalla Comunità, è legittima. Anche se si tratta di aiuti di scarso rilievo per definizione, nel loro complesso sono suscettibili di assumere rilevanza sul piano macroeconomico: indici della dimensione macroeconomica dell’intervento sono il fatto che gli aiuti siano estesi a tutto il territorio nazionale, che siano accessibili a tutti gli operatori del settore e che siano destinati ad agire simultaneamente, senza discontinuità territoriali o temporali. L’intervento si realizza sul “Fondo speciale rotativo per l’innovazione tecnologica”, che ha “obiettivi di politica economica” “in una cornice complessivamente unitaria”, come testimoniato dall’art. 18 del d.lgs. n. 112 del 1998. Le Regioni possono intervenire in materia, anche con la concessione di aiuti *de minimis* effettuando interventi finanziari aggiuntivi calibrati sul proprio ambito territoriale (sent. n. 427/1992). Lo stanziamento non viene poi sottratto al trasferimento alle Regioni, a copertura delle loro funzioni ordinarie, ma è attinto dalla finanza statale per l’esercizio di una competenza propria dello Stato.

Altre norme (individuazione delle tipologie degli investimenti per le imprese agricole; finanziamento di nuovi patti territoriali e contratti di programma riguardanti il settore agroalimentare e della pesca) sono ugualmente costituzionali perché non hanno come beneficiari imprese che hanno stabilimento in determinate Regioni, ma riguardano tutti i soggetti titolari di reddito di impresa disposti a trasferire la propria attività e favoriscono la riallocazione dei fattori produttivi sul territorio nazionale, in una visione generale delle condizioni del mercato agricolo, data anche la considerevole entità degli aiuti e la conseguente azione sui grandi aggregati dell’economia.

Sentenza n. 15/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

norme facoltizzanti

La Corte dichiara la costituzionalità della norma dello Stato - contenuta

nella legge finanziaria 2002 - che si presenta come meramente facoltizzante a prescindere dalla materia cui inerisce .

La Corte giudica della legittimità di talune disposizioni contenute nella legge finanziaria 2002.

Dopo aver dichiarato la cessazione della materia del contendere in relazione ad alcune disposizioni abrogate o sostituite successivamente al ricorso, la Corte esamina la disciplina in forza della quale gli enti di approvvigionamento idrico “possono avvalersi degli enti preposti al prevalente uso irriguo della risorsa idrica attraverso convenzioni”.

Il carattere “meramente facoltizzante” della disposizione impugnata porta la Corte ad escludere qualunque violazione delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni, a prescindere dall’individuazione della materia cui la norma inerisce.

Sentenza n. 16/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

funzioni amministrative
enti locali (funzioni fondamentali)
enti locali (funzioni)
finanziamenti statali
federalismo fiscale
sistema tributario e contabile regionale e locale
interesse unitario/disciplina uniforme
livelli essenziali

La Corte dichiara l’incostituzionalità della norma dello Stato - contenuta nella legge finanziaria 2002 - che istituisce un fondo con vincolo di destinazione nelle materie regionali.

La Corte giudica della disposizione statale che istituisce il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni, per programmi di sviluppo e riqualificazione del territorio, fondo permanente.

In tema di funzioni amministrative, la Corte afferma che la legge statale non è più competente a determinare “le funzioni” dei Comuni e delle Province, ma solo a disciplinare le “funzioni fondamentali” degli enti locali territoriali. Anche alla luce del nuovo regime di autonomia finanziaria previsto dall’art. 119 Cost. (punto 4 *considerato in diritto*), non

possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, a meno che non intervenga:

- a) nell'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza;
- b) o nell'ambito della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma. Soprattutto non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale.

Gli interventi speciali previsti dall'articolo 119, quinto comma, a loro volta, debbono essere:

- a) aggiuntivi e
- b) riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, e
- c) debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni).
- d) Quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste devono essere chiamate alla programmazione ed al riparto dei fondi all'interno del proprio territorio.

Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato. La norma impugnata non rispetta tali criteri e limiti. Essa istituisce infatti un Fondo per interventi comunali definiti in modo alquanto generico nella loro finalità, riferibile (e riferito) a praticamente tutto l'universo degli interventi e dei compiti dei Comuni, né si è in presenza di un intervento destinato ad alcuni specifici Comuni (non essendo sufficiente la mera riserva di una quota a favore di Comuni del sud), peraltro ricadente nell'ambito della competenza quanto meno concorrente (tra cui "governo del territorio") delle Regioni, mentre la norma si limita a richiedere il parere della Conferenza Stato-città.

L'intervento in questione si atteggia come prosecuzione di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato ai Comuni per scopi determinati dalla legge, in base a criteri stabiliti dalla stessa legge statale: l'impostazione passata, per cui la finanza locale era ritenuta materia propria della legge statale e affidata alla gestione amministrativa del Ministero dell'interno, oggi risulta del tutto estranea al

quadro costituzionale delineato dal nuovo articolo 119 della Costituzione.

E su ciò non incide la disciplina dei tributi locali (materia per la quale è necessario il previo intervento del legislatore statale che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: *cfr.* sentenze n. 296/2003, 297/2003 e 311/2003), versandosi in tema di spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio statale: in questo campo, fin d'ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali.

Né esistono altri fondamenti dell'intervento statale. L'interesse nazionale non è più, oggi, un limite autonomo della legislazione regionale, né può essere autonomo fondamento di un intervento legislativo statale in materie di competenza regionale (*cfr.* sentenze n. 303/2003 e n. 370/2003). Il Fondo in questione infine non ha nulla a che fare con la garanzia, su tutto il territorio nazionale, di livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti delle persone.

Sentenza n. 17/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

coordinamento della finanza pubblica
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale
enti locali (funzioni fondamentali)
ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali
coordinamento informativo
federalismo fiscale
norme facoltizzanti
regolazione e coordinamento tecnico
clausola di salvaguardia
potere regolamentare statale

La Corte dichiara la costituzionalità delle diverse norme della legge finanziaria 2002 che dispongono - anche in riferimento alle Regioni - in tema di organizzazione.

La Corte giudica della legittimità di diverse norme della legge finanziaria 2002.

La Corte giudica in primo luogo costituzionali le norme in materia di esternalizzazione dei servizi da parte di amministrazioni pubbliche. La norma che autorizza le pubbliche amministrazioni (comprese quelle regionali) ad acquistare sul mercato i servizi originariamente prodotti al proprio interno, ottenendo economie di gestione, nonché ad affidare lo svolgimento di servizi a soggetti di diritto privato già esistenti o da loro costituiti, è di natura facoltizzante ed ha valore di principio: in quanto tale non è lesiva di competenze regionali (con carattere non vincolante ci si limita ad indicare modalità procedurali), restando alle Regioni e agli enti territoriali la scelta sull'*an* e sul *quomodo*; tali nuove modalità operative sono infatti aggiuntive rispetto a quelle previste nei singoli ordinamenti per l'acquisizione e l'affidamento dei servizi.

La Corte ha affermato che la norma in questione “deve essere correttamente interpretata (...) come prima indicazione di principio di possibili misure adottabili in materia, in un ambito di primo coordinamento della finanza pubblica, in ordine al reperimento di forme aggiuntive di copertura delle spese e di finanziamento e alla riduzione dei fabbisogni finanziari per la gestione dei “servizi”. Ciò deve intendersi, anche in relazione alle caratteristiche del testo legislativo in cui è inserita (legge finanziaria 2002), come disposizione prodromica all’attuazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione”.

La norma che prevede poi l'autofinanziamento è ugualmente non lesiva, in quanto disposizione che costituisce principio in materia di armonizzazione e coordinamento dei bilanci, delle spese e delle entrate dell'intera finanza pubblica, compreso il sistema tributario. L'autofinanziamento delle funzioni regionali e locali è un corollario della potestà legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa, affinché per tale via possa trovare compiuta realizzazione il parallelismo tra responsabilità della materia e responsabilità finanziaria. La Corte, dopo aver richiamato il d.lgs. 56/2000, afferma che la norma denunciata è tale che la sua applicazione non potrà comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (sentenza n. 437/2001).

La norma che abilita gli enti locali sotto i tremila abitanti privi di figure professionali idonee ad attribuire a Sindaco e assessori la responsabilità dei servizi e il potere per i relativi atti di natura tecnico

gestionale trova fondamento nella competenza sulle funzioni fondamentali attribuita alla competenza esclusiva dello Stato e non nella competenza regionale in materia di organizzazione degli enti locali: essa ha infatti riguardo all'”organo esecutivo” comunale e alle funzioni essenziali di questo; si tratta, inoltre, di norma facoltizzante, che lascia spazio alla potestà regolamentare dei comuni in materia di organizzazione, costituzionalmente prevista.

La norma che prevede un regolamento statale, per definire la tipologia dei servizi “esternalizzabili”, è legittima, in quanto la clausola di salvezza (“fatte salve le funzioni delle regioni e degli enti locali”) deve essere interpretata nell'unico modo costituzionalmente corretto, nel senso che la potestà regolamentare statale riguarda solo la competenza esclusiva statale, e quindi solo lo Stato e gli enti pubblici nazionali.

La norma che prevede indirizzi statali per l'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni non configura un potere statale di indirizzo e coordinamento, bensì un potere limitato (per quanto riguarda le Regioni) di coordinamento meramente tecnico sulla base della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.

Sentenza n. 18/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

sistema tributario e contabile regionale e locale giurisdizione e norme processuali

La Corte dichiara la costituzionalità della norma dello Stato di carattere processuale che interviene sulle addizionali degli enti locali

La Corte giudica della legittimità della disposizione - contenuta nella legge finanziaria 2002 - che prevede la non assoggettabilità a esecuzione forzata presso gli enti locali delle somme relative alle addizionali Irpef.

La Corte non condivide l'ascrivibilità della norma alla materia del sistema contabile degli enti territoriali, e dichiara legittima la disposizione, in quanto di carattere processuale - e non sostanziale - ed in quanto tale di competenza statale.

Ordinanza n. 21/2004

(ricorso della Regione su legge della Provincia autonoma di Bolzano)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere in tema di sovracanononi alla luce della sentenza n. 533/2002.

Sentenza n. 26/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

ambiente e beni culturali
materie trasversali e materie-valori
interesse unitario/disciplina uniforme
normativa previgente
norme facoltizzanti
enti locali

La Corte dichiara la costituzionalità della norma dello Stato - contenuta nella legge finanziaria 2002 - che “esternalizza” la gestione dei servizi culturali di competenza dello Stato.

La Corte giudica della legittimità della disposizione - contenuta nella legge finanziaria 2002 - che autorizza il Ministero a dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la “gestione” di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione e alla valorizzazione del patrimonio artistico, rinviando ad un regolamento statale il dettaglio.

La Corte dichiara conforme a Costituzione la norma impugnata.

La tutela, la gestione o anche la valorizzazione di beni culturali sono - argomenta la Corte - materie-attività il cui significato è sostanzialmente corrispondente a quello della loro originaria definizione legislativa previgente. Quindi c'è continuità - rispetto al riformato Titolo V - con la previgente prescrizione legislativa che assegna allo Stato, alle regioni e agli enti locali “ciascuno nel proprio ambito”, le attività concernenti la valorizzazione dei beni culturali: il criterio di riparto è quello per cui ciascun ente è competente ad espletare quelle funzioni e quei compiti riguardo ai beni culturali di cui rispettivamente abbia la titolarità.

Nella disposizione in esame il soggetto che ha la titolarità dei beni

culturali in questione è lo Stato, quindi è logicamente plausibile la linea interpretativa per cui la convenzione concessoria dei servizi concerne servizi finalizzati a beni culturali, di cui appunto allo Stato sono riservate la titolarità e la gestione, oltre che la tutela. Conferma si ha dalla legislazione successiva che sopprime ogni riferimento alle finalità di “valorizzazione del patrimonio artistico” e specifica che oggetto della gestione dei servizi sono i “beni culturali di interesse nazionale”, (beni immobili di “interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell’arte e della cultura in genere”, nonché i beni di interesse archeologico).

Distinta è la fattispecie infatti regolata dalla disposizione successiva che facoltizza gli enti locali – nel cui ambito vanno considerate anche le regioni – a scegliere l’affidamento diretto dei “servizi culturali” locali (norma con carattere di “principio”).

Richiamo alla normativa previgente per l’individuazione della nozione di “beni culturali di interesse nazionale”.

Sentenza n. 27/2004

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

intese, accordi e pareri principio di leale collaborazione

Non spetta allo Stato la nomina del Commissario straordinario dell’Ente parco nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere la necessaria intesa.

La Corte giudica del conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione nei confronti dell’esecutivo deducendo che non gli spetta la nomina del Commissario straordinario dell’Ente Parco dell’Arcipelago Toscano prevedendo una permanenza in carica dello stesso “fino alla nomina del Presidente dell’Ente medesimo” in mancanza dell’intesa regionale.

La Corte dichiara che non spetta allo Stato la nomina del Commissario straordinario dell’Ente parco nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l’intesa per la nomina del Presidente dello stesso Ente, annullando conseguentemente il decreto ministeriale.

La nomina del Presidente deve essere effettuata d'intesa. Nessuna disposizione prevede fra gli organi dell'Ente il Commissario straordinario, ma ciò non esclude il potere di nominarlo nell'esercizio della vigilanza. Il potere di nomina del commissario straordinario costituisce attuazione del principio generale, applicabile a tutti gli enti pubblici, del superiore interesse pubblico al sopperimento, con tale rimedio, degli organi di ordinaria amministrazione, i cui titolari siano scaduti o mancanti. Tale potere non è esercitabile liberamente. Proprio per il fatto che alla nomina del Commissario si giunge in difetto di nomina del Presidente, per il mancato perfezionamento dell'intesa ed in attesa che ad essa si pervenga, condizione di legittimità della nomina del primo è, quantomeno, l'avvio e la prosecuzione delle procedure per la nomina del secondo.

Lo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante (*cf.* sentenza n. 351/1991).

L'illegittimità della condotta dello Stato non risiede pertanto nella nomina in sé di un Commissario straordinario senza la previa intesa, ma nel mancato avvio e sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente, che esige, laddove occorra, lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo.

Sentenza n. 29/2004

(ricorso della Regione siciliana su legge dello Stato)

autonomie speciali
federalismo fiscale
clausola di salvaguardia

La Corte dichiara la costituzionalità della normativa statale finalizzata all'emersione del lavoro sommerso che attribuisce le relative entrate fiscali allo Stato, perché vanno prima detratte le entrate spettanti alla Regione siciliana.

La Corte giudica della normativa statale in merito alla spettanza - allo Stato o alla Regione siciliana - del gettito del prelievo sul reddito derivante dall'emersione del sommerso.

La Corte, premesso che le imposte sostitutive di cui trattasi non costituiscono "nuova entrata", osserva come la normativa richiamata sia applicabile alle Regioni a statuto speciale ed alle Province di Trento e Bolzano "compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti". Da tale clausola di salvaguardia consegue che non vi è lesione della competenza regionale, non potendo confluire le somme di spettanza regionale siciliana nel fondo statale (con ampi richiami alla precedente giurisprudenza), né si pone un problema di riparto, essendo il gettito delle imposte sostitutive di spettanza regionale.

La disposizione in esame deve essere correttamente interpretata nel senso che le maggiori entrate confluiscono nel bilancio dello Stato al netto di quanto dovuto alla Regione siciliana.

La Corte ha poi ribadito il suo orientamento secondo cui 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.

Ordinanza n. 31/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

governo del territorio potere sostitutivo

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il processo relativo al ricorso nei confronti della legge della Regione in materia di edilizia e potere sostitutivo regionale, alla luce della normativa regionale sopravvenuta, nonché dei chiarimenti in materia di DIA.

Ordinanza n. 32/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

autonomie speciali

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere per mancata entrata in vigore di diverse ed eterogenee norme contenute in una legge della Regione.

Ordinanza n. 33/2004

Pronuncia non di merito. Correzione di errore materiale nella sentenza n. 307/2003.

Sentenza n. 34/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

concorso pubblico

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione che dispone una riserva concorsuale.

La Corte giudica della costituzionalità di una legge regionale che dispone una riserva concorsuale a favore di taluni "borsisti interni".

Dopo aver richiamato le precedenti sentenze in materia (sentenze n. 194/2002, n. 1/1999, n. 333/1993, n. 453/1990 e n. 81/1983), la Corte ribadisce che alla regola del concorso pubblico si può derogare solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore, riaffermando che la regola del pubblico concorso può dirsi pienamente rispettata solo qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi (sentenza n. 194/2002).

In particolare la Corte ha riconosciuto che l'accesso al concorso

possa essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge, anche allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione, ma ciò "fino al limite oltre il quale possa dirsi che l'assunzione nell'amministrazione pubblica, attraverso norme di privilegio, escluda o irragionevolmente riduca, le possibilità di accesso, per tutti gli altri aspiranti, con violazione del carattere "pubblico" del concorso, secondo quanto prescritto in via normale, a tutela anche dell'interesse pubblico, dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione" (sentenza n. 141/1999).

Solo in peculiari ipotesi la Corte ha ritenuto legittime procedure concorsuali integralmente riservate a personale interno e specificamente qualificato (cfr. sentenze n. 228/1997, n. 477/1995 e ordinanza n. 517/2002).

Nel caso di specie, la Corte, pur non obiettando l'aumento di organico disposto dall'impugnata legge regionale, ha ritenuto che, stante l'esistenza, sul piano nazionale, di più centri e laboratori, nonché di ricercatori per lo studio delle patologie in questione, la riserva concorsuale integrale a favore dei suddetti "borsisti" sia irragionevole e renda, per questa parte, la scelta legislativa regionale lesiva dei parametri costituzionali, peraltro esterni a quelli propri del Titolo V.

Sentenza n. 36/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato – legge finanziaria 2002)

sistema tributario e contabile regionale e locale
coordinamento della finanza pubblica
patto di stabilità
potere regolamentare statale
norme facoltizzanti
indirizzo e coordinamento
regolazione e coordinamento tecnico

Non sono fondate le questioni sollevate sulle disposizioni della legge finanziaria 2002, in materia di patto di stabilità c.d. "interno" ed altre limitazioni alle attività degli enti locali finalizzate al contenimento della spesa.

La sentenza riguarda le norme contenute nella legge finanziaria 2002 e relative al patto di stabilità interno, nei suoi plurimi contenuti. La

Corte affronta due gruppi di questioni: *a)* i limiti posti alla crescita della spesa corrente degli enti locali, con i relativi meccanismi sanzionatori; *b)* convenzioni sugli acquisti di beni e servizi e le altre economie di spesa.

La Corte ritiene che il primo gruppo di disposizioni non sia affetto da vizi di costituzionalità.

La Corte valuta la scelta del legislatore di porre un limite massimo alla crescita della spesa corrente degli enti locali, connettendo al mancato rispetto di tale limite meccanismi sanzionatori (come il divieto di assunzioni di personale a tempo indeterminato). La Corte ritiene non contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti locali, per ragioni di coordinamento della finanza pubblica, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. È vero che, stabilito il vincolo al disavanzo, potrebbe apparire superfluo un vincolo alla spesa. Tuttavia il contenimento della spesa costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario. In via transitoria ed in vista degli obiettivi di riequilibrio il legislatore statale può introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa, tenendo conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

La natura indifferenziata del vincolo, imposto a tutti gli enti senza tener conto della concreta situazione, evidenzia la natura di misura di emergenza, elemento di per sé non sufficiente a rendere manifestamente irragionevole la misura, così come pure il termine di riferimento posto nel secondo anno anteriore a quello considerato.

Neppure il secondo gruppo di disposizioni è - a dire della Corte - affetto da vizi di costituzionalità.

Le convenzioni per gli acquisti hanno a che fare con il coordinamento della finanza pubblica, competenza concorrente. E' poi legittima la norma che consente agli enti di aderire alle convenzioni statali, in quanto facoltizzante. Ma anche l'obbligo di adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta, pur realizzando un'ingerenza non poco penetrante nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa, non supera i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale; la previsione della trasmissione degli atti al fine dei controlli, ha poi carattere strumentale rispetto all'obbligo suddetto.

Anche l'obbligo degli enti locali dell'affidamento all'esterno di servizi che possano essere gestiti più economicamente, non è

incostituzionale in quanto si configura come generica direttiva, al “fine di realizzare economie di spesa”, e non valica i confini propri di un principio di coordinamento.

Sul *quantum* dei trasferimenti erariali ai Comuni, nella specie ridotti, non si può negare allo Stato, in linea generale, la potestà di commisurare i trasferimenti alle effettive necessità finanziarie, ragionevolmente apprezzate.

Per quanto riguarda la competenza del Ministero a provvedere al coordinamento informativo, il decreto ministeriale che deve definire il relativo contenuto tecnico non è espressione di potestà regolamentare e quindi non è illegittimo.

Sentenza n. 37/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

**sistema tributario e contabile regionale e locale
coordinamento della finanza pubblica
competenza residuale
normativa di dettaglio
norme facoltizzanti
federalismo fiscale
potere regolamentare degli enti locali**

Non sono fondate le questioni sollevate sulle disposizioni della legge finanziaria 2002, perché spetta allo Stato disporre norme modificative, anche di dettaglio, in materia di tributi locali. E' infatti necessaria una previa legge dello Stato per coordinare l'insieme della finanza pubblica e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed enti locali. Non è consentito tuttavia procedere in senso inverso e sopprimere, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti alle Regioni e agli enti locali.

La sentenza riguarda la legge finanziaria 2002, in particolare su norme in materia di tributi locali (imposta sulla pubblicità ed altri tributi).

La Corte esclude che le materie “sistema tributario degli enti locali” e “finanza locale” siano di competenza residuale delle Regioni.

Premesso che le risorse di cui all'art. 119 Cost. devono consentire agli enti di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”,

l'attuazione del complessivo disegno costituzionale richiede necessariamente l'intervento del legislatore statale il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali. Ciò richiede la definizione di una disciplina transitoria che consenta un ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. Oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali (*cf.* sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato.

In materia di tributi locali, stante la riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione, che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare locale, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale). Non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento: si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (*cf.* ancora sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003); e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. Vale il divieto di procedere in senso inverso all'art. 119 della Costituzione, e così

di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119.

Da questa lunga premessa discende pianamente l'impossibilità sia di accedere alla tesi, secondo cui la materia del "sistema tributario degli enti locali" spetterebbe già oggi alla potestà legislativa "residuale" delle Regioni; sia di accogliere le censure della stessa ricorrente basate sul carattere dettagliato e non di principio delle disposizioni impugnate in materia di tributi locali o devoluti agli enti locali (che si tratti dell'imposta sulla pubblicità o dell'ICI o dell'addizionale all'IRPEF). Le norme impugnate, infatti, recano modifiche particolari ad aspetti di tali tributi che già erano oggetto di specifica disciplina in preesistenti leggi statali, e sui quali quindi il legislatore statale, come si è detto, conserva potere di intervento, fino alla definizione delle premesse del nuovo sistema impositivo delle Regioni e degli enti locali.

In sintesi, quindi, secondo la Corte, fino all'attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione, lo Stato mantiene una piena competenza, anche su questioni di dettaglio in questa materia (concorrente).

La Corte ha negato che una disposizione che interveniva a modificare il termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali, nonché quella in materia di liquidazione e accertamento dell'ICI, violi la potestà regolamentare dei comuni.

Il sistema catastale, compresi i criteri e le procedure per la determinazione delle relative rendite, che costituiscono anche la base imponibile a cui è commisurata, per i fabbricati iscritti o iscrivibili in catasto, l'imposta comunale sugli immobili (*cf.* art. 5, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 504 del 1992) è e resta tuttora di competenza del legislatore statale.

L'addizionale provinciale e comunale all'IRPEF costituisce un'entrata tributaria istituita e fundamentalmente disciplinata dalla legge statale, anche se devoluta, quanto al gettito, agli enti locali con riguardo ai redditi prodotti nei rispettivi territori, restando, in linea di principio, nella disponibilità del legislatore statale disciplinare le modalità della attribuzione del gettito. L'addizionale rappresenta una compartecipazione degli enti locali al gettito (sia pure "riferibile al loro territorio": art. 119, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione) di un tributo erariale che viene a sovrapporsi e in parte a confondersi con quella di una forma di potestà impositiva autonoma, che per sua natura non può che esercitarsi

sulla base imponibile esistente nel territorio di ciascun ente. La Corte riconosce che la norma impugnata finisce per allontanare ulteriormente la disciplina concreta dell'addizionale dal modello di un tributo riscosso da ciascun ente nel proprio territorio, spostandolo verso quello di un riparto fra gli enti del gettito del tributo. Tuttavia, ciò non è sufficiente a determinare una sostanziale alterazione *in pejus* dell'autonomia finanziaria di cui gli enti locali già fruivano. Né viene compromessa in maniera significativa la certezza delle entrate, anche tenendo conto che la stessa disposizione censurata aggiunge che “con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, possono essere stabilite ulteriori modalità per eseguire la ripartizione”.

Alcune norme, poi sono facoltizzanti, ed allargano, e non restringono, l'autonomia dei Comuni. La disciplina dell'imposta sulla pubblicità riguarda poi non il “governo del territorio”, ma aspetti di carattere tributario.

Ordinanza n. 42/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità per ragioni procedurali della questione sollevata in tema di dismissioni e di demanio.

Sentenza n. 43/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

potere sostitutivo
funzioni amministrative
enti locali (funzioni fondamentali)
interesse unitario/disciplina uniforme
principio di sussidiarietà
riserva di legge
turismo

La Corte dichiara - tra l'altro - la costituzionalità di una legge della Regione che dispone in tema di potere sostitutivo regionale sugli enti locali.

La Corte giudica su una legge regionale in materia di turismo, sotto il profilo della spettanza - allo Stato o alla Regione - del potere di sostituirsi agli organi degli enti locali.

I poteri del tipo in esame - sostituzione di organi di un ente o nomina di organi straordinari dell'ente sostituito per il compimento degli stessi atti - concorrono a configurare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione.

Dopo aver richiamato la propria giurisprudenza precedente alla riforma del Titolo V, la Corte afferma, in primo luogo che la legge statale può disciplinare le sole funzioni fondamentali degli enti locali (v. anche sent. n. 16/2004), e in secondo luogo che dal combinato disposto dall'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), e dall'art. 118, primo comma, emerge da un lato una "preferenza" generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini, dall'altro un criterio flessibile, guidato da principi generali, per la concreta collocazione delle funzioni ai vari livelli di governo. E poiché tale concreta collocazione non può che trovar base nella legge, ne deriva che sarà la legge statale o regionale, a seconda che la materia spetti alla competenza legislativa dello Stato o della Regione, ad operare le scelte relative, nel rispetto dei principi generali indicati. Nel sistema del nuovo Titolo V sarà la legge statale o regionale - in relazione al riparto delle competenze legislative - ad operare le scelte relative alla concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di "esercizio unitario", a livello sovracomunale, quale che sia il rapporto fra le "funzioni fondamentali" degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*, Cost. e le "funzioni proprie" di cui all'articolo 118, secondo comma, Cost..

In questo quadro, anche l'eventuale previsione di eccezionali sostituzioni resta affidato al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o quello regionale.

Trattando del nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione, la Corte osserva incidentalmente che - quanto all'"unità giuridica" e all'"unità economica", quale che ne sia il significato (che qui non occorre indagare), si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione.

L'articolo 120, secondo comma, prevede solo un potere sostitutivo straordinario e aggiuntivo, in capo al Governo, volto a tutelare anche al di

là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato - quali sono il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - nonché il mantenimento dell'unità giuridica ed economica del complessivo ordinamento repubblicano, ossia "emergenze istituzionali di particolare gravità". L'art. 120 Cost., quindi, non esaurisce in capo allo Stato i poteri sostitutivi, ma si limita a prevedere un potere sostitutivo straordinario che lascia impregiudicata l'ammissibilità di altri interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni, o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari. D'altronde, nulla lascia pensare che si sia inteso smentire una consolidata tradizione legislativa, che ammetteva interventi sostitutivi ad opera di organi regionali.

Pertanto è da escludere una riserva di legge - a favore della legge statale - di ogni disciplina dell'esercizio di detti ulteriori poteri sostitutivi. La legge di cui è parola nell'ultimo periodo dell'articolo 120, secondo comma, è bensì la legge statale, perché relativa all'esercizio dei poteri straordinari di sostituzione delle amministrazioni di qualunque livello, spettanti al Governo. L'articolo 120, secondo comma, non preclude dunque, in via di principio, la possibilità che la legge regionale, nel disciplinare le funzioni amministrative degli enti locali ex art. 117 commi terzo e quarto e art. 118, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali. Tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione e sono soggetti a condizioni e limiti elaborati dalla giurisprudenza costituzionale:

1. le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (*cf.* sentenza n. 338/1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali.

2. la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività "prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)" (sentenza n. 177/1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito;

3. il potere sostitutivo deve essere poi esercitato da un organo di

governo della Regione o sulla base di una decisione di questo (*cf.* sentenze n. 460/1989, n. 342/1994, n. 313/2003).

4. la legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (*cf.* ancora sentenza n. 177 del 1988). Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione e di interloquire (*cf.* sentenze n. 153/1986, n. 416/1995; ordinanza n. 53/2003).

Nella specie - ritiene la Corte - la norma regionale impugnata è incompleta (e perciò non ancora applicabile), ma legittima.

Ordinanza n. 45/2004

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità per ragioni procedurali della questione sollevata in tema di rifiuti.

Ordinanza n. 48/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità per ragioni procedurali della questione sollevata in tema di servizio idrico integrato e di rifiuti.

Sentenza n. 49/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2002)

finanziamenti statali
enti locali (funzioni fondamentali)
federalismo fiscale

La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma dello Stato - contenuta nella legge finanziaria 2002 - che istituisce un fondo con vincolo di destinazione nelle materie regionali.

La Corte giudica della costituzionalità di talune disposizioni statali,

contenute nella legge finanziaria 2002, relative al "Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali" ed al "Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale":

La Corte dichiara incostituzionali tali disposizioni, che non ritiene - per la generalità dei fini indicati - interventi speciali ai sensi del quinto comma dell'art.119 (normale esercizio delle funzioni, destinatari la generalità degli enti), perseguendo inoltre finalità non riconducibili alle competenze esclusive dello Stato, ma a materie e ambiti di competenza concorrente di Stato e Regioni, le quali non sono coinvolte (al contrario delle "competenti commissioni parlamentari").

Ribadendo quanto affermato nella sentenza n. 16/2004 (e quindi escludendo che si versi in tema di "funzioni fondamentali dei comuni"), la Corte afferma che per quanto riguarda la disciplina della spesa ed il trasferimento di risorse dal bilancio statale, lo Stato deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, passando, se del caso, attraverso il filtro dei programmi regionali e coinvolgendo le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, nel rispetto dell'autonomia di spesa degli enti locali.

Sentenza n. 69/2004

(Ricorso del Governo su legge della Regione)

potere sostitutivo funzioni amministrative

La Corte dichiara l'incostituzionalità di una legge della Regione che dispone in tema di potere sostitutivo regionale sugli enti locali

La Corte giudica su una legge regionale in materia di sviluppo economico e produttivo, sotto il profilo della spettanza - allo Stato o alla Regione - del potere di sostituirsi agli organi degli enti locali.

La Corte ribadisce - in punto di diritto - il contenuto della sentenza n. 43/2004, ritenendo - in questa occasione - fondata la questione di costituzionalità avverso la legge regionale, alla luce delle caratteristiche della norma dedotta che non determina in alcun modo la tipologia delle

sostituzioni affidate alla Regione; non individua l'organo regionale competente; non disciplina la procedura di esercizio di tali poteri, né si prevede alcun meccanismo di collaborazione con l'ente inadempiente.

Sentenza n. 70/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

**potere sostitutivo
funzioni amministrative**

La Corte dichiara - tra l'altro - la costituzionalità di una legge della Regione che dispone in tema di potere sostitutivo regionale sugli enti locali

La Corte giudica su una legge regionale in materia di gestione di rifiuti, sotto il profilo della spettanza - allo Stato o alla Regione - del potere di sostituirsi agli organi degli enti locali.

La Corte ribadisce - in punto di diritto - il contenuto della sentenza n. 43/2004, ritenendo - in questa occasione - infondata la questione di costituzionalità avverso la legge regionale, alla luce delle caratteristiche della norma dedotta.

Sentenza n. 71/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

**potere sostitutivo
funzioni amministrative
principio di leale collaborazione
formazione professionale**

La Corte dichiara - tra l'altro - la costituzionalità di una legge della Regione che dispone in tema di potere sostitutivo regionale sugli enti locali

La Corte giudica su una legge regionale in materia di formazione professionale, sotto il profilo della spettanza - allo Stato o alla Regione - del potere di sostituirsi agli organi degli enti locali.

La Corte ribadisce - in punto di diritto - il contenuto della sentenza n. 43/2004, ritenendo - in questa occasione - infondata la questione di costituzionalità avverso la legge regionale, alla luce delle caratteristiche della norma dedotta

Sentenza n. 72/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

potere sostitutivo
funzioni amministrative
principio di leale collaborazione
trasporto

La Corte dichiara - tra l'altro – la costituzionalità di una legge della Regione che dispone in tema di potere sostitutivo regionale sugli enti locali

La Corte giudica su una legge regionale in materia di trasporto pubblico locale, sotto il profilo della spettanza - allo Stato o alla Regione - del potere di sostituirsi agli organi degli enti locali.

La Corte ribadisce - in punto di diritto - il contenuto della sentenza n. 43/2004, ritenendo - in questa occasione - infondata la questione di costituzionalità avverso la legge regionale, alla luce delle caratteristiche della norma dedotta.

Sentenza n. 73/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

potere sostitutivo
ordinamento civile
livelli essenziali

La Corte dichiara - tra l'altro – la costituzionalità di una legge della Regione che dispone in tema di potere sostitutivo regionale sugli enti locali, verificando anche la compatibilità costituzionale anche sotto i profili di competenza per materia.

La Corte giudica su una legge regionale che definisce le procedure espropriative per la realizzazione di opere di competenza regionale, sotto il profilo della spettanza - allo Stato o alla Regione - del potere di sostituirsi agli organi degli enti locali.

La Corte ribadisce - in punto di diritto - il contenuto della sentenza n. 43/2004, ritenendo - in questa occasione - infondata la questione di costituzionalità avverso la legge regionale, alla luce delle caratteristiche della norma dedotta.

Quanto alla norma della legge regionale che dispone in materia di individuazione della edificabilità di fatto, essa non definisce il ruolo da riconoscere a tale elemento ai fini della determinazione dell'indennizzo: non incide, pertanto sul regime dei suoli né vi è violazione della competenza esclusiva dello Stato a legiferare in materia di ordinamento civile né tale disposizione viola l'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, poiché la legge regionale non regola le prestazioni concernenti diritti civili, né tale contenuto presenta la normativa statale di riferimento; la Corte non dà seguito alla censura del Governo secondo cui tale norma lederebbe le esigenze di uniformità che è compito dello Stato assicurare, che si riscontrerebbero, semmai, solo in tema di individuazione delle modalità o criteri di calcolo dell'indennizzo, o per la quantificazione l'entità dello stesso, che però non sono oggetto della normativa impugnata.

Sentenza n. 74/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

potere sostitutivo

La Corte dichiara l'inammissibilità della questione relativa alla norma della Regione che si limita a fissare un termine temporale e non riguarda il tema dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, profilo posto alla base del ricorso.

La Corte ribadisce - in punto di diritto - il contenuto della sentenza n. 43/2004, ritenendo - in questa occasione - inammissibile la questione di costituzionalità avverso la legge regionale, che si limita ad anticipare il termine per il conferimento dell'incarico per la redazione del regolamento urbanistico, senza conferire in alcun modo poteri sostitutivi ad organi della Regione.

Sentenza n. 75/2004*(ricorso del Governo su legge della Regione)***previdenza sociale
livelli essenziali***La Corte dichiara la costituzionalità della norma della Regione in materia di riconoscimento di servizi pregressi a fini previdenziali che è conseguenza necessaria di altra norma stabilita dalla legge dello Stato.*

La Corte esamina la questione relativa alla norma regionale che riconosce a fini previdenziali un servizio antecedente l'immissione nei ruoli della Regione, per la quale si eccepisce la violazione della competenza statale in materia di previdenza sociale.

La Corte ricorda come lo Stato, con due leggi, autorizzò le Regioni e gli enti locali ad avvalersi di personale convenzionato per le esigenze della ricostruzione a seguito degli eventi sismici degli anni 1980 e 1981 e, successivamente, dispose l'immissione di detto personale nei ruoli da istituirsi presso le amministrazioni ove gli interessati stessi avevano prestato servizio. La legge regionale che ha disposto la piena equiparazione al lavoro subordinato del periodo di "servizio antecedente all'immissione nei ruoli della Regione", prevedendo il riconoscimento ai fini contributivi del periodo pregresso, non viola la competenza statale in materia di "previdenza sociale", poiché gli effetti previdenziali in questione discendono, quale conseguenza necessitata, dall'equiparazione al lavoro subordinato della prestazione lavorativa svolta dal personale regionale anteriormente all'immissione nei ruoli, che a sua volta è coerente con la legge statale che prevede l'attribuzione, a detto personale, del trattamento economico stabilito sulla base di un'anzianità pari al servizio anteriormente prestato in regime di convenzione.

Non vi è violazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera *m*), non evidenziandosi come le norme impugnate possano incidere sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Sentenza n. 76/2004*(ricorso incidentale su legge statale e su legge della Regione siciliana)***autonomie speciali
sistema tributario e contabile dello Stato**

La Corte dichiara la costituzionalità delle impugnate norme statali in materia di riscossione di imposte.

La Corte giudica legittime le disposizioni della legge statale e della Regione siciliana impugnate in tema di commissario governativo delegato provvisoriamente alla esazione dei tributi: non trova infatti accoglimento la censura secondo cui tali disposizioni prevedono che gravino sul commissario governativo delegato provvisoriamente alla esazione dei tributi gli obblighi ma non i corrispondenti diritti del concessionario privato e senza un ragionevole limite temporale, negando quindi che vi sia lesione della libertà economica e dei principi di eguaglianza e ragionevolezza.

Ordinanza n. 99/2004

(giudizio incidentale su legge della Regione)

**caccia
ambiente e beni culturali
standard uniformi**

La Corte dichiara la non fondatezza, per carente motivazione sulla rilevanza, della questione sollevata in materia di caccia.

La Corte dichiara non fondata, in quanto non sufficientemente motivata sulla rilevanza, la questione sollevata con riferimento alla legge finanziaria regionale che prevede l'anticipazione del termine di apertura della caccia di alcune specie, rispetto a quello sancito dalla legge statale, essendo intervenuta successivamente una modifica che ha conformato la disciplina regionale a quella statale. Sono richiamate le sentenze nn. 536/2002, 226/2003, 227/2003, nelle quali la Corte ha affermato che la tutela dell'ambiente è un valore costituzionalmente protetto in funzione del quale lo Stato può dettare *standard* uniformi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale.

Sentenza n. 103/2004

(ricorso per conflitto di attribuzione tra Stato e Regione siciliana)

**federalismo fiscale
autonomie speciali**

Spetta allo Stato emanare i decreti dirigenziali che regolano i tempi di versamento nelle casse regionali della quota di acconto dell'IVA.

Risolve a favore dello Stato un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione siciliana avverso due decreti dirigenziali che stabiliscono i tempi e le modalità per il versamento alla cassa regionale siciliana della quota di acconto dell'IVA 1999- 2000, decreti impugnati in quanto non garantirebbero “l'indispensabile immediata attribuzione all'erario regionale delle proprie spettanze, atteso che nessuno specifico sistema, né termine di adempimento, è stato previsto al fine dell'acquisizione delle stesse al bilancio regionale”.

Non ledono invece l'autonomia finanziaria della Regione siciliana i decreti impugnati in quanto essi, secondo l'interpretazione della Corte, 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, come è confermato dal comportamento tenuto dall'amministrazione finanziaria, che ha prontamente trasferito le somme spettanti alla Regione siciliana. Neppure può parlarsi di ritardi a proposito della corresponsione dei “successivi conguagli”, che pervengono alla cassa della Regione entro termini contenuti, senza che possa dirsi che l'interesse costituzionalmente protetto della Regione sia violato per le minime dilazioni nell'afflusso delle somme, imputabili alla interposizione di operazioni tecnico contabili.

Ordinanza n. 104/2004

(ricorso incidentale su legge della Regione)

governo del territorio

La Corte dichiara la manifesta infondatezza della questione relativa alla legge della Regione in materie di edilizia residenziale pubblica.

Non è illegittima la legge regionale in materia di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica impugnata: tale disciplina “costituisce, in linea di principio, espressione della competenza spettante alla Regione in questa materia” (ordinanza n. 526/2002); né la norma in questione contrasta con la legislazione statale di principio, poiché non ingiustificatamente attribuisce rilevanza, ai fini della esclusione dall’assegnazione degli alloggi, alla titolarità di un diritto reale su uno o più immobili che abbiano una determinata rendita catastale, indipendentemente dalla valutazione della idoneità abitativa degli stessi in relazione alle esigenze del nucleo familiare del richiedente, in quanto la titolarità di tali diritti costituisce indice oggettivo di ricchezza – espresso in termini di rendita catastale – rappresentativo della disponibilità di un reddito utilizzabile per il soddisfacimento di dette esigenze (ordinanza n. 368/2003).

Sentenza n. 112/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

**potere sostitutivo
energia
ambiente e beni culturali
funzioni amministrative
principio di sussidiarietà**

La Corte dichiara l’illegittimità della legge della Regione che attribuisce al difensore civico regionale, che non è organo di governo, poteri sostitutivi nei confronti dei Comuni.

Oggetto del giudizio è una legge regionale che attribuisce al difensore civico regionale il potere di nominare, ricorrendo i presupposti indicati, un *commissario ad acta*, che provvede in via sostitutiva al compimento di atti di competenza dei comuni inadempienti. Dopo aver richiamato le precedenti sentenze nn. 43/2004 e 69/2004 e il “decalogo” già enunciato nella sentenza n. 43/2004, la Corte dichiara l’illegittimità della norma regionale (disciplinante il potere sostitutivo regionale nel settore del risparmio energetico e del contenimento dell’inquinamento luminoso) che pur, in linea di massima, rispettosa, sotto il profilo procedimentale, dei predetti principi giurisprudenziali, non appare

conforme ai criteri prospettati sotto il profilo soggettivo, in riferimento alla titolarità del potere incentrata sul difensore civico regionale e su un commissario *ad acta* di sua nomina.

I poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere, per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi (sentenze n. 460/1989, n. 352/1992, n. 313/2003), dal momento che le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi, a salvaguardia di interessi di livello superiore a quelli delle autonomie locali, presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva ragionevolmente non può che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità.

In questa categoria non rientra la figura del difensore civico regionale, generalmente titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già di competenza, prima dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, dei previsti comitati regionali di controllo, al quale non può dunque essere legittimamente attribuita, proprio perché non è un organo di governo regionale, la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni.

Ordinanza n. 116/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte rinvia la trattazione dell'istanza di sospensione dell'esecuzione di una disposizione in tema di condono edilizio.

Ordinanza n. 117/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte rinvia la trattazione dell'istanza di sospensione dell'esecuzione della legge della Regione in tema di condono edilizio.

Ordinanza n. 118/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione Friuli Venezia Giulia)

Pronuncia non di merito. La Corte rinvia la trattazione dell'istanza di sospensione dell'esecuzione della legge della Regione Friuli Venezia Giulia in tema di condono edilizio.

Ordinanza n. 119/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte rinvia la trattazione dell'istanza di sospensione dell'esecuzione della legge della Regione in tema di condono edilizio.

Ordinanza n. 122/2004

(ricorso incidentale su legge della Regione Trentino-Alto Adige)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità per ragioni procedurali della questione sollevata.

Sentenza n. 129/2004

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

caccia**principi generali e costituzionali (limiti alla legislazione regionale)**

Pronuncia non di merito, rispetto ai profili di titolarità della competenza. La Corte dichiara che non spetta allo Stato, (giudice per le indagini preliminari), disapplicare la legge della Regione in materia di conservazione degli uccelli selvatici.

La Corte giudica sul conflitto di attribuzione proposto dalla Regione avverso l'ordinanza, emessa dal Giudice per le indagini preliminari (gip) , con la quale il pubblico ministero ha disposto il sequestro preventivo dei volatili oggetto della legge regionale in discorso "in quantità pari a tutti gli esemplari che si trovino (stabilmente o in

transito) nel territorio della Regione Lombardia”, sulla premessa che la competenza ad attivare autonomamente le deroghe previste dalla normativa comunitaria 409 spettasse non già alle Regioni, bensì allo Stato. Il medesimo pubblico ministero ha formulato contestualmente la richiesta al gip di sollevare la questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge della Regione, ritenuta fonte incompetente. Secondo il gip quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica che giustificherebbe una disciplina di livello nazionale sarebbe ascrivibile, ad avviso dell’ordinanza impugnata, all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva statale la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.

La Corte non affronta tuttavia il merito della questione sulla competenza: osserva invece, pronunciando sul conflitto, che il gip - al termine dell’argomentazione che fondava la competenza statale in materia di caccia per il nucleo minimo di livello nazionale - avrebbe dovuto rimettere gli atti alla Corte, alla quale soltanto spetta giudicare in ordine all’eventuale vizio di incompetenza della legge regionale, anziché - come ha fatto - riapplicare la legge regionale.

La Corte rileva che l’eventuale efficacia diretta della normativa comunitaria avrebbe reso plausibile la disapplicazione della legge regionale, al pari, del resto, di qualsiasi atto legislativo nazionale contrastante con norme di diritto comunitario compiute e immediatamente applicabili dal giudice interno, ma osserva come il tema, nell’ordinanza in esame, sia trattato in maniera confusa e tale da non poter assurgere ad asse portante della decisione.

Ordinanza n. 131/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione siciliana)

La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere in relazione alla successiva non promulgazione delle norme impuginate.

Sentenza n. 134/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ordinamento e organizzazione amministrativa statale

**riserva di legge
giurisdizione e norme processuali
ordine pubblico e sicurezza**

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione che prevede la partecipazione di organi statali in un organo regionale.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale che prevede che del Comitato di indirizzo dell'Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza facciano parte i Prefetti della Regione o loro delegati, e vari magistrati: la norma censurata, infatti, non si limita a prevedere l'utilizzazione di magistrati per lo svolgimento di incarichi extragiudiziari estranei ai loro compiti di istituto, suscettibili, quindi, di essere autorizzati sulla base dei presupposti e con le modalità previsti dalla disciplina sullo stato giuridico dei magistrati (v. sentenze n. 224/1999 e n. 285/1999), ma attribuisce nuovi compiti ai titolari di uffici giudiziari in quanto tali, configurandoli *ex lege* come componenti necessari di un organo regionale, al quale essi dovrebbero pertanto partecipare obbligatoriamente. Si tratta di una considerazione che vale anche per i prefetti. In tal modo la norma invade la potestà legislativa esclusiva dello Stato stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. in tema di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato, e viola la riserva di legge statale prevista dall'art. 108, primo comma, Cost. in tema di ordinamento giudiziario (v. sentenza n. 43/1982).

La Corte, conclusivamente, auspica che si sviluppino forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali, nelle forme proprie.

Sentenza n. 135/2004

(ricorso incidentale su legge della Regione)

governo del territorio

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione in materia di edilizia residenziale pubblica per violazione del parametro di ragionevolezza.

La Corte giudica della legittimità di disposizioni regionali - in

materia di edilizia residenziale pubblica - che ancorano la titolarità di talune situazioni giuridiche al valore locativo dell'immobile.

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge sulla base di parametri esterni alle norme del Titolo V, in particolare ritenendo irragionevole la scelta del legislatore regionale, posto che il valore locativo configurato non può costituire un adeguato parametro di valutazione del cespite immobiliare.

Ordinanza n. 137/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara cessata la materia del contendere per sopravvenuta sostituzione della legge della Regione impugnata in tema di contributi a gruppi consiliari.

Sentenza n. 140/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

**potere sostitutivo
governo del territorio**

La Corte dichiara la costituzionalità della norma della Regione in tema di potere sostitutivo.

La Corte ribadisce - in punto di diritto - la propria giurisprudenza in tema di potere sostitutivo delle Regioni nei confronti degli enti locali, potere eccezionale e quindi sottoposto a limiti, il cui rispetto la Corte rinviene nei confronti della legge regionale impugnata (pronunce 43/2004, 69/2004, 338/1989, 177/1988, 460/1989, 313/2003, 416/1995 e 53/2003).

Ordinanza n. 145/2004

(ricorso incidentale su legge della Regione siciliana)

**autonomie speciali
organi degli enti locali**

La Corte dichiara la manifesta infondatezza della questione sollevata avverso la normativa regionale in tema di indennità degli amministratori locali.

La Corte dichiara infondata la questione relativa alla legge regionale impugnata, interpretata dalla Corte come volta a consentire l'attribuzione (che non è automatica) dell'indennità - non del raddoppio - anche agli assessori dei comuni siciliani con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, esclusa invece dalla legge statale e, sino all'adozione della legge regionale n. 41 del 1996, anche dalla legislazione regionale.

Legittima è la differenziazione delle indennità degli assessori a seconda dell'ampiezza demografica dei comuni, come previsto sia dalla legge statale (n. 816 del 1985) che da quella regionale, in ragione della diversa gravosità degli impegni propri degli amministratori locali (sentenza n. 52/1997).

Ordinanza n. 150/2004

(ricorso incidentale su legge della Regione)

La Corte dichiara la manifesta infondatezza della questione sollevata avverso la normativa regionale in tema di edilizia residenziale pubblica, basata su parametri costituzionali esterni al Titolo V.

Ordinanza n. 160/2004

(conflitto di attribuzione tra Governo e Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere, risultando annullato l'atto del Consiglio regionale oggetto del conflitto (relativo alla localizzazione di impianti di comunicazione).

Sentenza n. 162/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

**tutela della salute
ordine pubblico e sicurezza**

**principi fondamentali
vincoli ed obblighi comunitari
potere regolamentare statale**

La Corte dichiara la costituzionalità della normativa regionale che elimina l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria.

La Corte giudica della legittimità di una serie di leggi regionali, in materia di certificazioni ed obblighi sanitari, che eliminano tra l'altro l'obbligo del "libretto di idoneità sanitaria" per la produzione ed il commercio di sostanze alimentari, in quanto asseritamene lesive delle competenza statale in materia di ordine pubblico e tutela della salute. Tali rilievi sono ritenuti entrambi infondati dalla Corte.

Per quanto concerne "ordine pubblico e sicurezza", la Corte (richiamando le sentenze. n. 407/2002 e n. 6/2004) riferisce tale materia solo alle "misure inerenti alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico". *Ergo*, non ritiene fondata la questione.

La Corte, poi, non rinviene alcun principio fondamentale nella normativa statale invocata, anche alla luce dell'evoluzione normativa, specialmente nel contesto della sopravvenuta normativa comunitaria, che appronta un proprio quadro di garanzie. Le disposizioni della legge n. 283 del 1962, pur se non esplicitamente abrogate, non possono essere ritenute nulla più che semplici modalità nelle quali può essere concretizzato l'autentico principio ispiratore della normativa in esame, ossia il precetto secondo il quale la tutela igienica degli alimenti deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri. La Corte ricorda di aver già affermato che, qualora nelle materie di legislazione concorrente i principi fondamentali debbano essere ricavati dalle disposizioni legislative statali esistenti, tali principi non devono corrispondere senz'altro alla lettera di queste ultime, dovendo viceversa esserne dedotta la loro sostanziale consistenza (sentenze n. 65/2001, n. 482/1995, n. 192/1987): e ciò tanto più in presenza di una legislazione in accentuata evoluzione.

La Corte, poi, ha modo di richiamare la sua precedente giurisprudenza (n. 17/2004, 507/2000, 420/1999) sul fatto che un testo regolamentare non vincola il legislatore regionale.

Ordinanza n. 164/2004

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione sollevata avverso la normativa regionale in tema di edilizia residenziale pubblica (e convivenza more-uxorio) per insufficienza di motivazione.

Sentenza n. 166/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ricerca scientifica
tutela della salute
vincoli ed obblighi comunitari
principi fondamentali
punto di equilibrio

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione recante norme contro la vivisezione perché altera il punto di equilibrio segnato dalla normativa statale che vale come principio fondamentale.

La Corte giudica della legittimità di una legge regionale recante norme contro la vivisezione. Le disposizioni impugnate riguardano, in particolare, il divieto assoluto di qualsiasi forma di allevamento, cessione ed utilizzo di cani e gatti a fini di sperimentazione, nonché di vivisezione a scopo didattico su tutti gli animali.

I motivi di impugnativa risiedono sulla asserita violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e della ricerca scientifica, nonché le disposizioni comunitarie adottate in materia.

La Corte riferisce il contendere alla sola materia della ricerca scientifica, nuovamente argomentando dalla normativa pregressa (d. lgs. n. 112 del 1998 e d.lgs. n. 116 del 1992). Essa rintraccia una serie di norme del citato d.lgs 116 che costituiscono principio fondamentale in quanto “esprimono il punto di equilibrio della sperimentazione” tra il doveroso rispetto degli animali e l’interesse collettivo alle attività di sperimentazione (la Corte richiama le analoghe sentenze 507/2003, 338/2003 e 282/2002)

In via incidentale la Corte rileva, piuttosto, come potrebbe essere

viziata di incostituzionalità la disposizione dell'art. 18 del decreto legislativo n. 116 del 1992, laddove si prevede che deroghe rispetto all'attuale normativa (di rango primario), recante principi fondamentali, possano essere disposte con decreto ministeriale.

Altra considerazione incidentale (in via di fatto) è l'argomento della facile aggirabilità di limiti differenziati da Regione a Regione.

Sentenza n. 167/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ordinamento della comunicazione principi fondamentali

Pronuncia non di merito; la Corte dichiara l'inammissibilità della questione, basata sul preteso contrasto con una legge dello Stato dichiarata tuttavia incostituzionale.

La Corte giudica la legge regionale recante norme concernenti la localizzazione di impianti per l'emittenza radio-televisiva e per la telefonia mobile, per asserito contrasto con i principi fondamentali in materia di "ordinamento delle comunicazioni", costituiti dal decreto legislativo n. 198 del 2002, dichiarato tuttavia incostituzionale con la sentenza n. 303/2003.

La Corte dichiara la questione inammissibile, non condividendo il rilievo secondo cui molte delle norme del decreto dichiarato incostituzionale sarebbero state poi trasfuse nel successivo Codice delle comunicazioni (decreto legislativo n. 259 del 2003). La Corte ritiene che nessuna continuità normativa potrebbe dirsi sussistere fra le due fonti, poiché, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto n. 198 del 2002, questo è stato rimosso con effetto *ex tunc*, ciò che impedisce di operare quella saldatura tra le due fonti che il ricorrente afferma essersi prodotta. Dal d.lgs. n. 198 del 2002, dichiarato illegittimo per vizio di forma, non può scaturire dunque alcun effetto, neanche quello di costituire un legame con il successivo Codice delle comunicazioni.

Sentenza n. 172/2004
(ricorso del Governo su legge della Regione)

potere sostitutivo
normativa previgente
interesse unitario/disciplina uniforme
funzioni amministrative
principio di sussidiarietà

La Corte dichiara - tra l'altro - la non fondatezza della questione relativa ad una legge della Regione in tema di impianti di distribuzione carburante, in particolare per i profili concernenti il potere sostitutivo.

La Corte giudica sulla legge regionale recante norme sulla rete di distribuzione dei carburanti per uso di autotrazione. Le disposizioni impugnate riguardano, in particolare, il rilascio dell'autorizzazione previa presentazione di una perizia riguardante gli aspetti fiscali, sanitari, ambientali e di sicurezza, nonché il potere sostitutivo, in tema di poteri pianificatori, ascritti in capo al Presidente della Giunta in caso di inadempienza comunale.

La Corte dichiara infondate le questioni, intrattenendosi - tra l'altro ed incidentalmente - sull'eventualità che la legislazione statale in materia possa risultare applicabile anche se non espressamente menzionata come tale.

In secondo luogo la disposizione impugnata non incide sulla disciplina di materie (fiscali, sanitarie, ambientali e di sicurezza) estranee alla competenza legislativa regionale, ma si limita a precisare i presupposti per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di una attività ricadente in un settore di competenza regionale: non viene, in altre parole, ritenuta incidente sulla legislazione statale attualmente vigente.

Sul profilo del potere sostitutivo la Corte richiama la sua precedente giurisprudenza:

- con riguardo alle sentenze numeri 43/2004, 69/2004, 70/2004, 71/2004, 72/2004, 73/2004 112/2004 per quanto concerne i mutati criteri di riparto delle funzioni amministrative articolati, per un verso, nell'attribuzione generale delle stesse all'ente comunale e, per l'altro, nella flessibilità assicurata al sistema dalla clausola in base alla quale si prevede, al fine di "assicurarne l'esercizio unitario", il conferimento di

funzioni amministrative ad altro livello di governo “sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” (art. 118, primo comma, della Costituzione). La concreta allocazione delle funzioni amministrative non può prescindere da un intervento legislativo (statale o regionale), che deve manifestare la prevalenza del criterio generale di allocazione al livello comunale ovvero la necessaria preminente considerazione di esigenze unitarie che impongono una allocazione diversa. Pertanto, il potere attribuito dall’art. 120, secondo comma, della Costituzione non può non configurarsi alla stregua di un potere sostitutivo *straordinario*, esercitabile cioè soltanto in presenza di emergenze istituzionali di particolare gravità, allorché si ravvisino rischi di compromissione di interessi essenziali di portata più generale;

- con riguardo alle sentenze numeri 313/2003; 43/2004, 69/2004, 70/2004, 71/2004, 72/2004, 73/2004 112/2004) la Corte ricorda le regole per l’esercizio del potere sostitutivo: (a) le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (*cf.* sentenza n. 338 del 1989), la quale deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali; (b) la sostituzione può essere prevista esclusivamente per il compimento di atti o attività “prive di discrezionalità nell’an (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)” (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l’intervento sostitutivo; (c) l’esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo (*cf.* sentenze n. 313/2003, n. 342/1994, n. 460/1989), stante l’attitudine dell’intervento a incidere sull’autonomia costituzionale dell’ente sostituito; infine, (d) la legge deve predisporre, in conformità al principio di leale cooperazione, congrue garanzie procedurali per l’esercizio del potere sostitutivo, prevedendo, in particolare, un procedimento in cui l’ente sostituito sia messo in grado di interloquire con gli organi deputati alla sostituzione e di evitare la sostituzione stessa attraverso un autonomo adempimento (*cf.* sentenze n. 419/1995 e n. 153/1986; ordinanza n. 53/2003).

Sentenza n. 173/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

**potere sostitutivo
organi regionali**

La Corte dichiara - tra l'altro – la non fondatezza della questione relativa ad una legge della Regione che dispone anche in tema di esercizio di poteri sostitutivi del difensore civico regionale.

La Corte giudica sulla legge regionale recante tra l'altro disposizioni in materia di esercizio dei poteri sostitutivi del difensore civico regionale;

La Corte ricorda che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione non preclude la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti locali, preveda anche poteri sostitutivi in capo a organi regionali (43/2004, 69/2004, 70/2004, 71/2004, 72/2004, 73/2004 112/2004). La legge regionale è tuttavia tenuta a salvaguardare il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali, affidando il potere ad un organo di governo della Regione (o comunque sulla base di una decisione di questo: *cfr.* sentenze n. 313/2003, n. 342/1994, n. 460/1989), il che non avviene con riferimento al Difensore civico regionale.

Sentenza n. 176/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

tutela della concorrenza
governo del territorio
vincoli ed obblighi comunitari
iniziativa economica privata
applicabilità della legge statale

La Corte dichiara - tra l'altro – la non fondatezza della questione relativa ad una legge della Regione in tema di grandi strutture di vendita.

La Corte giudica della legge regionale che - tra l'altro - subordina il rilascio dell'autorizzazione per l'apertura di una grande struttura di vendita alla previa programmazione urbanistica.

La Corte, dopo aver respinto le censure per violazione della tutela della concorrenza e del diritto di stabilimento per carenza di motivazione, espone come la normativa impugnata introduca un limite non

irragionevole all'iniziativa economica privata per la salvaguardia di un bene di rilievo costituzionale, qual è il governo del territorio.

La censura di violazione dell'art. 41 della Costituzione è ritenuta infondata: la presenza, infatti, di termini finali certi, nonché l'esistenza di strumenti di tutela azionabili in caso di inosservanza degli stessi da parte della pubblica amministrazione - anche alla luce della possibilità di applicare la normativa statale in materia - forniscono una protezione adeguata alla libertà di iniziativa economica.

Sentenza n. 177/2004

(conflitto di attribuzione tra Regione siciliana e Governo)

istruzione
autonomie speciali
clausola del miglior trattamento

Non spetta allo Stato il potere ispettivo nei confronti degli istituti scolastici paritari presenti nella Regione siciliana.

La Corte afferma che spetta alla Regione siciliana la competenza amministrativa e dunque la funzione di ispezione e vigilanza in materia di istruzione pubblica non statale, all'interno della quale si collocano le nuove scuole "paritarie" istituite dalla legge statale n.62 del 2000. Le norme di attuazione dello Statuto in materia di pubblica istruzione assegnano allo Stato la disciplina del riconoscimento legale degli istituti scolastici non statali mentre spetta alla Regione siciliana l'emanazione dell'atto di riconoscimento legale, di parificazione o pareggiamento degli stessi. Questo assetto normativo non è stato contraddetto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, stante il suo art. 10, per il quale la "nuova disciplina" si applica alle Regioni a statuto speciale solo nella parte in cui prevede forme di autonomia più ampia rispetto a quella già attribuita.

Sentenza n. 179/2004

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

trasferimento di risorse
federalismo fiscale

funzioni amministrative agricoltura

Pronuncia non di merito. La Corte ritiene che il conflitto - sollevato in tema di trasferimento di risorse per l'esercizio di funzioni in materia di agricoltura - non attenga alla titolarità della competenza ma ai beni stessi.

La Corte giudica sul conflitto sollevato dalla Regione avverso il D.P.C.M. di individuazione dei beni e delle risorse da trasferire alle Regioni, nella parte in cui esclude dal trasferimento alcuni beni - mantenuti così allo Stato - lamentando la loro attinenza alla materia agricoltura e foreste.

Premesso che si tratta di questione da inquadrare con il parametro costituzionale precedente alla legge costituzionale n. 3 del 2001, la Corte non rinviene le ragioni di strumentalità necessaria dei beni in questione e come la loro mancanza potesse determinare una situazione di impossibilità di esercitare, in tutto o in parte, le funzioni e i compiti ad essa attribuiti nella materia dell'agricoltura e delle foreste; la questione non si qualifica pertanto come *vindicatio potestatis* bensì come mera *vindicatio rei*: il conflitto è ritenuto quindi inammissibile.

Ordinanza n. 183/2004

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

potere regolamentare statale funzioni amministrative

Pronuncia non di merito; la Corte restituisce al giudice remittente gli atti relativi alla questione in tema di norme statali sulla semplificazione.

La Corte restituisce alla Corte di Conti - che in sede di controllo sugli atti del Governo aveva sollevato un incidente di costituzionalità - gli atti relativi alla normativa nota come legge Bassanini, più volte successivamente modificata, in particolare in relazione alle modifiche apportate con la legge di semplificazione per il 2003, anche riguardo ai profili inerenti l'ambito di operatività dei regolamenti di delegificazione e

dei regolamenti di semplificazione (regolamenti delegati) nei confronti di eventuali competenze regionali.

Sentenza n. 185/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione Friuli Venezia Giulia)

ordinamento penale materie trasversali e materie-valori

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di case da gioco.

La Corte giudica di una legge della Regione Friuli Venezia Giulia che promuove la costituzione di una società per azioni con lo scopo di gestire case da gioco ovvero ne affida lo svolgimento in concessione. La Corte dichiara incostituzionale la normativa perché introduce una deroga al generale divieto penale e nel far ciò invade la materia “ordinamento penale” riservata in via esclusiva allo 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.

Di qui l’esigenza che l’esercizio della potestà statale in materia penale sia sempre contenuto nei limiti della non manifesta irragionevolezza, non soltanto in ossequio al criterio della *extrema ratio*, al quale, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze n. 487/1989, n. 364/1988, n. 189/1987), deve essere sempre ispirata la repressione criminale. Alla stregua del criterio anzidetto la compressione delle competenze legislative regionali è giustificata quando la legge nazionale sia protesa alla salvaguardia di beni, valori e interessi propri dell’intera collettività tutelabili solo su base egalaritaria.

Ordinanza n. 193/2004

(ricorso incidentale su legge della Provincia autonoma di Bolzano)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione relativa a legge della Provincia autonoma di Bolzano in materie di edilizia sovvenzionata ma sostanzialmente riguardante norma applicativa di rango secondario ed in quanto tale non sindacabile dalla Corte.

Ordinanza n. 195/2004

(conflitto di attribuzione tra Regione e Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara l'inammissibilità dell'istanza di sospensione relativa al conflitto di attribuzione per difetto delle "gravi ragioni", essendo la delibera CIPE sulla legge "grandi opere" non idoneo a produrre irreversibili effetti pregiudizievoli.

Sentenza n. 196/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

**governo del territorio
ambiente e beni culturali
ordinamento penale
punto di equilibrio
autonomie speciali
enti locali
enti locali (funzioni)**

Sentenza sul c.d. "condono edilizio": La Corte dichiara l'incostituzionalità di alcune disposizioni in quanto, omettendo di considerare la fonte legislativa regionale, impediscono a questa di fare scelte diverse da quelle del legislatore nazionale, ancorché nell'ambito dei principi legislativi da questo determinati; dichiara altresì incostituzionale l'assegnazione del potere di demolizione al prefetto anziché al Comune; disegna una nozione di "governo del territorio" in senso ampio particolarmente in riferimento alle Autonomie speciali; affronta il ruolo dei Comuni nella legislazione della Regione; disegna un

punto di equilibrio tra esigenze ambientali e finanziarie; esamina i profili di ragionevolezza di un ulteriore condono; assegna alla legge della Regione la considerazione di esigenze di finanza locale; esclude - rebus sic stantibus - un principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo.

La sentenza origina dall'impugnazione da parte di alcune Regioni dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), nel suo complesso e nei singoli commi, con il quale è stato disposto il c.d. "condono edilizio".

Nei punti 1 e 2 del "considerato in diritto" la Corte sintetizza i rilievi delle Regioni con riferimento a ben 13 parametri di costituzionalità, più altri 10 rilievi in via subordinata, interni ed esterni al Titolo V della Parte II della Costituzione.

Nei punti da 3 a 16 la Corte svolge passaggi di prevalente contenuto procedurale.

Nel punto 17 la Corte delinea alcune caratteristiche generali del condono edilizio portato al suo esame, osservando - tra l'altro - come esso sia ricollegato ai precedenti, seppur per alcuni profili più ristretto. La Corte si sofferma poi sul ruolo dei Comuni anche in riferimento alle spese che essi devono affrontare, e su quello delle Regioni cui la norma riserva "ambiti di intervento assai ristretti ed entro termini molto esigui".

Nel punto 18 la Corte esamina la costituzionalità del decreto-legge nel suo complesso in riferimento al parametro dell'art. 77 Cost., non trovando ragioni fondate per un intervento censorio.

Nel punto 19 la Corte affronta la questione complessiva relativa alla natura di "amnistia impropria" del condono ex art. 79 Cost., superandola senza esiti sulla norma dedotta in giudizio.

Nel punto 20, poi, la Corte passa al vaglio l'intero art. 32 alla luce dell'asserita violazione al riparto delle competenze, con riferimento sia a quelle di carattere concorrente sia ad altre, definite esclusive. Al riguardo, la Corte premette innanzi tutto la competenza statale in materia penale (richiamando le pronunce n. 487/1989, n. 327/2000, n. 149/1999 e n. 167/1989), ivi inclusi i profili di necessaria collaborazione del Comune con gli organi giurisdizionali, poiché il giudice penale non ha competenza 'istituzionale' per accertare la conformità agli strumenti urbanistici (sentenza n. 370/1988). Sul piano della sanatoria amministrativa - aggiunge tuttavia la Corte - i vincoli alle Regioni sono solo quelli

ammissibili ex nuovo art. 117 Cost. (e quelli degli statuti speciali). Ricorda la Corte (sentenze n. 303/2003 e n. 362/2003) che i settori dell'urbanistica e dell'edilizia afferiscono al "governo del territorio": e la normativa sul condono edilizio non si esaurisce in tali ambiti specifici ma coinvolge l'intera disciplina del "governo del territorio" vale a dire "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività" (cfr. sentenza n. 307/2003) – ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio. Se poi si considera - aggiunge la Corte - anche l'indubbio collegamento della disciplina con la materia della "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali", appare evidente alla Corte che alle Regioni è oggi riconosciuta al riguardo una competenza legislativa ben più ampia di quella previgente. Richiamati poi gli articoli 118 e 119, quarto comma Cost., la Corte afferma che spetta alle Regioni il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost., elencando specificamente alcuni limitati profili la cui disciplina spetta allo Stato: la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32; il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili; la determinazione delle volumetrie massime condonabili.

Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante – più ampio che nel periodo precedente – di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo. Alla Regione spetta anche - come già nella legislazione vigente - legiferare in materia di oneri concessori, spettando poi ai Comuni chiamati a sanare gli illeciti edilizi la determinazione dell'ammontare degli oneri stessi, sulla base della legge regionale.

La Corte apre poi una significativa parentesi sulla competenza delle Autonomie speciali che ritiene ancora più ampia, perché limitata solo dalla competenza statale in materia penale e quanto sia immediatamente riferibile ai principi di una "grande riforma" (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili), spettando al legislatore regionale la eventuale indicazione di ulteriori limiti al condono sotto il profilo della sanabilità amministrativa, derivanti dalla sua legislazione sulla gestione del territorio con richiamo alla sentenza n. 418/1995. La Corte - conclusivamente sul punto - osserva come sia una più generale caratteristica della legislazione sul condono, che il verificarsi dell'effetto estintivo penale possa essere indipendente dal conseguimento del titolo abilitativo in sanatoria.

Nel punto 21 del “considerato in diritto” il giudice delle leggi ritiene - sulla base delle considerazioni di cui al punto precedente - alcune parti della nuova disciplina del condono edilizio, contenuta nell’art. 32 impugnato, contrastanti con il dettato costituzionale perché comprimono l’autonomia legislativa delle Regioni, impedendo loro di fare scelte diverse da quelle del legislatore nazionale, ancorché nell’ambito dei principi legislativi da questo determinati. Incidentalmente la Corte osserva che il ruolo delle Regioni rafforza indirettamente anche il ruolo dei Comuni, che possono influire sul procedimento legislativo regionale sulla base di quanto previsti dagli statuti e dalla legislazione delle Regioni (in anticipazione o in attuazione di quanto previsto dal nuovo quarto comma dell’art. 123 Cost.).

Ciò detto, la Corte identifica sei punti specifici di illegittimità costituzionale, più un settimo (un ottavo punto di illegittimità figura alla fine della sentenza):

1. il comma 26, nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l’ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio.

2. il comma 25, nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione.

3. il comma 14, nella parte in cui non prevede che la legge regionale si applichi anche alle opere situate nel territorio regionale, malgrado si tratti di beni che insistono su aree del demanio statale.

4. il comma 33 che prevede un termine perentorio di sessanta giorni entro il quale le Regioni dovrebbero esercitare il loro potere normativo.

5. il comma 37, nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa disciplinare diversamente gli effetti del silenzio protratto da parte del Comune, qualora sia stata presentata la documentazione richiesta.

6. il comma 38, nella parte in cui prevede che sia l’Allegato 1 al d.l., anziché la legge regionale, a determinare la misura dell’anticipazione degli oneri concessori, nonché le modalità di versamento; conseguentemente, è da dichiarare costituzionalmente illegittimo lo stesso Allegato 1.

Come “settimo” punto la Corte dichiara poi l’art. 32 incostituzionale nella parte in cui non prevede che la legge regionale debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi ad opera del

legislatore statale. Ritiene la Corte che il ruolo delle Regioni esiga che il legislatore nazionale fissi rapidamente un congruo termine alle Regioni per determinare tutte le specificazioni cui sono chiamate dall'art. 32, quale risultante dalla presente sentenza. Il legislatore nazionale dovrà inoltre provvedere a ridefinire i termini previsti, per gli interessati, nei commi 15 e 32 dell'art. 32, nonché nell'Allegato 1 al d.l. (facendo salve le domande già presentate). La Corte sottolinea come sia evidente che la facoltà degli interessati di presentare domanda dovrà essere esercitabile in un termine ragionevole a partire dalla scadenza del termine posto alle Regioni per l'esercizio del loro potere legislativo. La normazione regionale appare non solo opportuna - ritiene il giudice delle leggi - ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale; nell'ipotesi limite che una Regione non legiferi - salvi i profili di rilievo ai fini del principio di leale collaborazione - non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e del citato Allegato (fatti salvi i nuovi termini per gli interessati).

Nei punti da 22 a 28 la Corte affronta questioni di costituzionalità non fondate.

In primo luogo la Corte valuta il punto di equilibrio presente nell'ordinamento giuridico tra valori ambientali (art. 9 Cost.) ed esigenze di finanza pubblica, rilevando la complessità del tema e la pluralità degli interessi in gioco, e desumendo la congruità dell'art. 32, specie nella nuova lettura che valorizza proprio il ruolo delle Regioni nella ricerca del punto di equilibrio.

Successivamente la Corte passa a valutare il parametro dell'art. 3 Cost. La Corte richiama la sua precedente giurisprudenza in materia di condono, (tra le altre, *cf.* sentenze n. 207, 256 e 302 del 1996, n. 416 e 427 del 1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanze n. 174 del 2002, n. 45 del 2001 e n. 395 del 1996), che ha messo in evidenza il fondamento giustificativo del condono nella necessità di "chiudere un passato illegale" in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell'abusivismo edilizio, pur in presenza di "ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria". Essendo tuttavia il condono un istituto "a carattere contingente e del tutto eccezionale", ammissibile solo "negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale", dovendo in altre parole "trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza". La Corte ha ricordato di aver ammonito che non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione sul condono. Tali affermazioni, tuttavia, non implicano

l'illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizio straordinario, ha affermato la Corte, ma uno stretto esame di costituzionalità del testo, al fine di individuare un ragionevole fondamento: al riguardo la Corte si sofferma sulle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia, nonché dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione. In tale particolare contesto, pur trattandosi ovviamente di scelta nel merito opinabile, non riscontra elementi di irragionevolezza tali da condurre ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 32.

La Corte poi, dopo aver ritenuto infondata la questione basata su un preteso contrasto con un "giudicato costituzionale", esamina l'art. 32 alla luce del c.d. "federalismo fiscale"; il giudice delle leggi ritiene infondata la questione, anche in considerazione del fatto che il legislatore regionale potrà considerare i profili attinenti alle conseguenze del condono sulle finanze comunali.

La Corte poi non rinviene alcun fondamento costituzionale all'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (in riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed alla disciplina - del d.lgs. n. 281 del 1997 - sul parere non vincolante della Conferenza Stato-Regioni sugli "schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento", non riferibile al disegno di legge di conversione, che ha contenuto tipico). Una previsione di intesa tra Stato e Regione appare poi tale - alla Corte - da escludere una lesione alla competenza regionale.

Al punto 29 la Corte identifica un ulteriore contrasto dell'art. 32 con la Costituzione. Si tratta del comma 49-ter, introdotto dalla legge di conversione, che conferisce all'autorità prefettizia la competenza sulle demolizioni conseguenti ad abusi edilizi in quanto sottrae al Comune la stessa possibilità di procedere direttamente all'esecuzione della demolizione delle opere abusive, senza che vi siano ragioni che impongano l'allocazione di tali funzioni amministrative in capo ad un organo statale.

Ordinanza n. 197/2004

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

**governo del territorio
ambiente e beni culturali**

**ordinamento penale
punto di equilibrio
autonomie speciali
enti locali**

Restituzione degli atti ai giudici rimettenti, per un nuovo esame dei termini delle questioni e della loro rilevanza nei giudizi a quibus alla luce della sentenza n. 196/2004 sul condono edilizio.

Sentenza n. 198/2004

(ricorso del Governo su leggi della Regione anche a statuto speciale)

**governo del territorio
conflitto di competenza
applicabilità della legge statale
autonomie speciali**

La Corte dichiara l'incostituzionalità di alcune leggi della Regione sostanzialmente tese a tendere inapplicabile la normativa statale sul condono edilizio

La Corte giudica sulla costituzionalità di alcune leggi regionali, anche di Autonomie a statuto speciale, in materia di condono edilizio.

La Corte ritiene implicitamente escluso dal sistema costituzionale 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 stessa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost.

Così sono illegittime quelle norme regionali che negano la stessa possibilità di applicare la sanatoria edilizia statale o esplicitamente dichiarano inapplicabili nei rispettivi territori numerosi le disposizioni statali che prevedono il c.d. "condono edilizio".

Sentenza n. 199/2004

(conflitto di attribuzione tra Governo e Regione)

governo del territorio
applicabilità della legge statale
conflitto di competenza
autonomie speciali

La Corte dichiara che non spetta alla Regione adottare un atto con il quale si nega efficacia, all'interno del proprio territorio, ad un atto legislativo dello Stato (in materia di condono edilizio)

La Corte giudica sul conflitto sollevato dal Governo - in relazione ad una delibera di Giunta intitolata alle *linee guida di pianificazione territoriale* - con il quale si lamenta che in tal modo la Regione intenderebbe disapplicare sul territorio regionale una legge statale, quella sul c.d. "condono edilizio".

Richiamato quanto sancito nella precedente sentenza n. 198/2004, la Corte afferma che né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti di competenza tramite proprie disposizioni di legge o, tanto meno, tramite atti amministrativi di indirizzo che dichiarino o presuppongano l'inapplicabilità di un atto legislativo rispettivamente delle Regioni o dello Stato. Non spetta dunque alla Giunta della Regione adottare un atto con il quale esclude l'applicazione nel suo territorio della normativa statale in materia di "condono edilizio".

Ordinanza n. 203/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere sulla disciplina regionale delle Comunità montane, successivamente abrogata.

Sentenza n. 205/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione Valle d'Aosta)

**pubblico impiego
concorso pubblico**

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione che procede ad assunzioni attraverso una riserva totale a favore di personale già in servizio.

La Corte dichiara la palese illegittimità di una legge della Regione Valle d'Aosta con la quale si prevede una procedura di corso-concorso totalmente riservata a personale già in servizio presso la medesima p.a. e non reclutato, a suo tempo, mediante pubblico concorso (prima co.co.co., poi rapporto di lavoro privato con contratto triennale, poi trasformati in rapporto a tempo indeterminato). Dopo aver richiamato i principi delle sentenze nn. 1/1999, 194/2002 e 34/2004 la Corte afferma che anche in regime di impiego pubblico privatizzato, 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 l'accesso al suddetto rapporto non di ruolo non sia a sua volta avvenuto mediante una procedura concorsuale.

Sentenza n. 220/2004

(ricorso incidentale su legge della Regione Sardegna)

**caccia
libera circolazione**

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione Sardegna che esclude dal rinnovo dell'autorizzazione venatoria i cacciatori non residenti nella medesima Regione.

La Corte giudica della legittimità di talune norme contenute nella legge della Regione Sardegna che esclude - nella fase transitoria che

precede l'attivazione degli Ambiti Territoriali di Caccia - dal rinnovo dell'autorizzazione venatoria i cacciatori non residenti nella Regione. Tale disposizione viene ritenuta costituzionalmente legittima: essa non rappresenta una limitazione alla libera circolazione delle persone, di cui al primo comma dell'articolo 120 della Costituzione; la possibilità di rinnovo per i soli residenti costituisce un'eccezione (alla regola della sospensione delle autorizzazioni) giustificata dal principio del collegamento del cacciatore con il territorio, frutto di una scelta discrezionale del legislatore regionale (e principio affermato anche nella legislazione statale) che non trasmoda in manifesta irrazionalità.

Sentenza n. 227/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

potere sostitutivo principio di leale collaborazione

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione che - in materia di rifiuti - disciplina il potere sostitutivo delle Regioni - e delle Province - nei confronti degli enti locali.

La Corte giudica della legittimità di una legge regionale che affida alla Regione l'esercizio di poteri sostitutivi, in caso di inadempienza delle Province in materia di gestione dei rifiuti, ed alle Province analoghi poteri nei confronti degli altri enti locali anche attraverso la nomina di commissari *ad acta*.

La Corte conferma l'orientamento in base al quale l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative conferite agli enti locali, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali o di altro livello di governo, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente ordinariamente competente.

La Corte richiama la propria precedente giurisprudenza e segnatamente le sentenze nn. 313/2003, 43/2004, 69/2004, 70/2004, 71/2004, 72/2004, 73/2004, 112/2004, 172/2004 e 173/2004, ricapitolandone gli insegnamenti:

(a) le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere

previste e disciplinate dalla legge (*cf.* sentenza n. 338/1989), la quale deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali;

(b) la sostituzione può essere prevista esclusivamente per il compimento di atti o attività “prive di discrezionalità nell’*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)” (sentenza n. 177/1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l’intervento sostitutivo;

(c) l’esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo (*cf.* sentenze n. 313/2003, n. 342/1994, n. 460/1989), stante l’attitudine dell’intervento a incidere sull’autonomia costituzionale dell’ente sostituito;

(d) devono sussistere, in conformità al principio di leale cooperazione, congrue garanzie procedurali per l’esercizio del potere sostitutivo, prevedendosi, in particolare, un procedimento in cui l’ente sostituito sia messo in grado di interloquire con gli organi deputati alla sostituzione e di evitare la sostituzione stessa attraverso un autonomo adempimento (sentenze n. 419/1995 e n. 153/1986; ordinanza n. 53/2003).

La Corte passa poi al merito della fattispecie dedotta in giudizio, rinvenendone i presupposti essenziali per dichiararne la conformità a Costituzione, anche alla luce dell’interpretazione adottata dei termini propri delle formulazioni normative impugnate. Così “inadempienza” non può non essere intesa come avente riguardo alla violazione di quelle norme che, nel prescrivere il compimento di determinati atti o attività (all’uopo ponendo, se del caso, termini per l’adempimento), si pongono a tutela di quegli interessi unitari alla cui salvaguardia è chiamato l’intervento sostitutivo. “Inerzia”, poi, deve essere riscontrabile non per qualsiasi fattispecie liberamente apprezzabile, bensì soltanto allorché si riverbera – a seguito di inattività o di violazione dei termini, delle forme o dei contenuti degli atti prescritti – in una violazione di norme poste a tutela degli interessi unitari alla cui salvaguardia l’intervento sostitutivo è chiamato.

La Corte, infine, intende l’attribuzione generica del potere sostitutivo alla “Provincia” nel senso che spetti all’organo provinciale di governo che risulta competente secondo le norme legislative e statutarie che definiscono, in generale, le linee di organizzazione dell’ente. Inoltre, sebbene la disposizione non disegni la cornice procedurale entro la quale l’intervento sostitutivo debba svolgersi, il principio di leale cooperazione,

pur nel silenzio del legislatore, implica che le applicazioni concrete, che della medesima disposizione si facciano, non possano comunque prescindere da un avviso, rivolto all'ente sostituendo, contenente una diffida ad adempiere entro un congruo termine, solo trascorso il quale l'intervento sostitutivo può essere espletato.

Sentenza n. 228/2004

(ricorso della provincia Autonoma di Trento su legge dello Stato)

difesa

assistenza e servizi sociali

formazione professionale

principio di leale collaborazione

La Corte dichiara la costituzionalità della normativa statale che istituisce e regola il servizio civile nazionale.

La Corte afferma la legittimità costituzionale della normativa statale in tema di servizio civile, fondandola sull'art. 52 della Costituzione in particolare sul primo comma, che configura la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino ed ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare, anche alla luce del principio di solidarietà espresso nell'art. 2 della Costituzione. Il titolo di legittimazione dell'intervento statale può essere rinvenuto nella riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo della materia "forze armate", ma anche della "difesa". Quest'ultima previsione va letta 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).

La Corte, tuttavia, osserva anche che la riserva allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale (che include gli aspetti organizzativi e procedurali) non comporta che ogni aspetto ricada nella competenza statale, dato che viene coinvolto lo svolgimento di attività (come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile) che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette anche alla disciplina della 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 riconduzione degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale alla competenza statale non preclude, osserva la Corte, alle Regioni ed alle Province autonome di disciplinare un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto e diverso perché non riconducibile al dovere di difesa.

Riguardo al merito del provvedimento impugnato la Corte non rileva il fondamento delle contestazioni (alcune delle quali relative alla formazione professionale), posto - da un lato - che lo Stato non interviene così a disciplinare attività di competenza regionale e - dall'altro - che risulta un adeguato coinvolgimento delle autonomie territoriali.

Sentenza n. 229/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

difesa

coordinamento informativo

principio di leale collaborazione

La Corte dichiara la costituzionalità della norma di legge della Regione che prevede una comunicazione agli uffici statali in materia di servizio civile regionale.

La Corte afferma la legittimità costituzionale della norma regionale - in tema di servizio civile - che legge come rivolta a prevedere, in spirito di collaborazione, la mera trasmissione di informazioni agli Uffici di leva ai fini che eventualmente siano previsti dalla legislazione statale, senza che ciò determini invasione della competenza statale.

Sentenza n. 233/2004

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

funzioni amministrative

principio di sussidiarietà

principio di proporzionalità ed adeguatezza

lavori pubblici

trasporto
intese, accordi e pareri
principio di leale collaborazione
governo del territorio

Non spetta allo Stato approvare un progetto in materia di trasporti pubblici (metropolitana) in assenza dell'intesa della Regione, ovvero senza il rispetto delle procedure per il superamento del dissenso regionale.

La Corte dichiara che non spetta allo Stato approvare il progetto preliminare della linea metropolitana in assenza del consenso, ai fini dell'intesa sulla localizzazione, della Regione, ovvero senza il rispetto delle procedure per il superamento del dissenso regionale previste dalla legge.

La Corte ricorda di aver affermato (sentenza n. 303/2003) che l'attrazione al livello statale di funzioni amministrative comporta anche che tali funzioni possano essere organizzate e regolate solo dalla legge statale, se la valutazione dell'interesse pubblico sia stata proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Pertanto, ribadisce la Corte, per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina. Non può pertanto essere riconosciuta efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda. Inoltre la Corte ribadisce la condivisione del principio del necessario consenso, ai fini dell'intesa sulla localizzazione, dei Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate. Altresì, la Consulta ha ritenuto idonea ad assicurare alle Regioni un'adeguata possibilità di rappresentare la propria posizione, nel rispetto del principio di leale collaborazione, la previsione delle due diverse procedure conseguenti al possibile dissenso regionale, rispettivamente ove l'infrastruttura abbia carattere interregionale o internazionale, ovvero risulti di concorrente interesse regionale. In quest'ultimo caso il maggior interesse della Regione alla realizzazione dell'opera è tutelato al punto che ad essa è consentito paralizzare l'approvazione del progetto o la localizzazione dell'opera.

La Corte rinviene il livello di necessario consenso nell'atto che contempla, tra le opere che il Ministero e la Regione individuano consensualmente come di "preminente interesse strategico", la metropolitana di Bologna. Non lo rinviene invece nella successiva deliberazione del CIPE dove lo Stato dà atto dell'esistenza di un dissenso della Regione, che peraltro si supera opponendo semplicemente l'affermazione che il Ministero per le infrastrutture "ritiene di non condividere le osservazioni stesse".

Accertato quindi il dissenso della Regione, la Corte - attesa la necessità di seguire le procedure alternative previste e concordate in caso di motivato dissenso - rinviene nel mancato rispetto di tale procedure una sicura violazione del principio di leale collaborazione, la cui osservanza è tanto più necessaria in un ambito come quello di una procedura che integra l'esercizio in sussidiarietà, da parte di organi statali, di rilevanti poteri in materie di competenza regionale.

Sentenza n. 236/2004

(ricorso di Autonomie speciali su legge dello Stato –" legge La Loggia")

autonomie speciali
principio di sussidiarietà
funzioni amministrative
clausola del miglior trattamento
clausola di salvaguardia
potere sostitutivo
interesse unitario/disciplina uniforme
livelli essenziali
potere regolamentare statale
prefetti e commissari di Governo

La Corte dichiara l'incostituzionalità della disposizione della legge dello Stato ("La Loggia") in tema di Commissario di Governo in talune Autonomie speciali. La Corte dichiara la costituzionalità di altre disposizioni della medesima legge per le particolari modalità applicative nei confronti delle Autonomie speciali.

La Corte giudica della legittimità di talune norme contenute nella "legge La Loggia", in particolare nei confronti delle Autonomie speciali.

La Corte dichiara in primo luogo inammissibile la questione relativa alla disciplina del conferimento - da parte dello Stato o della Regione - agli enti locali delle funzioni amministrative, posto che, per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio - contenuto negli statuti - del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità e quindi non si applica alle Autonomie speciali la norma contestata. Per le ulteriori, più ampie competenze spettanti alle Autonomie speciali, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'art. 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.

La Corte dichiara ugualmente inammissibile la questione relativa alla disciplina del potere sostitutivo. La disposizione costituzionale - ricostruisce la Corte - è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza e legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, negli artt. 117 e 118 Cost., agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia in definitiva con chiarezza - la Corte richiama la tutela dei livelli essenziali - 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. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari; 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. I principî dell'art. 120 Cost. potranno dunque trovare applicazione anche nei confronti delle Autonomie speciali: riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi statuti, continueranno nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate. Poiché il concreto trasferimento alle Regioni ad autonomia speciale delle funzioni ulteriori deve essere effettuato con norme di attuazione degli statuti adottate su proposta delle commissioni paritetiche, fino a quando tali norme di attuazione non saranno state approvate, la disciplina del potere sostitutivo di cui si contesta la legittimità resta priva di efficacia e non è idonea a produrre lesione costituzionale. Il potere

sostitutivo relativo alle competenze aventi fondamento non statutario, ma costituzionale, sarà infatti esercitabile solo nel momento in cui avrà luogo il concreto trasferimento delle ulteriori funzioni attraverso le commissioni paritetiche e con il procedimento previsto dalla stessa “legge La Loggia”.

Da ultimo la Corte dichiara incostituzionale la disposizione che disciplina le funzioni del Commissario di Governo nelle Province Autonome di Bolzano e di Trento (dove quell’ufficio ha invece disciplina peculiare) in quanto lo Stato ha disciplinato la materia unilateralmente - e per di più facendo rinvio a un regolamento governativo - anziché attraverso le norme di attuazione approvate secondo la procedura collaborativa prevista dallo statuto speciale. La pur richiamata clausola di salvezza vale poi a rendere inoperanti le disposizioni del regolamento che si pongano in aperto contrasto con la disciplina statutaria, ma non sana il vizio rilevato.

Sentenza n. 237/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

popolazioni interessate referendum variazioni territoriali

La Corte dichiara l’incostituzionalità della legge della Regione che muta la denominazione di un Comune senza referendum.

La Corte dichiara incostituzionale la legge regionale che dispone il mutamento della denominazione di un Comune, pur non essendo stata preceduta dalla consultazione referendaria della popolazione interessata.

La Corte richiama al riguardo la propria giurisprudenza, sottolineando il consolidamento del principio secondo cui l’art. 133, secondo comma, della Costituzione, che attribuisce alla Regione il potere, con legge, di “istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni” e prescrive di sentire “le popolazioni interessate”, comporta, per le Regioni a statuto ordinario, l’obbligo di procedere a tal fine mediante *referendum* (cfr: sentenze n. 204/1981; n. 107/1983; n. 279/1994). Tale principio - osserva la Corte - non è mai stato oggetto di applicazione giurisprudenziale in tema di mutamento della denominazione di un Comune: ma il tenore testuale dell’art. 133, secondo comma, della Costituzione non consente di escludere questa ipotesi da

quelle in cui è obbligatorio il ricorso al *referendum*. Anche l'integrazione della denominazione costituisce infatti una modifica, come tale soggetta alla previa consultazione della popolazione interessata.

Sentenza n. 238/2004

(ricorso di Autonomie speciali su legge dello Stato - legge La Loggia)

rapporti internazionali e con l'Unione europea dello Stato
rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni
autonomie speciali
principio di leale collaborazione
clausola del miglior trattamento

La Corte dichiara la costituzionalità della legge dello Stato (Legge "La Loggia") che disciplina le attività internazionali delle Regioni.

La Corte dichiara costituzionalmente legittime le norme contenute nella legge "La Loggia" riguardanti l'attività internazionale delle Regioni.

La Corte ricostruisce la propria giurisprudenza sull'attività regionale avente rilievo internazionale. In particolare (sentenza n. 179/1987), essa aveva ribadito l'esclusiva competenza statale in ordine ai rapporti internazionali, ammettendo però talune deroghe come le "attività promozionali" all'estero delle Regioni, legate da nesso strumentale con le materie di competenza regionale, e precedute da intesa con lo Stato, nonché quelle connesse alla previsione di accordi di cooperazione transfrontaliera. La Consulta aveva altresì ammesso la legittimità delle cosiddette "attività di mero rilievo internazionale delle Regioni" dall'ambito limitato, attraverso le quali esse non sottoscrivono tuttavia veri e propri accordi, e non incidono sulla politica estera dello Stato. Il giudice delle leggi aveva affermato la necessità, in ogni caso, del previo assenso del Governo, in modo che lo Stato potesse controllare la conformità delle attività regionali agli indirizzi di politica internazionale. Sulla base di questi principi, dichiarati applicabili anche alle Regioni a statuto speciale, là dove i rispettivi statuti nulla dispongano (*cf.* sentenze n. 179/1987, n. 564/1988 e n. 924/1988, n. 343/1996, n. 428/1997), la Corte, anche in relazione al principio di leale cooperazione, ha affermato tra l'altro la sindacabilità degli atti statali di diniego dell'assenso ad

attività regionali (*cf.* sentenze n. 737/1988, n. 472/1992, n. 204/1993).

Le ampie modifiche successivamente apportate al così ricostruito quadro previgente, sono poi evidenziate dalla Corte che richiama il nuovo testo costituzionale ed osserva come talune disposizioni si applichino anche alle Regioni speciali (dato il riferimento testuale alle Province autonome): più in generale, nel silenzio degli statuti, e tenuto conto dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (clausola di favore) deve ritenersi che valgano anche nei confronti delle autonomie speciali i principi e le regole che esplicitamente consentono attività internazionali delle Regioni, risultanti dal nuovo art. 117.

La novità che discende dal mutato quadro normativo è essenzialmente il riconoscimento a livello costituzionale di un "potere estero" delle Regioni, cioè della potestà, nell'ambito delle proprie competenze, di stipulare, oltre ad intese con enti omologhi di altri Stati, anche veri e propri accordi con altri Stati, sia pure nei casi e nelle forme determinati da leggi statali (art. 117, nono comma). Tale potere estero deve peraltro essere coordinato con l'esclusiva competenza statale in tema di politica estera, donde la competenza statale a determinare i "casi" e a disciplinare "le forme" di questa attività regionale, così da salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale. Le Regioni, nell'esercizio della potestà loro riconosciuta, non operano dunque come "delegate" dello Stato, bensì come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con gli Stati esteri, ma sempre nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato.

La Corte - alla luce dei principi così enunciati - ritiene le disposizioni impugnate costituzionalmente legittime, poiché non contengono una normativa di dettaglio, non eccedono l'ambito dei compiti attribuiti allo Stato, non ingeriscono indebitamente nelle decisioni delle Regioni, così ledendone l'autonomia.

I "criteri" e le "osservazioni" statali sono relativi 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 si configurano quali strumenti di ingerenza immotivata (sentenze n. 179/1987 e n. 737/1988). "Principi e criteri" da seguire nei negoziati, poi, non vanno intesi come direttive vincolanti in positivo, bensì come specificazione del vincolo generale nascente a carico della Regione dalla riserva statale e dal conseguente divieto di pregiudicarla. Neanche il potere statale di accertamento preventivo sulla legittimità e sull'opportunità dell'accordo consente un'ingerenza nelle

scelte regionali: il Governo (e per esso, correttamente, il Consiglio dei Ministri) può legittimamente opporsi alla conclusione di un accordo da parte di una Regione, solo quando ritenga che esso pregiudichi gli indirizzi di politica estera dello Stato, e l'uso eventualmente arbitrario può essere sindacato con il conflitto di attribuzione.

Analoghe considerazioni la Corte formula in ordine al conferimento - dallo Stato alla Regione - dei "pieni poteri di firma". 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, e quindi ha il potere-dovere di controllo. Poiché però la Regione opera in base a poteri propri, e non come "delegata" dello Stato, dopo la verifica il Ministero degli affari esteri è tenuto a conferire i pieni poteri, e non potrebbe discrezionalmente negarli: si tratta di un adempimento formale vincolato in relazione all'esito della verifica.

Sentenza n. 239/2004

(ricorso di Autonomie speciali su legge dello Stato - legge La Loggia)

rapporti internazionali e con l'Unione europea dello Stato
rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni
intese, accordi e pareri
competenza residuale
clausola del miglior trattamento
autonomie speciali
competenza legislativa primaria

La Corte dichiara la costituzionalità della legge dello Stato (Legge "La Loggia") che disciplina la partecipazione delle Regioni all'attività comunitaria

La Corte osserva che la competenza statale sulle norme impugnate non si radica nel terzo comma, bensì nel quinto comma dell'art. 117 Cost. (unica disposizione esplicitamente riferita all'interno del nuovo Titolo V alle Regioni ordinarie e alle autonomie speciali) che istituisce una competenza statale ulteriore e speciale, concernente il più ampio settore "dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni". La

partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. “fase ascendente” non è dunque una competenza concorrente, ma è affidata in via esclusiva alla legge statale quanto alla disciplina delle modalità procedurali.

La Corte rileva poi l’infondatezza delle doglianze riferite all’adeguatezza degli strumenti partecipativi offerti dalla normativa impugnata dalle Regioni.

La Corte osserva, al riguardo, che la strumentazione partecipativa dovrà concretizzarsi mediante accordi da adottare nell’ambito della Conferenza Stato-Regioni, accordi che - nel delineare le modalità della partecipazione delle Regioni e delle Province autonome - dovrà tenere conto della “particolarità delle autonomie speciali”: di tale condizione il rispetto potrà essere oggetto dei consueti mezzi di tutela. La Corte ricorda quindi la perdurante competenza statale in tema di relazioni internazionali e con l’Unione europea, a prescindere dai settori materiali coinvolti.

Per quanto concerne poi la possibilità che il Governo possa 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, la Corte osserva preliminarmente come non di rado le materie di competenza primaria delle Autonomie particolari coincidano con alcune delle materie di competenza residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria e che inoltre, ove fra le materie di competenza primaria delle Autonomie speciali non siano elencate materie di competenza residuale delle Regioni ordinarie, può essere invocata l’applicazione dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La Corte ritiene dunque costituzionale la norma impugnata che non discrimina le Autonomie speciali, anche alla luce della considerazione secondo la quale la rappresentanza italiana nei confronti dell’Unione europea deve necessariamente essere caratterizzata da una posizione unitaria (*cf.* sentenze n. 317/2001 e n. 425/1999).

Infine la Corte giudica infondato l’ultimo profilo dedotto, relativamente all’obbligo, per il Governo, di proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari “qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome”, trattandosi di una scelta discrezionale del legislatore statale non irragionevole, in quanto richiede una posizione sufficientemente condivisa dalle autonomie regionali.

Sentenza n. 240/2004
(ricorso della Regione su legge dello Stato)

potere sostitutivo
principio di leale collaborazione
agricoltura
vincoli ed obblighi comunitari

La Corte dichiara la costituzionalità della normativa statale che disciplina il potere sostitutivo statale in materia di prelievi supplementari nel settore del latte.

La Corte giudica della legittimità della normativa in tema di prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, disciplina di chiara derivazione comunitaria, per la quale il fondamento del potere sostitutivo dello Stato è nell'art. 120, comma secondo, Cost.

La Corte osserva come la Regione ricorrente non dubiti della spettanza al legislatore nazionale delle funzioni introdotte con la legge di riferimento. Infondata viene ritenuta dunque la doglianza relativa al compito di individuare le inadempienze che siano tali da non consentire il regolare svolgimento della campagna di produzione lattiero-casearia e di invitare le amministrazioni interessate ad adottare i necessari provvedimenti. Lesiva - casomai - avrebbe potuto essere la previsione della sostituzione delle attività regionali da parte del Commissario straordinario. Ma una simile evenienza non ricorre, posto che si prevede che la sostituzione sia deliberata dal Consiglio dei ministri.

La Corte rileva come risultino rispettati i limiti entro i quali il legislatore statale può prevedere e disciplinare il potere sostitutivo nei confronti delle Regioni:

- esercizio dei poteri sostitutivi previsto e disciplinato dalla legge;
- congrue garanzie procedurali, in conformità al principio di leale collaborazione, predisposte dalla stessa legge;
- definizione - sempre a cura della stessa legge - dei presupposti sostanziali e procedurali;
- sostituzione che riguardi il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*;
- potere sostitutivo esercitato da un organo di Governo o sulla base di una decisione di questo.

La normativa dedotta prevede condizioni e modi tali - inclusi la previsione di una diffida e di un termine per adempiere - per cui ben potrà

la Regione interloquire con l'autorità statale ed evitare la sostituzione, ovvero contestare la sussistenza dei presupposti (sentenze n. 416/1995, n. 69/2004; ordinanza n. 53/2003).

Per quanto riguarda infine la censura rivolta alle priorità alle quali dovrà attenersi l'eventuale riassegnazione delle quote, la Corte non riscontra lesione, sulla base del presupposto che potrà anche trattarsi di priorità stabilite dalla Regione, se ed in quanto questa le abbia stabilite.

Sentenza n. 241/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

sistema tributario e contabile dello Stato
sistema tributario e contabile regionale e locale
federalismo fiscale

La Corte dichiara la costituzionalità della legge dello Stato che dichiara l'obiettivo di sopprimere gradualmente l'IRAP, trattandosi di tributo statale.

La Corte giudica della legittimità costituzionale della legge statale di delega in materia fiscale, che prevede la graduale soppressione dell'IRAP.

La Corte riafferma che l'IRAP – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi “tributo proprio” della Regione, nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dovendosi intendere il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale. La disciplina dell'imposta rientra quindi nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali (sentenza n. 296/ 2003; n. 297/2003 e n. 311/ 2003).

La Corte ha ricordato, nella circostanza, i presupposti necessari affinché il nuovo disegno costituzionale dell'art. 119 Cost. possa essere attuato. Premessa necessaria è l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali, definendo, altresì, una disciplina transitoria. Quindi i tributi di cui già oggi la legge

dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina – e che perciò la stessa legislazione definiva talora come “tributi propri” delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione – sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all’autonomia degli enti territoriali. Ne consegue che, non essendo ammissibile, in materia tributaria, l’esplicazione di potestà regionali autonome in mancanza della fondamentale legislazione statale di coordinamento, si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. Condizione di legittimità dell’intervento statale, aggiunge la Corte, è il divieto di procedere in senso inverso a quanto prescritto dal nuovo art. 119 della Costituzione, sopprimendo, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali, o configurando un sistema finanziario complessivo in contraddizione con l’art. 119 (sentenza. n. 37/2004).

Nella specie, la Corte non rinviene violazione dell’art. 119 della Costituzione, posto che la graduale soppressione dell’IRAP, avverrà assicurando – sino al completamento del processo di attuazione della riforma costituzionale – anche in termini qualitativi, oltre che quantitativi, gli attuali meccanismi di finanza regionale, prevedendo l’intesa con le Regioni per compensare la progressiva riduzione dell’IRAP con trasferimenti e partecipazioni e la salvezza delle eventuali anticipazioni del federalismo fiscale.

Ordinanza n. 243/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. Estinzione del processo per rinuncia in relazione alla sostituzione della legge della Regione impugnata.

Ordinanza n. 244/2004

(conflitto di attribuzione la Provincia autonoma di Trento e Governo)

Pronuncia non di merito. Cessazione della materia del contendere in

relazione alla sostituzione dell'atto oggetto del conflitto (decreto in tema di formazione professionale).

Ordinanza n. 252/2004

(ricorso incidentale su legge della Regione siciliana)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità per insufficiente motivazione del ricorso relativo alla legge della Regione siciliana in materia di previdenza.

Sentenza n. 255/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

**spettacolo
cultura ed attività culturali
competenza residuale
normativa previgente
principio di continuità
transitorietà della normativa**

La Corte dichiara la costituzionalità della legge dello Stato in materia di contributi allo spettacolo, ma solo perché temporanea e destinata ad essere modificata, come in tutti i casi con le stesse caratteristiche, in funzione del futuro trasferimento delle competenze spettanti alle Regioni.

La Corte giudica della legittimità della normativa statale in materia di “Fondo unico per lo spettacolo” (FUS).

La statuizione della Corte - volendosi semplificare la complessa argomentazione della pronuncia - è nel senso di una temporanea costituzionalità della legge statale, che si giustifica sulla base del presupposto che si tratti di una disciplina temporanea che dovrà essere modificata per adeguarsi al nuovo riparto delle materie.

La Corte osserva preliminarmente che, anche se nel catalogo di materie di cui al nuovo art. 117 non si fa espressa menzione delle attività di sostegno degli spettacoli, da ciò non può dedursi l' affidamento di tali attività alla esclusiva responsabilità delle Regioni.

La materia concernente la “valorizzazione dei beni culturali e

ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”, affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, ricomprende senza dubbio - secondo la Corte - nella sua seconda parte (nell’ambito delle più ampie “attività culturali”) anche le azioni di sostegno degli spettacoli. Le “attività culturali” riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo e senza che a ciò osti la collocazione di quelle materie nella legislazione previgente (decreto legislativo 112/1998). Ne risultano molto accresciute le responsabilità delle Regioni, dato che si incide non solo sugli importanti e differenziati settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore (come, ad esempio e limitandosi al solo settore dello spettacolo, gli enti lirici o i teatri stabili); con la conseguenza, inoltre, di un forte impatto sugli stessi strumenti di elaborazione e diffusione della cultura (cui la Costituzione dedica un significativo riferimento all’art. 9).

Che il sostegno finanziario degli spettacoli sia riconducibile a materia concorrente non significa l’automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente, anzitutto in conseguenza del principio della continuità dell’ordinamento (sentenze n. 383/2002, n. 376/2002, ordinanza n. 270/2003).

Tuttavia la Corte ritiene che ci si trovi con tutta evidenza dinanzi alla necessità ineludibile che in questo ambito, come in tutti quelli analoghi divenuti ormai di competenza concorrente, ma caratterizzati da una procedura accentrata, il legislatore statale riformi profondamente le leggi vigenti (in casi come questi, non direttamente modificabili dai legislatori regionali) per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale, allocando le funzioni amministrative in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Dovranno dunque essere elaborate procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale, con l’attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle Regioni od eventualmente riservandole allo stesso Stato, seppur attraverso modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le Regioni.

Evocate le difficoltà derivanti dalla mancanza, nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 di una qualunque disposizione transitoria, la Corte osserva come la necessità di continuare a dare attuazione, in considerazione della perdurante vigenza dell’attuale sistema, alla erogazione di contributi allo spettacolo, sia testimoniata dalla esplicita temporaneità della normativa approvata “in attesa che la legge

di definizione dei principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato”: una formulazione che, a prescindere dalla imprecisione, evidenzia l’inizio di modifiche in conseguenza della trasformazione costituzionale intervenuta, quantomeno attraverso l’esplicito riconoscimento della provvisorietà di questa disciplina. E proprio in considerazione di questa eccezionale situazione di integrazione la Corte può trovare giustificazione alla sua temporanea applicazione, apparendo evidente - alla stessa Corte - che questo sistema normativo non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro.

Sentenza n. 256/2004

(conflitto di attribuzione tra Regione e Governo)

**spettacolo
cultura ed attività culturali
interesse unitario/disciplina uniforme
potere regolamentare statale
transitorietà della normativa**

Pronuncia non di merito: dichiarando la cessazione della materia del contendere, la Corte afferma taluni principi in materia di fondi vincolati alle Regioni e di diritti irripetibili.

La Corte ricorda di essersi occupata del fenomeno della perdita da parte dello Stato, in tutto o in parte, della potestà regolamentare statale in materie concorrenti (rispetto alla quale - ricorda anche la Corte - lo Stato può far valere interessi eccedenti ambiti regionali), precisando (sentenze n. 370/2003 e n. 13/2004) che tale circostanza non determina la compromissione di attività di fondamentale rilevanza costituzionale: così la Corte ritiene (in riferimento agli articoli 9 e 33 della Costituzione) che non si possano privare la società civile e i soggetti che ne sono espressione dei finanziamenti pubblici indispensabili per attività che, normalmente, non possono affidarsi al mercato. L'accoglimento del ricorso dunque potrebbe comportare il sacrificio di valori che permeano di sé la prima parte della Costituzione, con effetti incompatibili con la Costituzione stessa.

Conformemente all’esigenza testé indicata, la normativa statale che è alla base dei regolamenti impugnati (su cui si veda la precedente sentenza n. 255/2004) ha indicato la necessità di una nuova disciplina

legislativa ma ha altresì mantenuto, con carattere transitorio, l'attuale disciplina del Fondo per lo spettacolo. Nel quadro delle anzidette ragioni, poiché i regolamenti impugnati hanno già trovato applicazione ed hanno dato luogo a provvedimenti di erogazione che non potrebbero essere posti nel nulla, con la conseguente ripetizione delle somme erogate, si evidenzia la mancanza di interesse della Regione.

Sentenza n. 258/2004

(conflitto di attribuzione tra Governo e Regione Friuli Venezia Giulia, Regione Veneto e Provincia autonoma di Bolzano)

rapporti internazionali e con l'Unione europea dello Stato rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni vincoli ed obblighi comunitari

Spetta alla Regione concludere l'accordo di cooperazione transfrontaliera, nell'ambito di un programma comunitario. Non spetta allo Stato adottare la nota del Ministro per gli affari esteri nella stessa materia.

La Corte esamina il conflitto di attribuzione sollevato dal Governo nei confronti della Regione Friuli Venezia Giulia, della Regione Veneto e della Provincia autonoma di Bolzano, in ordine all'"accordo di cooperazione transfrontaliera" da queste stipulato con Regioni di Stati limitrofi.

Premessa l'inammissibilità di parte dei conflitti sollevati per ragioni non di merito, la Corte riassume i termini della questione osservando che lo Stato non contesta il contenuto degli accordi, quanto il fatto che, in assenza - all'epoca - della legislazione di attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, gli accordi avrebbero dovuto rispettare la normativa di ratifica della convenzione internazionale in materia di cooperazione transfrontaliera che prevede la previa intesa - ed il previo intervento - dello Stato.

La Corte ritiene che spetti alla Regione la stipulazione degli accordi in esame, trattandosi di accordi chiaramente e strettamente finalizzati a dare attuazione ad un programma comunitario di cooperazione transfrontaliera, direttamente regolato dal diritto comunitario.

Né la Corte riscontra violazione del principio di leale collaborazione, essendo l'atto in questione l'ultimo passaggio istituzionale di un complesso programma comunitario di cooperazione transfrontaliera, che trova la sua legittimazione in una fonte comunitaria che è direttamente ed obbligatoriamente applicabile nel diritto interno degli Stati membri, ed ancora in successivi atti cui lo Stato ha attivamente collaborato. Trattandosi dunque di stipulare l'atto finale di un complesso procedimento cui lo Stato aveva attivamente partecipato, l'intesa doveva ritenersi come acquisita, nulla aggiungendosi ai programmi di cooperazione transfrontaliera già esaminati ed approvati ed essendo una ulteriore procedura di assenso per la firma dell'accordo una mera ripetizione di adempimenti formali, privi di alcuna utilità.

Per le stesse ragioni la Corte dichiara invece che non spetta allo Stato adottare la nota avente ad oggetto "accordi di cooperazione transfrontaliera per recepire i programmi comunitari Interreg III", basata sull'applicabilità a tale fattispecie della legge di ratifica sulla cooperazione transfrontaliera, ritenuta dalla Corte non applicabile agli accordi - come quello oggetto del giudizio - direttamente disciplinati da fonti comunitarie.

Sentenza n. 259/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ambiente e beni culturali
funzioni amministrative
principio di sussidiarietà
materie trasversali e materie-valori
standard uniformi
standard regionali più rigorosi

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione che attribuisce alle Province la competenza sulle autorizzazioni all'immissione in mare di alcuni materiali. La tutela dell'ambiente è un valore, quindi una materia trasversale.

La sentenza dichiara costituzionale la normativa regionale in tema di tutela della fascia costiera e di inquinamento delle acque, analizzando la competenza statale in materia di tutela ambientale: la Regione avrebbe infatti disciplinato tale settore attribuendo peraltro compiti specifici alle

province. La tutela dell'ambiente non è una materia, ma un valore, quindi una materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che possono ben essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 96/2003 e n. 407/2002).

L'attribuzione alle province - operata dalla legge regionale - della competenza a rilasciare le autorizzazioni per l'immersione in mare di materiali vari, non è incostituzionale, in quanto non risulta lesiva di alcun principio costituzionale ed, anzi, è coerente con il principio di sussidiarietà.

Sentenza n. 260/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003 e legge finanziaria 2004)

coordinamento della finanza pubblica pubblico impiego vincoli ed obblighi comunitari pubblico impiego regionale

La Corte dichiara la costituzionalità della norma dello Stato - contenuta nella legge finanziaria 2003 e nella legge finanziaria 2004 - che pone vincoli in materia di rinnovi dei contratti del pubblico impiego regionale e locale.

La Corte giudica della legittimità di talune norme contenute nella legge finanziaria 2003 e di altre, analoghe, contenute nella legge finanziaria 2004 che pongono vincoli ai comitati di settore in sede di deliberazione degli atti di indirizzo riguardanti il contratto dei dipendenti del comparto Regioni-autonomie locali.

La Corte non ritiene fondate le questioni dedotte osservando che la normativa contestata ha un contenuto pressoché identico a quello della corrispondente normativa contenuta nella legge finanziaria 2002, ritenuta dalla Corte stessa (sentenza n. 4/2004) legittimo esercizio del potere di "coordinamento della finanza pubblica", in quanto "fissa - in linea con gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria - principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, che rientrano nella competenza della legislazione statale", conclusioni che si attagliano anche alla nuova

questione, sostanzialmente corrispondente, seppur non identica. La Corte ritiene poi infondate altre questioni sulla base della diversa interpretazione della normativa.

Sentenza n. 261/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

sistema tributario e contabile regionale e locale federalismo fiscale normativa di dettaglio

La Corte dichiara la costituzionalità della norma dello Stato - contenuta nella legge finanziaria 2003 - che disciplina il calcolo dei sovracanon per l'energia elettrica.

La Corte giudica della legittimità di talune disposizioni contenute nella legge finanziaria 2003 relativamente alla fissazione delle basi di calcolo dei sovracanon per la produzione di energia idroelettrica.

La Corte richiama la sua giurisprudenza (sentenza n. 533/2002 e ordinanza n. 21/2004), secondo cui la disciplina dei sovracanon – qualificabili come prestazioni patrimoniali imposte – attiene alla materia del sistema finanziario e tributario degli enti locali (art. 119, secondo comma, della Costituzione). La Corte, poi, pone in risalto anche la sentenza n. 37/2004, che ha dichiarato non fondata analoga questione, ribadendo che la normativa dedotta interviene su una materia già interamente regolata dalla legge dello Stato, la cui competenza, fino all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, resta ferma.

Il legislatore, in sede di attuazione, dovrà coordinare l'insieme della finanza pubblica. A tal fine, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali.

Sul punto deve concludersi che, in attesa del predetto intervento legislativo, sia da ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei sovracanon in questione.

Ordinanza n. 263/2004*(ricorso incidentale su legge della Regione)*

Pronuncia non di merito. Restituzione degli atti ai giudici rimettenti, per un nuovo esame della questione in tema di soppressione di consorzi alla luce della normativa della Regione sopravvenuta.

Sentenza n. 272/2004*(ricorso della Regione su legge dello Stato)***tutela della concorrenza****livelli essenziali****enti locali (funzioni fondamentali)****principi fondamentali****materie trasversali e materie-valori****principio di proporzionalità ed adeguatezza****appalti e gare**

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge dello Stato in tema di servizi pubblici locali che - pur disponendo, in forza della propria competenza sulla tutela della concorrenza - stabilisce, in maniera dettagliata e con "tecnica autoapplicativa", i criteri in base ai quali la gara viene aggiudicata. La Corte dichiara altresì l'incostituzionalità della norma in tema di servizi pubblici locali non a rilevanza economica, non essendo operante in questo settore un mercato concorrenziale.

La Corte giudica della legittimità delle disposizioni della legge statale in tema di servizi pubblici locali.

Premesso che la disciplina in esame non appare riferibile né alla competenza legislativa statale in tema di "determinazione dei livelli essenziali", giacché riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali, né a quella in tema di "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", giacché la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale, la Corte ascrive la materia alla competenza in tema di "tutela della concorrenza"

La Corte non ha accolto la tesi volta a distinguere "tutela" e "promozione" della concorrenza: la configurazione della tutela della concorrenza - ha ritenuto la Corte - ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato (n. 14/2004).

Ciò premesso, la Corte ravvisa nella norma impugnata una norma-principio della materia, alla cui luce è possibile interpretare il complesso delle disposizioni in esame, ed identifica nella disciplina complessiva un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale. L'accoglimento di questa interpretazione comporta, da un lato, che l'indicato titolo di legittimazione statale è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale e, dall'altro lato, che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali.

La Corte rileva poi che, dal momento che spetta allo Stato dettare disposizioni di carattere generale sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, non risultano censurabili le norme contestate che invece garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza in fatto di regime delle gare, di modalità di gestione o di conferimento dei servizi, fermo restando il vaglio del criterio di proporzionalità ed adeguatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato.

La Corte si astiene dal valutare in concreto la rilevanza degli effetti economici derivanti dalle previsioni statali e dallo stabilire se una determinata regolazione abbia effetti così importanti, sull'economia di mercato, da postulare misure di tutela della concorrenza, tali da trascendere l'ambito regionale; ma si riserva il sindacato sulla ragionevolezza e sulla proporzione nella relazione tra i vari "strumenti di intervento e gli obiettivi attesi" (sentenza n. 14/2004). Il criterio della proporzionalità e dell'adeguatezza appare quindi essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla "tutela della concorrenza", materia-funzione di competenza esclusiva dello Stato, che non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma è, per così dire, "trasversale" (*cf.* sentenza n. 407/2002), poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi - alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni - connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese; emerge con evidenza la necessità di basarsi sul criterio di proporzionalità-adeguatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la

tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato

Alla luce di questo criterio, la Corte ha dichiarato incostituzionale la norma troppo dettagliata sui criteri di aggiudicazione, criteri che - ha affermato la Corte - appaiono sufficientemente garantiti dalle norme comunitarie.

Viene poi osservato come la tutela della concorrenza e l'inderogabilità della disciplina da parte di norme regionali siano però esplicitamente evocate in riferimento ai soli servizi pubblici locali "di rilevanza economica", e non già in riferimento ai servizi "privi di rilevanza economica": già tale denominazione può di per sé indicare che il titolo di legittimazione statale non è applicabile a questo tipo di servizi, proprio perché in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale. Di conseguenza la disciplina della gestione dei servizi pubblici locali "privi di rilevanza economica" si configura come illegittima compressione dell'autonomia regionale e locale.

Sentenza n. 273/2004

(conflitto di attribuzione tra Provincia autonoma di Trento e Governo)

autonomie speciali indirizzo e coordinamento clausola di salvaguardia

La Corte dichiara l'inammissibilità del conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Trento in materia di indirizzo e coordinamento statale sull'assistenza all'handicap, essendo applicabile la clausola di salvaguardia.

La Corte dichiara inammissibile il conflitto sollevato dalla Provincia autonoma di Trento avverso l'atto di indirizzo e coordinamento del Governo concernente rimborsi a favore di portatori di handicap, essendo applicabile - contrariamente a quanto ipotizzato - la cosiddetta clausola di salvaguardia, contenuta nell'atto stesso. La Provincia autonoma di Trento risulta pertanto vincolata solo per quanto concerne l'obbiettivo stabilito nell'atto impugnato.

Ordinanza n. 274/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere in relazione ad un ricorso in materia di servizi pubblici locali alla luce della normativa statale intervenuta e della sentenza n. 272/2004.

Sentenza n. 280/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

legge di delega principi fondamentali

La Corte dichiara l'incostituzionalità di quella parte della legge di delega (legge "La Loggia") relativa alla ricognizione, nell'ambito delle materie di competenza statale, della disciplina trasversale capace di incidere anche sulla competenza non statale, nonché di quella che indica i criteri direttivi della delega, alterandone il carattere ricognitivo.

La Corte dichiara la costituzionalità di quella parte della stessa legge di delega relativa alla ricognizione dei principi fondamentali, intesa in senso restrittivo.

La Corte giudica della legittimità di talune disposizioni di delega contenute nella legge c.d. "La Loggia" (n. 131 del 2004), specialmente in materia di principi fondamentali.

Preliminarmente la Corte rileva 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 (sentenze n. 359/1993 e n. 303/2003), pur puntualizzando che la delega in esame presenta contenuti, finalità e profili del tutto peculiari. La affermata peculiarità della delega informa tutto il ragionamento della Corte.

La norma impugnata, finalizzata a predisporre un meccanismo di ricognizione dei principi fondamentali, allo scopo esclusivo di "orientare" l'iniziativa legislativa statale e regionale è riconosciuta dalla Corte come norma dichiaratamente di "prima applicazione".

Una prima rilevante conclusione viene tratta dalla Corte nel senso

che si tratta non solo di un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente, ma di un quadro di *primo* orientamento destinato ad agevolare il legislatore regionale, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali, dal momento che la normativa dedotta ribadisce che le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato, "o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti".

La Corte poi sottolinea la "forza di legge" dei decreti delegati, ma - soggiunge - nel caso di specie risulta chiaro che oggetto della delega è esclusivamente l'espletamento di un'attività che non deve andare al di là della mera ricognizione di quei principi fondamentali vigenti, che siano "oggettivamente" deducibili anche in base, ad esempio, alle pronunce della Corte, ovvero di altre giurisdizioni.

Compito del legislatore delegato è esclusivamente l'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 (sentenza n. 482/1995).

La lettura "minimale" della delega disposta - come emerge dal ragionamento della Corte - non consente, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente (sentenza n. 427/2000, che ha cassato una disposizione innovativa sostanziale, e dunque un'innovazione non consentita, perché non sorretta dai necessari principi e criteri direttivi), ed evita le prospettate censure di costituzionalità incentrate essenzialmente sulla contraddittorietà con la riconosciuta competenza parlamentare a definire i "nuovi" principi fondamentali.

Infine, la Corte assimila la delega legislativa in esame a quella di compilazione dei testi unici per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia quali quelle che, nonostante il *nomen* e la formale attribuzione della "forza di legge", in realtà consentono al Governo soltanto il coordinamento di disposizioni preesistenti (sentenza n. 354/1998).

La Corte poi, sulla base della prospettata lettura "minimale" giudica contrastanti le disposizioni che dispongono, in primo luogo, che

possano essere “individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie, ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato” ed estendono 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. 536/2002).

Il Governo delegato - osserva la Corte - 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. Si tratta quindi di un’attività interpretativa, largamente discrezionale, che potrebbe finire con l’estendersi anche a tutte le altre tipologie di competenza legislativa previste dall’art. 117 della Costituzione, attraverso la individuazione e definizione delle materie e delle varie funzioni ad esse attinenti. E’ pertanto evidente il contrasto tra la lettura “minimale” della delega e la disposizione in esame, che amplia notevolmente e in maniera del tutto indeterminata l’oggetto della delega stessa fino eventualmente a comprendere il ridisegno delle materie, per di più in assenza di appositi principi direttivi, giacché quelli enunciati nel comma 4, a prescindere dalla mancanza di qualsiasi rinvio ad essi, appaiono inadeguati. Sotto questi profili risulta quindi chiara la violazione dell’art. 76 della Costituzione.

La disposizione che indica i criteri direttivi della delega altera poi - a dire della Corte - il carattere ricognitivo dell’attività delegata al Governo in favore di forme di attività di tipo selettivo, dal momento che i criteri direttivi indicati non solo evocano nella terminologia impiegata l’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. 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.

Sentenza n. 282/2004

(ricorso incidentale su legge della Regione)

**agricoltura
ordinamento civile
ambiente e beni culturali
governo del territorio**

La Corte dichiara l'incostituzionalità della disciplina della Regione in materia di bonifica, dettata nell'ambito della propria competenza, ma in violazione del divieto di alterare le fondamentali regole del diritto privato.

La Corte giudica della legittimità delle norme regionali - in materia di enti di bonifica - che sopprimono consorzi già operanti regolando la successione nei rapporti giuridici fra gli organismi soppressi e i consorzi di bonifica che subentrano.

La Corte ricorda di aver già ritenuto, nel vigore del previgente Titolo V, che la bonifica fosse riconducibile ad una competenza regionale concorrente, relativa da un lato alla materia dell'agricoltura e foreste, dall'altro, e in un quadro più ampio, alla azione pubblica per la difesa del suolo, la tutela e l'uso delle risorse idriche, la tutela dell'ambiente come ecosistema. Rispetto al nuovo testo dell'art. 117 - osserva la Corte - potrebbero venire oggi in rilievo sia la competenza regionale "residuale", che si presta a comprendere molti aspetti della disciplina del settore agricolo, sia, d'altro canto, la competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente" e "dell'ecosistema", sia infine, in modo più comprensivo, la competenza concorrente in tema di "governo del territorio".

La Corte tuttavia ritiene che siano assorbenti i profili relativi al limite alla potestà legislativa regionale rimasto fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117: vale a dire il limite costantemente individuato (ed espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile"), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati. La Regione era ed è competente a disciplinare le attività di bonifica, ma la norma impugnata non si limita a riordinare l'esercizio delle attività di bonifica e la gestione delle relative opere, bensì dispone senz'altro la soppressione *ex lege* di organismi, anche di carattere privato,

travalicando il limite del divieto di alterare le fondamentali regole del diritto privato.

Sentenza n. 283/2004

(conflitto di attribuzione tra Provincia autonoma di Trento e Governo)

**agricoltura
autonomie speciali
norme fondamentali di riforma economico-sociale
attuazione e formazione di atti comunitari
potere regolamentare statale**

Non spetta allo Stato disciplinare, alla luce del regime previgente alla riforma del Titolo V, con decreto ministeriale la materia della riproduzione animale nelle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La Corte esamina il conflitto di attribuzione nei confronti del Governo sollevato dalla Provincia autonoma di Trento in relazione al decreto ministeriale che approva il nuovo regolamento di esecuzione della disciplina statale sulla riproduzione animale.

La Corte puntualizza preliminarmente (sentenza n. 302/2003), che la fattispecie dedotta resta inserita nel quadro normativo vigente al tempo in cui l'atto è stato adottato, nella specie prima della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La Corte, poi, illustra la disciplina della riproduzione animale, ricordando incidentalmente la sentenza n. 349/1991, che ha negato che il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale potesse discendere dalla mera autoqualificazione; la Consulta osserva quindi che la disciplina in oggetto concerne ambiti che, alla luce dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, sono riconducibili ad una delle competenze esclusive delle Province autonome (materie "agricoltura" e "patrimonio zootecnico"). In tali materie, l'attuazione delle direttive comunitarie spetta alle Province autonome, che sono però vincolate all'osservanza delle leggi statali che si interpongono fra la fonte comunitaria e quella provinciale. L'esistenza di questo vincolo è confermata dall'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86 ("Legge La Pergola", sul processo normativo comunitario), che riconosce allo Stato il potere di assicurare l'adempimento degli obblighi comunitari, con disposizioni di carattere cedevole, applicabili

solo nell'ipotesi in cui manchino leggi provinciali (successive o anteriori: sentenza n. 425/1999).

Nel caso dedotto, però, la Corte rileva come il regolamento impugnato non si proclama affatto cedevole, né intende supplire ad una mancanza di normazione primaria, e, inoltre, non è esecutivo di una legge statale attuativa di direttive, ma si pone esso medesimo come immediatamente attuativo della direttiva (il che non avveniva nella fattispecie confermata dalla sentenza n. 349/1991), pretendendo di condizionare l'esercizio di una potestà legislativa provinciale: è pertanto illegittimo. La dichiarazione di illegittimità non incide sull'obbligo della Provincia autonoma di Trento di conformarsi ai precetti comunitari e si estende alla Provincia autonoma di Bolzano.

Sentenza n. 286/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

demanio

federalismo fiscale

turismo

intese, accordi e pareri

La Corte dichiara la costituzionalità della norma dello Stato che disciplina la determinazione del canone di concessione di beni del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative.

La Corte giudica della legittimità di talune disposizioni concernenti l'aumento del canone di concessione di beni del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative.

La Consulta ripercorre preliminarmente la disciplina che regola la materia dei canoni di concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative, soffermandosi sulla previsione per la quale il decreto interministeriale che li determina deve essere emanato "sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano".

La Corte rigetta, in primo luogo, la rivendicazione regionale del potere di fissare un canone per l'utilizzo dei beni demaniali statali, rivendicazione basata sulla pretesa possibilità di operare, in via legislativa,

sulla determinazione di un'autonoma risorsa finanziaria, che sarebbe attratta alla regione attraverso il dominio legislativo della materia; tale tesi - secondo il giudice delle leggi - confonde la proprietà del bene con il potere di disciplinare l'uso del bene stesso: la Corte, a proposito del canone per la concessione del demanio marittimo, ricorda di aver sancito che determinante è la titolarità del bene e non invece la titolarità di funzioni intestate alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi (sentenze n. 150/2003, n. 343/1995 e n. 326/1989).

La Corte rigetta anche i motivi riferiti al mancato rispetto del principio della leale collaborazione, poiché la disciplina di determinazione dei canoni prevede espressamente il coinvolgimento diretto delle Regioni, chiamate a classificare le aree del demanio marittimo in ragione della diversa valenza turistica delle stesse, attraverso lo strumento della Conferenza Stato-Regioni: solo per il caso di mancata adozione del decreto interministeriale la legge fissa unilateralmente l'ammontare dei canoni.

Sentenza n. 287/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

assistenza e servizi sociali

previdenza sociale

normativa previgente

La Corte dichiara la costituzionalità della norma dello Stato che introduce provvidenze a favore delle donne in ragione dell'aumento della prole.

La Corte giudica della conformità a Costituzione della normativa statale sulla concessione di un assegno per le ulteriori nascite o adozioni di figli.

La Corte verifica preliminarmente se la misura economica in esame attenga "all'assistenza e alla famiglia" e dunque alla materia dei servizi sociali. Per delimitare la nozione di "servizi sociali" la Corte fa riferimento alla normativa previgente, statale e regionale, escludendo l'appartenenza della dedotta provvidenza al *genus* delle prestazioni ricadenti nell'ambito dei servizi sociali; la Consulta ritiene che la provvidenza in esame sia di natura temporanea, di carattere indennitario,

che costituisce espressione di quella tutela previdenziale della maternità riconosciuta alla donna in quanto tale, in ragione degli articoli 31, secondo comma, e 37 della Costituzione, ed erogata a prescindere da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economiche, e non soltanto in quanto collegata ad una attività di lavoro subordinato o autonomo (sentenze n. 197/2002 e n. 405/2001).

Sotto tale aspetto, la provvidenza in questione è ricondotta dalla Corte alla competenza dello Stato in materia di “previdenza sociale”, che dà dunque titolo all’intervento statale.

Sentenza n. 288/2004

(conflitto di attribuzione tra Regione siciliana e Governo)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara l’inammissibilità dei conflitti di attribuzione sollevati dalla Regione siciliana nei confronti dello Stato in relazione ad attività di natura fiscale

La Corte esamina due conflitti sollevati dalla Regione siciliana, in primo luogo avverso la Convenzione per il 2001, stipulata tra il Ministro delle finanze e l’Agenzia delle entrate, nella parte in cui non esclude l’attività di riscossione dei tributi regionali dalle funzioni dell’Agenzia; ed in secondo luogo nei confronti della nota con cui l’Agenzia si sarebbe rifiutata di prestare l’attività richiesta dalla Regione a titolo di avvalimento per la riscossione dei tributi di propria spettanza.

La Corte ritiene, al riguardo che la citata Convenzione non sia idonea a produrre lesione della competenza della ricorrente, in quanto essa disciplina i rapporti tra il Ministro e l’Agenzia, senza alcun riferimento alle competenze regionali. Altrettanto inammissibile è giudicato l’altro ricorso, posto che (sentenza n. 471/1995) l’istituto dell’avvalimento 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 un’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.

Sentenza n. 306/2004

(conflitto di attribuzione tra Regione siciliana e Governo)

**autonomie speciali
federalismo fiscale**

La Corte dichiara che non spetta allo Stato negare l'attribuzione alla Regione siciliana del gettito dell'imposta sulle assicurazioni dovuta dagli assicuratori iscritti fuori dal territorio regionale, ma per premi relativi a veicoli iscritti nel territorio della Regione.

La Corte esamina il conflitto sollevato dalla Regione siciliana avverso la nota del Ministero dell'economia e delle finanze, con la quale è stata negata la spettanza alla Regione dell'imposta sulle assicurazioni dovuta dagli assicuratori che hanno il domicilio fiscale o la rappresentanza fuori dal territorio regionale, quando i premi siano relativi a polizze per veicoli iscritti in pubblici registri aventi sede nelle Province siciliane, o per macchine agricole con carte di circolazione intestate a residenti nelle indicate Province. La Corte sostiene le ragioni del ricorso ed annulla la nota in questione che lo Stato non poteva emettere.

La Corte ripercorre lo statuto siciliano e le relative norme di attuazione in materia finanziaria, rilevando come – 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 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 n. 111/1999).

La Consulta ha tuttavia anche precisato che le citate norme di attuazione – pur sancendo la spettanza alla Regione delle entrate tributarie erariali “riscosse nell'ambito” del proprio territorio – non va inteso nel senso che sia sempre decisivo il luogo fisico in cui avviene l'operazione contabile della riscossione. La relazione con il luogo fisico 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 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; sentenza n. 66/2001). La Corte ritiene perciò infondata la tesi difensiva che correla la spettanza del gettito alla Regione ad un ristretto criterio di territorialità della riscossione.

La Corte esamina poi la circostanza per cui la riscossione dell’imposta in esame è stata modificata - in via legislativa - attribuendo il relativo gettito alle Province, demandando alle Autonomie speciali l’attuazione di tali disposizioni in conformità ai rispettivi statuti; ne conseguirebbe che, poiché a tanto la Regione siciliana ha effettivamente provveduto con propria legge, nel territorio regionale il gettito dell’imposta sarebbe attribuito alle Province.

In relazione a tale prospettazione la Corte (sentenza n. 138/1999), senza contestare l’assunto della spettanza alla Regione del tributo in esame prima della nuova normativa, ha rilevato come il trasferimento del gettito del tributo stesso sia limitato con riferimento alle Province delle Regioni a statuto ordinario: la generale attribuzione del gettito operata non comporta, relativamente alla Regione siciliana, che quelle in esame assumano natura di “nuove entrate tributarie”, in quanto esse già spettavano alla Regione in base all’assetto previgente. La normativa siciliana, poi, incide non sui rapporti finanziari tra Regione e Stato, ma solo su quelli tra Regione e Province.

Sentenza n. 307/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003 e legge finanziaria 2004)

cultura ed attività culturali
finanziamenti statali
interesse unitario/disciplina uniforme

La Corte dichiara la costituzionalità della legge dello Stato che eroga fondi per i programmi “PC ai giovani” e “PC alle famiglie”, non essendo

accompagnata da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie, né essendo invasiva di competenze legislative regionali.

La Corte giudica della legittimità delle norme della legge finanziaria 2003 e della legge finanziaria 2004 che prevedono contributi finanziari, erogati da parte dello Stato, finalizzati all'acquisto di *personal computer* abilitati alla connessione ad *internet*, per favorire la diffusione, tra i giovani e nelle famiglie, della cultura informatica.

La Corte giudica costituzionale tale normativa, non accompagnata da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie, né invasiva di competenze legislative regionali. Essa corrisponde a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni (è richiamata la giurisprudenza nel contesto del previgente Titolo V), anche tenuto conto che la provvista destinata ad alimentare i fondi è tratta da disponibilità residue su programmi di incentivazione che escludono qualsiasi riduzione della ordinaria provvista finanziaria destinata alle Regioni.

Sentenza n. 308/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2004)

tutela del risparmio e mercati finanziari

istruzione

principi fondamentali

finanziamenti statali

intese, accordi e pareri

principio di continuità

transitorietà della normativa

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge dello Stato che disciplina il c.d. "prestito d'onore", assegnando alle Regioni un ruolo meramente consultivo.

La Corte giudica della legittimità delle norme della legge finanziaria 2004 che introducono l'istituto del finanziamento degli studi in

favore degli studenti capaci e meritevoli (già prestito d'onore) ed il relativo fondo di garanzia gestito da Sviluppo Italia S.p.a., sulla base di criteri ed indirizzi stabiliti dal Ministero, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni. La Corte giudica incostituzionale tale normativa.

La Corte fonda la competenza statale qualificando l'istituzione del fondo di garanzia sul rimborso dei prestiti fiduciari, come una (nuova) ipotesi di mutuo agevolato erogato dagli intermediari finanziari in favore degli studenti capaci e meritevoli (materia attinente alla disciplina dei mercati finanziari e alla tutela del risparmio), e mera disposizione di principio la norma attinente al profilo dell'istruzione (e cioè la previsione di concessione dei prestiti in favore degli studenti capaci e meritevoli).

Le modalità di utilizzo del fondo di garanzia – e, di riflesso, delle risorse messe a disposizione dal sistema bancario – attingono tuttavia alla materia concorrente dell'istruzione e non possono essere disciplinate senza un diretto coinvolgimento delle Regioni, esigenza di cui non tiene adeguato conto la norma che riserva ogni potere decisionale ad organi dello Stato (o ad enti ad esso comunque riferibili), assegnando alle Regioni un ruolo meramente consultivo.

La Corte emana poi un dispositivo tale da far salva la precedente disciplina - contestualmente abrogata - facendone decorrere l'applicabilità dalla data di entrata in vigore della nuova disciplina conforme al dettato costituzionale.

Sentenza n. 316/2004

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

autonomie speciali
giurisdizione e norme processuali
statuto della Regione
norme di attuazione di statuto speciale

La Corte dichiara la costituzionalità della normativa statale di attuazione dello Statuto siciliano in tema di indipendenza del giudice, esaminando la natura e la forma dello speciale Statuto siciliano.

La Corte giudica su una serie di questioni sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, concernenti l'istituzione del Consiglio stesso e la sua composizione.

La Corte riconosce la conformità a Costituzione delle norme impugnate e, richiamando la sentenza n. 25/1976, ribadisce che il carattere temporaneo del mandato dei membri del Consiglio di giustizia amministrativa non contrasta, di per sé, con i principi costituzionali che garantiscono l'indipendenza e con essa l'imparzialità dei giudici, siano essi ordinari o estranei alle magistrature, dal momento che a tali fini non appare necessaria una inamovibilità assoluta, specialmente per i membri "laici", che, come anche altre esperienze dimostrano, ben possono essere nominati per un determinato e congruo periodo di tempo.

Poiché lo statuto siciliano - argomenta la Corte - è stato approvato prima dell'entrata in vigore del testo costituzionale e con esso non è stato mai coordinato, vi si possono rinvenire formulazioni ambigue, o anche omissioni - come quelle in tema di forme d'intesa tra Stato e Regione nella nomina dei componenti "laici" del Consiglio di giustizia amministrativa, diversamente da quanto previsto per i magistrati della Corte dei conti siciliana - da risolvere sulla base di una complessiva interpretazione dello statuto e della singolarità dell'autonomia siciliana.

Viene ribadito il rango primario delle norme di attuazione di statuti speciali (*cfr.* sentenze n. 353/2001, n. 213/1998 e n. 137/1998) nonché di fonti a competenza "riservata e separata" rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (*cfr.* sentenze n. 213/1998 e n. 137/1998, n. 85/1990, n. 160/1985), sottoposte al "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).

Ordinanza n. 319/2004

(conflitto di attribuzione tra Provincia autonoma di Bolzano e Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara l'estinzione del processo - avente per oggetto atti di concessione in relazione ai profili d'intesa - per rinuncia al ricorso.

Sentenza. n. 320/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

sistema tributario e contabile regionale e locale

federalismo fiscale
turismo
finanziamenti statali
intese, accordi e pareri
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale
istruzione
tutela del lavoro
principi fondamentali
normativa di dettaglio
tutela della concorrenza
livelli essenziali
prevalente (competenza)

La Corte dichiara - tra l'altro - la costituzionalità di diverse questioni relative alla legge finanziaria 2003. La Corte dichiara altresì l'incostituzionalità della norma di finanziamento in tema di asili-nido, anch'essa contenuta nella legge finanziaria 2003.

La Corte giudica su diverse norme contenute nella legge finanziaria 2003.

In primo luogo la Corte non ritiene illegittima la disposizione - contenuta, come quelle successivamente esaminate, nella legge finanziaria 2003 - esplicitamente finalizzata a disciplinare, in via del tutto transitoria, i trasferimenti erariali di parte corrente alla finanza delle Regioni, peraltro a condizione che si manifesti una convergenza fra gli organi governativi e la Conferenza unificata, sia sull'esito dell'opera di ricognizione di questi fondi che sui criteri di riparto fra le Regioni dei fondi confluiti nell'apposito fondo unico.

La Corte ribadisce che il processo di attuazione dell'art. 119 Cost. esige necessariamente l'intervento del legislatore statale che, "al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali" (sentenza n. 37/2004). Questa attuazione appare tuttora lontana e sintomo evidente di ciò sono - tra l'altro - i rinvii del termine dei lavori dell'apposita Alta Commissione di studio, da ultimo spostati al 30 settembre 2005.

In questa situazione transitoria è consentita l'adozione da parte

dello Stato di discipline parzialmente modificative, purché evidentemente non peggiorative della situazione preesistente o contraddittorie rispetto alle caratteristiche essenziali dell'autonomia finanziaria regionale configurata nel nuovo Titolo V della Costituzione (sentenze n. 37/2004 e n. 241/2004). La disposizione impugnata prevede un necessario consenso della Conferenza unificata sulle eventuali determinazioni governative e costituisce una disciplina transitoria in vista dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Non è illegittima neppure la disposizione in tema di “ fondo di offerta turistica”, che non si pone in contrasto con l'art. 119 Cost., in quanto ne modifica solo parzialmente l'utilizzazione e non prevede per esso nuove finalità: essa si limita a modificare – in termini non peggiorativi per l'autonomia finanziaria regionale, in attesa dell'attuazione dell'art. 119 Cost. – le procedure per la determinazione dei criteri e delle modalità della ripartizione del fondo stesso fra le Regioni e le Province autonome, prevedendo, nella procedura, l'intesa in sede di Conferenza unificata, anziché il mero parere.

Per un'altra questione in cui si lamentava il ruolo meramente consultivo attribuito alla Conferenza Stato-Regioni (in merito al riparto fra le Regioni dell'importo, determinato per legge, corrispondente alla perdita del gettito corrispondente alla riduzione dell'accisa sulla benzina) è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere in quanto sono stati emanati due decreti ministeriali adottati con il parere unanime favorevole dei rappresentanti delle Regioni.

Non rientra nella materia della disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa e contabile delle Regioni e degli enti locali la previsione della nullità degli atti e dei contratti posti in essere in violazione del divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quello di investimento, di cui all'ultimo comma dell'art. 119 Cost., e della possibile condanna, da parte della Corte dei conti, ad una sanzione pecuniaria (rapportata all'indennità di carica) per gli amministratori degli enti territoriali che vi ricorrano: essa trova il suo fondamento nella potestà legislativa dello Stato di dare attuazione al sesto comma dell'art. 119 Cost., dal momento che configura esclusivamente alcune sanzioni per comportamenti confliggenti con il divieto affermato nella disposizione costituzionale.

La Corte dichiara invece illegittime alcune disposizioni della legge finanziaria 2003 in tema di asili nido. Richiamando la precedente sentenza in materia (n. 370/2003), si nega che la disciplina degli asili nido

possa essere ricondotta alle materie di competenza residuale delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., ritenendo piuttosto che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, entrambe a competenza concorrente. In questi ambiti il legislatore statale può determinare soltanto i principi fondamentali della materia e non dettare una disciplina dettagliata ed esaustiva, quale quella contenuta nei primi cinque commi dell'art. 91 della legge n. 289 del 2002, mediante la quale organi statali provvedono ad agevolare la realizzazione di asili-nido nei luoghi di lavoro.

Né la disciplina in questione può essere ricondotta alla materia "tutela della concorrenza" intesa in senso dinamico (v. sentenza n. 14/2004) in quanto "iniziativa di ordine macroeconomico", incidente in molteplici settori produttivi, che potrebbe alterare i fattori concorrenziali ove non fosse disciplinata da una normazione statale; indici in questo senso sono rinvenuti dalla Corte nel fatto che si tratta invece di iniziativa estranea all'ambito degli interventi riguardanti il mercato, nella limitatezza dei mezzi economici impegnati rispetto all'estrema vastità dei settori aziendali interessati, nella volontarietà delle iniziative da parte degli imprenditori di creazione degli asili nido aziendali, nella stessa diversità delle situazioni di necessità nelle diverse aree territoriali a causa delle realizzazioni da parte degli enti locali di asili nido anche a servizio dei genitori che lavorano.

Né si tratta di predeterminazione normativa dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in questa particolare materia in una loro diretta "realizzazione" da parte dello Stato, a correzione di ipotetiche "discipline sbilanciate" poste in essere dalle singole Regioni.

Né tale disciplina può essere ritenuta legittima in quanto il fondo sarebbe aggiuntivo rispetto alla finanza regionale e comunque sarebbe destinato ad essere ripartito fra soggetti privati: anzitutto, la definizione dell'ampiezza della finanza regionale, in conformità al nuovo Titolo V, deve essere ancora operata, ma dovrà necessariamente riferirsi alla effettiva capacità delle Regioni di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (art. 119, quarto comma, Cost.). In questa valutazione occorrerà considerare che le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibile erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza

regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione. D'altra parte, il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze.

Sentenza n. 334/2004

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

variazioni territoriali
referendum
popolazioni interessate

La Corte dichiara l'incostituzionalità della normativa statale in tema di referendum su variazione territoriale, nel caso di specie.

La Corte - chiamata a pronunciarsi dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione - giudica della legittimità costituzionale dell'articolo 42, secondo comma della legge n. 352 del 1970, 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". La norma, secondo la Corte, pone a carico dei richiedenti un onere di difficile e gravoso assolvimento, che già appariva non conforme all'originaria formulazione del capoverso dell'art. 132 Cost., in quanto accordava (e vincolava) l'iniziativa referendaria ad

organi non previsti nel testo costituzionale e condizionava l'iniziativa dei titolari a quella, necessariamente congiunta, di tali soggetti. L'onerosità del procedimento è, peraltro, divenuta ancor più evidente e razionalmente ingiustificabile alla luce dell'art. 9 della legge cost. n. 3 del 2001 - dove la Corte ha identificato una riforma "significativa" dell'articolo 132 (ordinanza n. 343/2003, concernente sempre il distacco di San Michele al Tagliamento) - risolvendosi nella frustrazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale, la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001.

La legittimazione a promuovere la consultazione referendaria spetta soltanto ai comuni che chiedono il distacco e non anche ad altri enti esponenziali di popolazioni diverse: la riforma ha inteso evitare che maggioranze non direttamente o immediatamente coinvolte nel cambiamento possano contrastare ed annullare finanche le determinazioni iniziali (neppure giunte al di là dello stadio di semplici richieste) di collettività che intendano rendersi autonome o modificare la propria appartenenza regionale. Le valutazioni di tali altre popolazioni - anche di segno contrario alla variazione territoriale - trovano congrua tutela nelle fasi successive a quella della mera presentazione della richiesta di *referendum*: l'esito positivo del *referendum*, avente carattere meramente consultivo, sicuramente non vincola il legislatore statale alla cui discrezionalità compete di determinare l'effetto di distacco-aggregazione: nel procedimento di approvazione della legge della Repubblica la norma costituzionale citata inserisce l'acquisizione e l'esame dei pareri dei consigli regionali, consentendo l'emersione e la valutazione degli interessi locali contrapposti e la valutazione discrezionale del legislatore statale.

La specificità dell'ipotesi di variazione territoriale disciplinata dall'art. 132 Cost. non consente, viceversa, di mutuare l'accezione e l'estensione del concetto di "popolazioni interessate" individuato dalla Corte relativamente al procedimento, affatto diverso, di cui al successivo art. 133, secondo comma, che prevede l'istituzione di nuovi Comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni (*cf.* sentenze n. 47/2003 e n. 94/2000). L'espressione "popolazioni interessate", utilizzata da tale ultima norma costituzionale evoca un dato che può anche prescindere dal diretto coinvolgimento nella variazione territoriale; ed è stata intesa dalle sentenze citate come comprensiva sia dei gruppi direttamente coinvolti nella variazione territoriale, sia di quelli interessati in via mediata e indiretta. Invece l'espressione "popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni

interessati”, utilizzata dal nuovo art. 132, secondo comma, inequivocamente si riferisce soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione.

Sentenza n. 339/2004

(ricorso incidentale su legge della Regione)

governo del territorio

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione in materia di edilizia residenziale pubblica, sulla base di parametri esterni al Titolo V.

La Corte giudica su una legge regionale in materia di edilizia popolare economica e sovvenzionata, su parametri esterni al Titolo V.

La questione di costituzionalità è ritenuta fondata. La Corte ricorda di aver più volte rilevato la irragionevolezza di disposizioni le quali, per la determinazione del valore di un immobile a vari fini, facevano riferimento alla legge c.d. sull'”equo canone” (n. 392 del 1978) dopo che questa, in particolare nella parte che interessa, era stata modificata o abrogata, sicché appariva espressione di “una impostazione di fondo ormai superata” e ne ha fatto derivare la dichiarazione della loro illegittimità costituzionale (sentenze n. 299/2000, 176/2000 e 135/2004). Tale orientamento, per l'identità dei presupposti e della *ratio*, viene nella specie ribadito.

Sentenza n. 345/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

vincoli ed obblighi comunitari

tutela della concorrenza

normativa di dettaglio

principi fondamentali

materie trasversali e materie-valori

ordinamento e organizzazione amministrativa regionale

ordinamento civile

competenza residuale

La Corte dichiara - tra l'altro – la costituzionalità di talune norme statali contenute nella legge finanziaria 2003, concernenti anche il sistema di acquisto c.d. "CONSIP".

La Corte giudica su talune norme statali contenute nella legge finanziaria 2003, in particolare concernenti il sistema di acquisto c.d. "CONSIP".

La Corte rinvia il fondamento della potestà dello Stato di regolare il mercato e di favorire rapporti concorrenziali nell'ambito dello stesso, esaminando l'impugnata disciplina dell'acquisto di beni e servizi, là dove impone la gara, fissa l'ambito soggettivo ed oggettivo di tale obbligo, limita il ricorso alla trattativa privata e collega alla violazione dell'obbligo sanzioni civili (nullità dei contratti) e forme di responsabilità.

Le procedure di evidenza pubblica, anche alla luce delle direttive della Comunità europea, hanno infatti assunto un rilievo fondamentale per la tutela della concorrenza tra i vari operatori economici interessati alle commesse pubbliche. In tema di tutela della concorrenza la Corte (sentenze nn. 14/2004 e 272/2004) ribadisce che si tratta di una competenza trasversale, che coinvolge più ambiti materiali, si caratterizza per la natura funzionale (individuando, più che degli oggetti, delle finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata) e vale a legittimare l'intervento del legislatore statale anche su materie, sotto altri profili, di competenza regionale. Peraltro la stessa giurisprudenza ha chiarito che l'intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità. In particolare (sentenza n. 272/2004), la norma statale che imponesse una disciplina tanto dettagliata da risultare non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza costituirebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale.

Alla luce di tali principi giurisprudenziali, la Corte ritiene che l'estensione agli acquisti "sotto soglia" di beni e servizi della normativa di recepimento di quella comunitaria non implichi, per gli enti autonomi, l'applicazione di puntuali modalità, ma solo l'osservanza dei principi desumibili dalla normativa in questione; il giudice delle leggi trova conferma di tale impostazione in quella disposizione in base alla quale "le disposizioni dei commi 1, 2 e 5 costituiscono norme di principio e di coordinamento": questa espressione, diversa da quella di "principi fondamentali" che ricorre in ipotesi di legislazione concorrente, conferma

che qui ci si trova di fronte ad un caso di legislazione esclusiva e “trasversale” dello Stato, che deve tener conto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza dei mezzi usati rispetto al fine che si vuol raggiungere della tutela della concorrenza.

Quanto alla lamentata incompetenza dello Stato a dettare la disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa dei dipendenti della Regione e degli enti pubblici regionali e locali, la Corte richiama l’art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, secondo il quale spettano alla competenza esclusiva dello Stato le materie della giurisdizione e dell’ordinamento civile: la potestà legislativa residuale delle Regioni a statuto ordinario in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicitarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime della stessa.

Sentenza n. 353/2004

(ricorso di Autonomie speciali su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

coordinamento della finanza pubblica
patto di stabilità
autonomie speciali
federalismo fiscale
intese, accordi e pareri

La Corte dichiara la costituzionalità della norma dello Stato - contenuta nella legge finanziaria 2003 - che disciplina il patto di stabilità interno nei confronti delle Autonomie speciali.

La Corte dichiara la legittimità della disposizione della legge finanziaria 2003 (n. 289 del 2002) a norma della quale le Regioni a statuto speciale concordano, entro il 31 marzo di ciascun anno, con il Ministero dell’economia e delle finanze, il livello delle spese correnti e dei relativi pagamenti, consentendo che sia il Ministro a determinare unilateralmente, in mancanza dell’accordo, i flussi di cassa verso gli enti; la disposizione in questione è stata impugnata per violazione dell’art. 119 della Costituzione.

Ribadendo la propria giurisprudenza in tema di patto di stabilità interno, la Corte afferma come non sia contestabile “il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti”, e come, “in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale”, possano anche imporsi limiti complessivi alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi (sentenza n. 36/2004).

Quanto alla specifica disposizione impugnata, la Corte osserva 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 (*cf.* art. 29, comma 2, della stessa legge n. 289 del 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 (*cf.* sentenze n. 357/1993 e n. 416/1995), sono chiamati a concorrere.

Se il potere di determinare i flussi di cassa verso gli enti, al fine di limitarne indirettamente la spesa, fosse esercitabile, sia pure transitoriamente, in via amministrativa dal Ministro al di fuori di criteri e limiti sostanziali, esso risulterebbe lesivo dell’autonomia finanziaria degli enti autonomi, risolvendosi in un “anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale” (sentenza n. 155/1977; sentenze n. 62/1987, n. 132/1993). Così non è nella fattispecie in esame perché non vi è ampia discrezionalità, essendo il potere del Ministro vincolato: 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 disporrebbero dei rimedi giurisdizionali del caso per far valere le eventuali lesioni della propria autonomia.

Sentenza n. 354/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato – legge finanziaria 2003)

**finanziamenti statali
competenza residuale**

Pronuncia non di merito; la Corte dichiara l'inammissibilità della questione non essendo dimostrata la tesi che gli aiuti alle imprese sono una materia - regionale - a sé.

La Corte è chiamata a decidere su una disposizione della legge finanziaria 2003, giudicando tuttavia la relativa questione inammissibile.

La disposizione impugnata estende ai Comuni montani con meno di 5000 abitanti la normativa relativa alla promozione ed allo sviluppo della imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, ed attribuisce al CIPE un potere normativo relativo alla gestione del Fondo in questione, anziché prevedere la mera attribuzione delle risorse aggiuntive alle Regioni; si afferma, nel ricorso, che gli incentivi alle imprese giovanili costituiscono materia di potestà regionale residuale generale. La Corte afferma, al contrario, che la stessa qualificazione come “materia” degli incentivi alle imprese, in generale, ed a quelle giovanili, in particolare, sia in sé discutibile e che la disposizione impugnata è, in effetti, riferibile ad una pluralità di materie. Inoltre, gli incentivi *de quibus* non appaiono circoscritti in un ambito esclusivamente regionale, essendo, invece, destinati ad operare su tutto il territorio nazionale.

Ordinanza n. 357/2004

(ricorso incidentale su legge della Regione Friuli Venezia Giulia)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità per mancanza di legittimazione del giudice.

Ordinanza n. 361/2004

(ricorso incidentale su legge della Regione siciliana)

legislazione elettorale

La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione relativa alla legge elettorale per le Province siciliane.

La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione relativa alla legge elettorale per le province siciliane, che prospetta, 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. La Corte ritiene un (ineliminabile) inconveniente di mero fatto, connesso all'esigenza di rispettare la rappresentatività della popolazione dei singoli collegi, la circostanza che il candidato di una lista risulti, nel suo collegio, non eletto (per essere stati i seggi attribuiti a candidati di altre liste o perché aventi quoziente più elevato o perché, negli altri collegi, la lista ha già conseguito tutti i seggi ad essa spettanti).

Sentenza n. 372/2004

(ricorso del Governo avverso delibera statutaria)

statuto della Regione

forma di governo regionale

enti locali (funzioni)

sistema tributario e contabile regionale e locale

federalismo fiscale

attuazione e formazione di atti comunitari

referendum

La Corte si pronuncia nuovamente su uno Statuto regionale, dichiarando incostituzionali talune disposizioni ma rigettando la questione prospettata sulle norme programmatiche, in quanto prive di efficacia.

La Corte giudica nuovamente (dopo la sentenza n. 4/2004) - su ricorso del Governo - sulla costituzionalità di una deliberazione statutaria secondo le nuove disposizioni procedurali statuite dalla riforma costituzionale del 1999.

Le censure nei confronti dello statuto sottoposto al vaglio della

Corte si possono suddividere in due gruppi: quelle sui “Principi generali” e le “Finalità principali” e quelle che riguardano norme specifiche dello statuto”.

Come per gli statuti del 1971, la Corte distingue tra un contenuto “necessario” ed un contenuto “eventuale” (*cfr.* sentenza n. 40/1972), ed afferma che l’adempimento di una serie di compiti fondamentali “legittima, dunque, una presenza politica della Regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre Regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell’art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima” (sentenza n. 829/1988). Il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi è dunque rilevante, anche nel momento presente, ai fini “dell’esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo” (sentenza n. 2/2004); contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire. Opinabile è tuttavia la “misura dell’efficacia giuridica” di tali proclamazioni; alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche. Tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Non si è in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”, cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque “essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione” (sentenza n. 196/2003). Le enunciazioni statutarie di questo tipo hanno carattere non prescrittivo e non vincolante ed esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa.

E’ quindi inammissibile, per carenza di lesività, il ricorso governativo avverso le denunciate proposizioni che stabiliscono che “la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l’estensione del diritto di voto agli immigrati”; o quelle che prevedono “il riconoscimento

delle altre forme di convivenza” o quelle che sanciscono “quali finalità prioritarie della Regione “il rispetto dell’equilibrio ecologico, la tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali”, nonché “la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico artistico e paesaggistico”; o che stabiliscono, quali finalità prioritarie della Regione, “la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull’innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell’ambiente”, “la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese”, “la promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei”.

Per quanto concerne la disposizioni specifiche, non è incostituzionale la previsione dell’approvazione consiliare del programma di governo (rispetto allo schema elettorale “normale” accolto dall’art. 122, quinto comma, della Costituzione): la eventuale mancata approvazione consiliare non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente. A questa situazione possono seguire, ai sensi dell’art. 33 dello statuto, la approvazione di una mozione di sfiducia o anche le dimissioni spontanee del presidente, ma in entrambe le ipotesi si verifica lo scioglimento anticipato del consiglio, nel pieno rispetto del vincolo costituzionale del *simul stabunt simul cadent* (cfr. sentenze n. 304/2002 e n. 2/2004), il quale, oltre ad essere un profilo caratterizzante questo assetto di governo, è indice della maggiore forza politica del Presidente, conseguente alla sua elezione a suffragio universale e diretto.

Infondata, secondo la Corte, è anche la prospettata censura relativa al diritto di accesso ai documenti amministrativi regionali senza obbligo di motivazione e l’esclusione dell’obbligo di motivazione degli atti amministrativi “meramente esecutivi” (è materia statutaria non irragionevolmente disciplinata: vi è un monito, tuttavia, alla futura legge regionale attuativa).

Un’altra censura infondata riguarda la previsione per cui l’organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, potrà essere disciplinata con legge regionale per assicurare requisiti essenziali di uniformità. La norma deroga al criterio generale - accolto dalla previsione

statutaria immediatamente precedente - che riserva alla potestà regolamentare degli enti locali la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite. Ma tale deroga si inserisce nell'ambito della previsione del sesto comma dell'art. 117, come attuato dall'art. 4, comma 4, della legge n. 131 del 2003, secondo cui la potestà regolamentare dell'ente locale in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni si esplica nell'ambito delle leggi statali e regionali, che ne assicurano i requisiti minimi di uniformità. La previsione statutaria di un regime di riserva assoluta di legge regionale anziché relativa è infatti ammissibile purché sia limitata, per non comprimere eccessivamente l'autonomia degli enti locali, ai soli casi di sussistenza di "specifiche esigenze unitarie" che possano giustificare, nel rispetto dei principi indicati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, la disciplina legislativa regionale dell'organizzazione e svolgimento delle funzioni "conferite". Diversamente il legislatore regionale non avrebbe altra scelta che allocare le funzioni in questione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone così l'esercizio unitario, effetto sproporzionato e contrastante con lo stesso principio di sussidiarietà (*cfr.* sentenze nn. 43/2004, 69/2004, 112/2004 e 172/2004).

Altresì infondata è la censura riguardante i tributi propri degli enti locali. La Corte, richiamata la sentenza n. 37/2004 in tema di federalismo fiscale, constata la compatibilità della norma alla luce di un modello possibile, per cui spetta alla fonte regionale la definizione dell'ambito di autonomia entro cui la fonte secondaria dell'ente sub-regionale può esercitare liberamente il proprio potere di autodeterminazione del tributo. La legge regionale dovrà comunque attenersi ai principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario appositamente dettati dalla legislazione statale "quadro" o, in caso di inerzia del legislatore statale, a quelli comunque desumibili dall'ordinamento.

Un'ulteriore censura infondata riguarda la formazione ed attuazione degli atti comunitari, considerato che il procedimento dovrà avvenire nel quadro delle norme di procedura che la legge statale, di cui all'art. 117, quinto comma, della Costituzione, determina e nell'ambito dei criteri organizzativi stabiliti, in sede attuativa, dall'art. 5 della citata legge n. 131 del 2003.

Infine, la Corte ritiene infondata la censura in tema di *referendum* per la quale ritiene che alle Regioni sia consentito di articolare variamente la relativa disciplina dove, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, non è irragionevole stabilire un *quorum* strutturale non rigido,

ma flessibile, che abbia come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione.

Sentenza n. 376/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione siciliana)

**autonomie speciali
ineleggibilità e incompatibilità
legge di interpretazione autentica**

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione siciliana (retroattiva) in tema di ineleggibilità ed incompatibilità.

La Corte, chiamata a giudicare su una legge della Regione siciliana in tema di ineleggibilità ed incompatibilità, chiarisce che la eliminazione di talune cause di ineleggibilità non limita il diritto di accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza; il carattere retroattivo di tale eliminazione - inoltre - non contrasta con il principio di ragionevolezza - da scrutinarsi con particolare rigore nella materia elettorale -, giacché la legge di interpretazione autentica mira a realizzare un allineamento alla legislazione nazionale in linea con il precetto di cui all'art. 51 Cost., a norma del quale "l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità l'eccezione" (sentenza n. 46/1965; conformi, *ex plurimis*: sentenze n. 166/1972; n. 5/1978; n. 344/1993; n. 141/1996; n. 306/2003), ed in linea, va rilevato ancora, con la esigenza di una tendenziale uniformità, sul piano nazionale, della disciplina dell'elettorato passivo (sentenze n. 438/1994; n. 162/1995; n. 276/1997; n. 306/2003). Ciò è sufficiente - alla Corte - per escludere la violazione dell'art. 3 Cost.

Sentenza n. 378/2004

(ricorso del Governo avverso delibera statutaria)

**statuto della Regione
regolamenti di delegificazione
ineleggibilità e incompatibilità
organi regionali**

La Corte si pronuncia nuovamente su uno Statuto regionale, dichiarando incostituzionali talune disposizioni ma rigettando la questione prospettata sulle norme programmatiche, in quanto prive di efficacia.

La Corte giudica nuovamente (sentenze n. 4/2004, 372/2004) - su ricorso del Governo - sulla costituzionalità di una deliberazione statutaria secondo le nuove disposizioni procedurali statuite dalla riforma costituzionale del 1999.

La Corte ribadisce i contenuti della sentenza n. 372/2004 sulla natura dello Statuto Regionale, sul suo contenuto eventuale e necessario, sulle prescrizioni programmatiche (a differenza della Carta costituzionale) nello Statuto (fonte a competenza riservata e specializzata), norme che ritiene prive di efficacia giuridica, con carattere non vincolante; conclude per l' inammissibilità del ricorso. Sulle norme specifiche:

- ritiene lecita la norma statutaria che riproduce il modello vigente a livello statale dei cosiddetti regolamenti delegati, in cui è alla legge che autorizza l'adozione del regolamento che deve essere imputato l'effetto abrogativo, mentre il regolamento determina semplicemente il termine iniziale di questa abrogazione.

- ritiene altresì lecita la norma statutaria che prevede uno speciale procedimento legislativo diretto soltanto ad operare sulla legislazione regionale vigente, a meri fini "di riordino e di semplificazione", posto che ogni modifica sostanziale della legislazione da riunificare spetta alla legge regionale: la Giunta nella sua opera di predisposizione del testo unico non può andare oltre al mero riordino e alla semplificazione di quanto deliberato in sede legislativa dal Consiglio regionale.

La Corte dichiara invece fondata la questione circa l'incompatibilità fra incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale perché (sentenza n. 2/2004) il riconoscimento nell'articolo 123 della Costituzione del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell'articolo 122 della Costituzione, e che quindi la disciplina dei particolari oggetti cui si riferisce l'articolo 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria.

La Corte, infine, sostiene la compatibilità costituzionale della norma statutaria sulla Commissione di garanzia statutaria perché configura solo nelle linee generali questo organo e le sue funzioni e fa riferimento ad un potere consultivo della Commissione, da esplicarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi sul piano della conformità

statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate.

Sentenza n. 379/2004

(ricorso del Governo avverso delibera statutaria)

**statuto della Regione
rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni
funzioni amministrative
città metropolitane
forma di governo regionale
organi regionali
ineleggibilità e incompatibilità
potere regolamentare regionale
pubblico impiego regionale**

La Corte si pronuncia nuovamente su uno Statuto regionale, dichiarando incostituzionali talune disposizioni ma rigettando la questione prospettata sulle norme programmatiche, in quanto prive di efficacia.

La Corte giudica nuovamente (sentenze n. 4/2004, 372/2004, 378/2004) - su ricorso del Governo - sulla costituzionalità di una deliberazione statutaria secondo le nuove disposizioni procedurali statuite dalla riforma costituzionale del 1999.

La Corte ribadisce i contenuti della sentenza n. 372/2004 sulla natura dello Statuto Regionale, sul suo contenuto eventuale e necessario, sulle prescrizioni programmatiche (a differenza della Carta costituzionale) nello Statuto, fonte a competenza riservata e specializzata, norme che ritiene prive di efficacia giuridica. Sulle norme specifiche la Corte interviene secondo quanto indicato nei paragrafi che seguono.

Non è fondata la questione sull'attuazione degli accordi internazionali, anche alla luce dell'affermato "rispetto delle norme di procedura previste dalla legge" (v. art. 117, quinto comma, della Costituzione);

Non è fondata la questione sui "diritti di partecipazione", che la Regione potrà esercitare "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute", non essendovi pretesa di intervenire

nella materia delle elezioni statali, regionali e locali, riconoscendo il diritto di voto a soggetti estranei a quelli definiti dalla legislazione statale, o incidendo sulla composizione delle assemblee o sui loro atti. Resta nell'area delle possibili determinazioni delle Regioni la scelta di altre forme di consultazione o di partecipazione, anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana.

Non è fondata la questione relativa all'adozione del provvedimento finale amministrativo o normativo previa istruttoria pubblica", neppure considerato che "il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie", non essendoci espropriazione delle prerogative degli organi regionali e ben potendo la fonte statutaria di una Regione operare scelte in questa direzione.

Idem per la questione relativa alle modalità di consultazione da parte degli organi consiliari dei soggetti associativi "le cui finalità siano improntate a scopi di interesse generale" e che chiedano di partecipare ad alcune fasi preliminari del procedimento legislativo e della "definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali".

Non è fondata la questione relativa al conferimento - tramite apposite leggi regionali - agli enti locali di funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale, perché presuppone una previa valutazione da parte del legislatore regionale alla luce dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Le censure di costituzionalità muovono da una lettura non condivisibile degli articoli 114 e 118 della Costituzione, ipotizzando l'esistenza di rigidi vincoli per il legislatore regionale nell'attuazione dell'art. 118 della Costituzione ed una sostanziale equiparazione fra funzioni degli enti locali "proprie" e "conferite", invece ben distinte dal secondo comma dell'art. 118 della Costituzione.

Non è fondata la questione relativa all'esercizio dei poteri regionali in materia di città metropolitana, perché non contraddice la competenza statale esclusiva in tema di determinazione "delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". D'altra parte il secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione, nell'affidare il potere di "conferimento" delle funzioni amministrative anche alla legge regionale, si riferisce espressamente pure alle Città metropolitane.

Non è incostituzionale la previsione dell'approvazione consiliare del programma di governo (rispetto allo schema elettorale "normale" accolto dall'art. 122, quinto comma, della Costituzione): la eventuale mancata approvazione consiliare non determina alcun effetto

giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente. Nel caso che venga scelto il sistema della elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione, ciò ha quale sicura conseguenza l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del Consiglio, nonché la ulteriore conseguenza delle dimissioni della Giunta e dello scioglimento del Consiglio (art. 126, terzo comma, della Costituzione) nel caso di successiva approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente.

Entro questi limiti l'autonomia statutaria ben può dimensionare l'area altrimenti lasciata alla prassi o alle relazioni meramente politiche: la mancata disciplina delle conseguenze di tipo giuridico (certamente inammissibili, ove pretendessero di produrre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario), derivanti dalla mancata approvazione da parte del Consiglio del programma di governo del Presidente, sta a dimostrare che si è voluto semplicemente obbligare i fondamentali organi regionali ad un confronto iniziale: starà alla valutazione del Presidente prescindere eventualmente dagli esiti di tale dialettica, così come starà al Consiglio far eventualmente ricorso al drastico strumento della mozione di sfiducia, con tutte le conseguenze giuridiche previste dall'art. 126, terzo comma, della Costituzione (*cf.* sentenze n. 304/2002 e n. 2/2004 e n. 372/2004).

E' invece fondata la questione circa l'incompatibilità fra incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale: essendo il riconoscimento (sentenza n. 2/2004) del potere statutario in tema di forma di governo regionale (articolo 123 della Costituzione) accompagnato dalla previsione dell'articolo 122 della Costituzione, la disciplina dei particolari oggetti cui si riferisce l'articolo 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria.

Non è fondata la questione relativa alla possibilità che la Giunta regionale disciplini con regolamento, "nei limiti stabiliti dalla legge regionale", l'esecuzione di regolamenti comunitari, posto che il riconoscimento del potere delle Regioni di dettare discipline per l'applicazione dei regolamenti comunitari risale alla legislazione previgente e nulla di difforme è stato previsto dalla legislazione statale di attuazione del nuovo Titolo V, né appare necessario ribadire l'esistenza dei poteri sostitutivi ora previsti dal secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione e dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

Non è fondata la questione relativa alla disciplina regionale del lavoro del personale regionale, essendo la disposizione contestata meramente ricognitiva del rapporto fra legislazione e contrattazione, alla

luce dei principi costituzionali, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale regionale.

Sentenza n. 380/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

pubblico impiego regionale
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale
competenza residuale
normativa di dettaglio
istruzione
ordinamento civile
tutela della salute

La Corte dichiara l'incostituzionalità della disposizione statale - contenuta nella legge finanziaria 2003 - in materia di concorsi regionali.

La Corte - esaminando la disposizione statale impugnata, contenuta nella legge finanziaria 2003, in materia di concorsi regionali - rileva che la norma non può essere ricondotta alla materia "norme generali sull'istruzione", poiché la determinazione delle modalità di valutazione dei titoli nei pubblici concorsi attiene infatti ad un momento diverso e temporalmente successivo rispetto a quello del conseguimento del titolo stesso; essa è anche estranea alla materia dell'"ordinamento civile", poiché la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego - per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. - è sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato; infine, la norma in esame non è concernente la determinazione dei principi fondamentali in materia di "tutela della salute", per un duplice ordine di motivi: in primo luogo, nel caso di specie la tutela della salute ha una correlazione del tutto generica, e comunque meramente fattuale, con la disciplina delle modalità d'accesso al pubblico impiego; in secondo luogo, l'obbligo di riconoscere identico punteggio a due categorie di candidati in pubblici concorsi costituisce norma di dettaglio che non consente alla Regione di darne, attraverso la sua attività normativa concorrente, ulteriore svolgimento o specificazione (*cf.* sentenza n. 338/2003).

La regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale in materia di organizzazione ed ordinamento dello Stato e degli enti pubblici nazionali, solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali. Non altrettanto può dirsi per l'accesso agli impieghi presso le Regioni e gli altri enti regionali, cui appunto si riferisce la censura proposta dalla ricorrente.

E' ben vero che una disciplina normativa non può essere ricondotta all'ambito della legislazione residuale delle Regioni sol perché non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 370/2003), tuttavia, nella specie, è di immediata percezione proprio l'impossibilità di collocare la disciplina in esame nei cataloghi delle competenze legislative statali esclusive o concorrenti. La regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è invece riconducibile alla materia innominata dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali; essa è pertanto preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio), e spetta alla competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 2/2004), ovviamente nel rispetto dei limiti costituzionali (sentenza n. 274/2003).

Sentenza n. 381/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

**sistema tributario e contabile regionale e locale
federalismo fiscale
sistema tributario e contabile dello Stato
transitorietà della normativa**

La Corte dichiara la costituzionalità della disposizione, contenuta nella legge finanziaria 2003 che sospende gli aumenti delle addizionali locali

La Corte esamina numerose disposizioni della legge finanziaria 2003 che riguardano la sospensione degli aumenti delle addizionali IRPEF per Comuni e Regioni, e delle maggiorazioni delle aliquote IRAP di spettanza regionale, in attesa del raggiungimento di un accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, stabilendo modifiche alla disciplina dell'IRAP, con conseguente riduzione del gettito e prevedendo

varie misure di condono fiscale applicabili alla stessa IRAP, e attribuendo alle Regioni e agli enti locali la facoltà di introdurre e disciplinare misure di condono relative a tributi propri.

La modifica dell'imponibile IRPEF è ritenuta legittima, in quanto lo Stato può disporre in merito alla disciplina dei tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale (sentenza n. 311/2003), purché non sia alterato il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, circostanza, quest'ultima, non emersa nel giudizio (sentenze n. 29/2004 e n. 337/2001).

Infondate sono anche le censure in tema di sospensione degli aumenti delle addizionali IRPEF e delle aliquote IRAP, con conseguente riduzione delle entrate per gli enti territoriali; oltre a richiamare quanto appena sancito, la Corte ribadisce che l'IRAP nonostante la sua denominazione non può considerarsi "tributo proprio" della Regione (sentenze n. 296/2003 e n. 241/2004).

Viene lamentato il mancato rispetto della condizione di legittimità posta dalla richiamata giurisprudenza e, precisamente, il divieto per lo Stato di procedere in senso inverso a quanto prescritto dal nuovo art. 119 della Costituzione, sopprimendo, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali, o configurando un sistema finanziario complessivo in contraddizione con l'art. 119 (sentenze n. 37/2004 e n. 241/2004). Pur riconoscendo che la norma impugnata sospende il potere delle Regioni di utilizzare uno spazio di autonomia nel prelievo tributario, che la legge statale loro riconosceva, la Corte ritiene tale misura giustificabile, sul piano della legittimità costituzionale, in base alla considerazione che essa si traduce in una temporanea e provvisoria sospensione dell'esercizio del potere regionale in attesa di un complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni, nel quadro dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost., nonché di una manovra che investe la struttura di un tributo indubitabilmente statale, quale è l'IRPEF, destinato, nella prospettiva del legislatore statale, a modificazioni profonde, nonché di un tributo, come l'IRAP, che resta un tributo istituito e tuttora disciplinato dalla legge dello Stato. Né, per altro verso, risulta dimostrato e nemmeno dedotto che la misura dia luogo ad una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione delle Regioni per l'adempimento dei loro compiti.

Per quanto poi riguarda le norme concernenti i meccanismi di concordato, di definizione automatica e di definizione agevolata, esse, da un lato, riguardano tributi su cui permane la potestà statale di disciplinarli,

dall'altro lato, pur potendo comportare una indiretta diminuzione di gettito a favore degli enti territoriali, non risultano tali, ancora una volta, da compromettere la complessiva capacità finanziaria delle Regioni in relazione ai loro compiti.

Sentenza n. 388/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

**pubblico impiego
normativa di dettaglio
tutela del lavoro
libera circolazione**

La Corte dichiara la costituzionalità della normativa statale in tema di mobilità del pubblico impiego.

La Corte giudica della costituzionalità della normativa statale in tema di pubblico impiego, in particolare per quanto concerne la mobilità.

La Corte rileva che la normativa impugnata completa quanto, in tema di mobilità, dispone la previgente normativa a tenore della quale la riduzione del personale eccedente può avvenire secondo una rigida procedura che si conclude – ove il personale in esubero non possa essere impiegato diversamente nell'ambito della medesima amministrazione ovvero presso altre amministrazioni – con il collocamento in *disponibilità*, cui seguono gli esiti procedurali analiticamente previsti.

La norma contestata descrive puntualmente un procedimento (comunicazioni obbligatorie, termini, etc.) attraverso il quale deve realizzarsi la ricollocazione del personale in mobilità, costituendo non normativa di dettaglio, bensì disciplina necessariamente di competenza dello Stato, in quanto solo lo Stato può emanarne una con efficacia vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche, centrali ovvero locali, e far sì in tal modo che gli elenchi del personale in mobilità (delle amministrazioni centrali e locali) non restino tra loro incomunicabili.

Va rilevato, infatti, che la legge statale non soltanto non si ingerisce affatto nelle scelte delle amministrazioni regionali e degli enti locali circa le loro esigenze di munirsi di nuovo personale (né quanto al numero, né quanto alla qualità di tale personale), ma si limita a prevedere che le nuove assunzioni possano avvenire solo dopo la verifica

dell'impossibilità di valersi di personale proveniente da altre amministrazioni, libere essendo le amministrazioni locali di specificare in modo dettagliato il tipo di personale del quale intendono valersi e dove. La disciplina procedimentale non può, proprio perché mira a tradurre in realtà principi in precedenza solo genericamente enunciati, che essere puntuale.

La circostanza che la norma fissi rigidi termini non depone per l'illegittimità costituzionale ma, tutto al contrario, fa prevalere solo per il tempo strettamente necessario l'esigenza di privilegiare l'assunzione del personale in mobilità rispetto alla procedura concorsuale, venendo meno ove, entro un tempo assai breve, quella esigenza non possa essere soddisfatta.

La norma censurata non costituisce ingerenza nella competenza legislativa residuale delle Regioni ovvero norma di dettaglio in materia di "tutela del lavoro", ma promuove, nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. e rimuove ostacoli all'esercizio di tale diritto in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120 Cost.).

La previsione della nullità di diritto, quale sanzione per le assunzioni effettuate in violazione di quanto previsto, non attiene infine ad una lamentata incisione della competenza regionale.

Sentenza n. 390/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003 e legge finanziaria 2004)

**ordinamento ed organizzazione amministrativa regionale
pubblico impiego regionale
intese, accordi e pareri
coordinamento della finanza pubblica
normativa di dettaglio**

La Corte dichiara - tra l'altro - l'incostituzionalità della norma - contenuta nella legge finanziaria 2003 e nella legge finanziaria 2004 - che fissa un "tetto massimo" alle assunzioni in sede locale.

La Corte giudica sulla compatibilità costituzionale delle disposizioni - contenute sostanzialmente identiche tanto nella legge

finanziaria 2003 che nella legge finanziaria 2004 - in materia di limiti alle assunzioni per le Regioni e per gli enti locali.

La norma impugnata prevede - tra l'altro - la rideterminazione delle dotazioni organiche nel rispetto del principio dell'invarianza della spesa e senza superare l'organico vigente alla data del 29 settembre 2002, fissando provvisoriamente l'organico, sino alla nuova rideterminazione; vieta poi di assumere nel 2003 personale professionale non fungibile la cui consistenza organica non sia superiore all'unità, nonché quello relativo alle categorie protette" ("blocco"); per le Regioni e le autonomie locali di dimensioni maggiori, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale la norma dispone - attraverso rinvio - che, previo accordo con il Governo, siano fissati criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per le amministrazioni che abbiano rispettato il patto di stabilità interno, assunzioni comunque contenute (...) entro il 50 per cento delle cessazioni del 2002, tenuto conto di vari criteri. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale valgono regole particolari. Fino all'emanazione dei relativi decreti vi è il blocco predetto (divieto di assunzioni a tempo indeterminato).

La previsione secondo cui "le altre amministrazioni pubbliche adeguano le proprie politiche di reclutamento di personale al principio di contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica" costituisce un principio di "coordinamento della finanza pubblica" che non limita in alcun modo l'autonomia regionale, riguardo ai concreti strumenti (adeguamento delle proprie "politiche di reclutamento del personale") attraverso i quali quell'obiettivo ("contenimento della spesa") può essere raggiunto.

La previsione relativa all'"accordo tra Governo, Regioni e autonomie" attiene al "coordinamento della finanza pubblica"; la previsione per cui, fino all'emanazione dei decreti, trovi applicazione il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato è un divieto temporalmente limitato, ma anche e soprattutto un divieto funzionalmente collegato all'accordo le cui finalità potrebbero, altrimenti essere frustrate: la legittimità va affermata dunque considerando il carattere strumentale di quel temporaneo divieto, ai fini della efficacia ed effettività della futura disciplina che scaturirà dall'accordo.

La previsione per cui le assunzioni a tempo indeterminato devono, comunque, essere contenute entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio dell'anno 2002, è una disposizione che non si limita a fissare un principio di coordinamento della finanza

pubblica, ma pone un precetto specifico e puntuale che si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio, privilegiare la mobilità: sentenza n. 388/2004) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. *Idem* per l'art. 3 della legge finanziaria 2004 che contiene le medesime conclusioni appena esposte con riguardo alla legge finanziaria 2003.

Sentenza n. 412/2004

(ricorso della Provincia autonoma di Trento su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

autonomie speciali clausola di salvaguardia

La Corte dichiara la costituzionalità della legge dello Stato che - in presenza di generale clausola di salvaguardia delle Autonomie speciali - non si riferisce ad esse specificamente, essendo agevole ricavare un'interpretazione rispettosa della loro posizione differenziata.

La Corte giudica della legittimità di una disposizione della legge finanziaria 2003 (l. n. 289 del 2002) che prevede che l'autorizzazione integrata ambientale sia rilasciata con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, "sentite le Regioni interessate", senza alcun richiamo alle Province autonome; è peraltro presente nella medesima legge una clausola di salvaguardia per le attribuzioni delle autonomie speciali. La Corte ribadisce il proprio orientamento, secondo cui 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 (sentenza n. 228/2003). La disposizione impugnata non può pertanto 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.

Sentenza n. 414/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003 e della legge finanziaria 2004)

coordinamento della finanza pubblica materie trasversali e materie-valori finanziamenti statali

La Corte dichiara la costituzionalità della legge dello Stato che pone limiti massimi all'onerosità dei finanziamenti all'imprenditoria, senza invadere la sfera di competenza riservata al legislatore regionale.

La Corte giudica della legittimità di norme contenute nella legge finanziaria 2003 che regolano “le somme iscritte nei capitoli del bilancio dello Stato aventi natura di trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti”, prevedendo che tali somme confluiscono ad appositi fondi rotativi e siano quindi attribuite ai destinatari dei contributi secondo criteri e modalità stabiliti con decreti interministeriali di natura non regolamentare. Secondo la Corte nessuna lesione delle competenze regionali è imputabile alla normativa impugnata, ma dovrebbe eventualmente ricondursi alle diverse disposizioni di legge che prevedono lo stanziamento statale finalizzato alla erogazione di contributi alle imprese, mentre le disposizioni impuginate si limitano a disciplinare la gestione di tali somme.

Le norme dirette a fissare un limite al costo degli interventi, anche regionali, di contribuzione alla produzione e agli investimenti (indipendentemente dalla loro autoqualificazione come norme di principio e di coordinamento) sono disposizioni con finalità di contenimento della spesa pubblica regionale e dirette, dunque, ad incidere sulla finanza regionale. Ora, il coordinamento della finanza pubblica è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato. Ciò non esclude, ed in tal senso va letto il richiamo alla competenza concorrente di cui alla citata norma costituzionale, che il coordinamento incidente sulla spesa regionale

deve limitarsi a porre i principi ai quali la Regione deve ispirare la sua condotta finanziaria, lasciando, poi, alla Regione la statuizione delle regole di dettaglio della condotta medesima. La norma impugnata è sicuramente rispettosa di tale criterio di riparto, in quanto pone esclusivamente limiti massimi all'onerosità, sotto diversi aspetti, degli interventi regionali di sostegno all'imprenditoria, senza invadere la sfera di competenza riservata al legislatore regionale.

Ordinanza n. 415/2004

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità del ricorso relativo alle norme contenute nella legge della Regione in materia di autorizzazioni alla costruzione di parcheggi.

Ordinanza n. 416/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere in relazione ad un ricorso su una legge della Regione in materia di condono alla luce della sentenza n. 196/2004.

Sentenza n. 423/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003, legge finanziaria 2004)

finanziamenti statali
federalismo fiscale
transitorietà della normativa
previdenza sociale
assistenza e servizi sociali
livelli essenziali
istruzione
ricerca scientifica
principio di sussidiarietà
materie trasversali e materie-valori
normativa previgente

La Corte dichiara - tra l'altro - l'incostituzionalità delle disposizioni statali - contenute nella legge finanziaria 2004 - che riservano quote del Fondo per le politiche sociali, utilizzandone le risorse per ambiti di competenza regionale.

La Corte giudica su diverse disposizioni statali, contenute nella legge finanziaria 2003 e nella legge finanziaria 2004, in particolare in tema di finanziamenti.

La Corte sintetizza essa stessa la propria giurisprudenza in materia di art. 119 della Costituzione (sentenze n. 320/2003, 49/2003, 37/2003, 16/2004 e 370/2003), ribadendo come il sistema di autonomia finanziaria che ne deriva richiede “come necessaria premessa, l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali” (sentenza n. 37/2004). Si presuppone perciò la definizione di una disciplina transitoria per uscire da una finanza ancora in non piccola parte “derivata”, con limitate possibilità delle autonomie territoriali di effettuare autonome scelte (sentenze n. 320/2004 e 37/ 2004).

Nonostante ciò, tuttavia, l'art. 119 della Costituzione già pone - secondo la Corte - precisi limiti al legislatore statale in materia di finanziamento delle autonomie.

Innanzitutto, non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale per competenza esclusiva o concorrente (sentenze n. 16/2004 e 370/2003). Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli decisi dalle regioni negli ambiti di propria competenza (sentenza n. 16/2004).

Così la Corte ricorda di aver dichiarato la illegittimità costituzionale delle norme che istituivano nuovi Fondi vincolati e in particolare il Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali, nonché il Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale (sentenza n. 49/2004); il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni (sentenza n. 16/2004); il Fondo per gli asili nido (sentenza n. 370/2003); il Fondo di

rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano servizi di asilo nido o micro-nidi (sentenza n. 320/2004), nonché il Fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso di prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli (sentenza n. 308/2004).

Un ulteriore limite al legislatore statale è poi rappresentato dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti alle autonomie territoriali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119 (sentenze n. 320/2004, 241/2004 e 37/2004).

Sulla materia dedotta, riguardante il Fondo per le politiche sociali, la Corte (in linea di continuità con le pronunce che precedono ed con particolare riferimento alla sentenza n. 16/2004) osserva che il relativo sistema non è riconducibile ad alcuno degli strumenti di finanziamento previsti dal nuovo art. 119 della Costituzione. Da ciò non consegue, tuttavia, la sua soppressione, in quanto, per un verso, il Fondo è destinato a finanziare anche funzioni statali, e, per l'altro, la sua perdurante operatività per gli aspetti di incidenza sul sistema dell'autonomia finanziaria regionale si giustifica in via transitoria fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione.

Il finanziamento degli interventi relativi a diritti soggettivi viene interpretato dalla Corte riferendoli esclusivamente alla materia "previdenza sociale", di competenza statale, e legittimamente, quindi, esercitata.

La Corte ritiene invece incostituzionale la destinazione di quota delle risorse del Fondo per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità, poiché la disposizione pone un preciso vincolo di destinazione. Non rilevano - per la Corte - asseriti livelli essenziali delle prestazioni: la norma censurata, infatti, non determina alcun livello di prestazione, ma si limita a prevedere somme a destinazione vincolata (*cf.* sentenze n. 370/2003, 88/2003 e 282/2002). Quanto alla eventuale utilizzazione delle somme, essa costituirebbe comunque l'espressione di una scelta del tutto legittima, sicché non rileva la salvaguardia di effetti, in ipotesi, già prodottisi.

La Corte, inoltre, non ritiene che la quantità di risorse da destinare alla spesa sociale debba essere concordata tra Stato e Regioni: nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi anche solo nei limiti di quanto

previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (sentenza n. 6/2004) spetta in via esclusiva allo Stato - afferma la Corte - stabilire quanta parte delle risorse debba essere destinata alla copertura della spesa sociale.

La disposizione che assegna alla Federazione dei maestri del lavoro d'Italia - che svolge attività incidente su materie di competenza regionale - un contributo annuo è incostituzionale perché non è consentito al legislatore statale dettare specifiche disposizioni con le quali si conferiscono contributi finanziari che possono incidere su politiche pubbliche regionali. La Corte riafferma che "le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per loro erogazione". Il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., "vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze" (sentenza n. 320/2004).

La Corte ritiene costituzionalmente illegittime anche le disposizioni che prevedono, l'una, l'erogazione alle persone fisiche di un contributo, finalizzato alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie, e, l'altra, un intervento finanziario a favore delle Regioni che si determinino ad istituire il reddito di ultima istanza (quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale): siffatte previsioni incidono illegittimamente sulla sfera di competenza regionale, con finanziamenti caratterizzati da vincoli di destinazione in ambiti di materia spettanti alla competenza legislativa regionale (rispettivamente, "istruzione", per quanto concerne il diritto allo studio e le scuole paritarie, e i "servizi sociali" per quanto concerne il reddito di ultima istanza).

Anche la destinazione vincolata dell'incremento (67 milioni di euro) del Fondo per le Politiche sociali ad una serie di finalità determinate dalla legge statale (politiche in favore delle famiglie, anziani e disabili, abbattimento delle barriere architettoniche, integrazione scolastica degli

alunni portatori di handicap, servizi per la prima infanzia e scuole dell'infanzia), viene ritenuta illegittima dalla Corte.

In materia di finanziamenti da destinare alla ricerca scientifica, la Corte sottolinea che questa, sebbene inclusa tra le materie appartenenti alla competenza concorrente, deve essere considerata non solo una "materia", ma anche un "valore" costituzionalmente protetto (articoli 9 e 33 della Costituzione), ed è, in quanto tale, in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati. Pertanto, la disposizione impugnata deve essere interpretata - anche alla luce di quanto statuito (sentenze n. 303/2003, 6/2004) in tema di allocazione di funzioni amministrative a livello centrale in ragione del principio di sussidiarietà - nel senso che essa è finalizzata a sostenere e potenziare esclusivamente quell'attività di ricerca scientifica in relazione alla quale è configurabile un autonomo titolo di legittimazione del legislatore statale.

Sentenza n. 424/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003 e della legge finanziaria 2004)

ordinamento sportivo
finanziamenti statali
normativa previgente
principi fondamentali
potere regolamentare statale

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge dello Stato che eroga fondi in materia di ordinamento sportivo senza coinvolgere le Regioni.

La Corte giudica della legittimità di talune norme contenute nella legge finanziaria 2003 e della legge finanziaria 2004 in materia di ordinamento sportivo.

La Corte dichiara in primo luogo cessata la materia del contendere in relazione a diverse questioni ritenute superate dall'emanazione di un successivo decreto-legge, ritualmente convertito, con il quale - tra l'altro - si è disciplinata direttamente la materia che, in precedenza, si rimetteva ad un regolamento statale.

La Corte ricostruisce l'ambito della materia anche considerando la legislazione previgente, da cui vede discendere (sentenza n. 241/2003)

l'attribuzione alle Regioni della competenza sugli impianti e sulle attrezzature necessari in relazione all'organizzazione delle attività sportive di base o non agonistiche. La disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientra - secondo la Corte - nella materia dell'ordinamento sportivo come competenza legislativa concorrente e non nella competenza residuale delle Regioni né in quella esclusiva statale. La Corte, inoltre, non ritiene di ravvisare i presupposti per 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, della Costituzione (sentenza n. 303/2003).

Per alcune delle questioni esaminate nel merito, la Corte ritiene la costituzionalità delle norme impugnate, sulla base della considerazione che esse costituiscono principi fondamentali della materia. Così - fra le altre - le regole generali dirette a garantire che la gestione degli impianti sportivi comunali, quando i Comuni non vi provvedano direttamente, avvenga, in via surrogatoria rispetto ai possibili atti di autonomia degli enti locali, ai quali è assicurata, in via principale, la possibilità di gestire direttamente gli impianti, nonché la disposizione che intende salvaguardare, innanzitutto, l'utilizzazione di impianti sportivi scolastici, perché siano soddisfatte integralmente le esigenze della scuola, curricolari ed extracurricolari.

La Corte, tuttavia, dichiara incostituzionale la norma che stanziava fondi - tra l'altro - per il finanziamento ed il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale agli enti di promozione sportiva. L'assetto costituzionale dell'ordinamento sportivo pone un'esigenza di cui non tiene conto l'impugnata norma che, mentre è del tutto indeterminata in ordine al soggetto erogatore del finanziamento e ai criteri di riparto dello stesso, non prevede alcun, pur necessario, coinvolgimento delle Regioni: un assorbente considerazione che comporta l'incostituzionalità.

Sentenza n. 425/2004

(ricorso della Regione e delle Autonomie speciali su legge dello Stato - legge finanziaria 2004)

autonomie speciali
clausola del miglior trattamento
patto di stabilità

vincoli ed obblighi comunitari
coordinamento della finanza pubblica
principi fondamentali
interesse unitario/disciplina uniforme
potere regolamentare statale
riserva di legge
norme fondamentali di riforma economica e sociale
competenza legislativa primaria

La Corte dichiara la costituzionalità delle norme della legge finanziaria 2004 che dettano la nozione di “indebitamento” e di “spese per investimento”. E’ invece incostituzionale la delegificazione di tali norme. L’articolo 119, comma sesto, della Costituzione si applica anche alle Autonomie speciali.

La Corte stabilisce, in primo luogo, che il vincolo a ricorrere all’indebitamento solo per spese di investimento, posto in capo alle Regioni dal nuovo sesto comma dell’art. 119 della Costituzione, trova applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all’uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria; non opera quindi in questo ambito la clausola di salvaguardia di cui all’articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Il nuovo comma sesto dell’articolo 119, infatti, secondo la Corte non introduce nuove restrizioni all’autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo 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 della Costituzione) 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. Dopo aver ribadito che quest’ultimo vincolo può non trovare più applicazione, in forza della clausola di salvaguardia dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie, la Corte chiarisce che ciò non può dirsi in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario, in cui l’autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti (*cfr.* sentenza 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 (*cf.* sentenze n. 416/1995; n. 421/1998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (*cf.* sentenza n. 36/2004).

In secondo luogo, la Corte afferma che spetta alla legge dello Stato dettare regole specifiche che concretizzano e attuano il vincolo di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, in particolare definendo ciò che si intende, a questi fini, per "indebitamento" e per "spese di investimento", nel rispetto del generale criterio di ragionevolezza: si tratta di nozioni che si fondano su principi della scienza economica, ma che non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica. Il legislatore statale ha dettato disposizioni che derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli. E' chiaro, secondo la Corte, 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. Nel caso di specie, le disposizioni della legge finanziaria 2004 non possono dirsi irragionevoli: in particolare, non è irragionevole escludere dalla nozione di spese di investimento le erogazioni a favore di privati, sia pure effettuate per favorirne gli investimenti, trattandosi di spese che non concorrono ad accrescere il patrimonio pubblico nel suo complesso, come neppure irragionevole è l'esclusione delle forme di co-finanziamento regionale di programmi comunitari, che di per sé possono attenersi a tipologie di spese assai diverse fra di loro, non necessariamente definibili come investimenti.

Infine, la Corte dichiara l'illegittimità delle disposizioni che attribuiscono al Ministro dell'economia e delle finanze il potere di disporre con proprio decreto modifiche alle tipologie di "indebitamento" e di "investimenti", per violazione del principio di legalità: le disposizioni di cui si tratta si traducono, infatti, sostanzialmente in una delegificazione delle statuizioni che definiscono le nozioni di indebitamento e di investimento ai fini dell'applicazione alle Regioni e agli enti locali del vincolo di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione: ma una siffatta

previsione presupporrebbe il rispetto del principio di legalità sostanziale, in forza del quale l'esercizio di un potere politico-amministrativo incidente sull'autonomia regionale (nonché sull'autonomia locale) può essere ammesso solo sulla base di previsioni legislative che predeterminino in via generale il contenuto delle statuizioni dell'esecutivo, delimitandone la discrezionalità (*cfr.* sentenze n. 150/1982, n. 384/1992, n. 301/2003). Nella fattispecie, manca una sufficiente determinazione legislativa dei presupposti e del contenuto degli atti ministeriali.

Sentenza n. 427/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

federalismo fiscale assistenza e servizi sociali demanio

La Corte dichiara la costituzionalità di alcune norme della legge finanziaria 2003 in materia di disposizione di beni del demanio statale per finalità sociali.

La Corte dichiara la legittimità di alcune disposizioni della legge finanziaria 2003 in materia di concessione o locazione di beni immobili del demanio statale a favore di IPAB ed enti religiosi con rilevanti finalità umanitarie e culturali. Dichiara anzitutto infondato l'assunto secondo cui lo Stato, fino alla attuazione dell'art. 119, ultimo comma, della Costituzione, non potrebbe disporre dei propri beni demaniali o patrimoniali: dopo aver richiamato la sentenza n. 98/1997, afferma che, fino all'attuazione di tale disposizione costituzionale e, pertanto, fino alla previsione da parte del legislatore statale dei principi per la attribuzione a Regioni ed enti locali di beni demaniali o patrimoniali dello Stato, detti beni restano a tutti gli effetti nella piena proprietà e disponibilità dello Stato (e per esso dell'Agenzia del demanio), il quale incontrerà, nella gestione degli stessi, il solo vincolo delle leggi di contabilità e delle altre leggi disciplinanti il patrimonio mobiliare ed immobiliare statale. La disposizione di legge in questione non viola neppure la competenza regionale nella materia residuale delle politiche sociali: essa disciplina la gestione dei beni immobili (demaniali o patrimoniali) non utilizzati o

utilizzabili dallo Stato, consentendone un utilizzo sociale, e costituisce una manifestazione del potere dominicale dello Stato di disporre dei propri beni che, come tale, non incontra i limiti della ripartizione delle competenze secondo le materie. In altri termini, la competenza della Regione nella materia non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario, che infatti precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile. In questo senso, peraltro, si è già espressa la Corte, la quale ha precisato che la competenza regionale in materia di demanio marittimo non incide sulla destinazione dei canoni di concessione che spettano allo Stato in quanto titolare del demanio (*cfr.* sentenza n. 286/2004). Che il canone di concessione segua la titolarità del bene è stato peraltro confermato dalla sentenza n. 26/2004 relativa alla tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali.

Sentenza n. 428/2004

(ricorso della Provincia autonoma di Bolzano su legge dello Stato)

libera circolazione
ordine pubblico e sicurezza
ordinamento civile
giurisdizione e norme processuali
polizia amministrativa locale
sanzioni amministrative
autonomie speciali
prefetti e commissari di Governo

La Corte dichiara costituzionali talune norme del nuovo codice della strada.

Secondo la Corte, la disciplina della circolazione stradale è rimasta attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, esprimendo essa oggi una delle più rilevanti modalità di esercizio della libertà di movimento da un punto all'altro del territorio nazionale; viene pertanto in rilievo l'art. 120, primo comma della Costituzione (in correlazione con l'art. 16) e il principio di libera circolazione.

La circolazione stradale – pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 della Costituzione – non per questo può essere

collocata nell'ambito residuale ascritto alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ordinarie dal quarto comma del medesimo art. 117: in relazione ai vari profili sotto i quali essa può venire in esame, essa è riconducibile, sotto diversi aspetti, a competenze statali esclusive, ai sensi del citato art. 117, secondo comma. In primo luogo l'esigenza, connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione certamente pone problemi di sicurezza, e così rimanda alla lettera *h*) del secondo comma dell'art. 117: 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 e pertanto la sua collocazione, sotto questo profilo, nella citata materia non contrasta con la giurisprudenza della Corte che riferisce la "sicurezza" all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze nn. 407/2002, 6/2004 e 162/2004). La disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore, poi si inquadra agevolmente nella lettera *l*) del secondo comma dell'art. 117, nella parte che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia dell'"ordinamento civile". Infine, per le norme che disciplinano le 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". Non rientrando la circolazione stradale nelle competenze di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, è infondato invocare l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Sono legittime le norme del nuovo codice della strada che individuano i corpi cui spetta l'espletamento dei servizi di polizia stradale, sia in generale che in riferimento alla scorta di trasporti eccezionali: la competenza legislativa delle province autonome in materia di viabilità e lavori pubblici di interesse provinciale e quella in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale va intesa come riferita agli aspetti più specificamente inerenti alla localizzazione, costruzione e manutenzione delle strade stesse, come è rivelato dal contestuale richiamo ai lavori pubblici, e non anche in via diretta alla circolazione che su di esse si svolge. Nemmeno è violata la potestà legislativa in materia di "polizia locale urbana e rurale", non sottraendo ad organi provinciali funzioni amministrative ad essi spettanti in tema di polizia locale, potendo ritenersi inclusi anche i corpi e i servizi di polizia provinciale. Ancora, le

disposizioni del nuovo codice della strada in materia di procedimento per il rilascio del duplicato delle carte di circolazione non hanno attinenza né con la viabilità, né con le comunicazioni e i trasporti e sono dunque legittime.

Le norme impugnate – non incidendo sulle competenze legislative provinciali – non sottraggono funzioni amministrative ad organi provinciali, in particolare alla polizia locale urbana, né risorse (le somme dovute a titolo di sanzione).

Una serie di altre disposizioni sono legittime in quanto non costituiscono una modifica delle norme di attuazione dello statuto speciale (né potrebbero esserlo), e dunque non si applicano alle province autonome: così la disposizione che consente l'uso nei segnali lingue regionali o idiomi locali, in aggiunta alla denominazione nella lingua italiana, poiché resta ferma la competenza delle province autonome in materia di toponomastica; così la delega alle Province autonome dell'esercizio delle funzioni attribuite agli uffici provinciali della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione non è derogata dalle disposizioni del nuovo codice; così i poteri del Commissario di Governo per la Provincia, garantiti da una norma speciale preesistente, di rango statutario, restano salvi.

Quanto alle disposizioni che sono intervenute in tema di regole di condotta nella guida, esse sono espressione della competenza statale in tema di circolazione stradale.

Le norme concernenti i poteri del prefetto in tema di sanzioni per infrazioni al codice della strada, concernendo poteri sanzionatori – secondo il principio generale – seguono la competenza spettante allo Stato sulla materia della circolazione stradale cui si riferiscono le infrazioni sanzionate.

In tema di poteri degli organi della Polizia stradale per l'accertamento degli stati di ebbrezza e di alterazione psico-fisica da sostanze stupefacenti, le disposizioni impugnate prevedono che essi operino secondo le direttive del Ministero dell'interno: la norma impugnata disciplina poteri di polizia finalizzati all'accertamento di condotte che legittimano l'adozione di provvedimenti amministrativi sulla patente o addirittura costituiscono reato: tali poteri sono totalmente estranei all'ambito della polizia urbana locale; e nel secondo caso sono direttamente riconducibili alla materia di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Sentenza n. 429/2004
(ricorso del Governo su legge della Regione)

ambiente e beni culturali
intese, accordi e pareri

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione in materia di tutela dell'ambiente che disciplina le competenze dell'Ente parco.

Il ricorso del Governo che assume una lesione della competenza statale nella materia “tutela dell'ambiente” muove da un erroneo presupposto interpretativo, in quanto la disposizione della legge regionale impugnata opera, in prospettiva, un ampliamento delle competenze degli Enti parco, attribuendo loro funzioni in origine delegate alla Regione, nonché funzioni anch'esse delegate alle Regioni e già subdelegate ai Comuni. Tale ampliamento, peraltro, è subordinato alla stipulazione della convenzione o dell'accordo interistituzionale per la determinazione delle modalità di esercizio delle prerogative dell'Ente parco, senza incidere su competenze dell'Ente stesso, previste e disciplinate dalla legislazione statale. Il nulla osta previsto dalla legge statale è atto diverso dall'autorizzazione paesaggistica relativa all'intervento, agli impianti ed alle opere da realizzare all'interno del parco: è un atto endoprocedimentale, prodromico rispetto al rilascio dell'autorizzazione, che non costituisce oggetto di alcuna interferenza ad opera della norma regionale la quale non interferisce, dunque, sulla competenza esclusiva dell'Ente al rilascio del nulla osta, con la precisazione che l'accordo interistituzionale o la convenzione previsti dalla legge regionale in nessun caso possono avere ad oggetto i contenuti e la portata del nulla osta sopra citato.

Quanto alla previsione della “stipula di una convenzione o di un accordo interistituzionale” per la determinazione delle modalità di esercizio delle prerogative dell'Ente parco, essa non è incostituzionale: fermo restando che forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, in quanto esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (sentenza n. 134/2004), il tenore della norma censurata esclude che la

stessa imponga allo Stato il compimento di determinate attività. Infatti, senza il consenso dello Stato e dell'Ente parco, il meccanismo previsto dalla legge regionale è semplicemente destinato a non funzionare, sicché il riparto delle competenze tra Regione, Province e Comuni e lo stesso Ente parco, senza la stipulazione della convenzione o dell'accordo in questione, resta regolato dalle originarie disposizioni contenute nella legge regionale e secondo il riparto di competenze precedentemente previsto.

Sentenza n. 431/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

sistema tributario e contabile dello Stato
sistema tributario e contabile regionale e locale
federalismo fiscale

La Corte dichiara la costituzionalità della norma dello Stato - contenuta nella legge finanziaria 2003 - sull'IRAP, che è un tributo statale.

La Corte ribadisce (sentenze n. 37/2004, n. 311/2003 e n. 296/2003) che l'IRAP è un tributo, istituito e disciplinato dal legislatore statale, salve le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dal decreto legislativo che l'ha istituita. Conseguentemente la disciplina sostanziale dell'imposta rientra tuttora nella competenza dello Stato; ne deriva che spetta al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina di tale tributo. Non è condivisibile la tesi secondo cui ogni intervento sul tributo che, o per modificazione delle aliquote o per variazioni delle agevolazioni previste, comporti un minor gettito per le Regioni, dovrebbe essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale: non può, infatti, essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge finanziaria oggetto di impugnazione principale o in altre leggi, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni. Né, d'altra parte, risulta dimostrato o dedotto che l'intervento normativo compiuto sulle aliquote dell'IRAP abbia dato luogo ad una complessiva

insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione della Regione Veneto per l'adempimento dei propri compiti.

Ordinanza n. 432/2004

(ricorso del Governo su legge della Regione)

sistema tributario e contabile regionale e locale

La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere poiché l'intervenuta legge finanziaria 2004 fa salve temporaneamente le disposizioni regionali sulla tassa automobilistica non conformi alla disciplina statale, stabilendo che esse siano comunque applicabili fino al termine indicato.

Ordinanza n. 440/2004

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

**coordinamento della finanza pubblica
agricoltura**

La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere, in quanto la disposizione della legge finanziaria 2003 impugnata è stata poi interpretata ed applicata nel senso che i finanziamenti destinati all'AGEA sono trasferiti, per la quota spettante alla Regione, all'apposita agenzia regionale.

SINTESI DELLE PRONUNCE 2005

Ordinanza n. 4/2005*(conflitto di attribuzione tra Regione e Stato)*

La Corte dichiara estinto il processo per rinuncia della Regione al ricorso relativo al decreto ministeriale che riduce le spese di funzionamento anche delle aziende sanitarie.

Ordinanza n. 6/2005*(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2004)*

La Corte dichiara estinto il processo per rinuncia della Regione al ricorso relativo all'assegnazione all'Università campus bio-medico di un importo finanziario.

Ordinanza n. 20/2005*(ricorso del Governo su legge della Regione)*

La Corte dichiara la manifesta inammissibilità per tardività del deposito del ricorso relativo alla legge della Regione in materia valutazione di impatto ambientale.

Sentenza n. 21/2005*(ricorso incidentale su legge dello Stato)***sistema tributario e contabile dello Stato
transitorietà della normativa**

La Corte dichiara costituzionale la normativa statale sull'IRAP.

La Corte giudica della normativa statale sull'IRAP, eccepita sotto i profili del principio di eguaglianza e di proporzionalità del prelievo alla capacità contributiva, e dunque in relazione a parametri esterni al Titolo V.

La Corte giudica in riferimento alla prima applicazione del tributo, dopo aver affermato l'infondatezza dell'assunto per cui la disciplina dell'IRAP dovrebbe prevedere un'aliquota unica.

La previsione di aliquote differenziate per settori produttivi e per

tipologie di soggetti passivi rientra, infatti, pienamente nella discrezionalità del legislatore, se sorretta da non irragionevoli motivi di politica economica e redistributiva. A regime, tale discrezionalità è esercitata dalle regioni entro limiti prefissati ed a partire da una certa data, ai sensi della normativa vigente che giustifica la differenziazione delle aliquote, in modo fisiologico e avulso da esigenze intertemporali, nei diversi obiettivi di politica economica e redistributiva che le regioni stesse intendano perseguire nell'ambito della loro autonomia finanziaria.

L'aumento provvisorio e calibrato delle aliquote per i settori bancario, finanziario e assicurativo è ritenuto dalla Corte pienamente giustificato, anche alla luce dell'attività conoscitiva delle commissioni parlamentari per esaminare i motivi del differente trattamento. La Corte osserva peraltro che la discrezionalità del legislatore è particolarmente ampia nelle disposizioni transitorie.

Sentenza n. 26/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ordinamento e organizzazione amministrativa statale
istruzione
pubblico impiego
normativa previgente

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione in materia di reclutamento del personale che include tra i destinatari suoi e del regolamento ivi previsto le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali esistenti nel territorio regionale.

La Corte giudica della legittimità della legge regionale - nella specie testo unico in materia di istruzione - che include tra i destinatari suoi e del regolamento ivi previsto le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali esistenti nel territorio regionale.

La Corte ricorda di aver più volte affermato che - per individuare i contenuti delle "materie" elencate nell'art. 117 Cost. - utili elementi possono trarsi anche dalla normativa precedente la modifica stessa, (*cfr.* sentenze n. 9/2004 e n. 324/ 2003). Richiamata allora la normativa statale previgente che disciplina il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, osserva che la legge regionale impugnata non si limita ad

adeguare la disciplina regionale alle più recenti previsioni ed in particolare a quelle relative agli elenchi anagrafici, sostitutivi delle liste di collocamento, né regola soltanto la fase dell'incontro tra domanda ed offerta, ma incide direttamente sui modi del reclutamento e, mediante il regolamento, sui contenuti e sugli effetti di tale reclutamento in relazione al personale delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese - ciò che qui rileva - le sedi centrali e gli uffici periferici di amministrazioni ed enti pubblici a carattere nazionale.

Anche se la disposizione regionale non si discosta dal contenuto della norma statale la Corte ritiene che la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce causa di illegittimità della norma. La norma impugnata incide infatti sulla organizzazione amministrativa delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali.

Sentenza n. 30/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

coordinamento della finanza pubblica
potere regolamentare statale
principi fondamentali
principio di sussidiarietà

La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma contenuta nella legge finanziaria 2003 che prevede uno o più decreti ministeriali per disciplinare il pagamento e la riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, applicabili alle Regioni.

La Corte giudica della costituzionalità della disciplina del pagamento e della riscossione dei crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria ed il suo oggetto.

La materia rientra - secondo la Consulta - nella materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica", che è di legislazione concorrente.

La Corte non ritiene fondata la tesi per cui la norma appartenerebbe alla legislazione esclusiva dello Stato, posto che l'inquadramento in una materia piuttosto che in un'altra deve riguardare la *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti

fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma.

La Corte non condivide neppure le ipotesi di collegamento in relazione all'ordinamento civile (non si interviene nella disciplina di diritti); ai livelli essenziali (non si determina lo *status* fondamentale del cittadino come soggetto di diritti e di obblighi) all'ordinamento processuale (l'esclusione di strumenti processuali è strumentale agli obiettivi di semplificazione amministrativa). Né ritiene pertinente il riferimento al sistema tributario e contabile dello Stato, giacché, ove siano interessati tributi e bilanci degli altri enti, non può che venire in considerazione la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica".

La Corte ricorda poi che nelle materie di potestà concorrente la normativa statale deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio, trattandosi di fonti tra le quali non vi sono rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze (sentenza n. 303/2003).

La norma impugnata si indirizza tanto allo Stato (e per questa parte è legittima) che ad enti non statali (Regioni, Province, Comuni).

La Corte ricorda al riguardo che quando la legge statale, in materia di competenza concorrente, organizza e disciplina funzioni amministrative non può affidare a fonti subordinate la disciplina, neppure predeterminandone i principi per circoscriverne la discrezionalità (sentenza n. 303/2003): ne consegue l'incostituzionalità della norma che prevede l'applicabilità degli emanandi regolamenti anche alle Regioni. La disciplina positiva introdotta, tuttavia, deve essere intesa non soltanto come complesso di direttive per la redazione della normativa secondaria, che riguarderà la sola organizzazione statale, ma anche come nucleo di principi fondamentali cui deve ispirarsi l'esercizio della legislazione concorrente delle Regioni.

Premesso che il carattere della "modestia" del credito va stabilito caso per caso, la Corte ritiene di non poter disconoscere il carattere di legislazione di principio, sulla base anche di quanto affermato dalla più recente giurisprudenza in tema di esplicazione della funzione legislativa concorrente nella materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" (sentenze nn. 4/2004, 17/2004, 36/2004 e 37/2004).

L'illegittimità costituzionale della disciplina del pagamento e della

riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, applicata alle Regioni non impedisce di far valere le disposizioni direttive positivamente dettate, come nucleo di principi fondamentali cui deve ispirarsi l'esercizio della legislazione concorrente delle Regioni.

Sentenza n. 31/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

ordinamento e organizzazione amministrativa statale

intese, accordi e pareri

coordinamento informativo

materie trasversali e materie-valori

ricerca scientifica

principio di leale collaborazione

regolazione e coordinamento tecnico

La Corte dichiara la costituzionalità di alcune norme della legge finanziaria 2003 in materia di organizzazione (diverse tra loro in quanto riferibili alla sola amministrazione statale)

La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma che prevede il parere della - e non l'intesa con la - Conferenza unificata, qualora i progetti sull'organizzazione e sulla dotazione tecnologica riguardino le Regioni e gli enti territoriali

La Corte giudica delle costituzionalità di diverse norme della legge finanziaria 2003.

In primo luogo la Corte si sofferma sulla istituzione di un "Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese", stabilendo che con decreti ministeriali "di natura non regolamentare" siano definite le modalità di funzionamento del Fondo stesso ed individuati "i progetti da finanziare e, ove necessario, la relativa ripartizione tra le amministrazioni interessate".

Nella parte in cui le disposizioni impugnate si riferiscono all'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali *nulla quaestio*, vista la competenza legislativa esclusiva statale per le materie "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti

pubblici nazionali” e “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”.

Nella parte in cui riguardano Regioni ed enti territoriali, le norme costituiscono invece espressione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia del “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”, incidendo - senza violazione di parametri costituzionali - sulla materia relativa all’organizzazione ed alla dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali. La Corte ricorda di aver sottolineato che l’attribuzione a livello centrale della suddetta materia si giustifica alla luce della necessità di “assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione” (sentenza n. 17/2004).

I progetti da finanziare - nella misura in cui “riguardano l’organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali” - possono essere esclusivamente quelli aventi una connotazione riconducibile a siffatta finalità di coordinamento tecnico.

Il potere attribuito al Ministro della innovazione e delle tecnologie è da intendere come limitato ad un coordinamento meramente tecnico, interpretazione suffragata dalle finalità indicate nella disposizione in esame. Sul punto, la Corte, ricorda che nella stessa sentenza n. 17/2004, ha precisato che “attengono al predetto coordinamento anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica”, ove ritenuti necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati.

È incostituzionale invece la norma che dispone che deve essere sentita la Conferenza unificata nei casi in cui i progetti riguardano l’organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali. La previsione del mero parere della Conferenza unificata non costituisce una misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione, pur se l’oggetto delle norme è riconducibile alla materia del “coordinamento informativo statistico e informatico.

Il contenuto comunque precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull’esercizio concreto delle funzioni nella materia dell’“organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali” rende necessario garantire un più incisivo coinvolgimento di tali enti: ne consegue la illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede che sia “sentita la Conferenza unificata” anziché che si raggiunga con la stessa Conferenza l’intesa.

Non è invece incostituzionale la disposizione che istituisce un Fondo settoriale finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca, di rilevante valore scientifico, (anche con riguardo alla tutela della salute e all'innovazione tecnologica), attribuendo con norme di dettaglio "poteri sostanzialmente normativi ed amministrativi al Presidente del Consiglio dei Ministri". La ricerca scientifica e tecnologica è inclusa tra le materie appartenenti alla competenza concorrente. La Corte, con sentenza n. 423/2004, ha affermato che la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una "materia", ma anche un "valore" costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati. La Corte ha così ritenuto ammissibile un intervento "autonomo" statale in relazione alla disciplina delle "istituzioni di alta cultura, università ed accademie", che "hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato" (art. 33, sesto comma, Cost.). Detta norma ha, infatti, previsto una "riserva di legge" statale (sentenza n. 383 del 1998), che ricomprende in sé anche quei profili relativi all'attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie.

Al di fuori di questo ambito lo Stato conserva, inoltre, una propria competenza in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca, sia promuovendo studi finalizzati (*cf.* sentenza n. 569/2000). Il legislatore statale (sentenza n. 423/2004) può sempre, nei casi in cui sussista "la potestà legislativa concorrente nella "materia" in esame, non solo ovviamente fissare i principî fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l'esercizio - nel rispetto dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini" (sentenze n. 6/2004 e n. 303/2003). Alla luce delle osservazioni che precedono, la disposizione censurata deve essere interpretata nel senso che la stessa è finalizzata a finanziare esclusivamente quei progetti di ricerca in relazione ai quali è configurabile, nei limiti indicati, un autonomo titolo di legittimazione del legislatore statale. La disposizione, così interpretata, non determina alcun *vulnus* a competenze regionali.

Non è poi incostituzionale neppure la norma che prevede l'emanazione di regolamenti per introdurre nella disciplina vigente le

norme necessarie per la diffusione di servizi erogati in via telematica ed informatica tra cittadini, imprese e pubblici dipendenti. Le procedure e i servizi telematici dalla stessa disposizione disciplinati vanno riferite avendo quali unici destinatari le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici nazionali. I generici riferimenti alla locuzione “pubblica amministrazione” contenuti nella norma censurata devono intendersi riferiti esclusivamente all’amministrazione statale nel senso sopra precisato, con esclusione degli enti regionali. *Idem* per quanto attiene - in riferimento alla competenza in tema di “formazione professionale” - all’acquisizione delle competenze necessarie per l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione da parte dei “pubblici dipendenti” che sono da intendersi come statali. La prospettata interpretazione è confermata dal richiamo - effettuato a proposito del rinvio a regolamenti esecutivi - al sesto comma dell’art. 117 della Costituzione, che attribuisce allo Stato la potestà regolamentare soltanto nelle materie di competenza statale esclusiva.

Sentenza n. 33/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

istruzione principi fondamentali

Sentenza che applica il Titolo V previgente. La Corte dichiara la costituzionalità delle norme statali per la parità scolastica e delle disposizioni sul diritto allo studio e all’istruzione.

La Corte costituzionale dichiara infondate diverse questioni di legittimità sollevate dalla Regione nei confronti della legge sulla parità scolastica. La Corte svolge l’esame della norma “alla luce dei parametri all’epoca vigenti” (prima della modifica del Titolo V della Costituzione).

La legge n. 62 del 2000 sulla parità scolastica non ha tra le sue finalità quella di intervenire nuovamente sul sistema di riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni, ma unicamente quella di delineare il sistema nazionale di istruzione; essa costituisce quindi esercizio della potestà legislativa statale in materia di istruzione.

La Corte ritiene altrettanto indubbio che l’inserimento nel sistema nazionale di istruzione, con la conseguente abilitazione delle scuole

paritarie al rilascio di titoli di studio avente valore legale, presuppone il possesso, da parte delle scuole che aspirano ad essere inserite nel sistema, di determinati requisiti. In questa prospettiva - ed essendo all'epoca solo iniziato il processo di trasferimento alle Regioni di competenze in materia di istruzione - non vi era alcuna necessità di concertare con esse i requisiti per il riconoscimento della parità.

La Corte ricorda poi di aver più volte affermato che non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni.

L'attribuzione di funzioni - operata dalla normativa statale vigente - in ordine alla programmazione a livello regionale - non abilita le Regioni ad interferire con l'individuazione, da parte dello Stato, dei requisiti che le scuole debbono possedere per ottenere il riconoscimento della parità.

La medesima legge ha previsto un finanziamento straordinario, aggiuntivo rispetto agli ordinari stanziamenti, in favore delle Regioni e delle Province autonome, finalizzato al sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione. Le modalità di finanziamento, straordinario e strettamente finalizzato ad estendere il sostegno anche agli alunni iscritti alle scuole paritarie, istituite dalla legge n. 62 del 2000, consentono dunque di escludere la denunciata lesione delle attribuzioni regionali.

Dalla mancata previsione di una consultazione in sede di adozione del decreto di ripartizione del finanziamento straordinario - secondo la Corte - non può farsi discendere automaticamente la illegittimità della disposizione censurata, trovando comunque applicazione le disposizioni generali che quella consultazione impone prima dell'esercizio delle funzioni di competenza dello Stato in materie di concorrente interesse delle Regioni e delle autonomie locali.

La disposizione censurata della legge n. 62 del 2000, non è poi norma di dettaglio: nel prevedere l'istituzione delle scuole paritarie, quali componenti del sistema nazionale di istruzione, essa altresì ha dettato un principio, valido per tutte le scuole inserite in detto sistema di istruzione, volto a rendere effettivo il diritto allo studio anche per gli alunni iscritti alle scuole paritarie, da essa legge disciplinate. E nel far ciò, la medesima legge ha previsto un finanziamento straordinario, aggiuntivo rispetto agli ordinari stanziamenti, in favore delle Regioni e delle Province autonome, finalizzato al sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione. Le modalità del finanziamento, straordinario e strettamente finalizzato ad estendere il sostegno anche agli alunni iscritti

alle scuole paritarie, istituite dalla legge n. 62 del 2000, consentono dunque di escludere la denunciata lesione delle attribuzioni regionali.

Anche la riserva di legge posta dall'art. 119 Cost., peraltro relativa alla garanzia dell'autonomia finanziaria regionale non risulta alterata dalla previsione di un finanziamento straordinario.

Sentenza n. 34/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

istruzione
formazione professionale
normativa previgente
principi fondamentali

La Corte dichiara la costituzionalità delle norme regionali sul sistema educativo regionale, in quanto non contrastano con la normativa statale.

La Corte giudica delle costituzionalità di diverse norme della legge regionale in tema di uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro.

La Corte esamina partitamene le diverse censure.

La normativa regionale che persegue la finalità di elevazione professionale del personale scolastico non scalfisce - secondo la Corte - il principio fondamentale invocato dallo Stato consistente nella facoltà, concessa al personale scolastico ogni dieci anni di servizio, di fruire di un periodo annuale di aspettativa non retribuita, senza dover allegare alcun particolare motivo: la censurata norma regionale non introduce una ulteriore fattispecie di aspettativa, ma prevede il beneficio di assegni di studio, alle condizioni e con le modalità stabilite.

Analogamente, anche la normativa relativa all'istituto dell'"alternanza scuola-lavoro", non contrasta - a dire della Corte - con quanto stabilito dalla legge statale, limitandosi a ripeterne sinteticamente il contenuto definitorio, senza porre principî o regole ulteriori e non mettendo in discussione la competenza statale nel definire gli istituti generali e fondamentali dell'istruzione, i quali vengono soltanto assunti a base della legislazione regionale. *Idem* dicasi per le norme sulle finalità

della scuola dell'infanzia e sulla definizione dell'educazione degli adulti.

La disposizione denunciata in materia di scuola dell'infanzia non si propone di fornire la definizione del relativo percorso, ma si modula su quanto già disciplinato dalla legge statale, senza porre in discussione la competenza dello Stato nel definire gli istituti generali e fondamentali sull'istruzione.

Anche la parte della normativa regionale sull'”educazione degli adulti” si innesta nell'ambito della normativa statale e con gli orientamenti comunitari.

In tema di integrazione fra istruzione e formazione professionale, ricordato il riconoscimento che in materia sussista comunque la competenza legislativa regionale, la Corte non trova contrasto della norma regionale impugnata con quanto previsto in materia dalla legge statale. Il significato della disposizione regionale denunciata - ritiene - non è quello di inibire o rendere più difficile il passaggio tra i sistemi di istruzione e formazione professionale agli studenti che provengono da percorsi non integrati. Il senso da ascriversi alla norma è soltanto quello di individuare, come base preferibile per il riconoscimento e per reali, e non solo teoriche, possibilità di passaggio, proprio l'istituto dell'integrazione dei sistemi, senza perciò eliminare altre forme legali di riconoscimento e, specialmente, di crediti.

Infondata ritiene la Corte anche la censura della norma che prevede che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approvi, tra l'altro, i “criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche.

Richiamando la sentenza n. 13/2004 laddove esclude che il legislatore costituzionale del 2001 “abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita” la Corte ritiene la disposizione regionale da ascriversi all'esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di istruzione, riguardando in particolare il settore della programmazione scolastica.

Sentenza n. 35/2005

(ricorso della Regione e di Autonomie speciali su legge dello Stato - finanziaria 2003)

coordinamento della finanza pubblica

coordinamento informativo
principio di leale collaborazione
intese, accordi e pareri
regolazione e coordinamento tecnico

La Corte dichiara la costituzionalità delle norme contenute nella legge finanziaria che pongono obblighi di comunicazione alle Regioni, perché riconducibili al coordinamento della finanza pubblica ed al coordinamento informativo.

La Corte giudica della costituzionalità di talune norme della legge finanziaria concernenti l'attività di acquisizione, da parte del Ministero dell'economia, delle informazioni concernenti la gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, nonché la determinazione con decreti ministeriali delle caratteristiche nella rappresentazione dei dati contabili e delle modalità di invio dei bilanci.

La Corte dichiara la costituzionalità delle norme impugnate.

Per quanto concerne gli obblighi posti alle autonomie territoriali, la Corte ne rinviene il fondamento nella competenza legislativa concorrente in tema di "coordinamento della finanza pubblica"; materia che (sentenza n. 36/2004) legittima l'imposizione di vincoli agli enti locali quando lo rendano necessario ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (comprensivi, dunque, della cosiddetta "finanza pubblica allargata"), a loro volta condizionati dagli obblighi comunitari derivanti, in via diretta (art. 104 TCE) o mediata (alla stregua del cosiddetto 'Patto di stabilità interno'), dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Il denunciato carattere puntuale (di dettaglio) della disciplina statale "può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo", ed il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento postula che "a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento", per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, "possa essere concretamente realizzata" (sentenza n. 376/2003). Da ciò l'infondatezza delle censure proposte dalla Regione Valle d'Aosta.

Per quanto riguarda la predisposizione di modalità uniformi per la codificazione di dati e la trasmissione dei bilanci, viene invece in rilievo

la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di coordinamento statistico ed informatico, dove ben può esplicarsi la potestà regolamentare. In tale ambito, poi, il rispetto del principio di leale collaborazione la previsione di un parere (e non di una intesa) della Conferenza unificata, al contrario, appare del tutto idonea ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, tanto più in considerazione della natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale. La Corte aggiunge infine che la previsione di obblighi informativi è di per sé inidonea a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantita (sentenza n. 376/2003).

Sentenza n. 36/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003 e legge finanziaria 2004)

tutela della salute federalismo fiscale

La Corte dichiara la costituzionalità delle norme contenute nella legge finanziaria 2003 e nella legge finanziaria 2004 che disciplinano gli adempimenti regionali per accedere al finanziamento del servizio sanitario.

La Corte giudica delle costituzionalità di talune norme contenute nella legge finanziaria 2003, nonché nella legge finanziaria 2004, che subordinano l'accesso delle Regioni all'adeguamento del finanziamento del servizio sanitario nazionale all'adozione di determinati provvedimenti.

La Corte considera il quadro della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute (sentenza n. 329/2003) specialmente nell'ambito di quegli obiettivi di finanza pubblica, al cui rispetto sono tenute Regioni e Province autonome. La Corte ricostruisce il complesso ed articolato quadro normativo, dal quale vede emergere costante il carattere "incentivante" del finanziamento statale ai fini del conseguimento degli obiettivi di programmazione sanitaria, in conformità ad un consolidato schema - perdurando l'attuale regime transitorio di applicazione dell'art. 119 della Costituzione (sentenza n. 36/2004) - di regolazione finanziaria tra Stato e Regioni nel

settore sanitario: alla Corte non risulta, sotto questo profilo, alcun contrasto di tale disciplina con le norme costituzionali.

Nella disposizione che subordina l'accesso delle Regioni al finanziamento alla condizione che siano almeno significativamente contenute le liste di attesa, mediante - tra l'altro - lo svolgimento degli accertamenti per i sette giorni della settimana, la Corte - valutato il quadro d'insieme - non vede obblighi lesivi della competenza legislativa regionale, ma proprio la prefissione di un principio in termini di risultato, che lascia alla discrezionalità delle Regioni la scelta delle misure organizzative più appropriate per la realizzazione degli scopi indicati. La Corte ritiene evidente che l'individuazione delle prestazioni essenziali, cui hanno diritto gli assistiti del servizio sanitario nazionale, rientra tra i compiti specifici del legislatore statale, anche per rendere confrontabili, nell'ambito dell'unitarietà del servizio sanitario, le prestazioni rese (sentenze n. 507/2000 e n. 63/2000). Né, a dire della Corte, la norma vincola l'autonomia regionale nel settore dell'organizzazione sanitaria, tenendo presente (sentenza n. 88/2003) il ruolo determinante assunto dagli accordi in materia, dove si riscontrano iniziative dirette al conseguimento di tali obiettivi, senza maggiori oneri per lo Stato e neppure per le Regioni.

La Corte dichiara infine la costituzionalità della norma che subordina l'accesso delle Regioni al finanziamento alla condizione che esse adottino provvedimenti diretti a prevedere la decadenza automatica dei direttori generali, sulla base di una motivazione che vede in parte inammissibile ed in parte infondata la questione: inammissibile, in quanto investe parametri costituzionali, che non riguardano la tutela della sfera di autonomia regionale (sentenze n. 345/2004 e 196/2004); infondata perché la norma non può essere considerata, per il suo tenore letterale, come impositiva di un obbligo cogente, che elimini in materia ogni spazio di autonomia legislativa ed organizzativa regionale, ritenendosi che al legislatore regionale competa comunque determinare i presupposti sostanziali e le forme procedurali per infliggere la predetta sanzione ai direttori generali. La norma deve essere letta come recante un principio che "sollecita" le Regioni a configurare, per le ipotesi di mancato conseguimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie, un'apposita disciplina relativa all'irrogazione della misura della decadenza dei rispettivi direttori generali.

La Corte infine esclude che la disciplina degli oneri organizzativi delle iniziative "promozionali" delle imprese farmaceutiche - volta a contenere la spesa farmaceutica a carico del servizio sanitario nazionale -

possa pregiudicare in alcun modo l'autonomia organizzativa della Regione ricorrente.

Sentenza n. 37/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

ordinamento e organizzazione amministrativa statale istruzione

La Corte dichiara la costituzionalità delle norme contenute nella legge finanziaria che dispongono misure di contenimento della spesa del personale ATA (statale) e sull'orario di servizio dei docenti.

La Corte giudica della costituzionalità di talune norme in materia scolastica contenute nella legge finanziaria 2003, dichiarandole costituzionali.

Per quanto concerne una serie di norme eterogenee la Corte dichiara l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione.

Per quanto concerne la norma che rimette ad un decreto ministeriale i criteri e i parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici - ai fini del conseguimento di una riduzione numerica della dotazione organica - la Corte osserva come si tratti di personale (ATA) alle dipendenze dello Stato, in un intervento dunque ascrivibile alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, di competenza esclusiva statale.

Riguardo alla disciplina delle modalità di riconduzione dell'orario di insegnamento dei docenti a quello obbligatorio di servizio, la Corte lo ritiene un principio al quale devono attenersi le istituzioni scolastiche, ancorché dotate di autonomia (sentenza n. 13/2004). La Corte prescinde dalla questione se le Regioni possano far valere la violazione dell'autonomia scolastica, ma esclude che questa possa in ogni caso risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, posto che essa richiede soltanto che siano lasciati adeguati spazi che le leggi statali e regionali non possono pregiudicare.

Ordinanza n. 40/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

Pronuncia non di merito: la Corte dichiara estinto il processo per rinuncia del Governo al ricorso relativo alla legge della Regione in materia di lavori pubblici di interesse regionale e costruzioni in zone sismiche.

Sentenza n. 50/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

principi fondamentali
tutela del lavoro
livelli essenziali
tutela della concorrenza
ordinamento civile
giurisdizione e norme processuali
sanzioni amministrative
immigrazione
funzioni amministrative
principio di continuità
libera circolazione
previdenza sociale
principio di sussidiarietà
formazione professionale
apprendistato
finanziamenti statali

La Corte dichiara la costituzionalità di numerose norme contenute nella legge dello Stato (“legge Biagi”) in materia di lavoro perché riconducibili alla competenza dello Stato sull’ordinamento civile che comprende anche la disciplina del rapporto di lavoro.

La Corte dichiara l’incostituzionalità della norma statale che disciplina le assunzioni dei lavoratori disabili per eccesso di delega. Dichiara altresì l’incostituzionalità della normativa statale in materia di formazione professionale.

La Corte giudica della costituzionalità della c.d. “legge Biagi” e dei relativi decreti di attuazione, questi ultimi con le successive modifiche.

Preliminarmente la Corte si è soffermata a valutare la costituzionalità dell’uso della delegazione legislativa per stabilire i

principi fondamentali in materie di competenza legislativa concorrente, sulla base del presupposto che l'atto delegato - che si basa su principi - non potrebbe essere che di dettaglio, con conseguente intromissione nella sfera di competenza della Regione. La Corte ha ricordato il proprio orientamento secondo cui le Regioni possono addurre soltanto la lesione delle loro attribuzioni legislative da parte dello Stato e non anche la violazione di qualsiasi precetto costituzionale. Parametri diversi da quelli di cui agli articoli 117, 118 e 119 Cost., potranno essere evocati solo se attinenti ad una esclusione o limitazione dei poteri regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 503/2000, n. 274/2003 e, più di recente, n. 4/2004, n. 6/2004 e n. 196/2004).

La nozione di "principio fondamentale", che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le "materie" hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. E' il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni.

Il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi e quella di principi fondamentali della materia non può essere - dice la Corte - stabilito una volta per tutte. Di ciò la Consulta trova conferma nella sentenza n. 359/1993, secondo cui in una legge delegata ben potevano essere stabiliti i principi fondamentali, "stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai "principi e criteri direttivi" (affermazioni non smentite dalle sentenze n. 303/2003 e n. 280/2004).

La lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso della delega, ma dall'aver eventualmente esorbitato il legislatore delegante o il legislatore delegato.

La Corte passa poi ad un esame dal punto di vista contenutistico, identificando le materie coinvolte. In primo luogo la Corte non dubita che la materia tutela e sicurezza del lavoro - di competenza concorrente - comprende la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento: occorre però aggiungere che, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, mentre

la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi statali per la tutela della concorrenza.

All'ordinamento civile (sentenza n. 359/2003) la Corte ascrive i contratti a contenuto formativo, tradizionalmente definiti a causa mista, in quanto rientrano nell'ampia categoria dei contratti di lavoro. Per la composizione di eventuali interferenze - con materie come l'istruzione e formazione professionale, spettante alle Regioni - la composizione (in assenza di un esplicito criterio previsto dalla Costituzione) può avvenire con l'adozione del principio di leale collaborazione (che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni), ma anche quello della prevalenza (v. sentenza n. 370/2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre.

La maggior parte delle disposizioni dell'articolato complesso normativo sono state dichiarate legittime perché riconducibili alla competenza dello Stato sull'ordinamento civile che comprende anche la disciplina del rapporto di lavoro. I rilievi regionali tendenti a eccepire l'incostituzionalità di norme di dettaglio fondate sulla materia a competenza concorrente (in alcuni casi è stata anche evocata la competenza statale in materia di giurisdizione e norme processuali, a proposito del valore probatorio del contratto di lavoro certificato) della tutela del lavoro non sono stati ritenuti fondati.

La Corte ribadisce anche che la competenza a disciplinare un apparato sanzionatorio va attribuita secondo le norme che regolano la materia cui le sanzioni si riferiscono, trattandosi nella specie di competenza concorrente (tutela e sicurezza del lavoro), allo Stato compete determinare i principi fondamentali e tra questi ultimi va inclusa la prescrizione che il nuovo apparato dovrà contenere sanzioni amministrative. In materia di coordinamento informatico la Corte rileva disposizioni che coinvolgono le Regioni.

Secondo la Corte la conciliazione delle controversie di lavoro, nella quale le funzioni amministrative sono strettamente strumentali, non rientra nella materia della tutela e sicurezza del lavoro, bensì in quella dell'ordinamento civile, in quanto concernente la definizione transattiva delle controversie stesse, ed in quella della giurisdizione e norme processuali per l'incidenza che la previsione e la regolamentazione del tentativo di componimento bonario delle liti possono avere sullo svolgimento del processo.

La normativa sui flussi di entrata dei lavoratori extracomunitari viene ascritta dalla Corte alla competenza statale sull'immigrazione.

Riguardo alla norma impugnata che prevede il mantenimento da parte delle province di funzioni amministrative in tema di tutela e sicurezza del lavoro, la Corte riconosce che l'allocazione delle funzioni amministrative in tali materie, di competenza concorrente, non spetta, in linea di principio, allo Stato. Tuttavia (sentenza n. 13/2004), per funzioni e servizi pubblici la cui interruzione comporterebbe un non sacrificio di diritti - ipotesi ritenuta non possibile - le funzioni possono continuare a svolgersi secondo le disposizioni vigenti fino alla nuova disciplina regionale: in questo senso è legittimo mantenere in capo alle Province le funzioni, ma senza precludere la possibilità di diverse discipline da parte delle Regioni.

Richiamata la sentenza n. 388/2004 ed avuto riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, la Corte osserva che se il collocamento, ed in genere le attività atte a favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, non sono più riservate alle strutture pubbliche ma aperte ai privati, ebbene, dall'angolo visuale dei soggetti che la svolgono, l'attività di intermediazione nella sua più ampia accezione può costituire oggetto di normale attività imprenditoriale ed è perciò soggetta anche alle norme che tutelano la concorrenza. Per altri aspetti, poi, rilevano materie attinenti al regime sanzionatorio civilistico e penalistico che rientrano in competenze esclusive dello Stato.

La scelta di un unico regime autorizzatorio o di accreditamento per l'intermediazione viene ritenuta idonea a dar luogo alla formulazione di un principio fondamentale, sul quale basare la disciplina della complessa materia, in correlazione all'esigenza che il mercato del lavoro abbia dimensioni almeno nazionali, radicata nel precetto dell'art. 120, primo comma, Cost., la cui osservanza costituisce la premessa perché siano garantiti anche altri interessi costituzionalmente protetti, quali quelli inerenti alle prestazioni essenziali per la realizzazione del diritto al lavoro, da un lato, ed allo svolgimento di attività che possono avere natura economica in regime di concorrenza, dall'altro. La previsione di ambiti regionali del mercato del lavoro è così ausiliaria e complementare rispetto al mercato nazionale. Connessa a questo ambito è la scelta dell'albo delle agenzie per il lavoro, che possono svolgere la loro attività sull'intero territorio nazionale: ne consegue che la relativa disciplina, ancorché in parte riguardi attività amministrative, è coesistente ai principi

fondamentali suindicati. Analogamente viene ritenuto un principio fondamentale la previsione, in tale ambito, di una convenzione - quadro.

La disciplina dei fondi in cui i soggetti, autorizzati alla somministrazione di lavoro, devono versare contributi, sia per l'origine e quantificazione delle somme, sia per una parte della loro destinazione, viene ritenuta dalla Corte essenzialmente di carattere previdenziale, che soltanto eventualmente e in modo marginale può farsi rientrare nella tutela e sicurezza del lavoro. La prevalenza e soprattutto l'indefettibilità della natura previdenziale del fondo a fronte di altre destinazioni eventuali delle risorse, il carattere nazionale del medesimo, la necessità di tener conto della "sostenibilità finanziaria complessiva del sistema", giustificano così l'attrazione alle competenze statali anche di funzioni amministrative (sentenza n. 303/2003).

Un *obiter dictum* può essere segnalato (a proposito di norme cedevoli): si tratta della norma in cui il legislatore prevede un regime transitorio "fino alla data di entrata in vigore di norme regionali che disciplinino la materia", espressamente così riconoscendo - secondo la Regione ricorrente - la competenza regionale. A tal proposito, la Corte sembra far prevalere la considerazione per cui lo Stato è intervenuto a pieno titolo su materie di sua competenza (in tema di regime privatistico o previdenziale), sicché non è a ciò che può riferirsi il rinvio ad una futura legislazione regionale; il giudice delle leggi osserva tuttavia contestualmente che non può essere una legge ordinaria a modificare l'assetto costituzionale del riparto delle competenze legislative.

In materia di formazione professionale, la Corte chiarisce che le molteplici interferenze di materie diverse non consentono la loro risoluzione sulla base di rigidi criteri. Pertanto talune norme statali sono costituzionali perché conformi al principio di leale collaborazione che deve operare in casi di diverse competenze interferenti tra loro.

La competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda infatti la istruzione e la formazione professionale pubbliche, impartite negli istituti scolastici o in strutture proprie o in organismi privati convenzionati. Ma la disciplina della istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale - con riguardo alla causa mista propria dei contratti a contenuto formativo - non è compresa nelle competenze regionali. La formazione aziendale rientra nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile. L'evoluzione poi - anche in riferimento alla formazione continua - dei

contratti a contenuto formativo ha portato ad un collegamento permanente tra i relativi schemi contrattuali (in particolare dell'apprendistato) e l'ordinamento dell'istruzione; materia la cui attribuzione è particolare, suddivisa com'è tra la competenza statale, concorrente e l'autonomia delle istituzioni scolastiche (sentenza n. 13/2004).

In questo contesto la Corte rinviene poi taluni "principi di carattere generale" estranei alla competenza regionale (così la valorizzazione formativa in azienda) e comunque non lesivi.

Le norme poi che pongono limiti quantitativi alle imprese nelle assunzioni di apprendisti rientrano nella tutela del lavoro, materia di competenza concorrente, in relazione alla quale stabiliscono principi fondamentali.

La Corte dichiara invece l'incostituzionalità di due disposizioni.

La prima norma cancellata disciplina le assunzioni dei lavoratori disabili, prevedendo che in caso di somministrazione di lavoro, non si applichi la disciplina in tema di assunzioni obbligatorie e che i lavoratori somministrati non vengano computati ai fini dell'obbligo di assunzione di una percentuale di disabili. Poiché nessuna disposizione della legge delega prevede tale deroga, la norma è stata dichiarata incostituzionale per eccesso di delega (art. 76 Cost.)

La seconda norma espunta disciplinava i tirocini estivi di orientamento, senza alcun collegamento con i rapporti di lavoro e senza essere preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni: pertanto è stata ritenuta attinente alla formazione professionale e, quindi, di competenza esclusiva delle Regioni.

Rispetto ad altre contestazioni al complesso della legge Biagi, è stata dichiarata cessata la materia del contendere, in conseguenza delle modifiche apportate al decreto numero 276 dal successivo decreto legislativo correttivo numero 251 del 2004.

Sentenza n. 51/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

formazione professionale
apprendistato
principio di leale collaborazione
intese, accordi e pareri
previdenza sociale

ordinamento civile
finanziamenti statali
tutela del lavoro

La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma statale - contenuta nella legge finanziaria 2003 - che stanziava finanziamenti in materia di formazione professionale, di competenza regionale residuale.

La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma statale - contenuta nella legge finanziaria 2003 - in tema di associazioni nazionali che svolgono attività di formazione, nella parte in cui non prevede strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni.

La Corte dichiara la costituzionalità della norma statale - contenuta nella legge finanziaria 2003 - in materia di apprendistato quando risulta in concreto soddisfatto il coinvolgimento della Regione.

La Corte giudica della costituzionalità di talune norme contenute nella legge finanziaria 2003, disciplinanti rispettivamente il "Finanziamento di interventi per la formazione professionale" ed i "Fondi interprofessionali per la formazione continua".

La norma impugnata disciplina interventi destinati alla formazione professionale: questa materia appartiene alla competenza residuale delle Regioni (v. sentenza n. 13/2004). Al riguardo è decisiva, quale che sia la destinazione del finanziamento (mera contribuzione per spese generali di amministrazione a favore degli enti privati che gestiscono attività formative), l'inerenza della normativa statale impugnata ad una materia (la formazione professionale) devoluta alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

La Corte ripercorre la sua articolata giurisprudenza in tema di finanziamenti disposti da leggi statali in favore di soggetti pubblici o privati (mediante la costituzione di appositi fondi o il rifinanziamento di fondi già esistenti). Essa ricorda che - dopo la riforma costituzionale del 2001 ed in attesa della sua completa attuazione (cfr. sentenze nn. 320/2004 e 37/2004) - l'art. 119 della Costituzione pone, sin d'ora, al legislatore statale precisi limiti in tema di finanziamento di funzioni spettanti al sistema delle autonomie (sentenza n. 423/2004).

Anzitutto non è consentita l'erogazione di nuovi finanziamenti a destinazione vincolata in materie spettanti alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle Regioni (sentenze n. 16/2004 e n. 370/2003). Infatti il ricorso a questo tipo di finanziamento può divenire

uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

In secondo luogo (sentenza n. 320/2004) la Corte ribadisce il divieto che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze" (sentenze n. 320/2004, n. 423/2004 e n. 424/2004).

In materia di apprendistato la Corte ricorda quanto affermato nella sentenza n. 50/2005 circa la sua collocazione all'incrocio di una pluralità di competenze: esclusive dello Stato (ordinamento civile), residuali delle Regioni (formazione professionale), concorrenti di Stato e Regioni (tutela del lavoro, istruzione). Poiché le molteplici interferenze non consentono la soluzione delle questioni sulla base di criteri rigidi, la riserva alla competenza legislativa regionale della materia "formazione professionale" non può escludere la competenza dello Stato a disciplinare l'apprendistato per i profili inerenti a materie di sua competenza. Pertanto non è incostituzionale la previsione di una quota di finanziamento "per le attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato anche se svolte oltre il compimento del diciottesimo anno di età", trattandosi di iniziative di formazione esterne all'azienda.

Un tale intervento legislativo dello Stato - proprio perché incidente su plurime competenze - deve prevedere strumenti idonei a garantire una leale collaborazione con le Regioni. Nella specie, l'esigenza del coinvolgimento delle Regioni non può che riguardare la ripartizione fra di esse dei fondi da erogare in tale anno. Questo coinvolgimento delle Regioni si è di fatto concretamente realizzato (pur se non nella forma più pregnante costituita dall'intesa), in quanto la ripartizione è stata attuata previo parere favorevole del "Coordinamento tecnico regioni per la formazione professionale e il lavoro".

Dichiara invece l'incostituzionalità della norma sui "fondi interprofessionali per la formazione continua". Tali fondi - riassume la Corte - (a) hanno carattere nazionale (pur se possono articolarsi regionalmente o territorialmente) e sono istituiti da soggetti privati attivi sul piano nazionale; (b) possono essere istituiti e agire come soggetto di

diritto privato. Dal punto di vista funzionale, (c) tali soggetti gestiscono i contributi dovuti dai datori di lavoro ad essi aderenti, ai sensi della legislazione in materia di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione. Ne discende che, le forme di costituzione di cui *sub* (a) e (b) incidono sulla materia dell'ordinamento civile" spettante alla competenza esclusiva dello Stato; l'attività indicata *sub* (c) incide nella materia della "previdenza sociale", devoluta anch'essa alla medesima competenza esclusiva. Perciò la riserva alla competenza legislativa regionale residuale della "formazione professionale" non può precludere allo Stato la competenza a disciplinare la facoltà di soggetti privati di istituire fondi operanti sull'intero territorio nazionale. Anche in questo caso, un tale intervento legislativo dello Stato - a tutela di interessi specificamente attinenti a materie attribuite alla sua competenza legislativa esclusiva - deve rispettare la sfera di competenza legislativa spettante alle Regioni in via residuale (o, eventualmente, concorrente), il che la Corte non riscontra nella specie, essendo la normativa impugnata strutturata come se dovesse disciplinare una materia integralmente devoluta alla competenza esclusiva dello Stato, lasciando le Regioni sullo sfondo e prendendo in considerazione le loro competenze solo per proclamare un generico intento di "coerenza con la programmazione regionale".

Il legislatore statale può prevedere che le organizzazioni sindacali possano istituire fondi interprofessionali di formazione continua, a carattere nazionale e regolarli, ma dovrà contestualmente rispettare la competenza legislativa delle Regioni a disciplinare il concreto svolgimento sul loro territorio delle attività di formazione professionale, e in particolare prevedere strumenti idonei a garantire al riguardo una leale collaborazione fra Stato e Regioni, il che - non avvenendo nella circostanza - comporta la dichiarazione di incostituzionalità della norma impugnata, nei termini descritti.

Sentenza n. 62/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato)

(ricorso del Governo su legge della Regione e della Regione Sardegna)

**governo del territorio
ambiente e beni culturali
tutela della salute**

standard regionali più rigorosi
autonomie speciali
transitorietà della normativa
norme fondamentali di riforma economico-sociale
clausola del miglior trattamento
interesse unitario/disciplina uniforme
funzioni amministrative
principio di sussidiarietà
principio di proporzionalità ed adeguatezza
intese, accordi e pareri
competenza legislativa primaria

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione Sardegna che disciplina in modo preclusivo la presenza nel territorio regionale di sostanze radioattive, perché invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente ed ostacola la libera circolazione fra le Regioni.

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge dello Stato che non prevede idonee forme di partecipazione della Regione nel cui territorio l'impianto di smaltimento di rifiuti pericolosi debba essere realizzato.

La Corte giudica insieme delle leggi regionali che dichiarano il proprio territorio denuclearizzato” precludendolo al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori, e del decreto legge (e relativa legge di conversione), che prevede un Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi e le competenze e le procedure per la sua realizzazione.

La Corte non rinviene un fondamento per la legge della Regione a statuto speciale, né in questo né nella Costituzione. Non la competenza legislativa primaria in materia di “edilizia ed urbanistica”, che non comprende ogni disciplina di tutela ambientale, e deve comunque esercitarsi - quando si tratti di ambiti in cui le Regioni ordinarie non abbiano acquisito maggiori competenze (cfr. sentenza n. 536/2002) - nei limiti delle norme fondamentali di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali e comunitari. Per quanto riguarda la disciplina ambientale, non solo le Regioni ordinarie non hanno acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle Regioni speciali, ma, al contrario, una competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è stata espressamente riconosciuta allo Stato, sia pure in

termini che non escludono il concorso di normative delle Regioni, (*cf.* sentenze n. 407/2002, n. 307/2003, n. 312/2003, n. 259/2004). Profili di competenza nel campo della tutela della salute non possono consentire, in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi che pregiudichino, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale (*cf.* sentenza n. 307/2003), il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio, come avverrebbe in caso di difficoltà a provvedere correttamente allo smaltimento di rifiuti radioattivi.

Alle Regioni, sia ad autonomia ordinaria sia ad autonomia speciale, è sempre interdetto adottare misure di ogni genere capaci di ostacolare “in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni” (art. 120, primo comma, Cost.). Il problema dello smaltimento dei rifiuti pericolosi non può essere risolto sulla base di un criterio di “autosufficienza” delle singole Regioni (sentenza n. 505/2002). La transitorietà della disciplina non varrebbe a giustificarla sul piano costituzionale, una volta che si riscontri che essa viòla limiti imposti dalla Costituzione.

La legge regionale che disciplina in modo preclusivo la presenza e lo stesso transito, nel territorio regionale, di sostanze radioattive è incostituzionale perché invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e viòla il vincolo che vieta ogni misura atta a ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni.

Per quanto riguarda il decreto-legge, la Corte preliminarmente rigetta la censura rivolta alla violazione dell’art. 77 della Costituzione, non essendo evidente la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza (*cf.* sentenza n. 6/2004).

La competenza statale in tema di tutela dell’ambiente - osserva la Corte - dà legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi.

Se è ben vero che tale competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, anche perseguendo finalità di tutela ambientale (*cf.* sentenze n. 407/2002, n. 307/2003 e n. 259/2004), ciò non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi a stabilire solo norme di principio, lasciando sempre spazio ad una ulteriore normativa regionale.

L’attribuzione delle funzioni amministrative il cui esercizio sia necessario per realizzare interventi di rilievo nazionale può essere disposta

dalla legge statale, nell'esercizio della competenza in materia ambientale, e in base ai criteri generali dettati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, vale a dire ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Quindi, la localizzazione di un unico impianto destinato a consentire lo smaltimento dei rifiuti radioattivi pericolosi può richiedere l'attribuzione della competenza ad organi statali.

Tuttavia, quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l'uso del territorio, l'intreccio con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio e con gli interessi delle popolazioni impone che siano adottate opportune forme di collaborazione con le Regioni (*cf.* sentenza n. 303/2003), il cui livello ed i cui strumenti possono essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e di esigenze unitarie che devono essere soddisfatte.

Nella specie, i procedimenti configurati dal decreto legge impugnato concernono sia la individuazione del sito in cui collocare il Deposito, sia la concreta localizzazione e la realizzazione dell'impianto.

Sotto il primo profilo è corretto il coinvolgimento, che il decreto legge attua, delle Regioni e delle autonomie locali nel loro insieme, attraverso la Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, chiamata a cercare l'intesa. Ove l'intesa non venga raggiunta, lo Stato deve essere posto in condizioni di assicurare egualmente la soddisfazione dell'interesse unitario di livello ultraregionale. Correttamente, in caso di mancata intesa, la individuazione del sito è perciò rimessa, secondo uno schema usuale, ad un provvedimento adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, e dunque col coinvolgimento del massimo organo politico-amministrativo, che assicura il livello adeguato di relazione fra organi centrali e autonomie regionali costituzionalmente garantite. Parimenti appare idonea ad assicurare la tutela degli interessi degli enti territoriali la composizione della apposita Commissione tecnico-scientifica incaricata di fornire pareri e studi.

Quando però, una volta individuato il sito, si debba provvedere alla specifica localizzazione e alla realizzazione dell'impianto, l'interesse territoriale da prendere in considerazione è quello della singola Regione nel cui territorio l'opera è destinata ad essere ubicata, non bastando più il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, il cui intervento non può essere considerato sostitutivo di quello, costituzionalmente necessario, della singola Regione interessata (*cf.* sentenze n. 338/1994, n. 242/1997, n. 303/2003 e n. 6/2004). Il decreto legge impugnato è

incostituzionale sotto questo aspetto, prevedendo che alla “validazione” del sito provveda il Consiglio dei ministri, sulla base degli studi della Commissione tecnico-scientifica, e sentiti i soli pareri di enti nazionali. E’ dunque necessario che siano previste forme di partecipazione al procedimento della Regione interessata, fermo restando che in caso di dissenso irrimediabile possono essere previsti meccanismi di deliberazione definitiva da parte di organi statali, con adeguate garanzie procedurali. Le norme in questione sono così dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui non prevedono idonee forme di partecipazione al procedimento da parte della Regione nel cui territorio l’opera sia destinata ad essere realizzata.

La Corte dichiara invece la costituzionalità della norma in base alla quale il Commissario straordinario è autorizzato ad adottare, anche in sostituzione dei soggetti competenti, tutti i provvedimenti e gli atti di qualsiasi natura necessari alla progettazione, all’istruttoria, all’affidamento e alla realizzazione del Deposito nazionale, prevedendosi, in caso di competenza regionale, che il Commissario, decorso un termine, provveda in sostituzione e comunichi i provvedimenti al Presidente della Regione, il quale, entro quindici giorni, può disporre la sospensione, anche provvedendo diversamente.

Sentenza n. 64/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

coordinamento della finanza pubblica patto di stabilità controlli della Corte dei Conti principi fondamentali

La Corte dichiara la costituzionalità della norma della legge dello Stato che impone obblighi di trasmissione alle Regioni di propri specifici documenti di rilievo finanziario quale espressione di un principio fondamentale in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica”.

La Corte giudica della costituzionalità della norma contenuta nella legge finanziaria del 2003, che stabilisce in modo specifico che i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle

amministrazioni pubbliche sono trasmessi agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti.

La Corte dichiara la costituzionalità della norma contestata che ritiene essere espressione di un principio fondamentale in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica” (materia la cui competenza è ripartita tra Stato e Regioni), tendente a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno.

La Corte richiama la propria giurisprudenza in materia di competenza statale nell'imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, pur se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti, da ciò facendo derivare la legittimità della trasmissione a fini di controllo al Ministero dell'economia da parte di regioni, province e comuni, di informazioni relative ad incassi e pagamenti effettuati (sentenza n. 36/2004): se è legittima la previsione di un'ingerenza nell'attività di Regioni, a maggior ragione deve ritenersi legittimo - valuta la Corte - il controllo svolto da un organo terzo quale è la Corte dei conti.

Seppure i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione, ciò non esclude la legittimità dei c.d. controlli interni e dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, riconosciuta dalla Corte costituzionale sulla base di norme costituzionali diverse da quelle abrogate, fra le quali proprio l'art. 97 della Costituzione, invocato - ma senza fondamento - quale ulteriore parametro con il quale contrasterebbe la norma impugnata.

Sentenza n. 65/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione Sardegna)

**lavori pubblici
autonomie speciali
appalti e gare**

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara l'inammissibilità del ricorso relativo alla legge della Regione Sardegna che detta norme in materia di

qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito regionale.

Sentenza n. 70/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2004)

**governo del territorio
ordinamento penale
standard regionali più rigorosi**

La Corte dichiara la costituzionalità della norma statale - contenuta nella legge finanziaria 2004 - che estende l'ambito del condono edilizio, trattandosi di materia penale.

La Corte giudica della legittimità di talune disposizioni della legge finanziaria 2004, in particolare di quella che - modificando la precedente normativa, oggetto della sentenza n. 196/2004 - estende l'ambito del condono edilizio.

Per le stesse motivazioni di cui alla sentenza n. 196/2004, la norma viene ritenuta conforme a Costituzione, posto che - seppure la disciplina del condono edilizio deve ritenersi riconducibile alla materia "governo del territorio" - solo al legislatore statale spetta il potere di incidere sulla sanzionabilità penale, ed a quest'ultimo va dunque riconosciuta la discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità. Solo alla legge statale la Corte ha ritenuto che spetti l'individuazione della portata massima del condono edilizio straordinario. Non può essere quindi riconosciuta alle Regioni la potestà di rimuovere i limiti massimi di ampiezza del condono individuati dal legislatore statale, cui spetta definire le tipologie di opere insuscettibili di sanatoria.

Sentenza n. 71/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2004)

**governo del territorio
ordinamento penale
federalismo fiscale
finanziamenti statali**

La Corte dichiara l'inammissibilità del ricorso della Regione sulla norma statale - contenuta nella legge finanziaria 2004 - che abroga le norme di finanziamento di alcuni interventi conseguenti al condono edilizio, trattandosi di materia su cui la Regione può disporre con propria legge.

La Corte giudica della legittimità di talune disposizioni della legge finanziaria 2004, in particolare di quella che - modificando la precedente normativa, oggetto della sentenza n. 196/2004 - abroga le disposizioni che disponevano interventi finanziari, facendo venir meno le risorse finalizzate all'attuazione degli interventi di riqualificazione resi necessari dal condono edilizio.

Per le motivazioni di cui alla sentenza n. 196/2004, il ricorso viene dichiarato inammissibile, essendo stato riconosciuto alle Regioni il potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio e rientrando nel potere delle Regioni determinare - entro limiti fissati dalla legge statale - tipologie ed entità degli abusi condonabili. Tale potere è congiunto alla possibilità per la legge regionale di incrementare la misura dell'oblazione, e la misura degli oneri di concessione: la Regione può dunque valutare le conseguenze del condono sulle finanze regionali e locali e determinare, anche in ragione delle risorse necessarie agli eventuali interventi di riqualificazione, l'ampiezza della sanatoria (potere nel caso di specie già esercitato dalla Regione ricorrente).

Sentenza n. 72/2005

(conflitto di attribuzione tra Regione siciliana e Stato)

Pronuncia non di merito per l'inidoneità dell'atto ritenuto provvisorio e non lesivo sulla spettanza del potere: ivi si prevedeva l'imputazione delle somme derivanti dalla riscossione di imposte sostitutive ad un capitolo del bilancio dello Stato, lamentandosi la sottrazione di tali importi alla Regione.

Sentenza n. 73/2005

(conflitto di attribuzione tra Regione siciliana e Stato)

Pronuncia non di merito per l'inidoneità lesiva dell'atto ritenuto meramente esecutivo a fini organizzativi: ivi si prevedeva l'imputazione

delle somme derivanti dalla riscossione del contributo unificato - ma avente natura di tributo - per le spese degli atti giudiziari ad un capitolo del bilancio dello Stato, lamentandosi la sottrazione di tali importi alla Regione.

Sentenza n. 77/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2004)

tutela della concorrenza
ambiente e beni culturali
industria
trasporto e navigazione (grandi reti)
federalismo fiscale
finanziamenti statali

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge dello Stato - finanziaria 2004 - nella parte in cui stanziava e disciplina finanziamenti ad imprese armatoriali, quindi in materia non riconducibile a competenza statale.

La Corte giudica della legittimità di talune disposizioni della legge finanziaria 2004, in particolare di quella che interviene finanziariamente a favore degli investimenti delle imprese marittime per il rinnovo e l'ammodernamento della flotta nonché per gli interventi di costruzione e trasformazione di unità navali, disponendo che con regolamento ministeriale siano "emanate le relative disposizioni attuative per la concessione dei contributi".

La Corte conferma (da ultimo sentenza n. 51/2005) che - dopo la riforma costituzionale del 2001 ed in attesa della sua completa attuazione in tema di autonomia finanziaria delle Regioni - il legislatore statale ha precisi limiti in tema di finanziamenti in materie di competenza legislativa regionale, residuale o concorrente.

In primo luogo, la legge statale non può - in tali materie - prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, che possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

In secondo luogo alla legge statale è vietato comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze.

La Corte non rinviene né una competenza esclusiva dello Stato (la “tutela dell’ambiente” è estranea o assolutamente marginale), né l’ambito della “tutela della concorrenza”, come ricostruita nelle sentenze n. 14/2004 e n. 272/2004, come intervento macroeconomico di carattere unitario, anche *de minimis*: i finanziamenti in questione sono reputati infatti inidonei “ad incidere sull’equilibrio economico generale”, essendo privi tanto del requisito soggettivo dell’”accessibilità a tutti gli operatori”, quanto di quello oggettivo dell’”impatto complessivo”. La manovra non ha portata macroeconomica, in quanto non incide sull’equilibrio economico generale, ma mira piuttosto ad incentivare, con misure di carattere straordinario e transitorio, non tutto il sistema armatoriale ma taluni investimenti effettuati dalle imprese marittime.

Essendo poi la materia “grandi reti di trasporto e navigazione” di competenza legislativa concorrente, la Corte non rinviene ambiti di competenza esclusiva dello Stato, con la conseguente illegittimità costituzionale della normativa che dispone i finanziamenti in questione.

Ordinanza n. 82/2005

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara l’inammissibilità per difetto di competenza del giudice remittente su un ricorso relativo alle procedure stabilite dalla legge ed eccepite in riferimento alla questione “stretto di Messina”.

Sentenza n. 95/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ordine pubblico e sicurezza
alimentazione
principi fondamentali

La Corte dichiara la costituzionalità delle norme regionali che eliminano l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria nel settore alimentare.

La Corte giudica delle costituzionalità di leggi regionali che eliminano l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria, escludendo (sentenza n. 162/2004) ogni fondamento della censura riferita alla competenza esclusiva statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza". La Corte ribadisce come, fin dalla sentenza n. 407/2002, tale materia sia stata correlata "all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico" (sentenze n. 428/2004, n. 162/2004 e n. 6/2004). La Corte precisa anche che il termine "ordine pubblico" utilizzato dalla Corte di cassazione in alcune pronunce concernenti l'obbligo di dotarsi del libretto sanitario sulla base della legislazione statale, ha il significato proprio della disciplina codicistica, sostanzialmente diverso da quello utilizzato dal secondo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Richiamando la sentenza n. 162/2004 - dove è stato argomentato come la disciplina igienica degli alimenti sia stata trasformata anzitutto dalla normativa comunitaria che individua sistemi diversificati, tra cui ben può la legislazione regionale scegliere - la Corte ribadisce che ciò che resta vincolante è l'autentico principio ispiratore della disciplina in esame, ossia il precetto secondo il quale la tutela igienica degli alimenti deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri.

La scelta delle Regioni di sopprimere l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria, pertanto, non determina di per sé la violazione di tale principio fondamentale, dal momento che deve comunque essere considerata implicitamente fatta salva l'applicazione del diverso sistema di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari disciplinata dai decreti legislativi previgenti.

Ordinanza n. 96/2005

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

**governo del territorio
ambiente e beni culturali
ordinamento penale**

**punto di equilibrio
autonomie speciali
enti locali**

La Corte ordina la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, per un nuovo esame dei termini delle questioni e della loro rilevanza nei giudizi a quibus alla luce della sentenza n. 196/2004 sul condono edilizio.

Ordinanza n. 103/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione siciliana)

autonomie speciali

La Corte dichiara la cessazione della materia del contendere per abrogazione di diverse ed eterogenee norme contenute in una legge della Regione.

Sentenza n. 106/2005

(ricorso del Governo su legge della Provincia autonoma di Bolzano)

**autonomie speciali
ordinamento civile
assistenza e servizi sociali**

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Provincia autonoma di Bolzano sull'assegno di mantenimento per i minori in condizioni di disagio, trattandosi di "assistenza e beneficenza", mentre dichiara l'incostituzionalità della norma in materia di surrogazione legale, che viola la competenza statale in materia di "ordinamento civile".

La Corte afferma che rientra nella competenza "legislativa esclusiva" della Provincia autonoma di Bolzano in materia di assistenza e beneficenza pubblica (*cfr.* sentenza n. 267/2003) la previsione di un'erogazione anticipata al genitore o al diverso soggetto affidatario "delle somme destinate al mantenimento del minore, qualora esse non vengano corrisposte dal genitore obbligato nei termini ed alle condizioni

stabilite dall'autorità giudiziaria". Tale forma di intervento non risponde a criteri automatici e non è prevista in favore indifferenziato di tutti i minori per i quali si verifichi una situazione di inadempimento agli obblighi di mantenimento; al contrario, richiede anzitutto l'esistenza di una situazione economica caratterizzata da un basso reddito familiare e appare quindi riconducibile alla nozione di "assistenza pubblica" e non alla diversa materia "ordinamento civile".

La Corte dichiara invece l'illegittimità della disposizione che prevede la surrogazione legale della Provincia autonoma nel credito di mantenimento a fronte del pagamento delle prestazioni assistenziali disciplinate dalla legge: poiché si tratta di un istituto del diritto civile destinato a regolare gli effetti del pagamento di una obbligazione da parte di soggetto diverso dall'obbligato, non può dubitarsi che esso rientri nella nozione di "ordinamento civile". Di conseguenza gli "altri casi previsti dalla legge", cui fa riferimento l'articolo 1203 del codice civile, non possono essere che quelli disciplinati espressamente da altra legge statale: in caso contrario verrebbe frustrata l'esigenza di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale di un modo di adempimento delle obbligazioni e dell'effetto dell'adempimento da parte di un terzo.

Sentenza n. 107/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2004)

competenza residuale
federalismo fiscale
sistema tributario e contabile dello Stato
tutela della concorrenza
turismo
industria

La Corte dichiara l'incostituzionalità del fondo per la nautica da diporto, per violazione delle competenze regionali in materia.

La Corte dichiara l'illegittimità di una norma della legge finanziaria 2004 che prevede l'istituzione di un apposito fondo, al fine di sostenere le attività dei distretti industriali della nautica da diporto mediante l'assegnazione di contributi a favore delle imprese operanti nel settore in aree con determinate caratteristiche. Premesso che non si tratta di

disposizioni di natura “parafiscale” (riconducibili quindi alla materia di competenza legislativa statale “sistema tributario e contabile dello Stato”), la Corte rileva come la peculiarità e selettività dei requisiti richiesti ai potenziali beneficiari delle c.d. misure agevolative, nonché l’esiguità delle somme globalmente stanziare escludono in radice la possibilità di qualificare le disposizioni impugnate come volte a favorire la tutela della concorrenza, intesa in senso dinamico (*cf.* sentenza n. 14/2004), ovvero anche di ricondurle alla facoltà, riconosciuta allo Stato dall’art. 119, comma quinto, Cost., di destinare risorse al fine di promuovere lo sviluppo economico, attraverso speciali interventi finanziari (*cf.* sentenze n. 370/2003, n. 16/2004 e n. 49/2004). Escludendo che le disposizioni in questione rientrino in taluna delle materie di cui all’art. 117, comma secondo, della Costituzione, la Corte ne dichiara l’illegittimità costituzionale (la Regione aveva lamentato un’interferenza illegittima in materie di competenza regionale, quali l’industria e il turismo).

Sentenza n. 108/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ambiente e beni culturali
materie trasversali e materie-valori
standard regionali più rigorosi
principi fondamentali

La Corte dichiara l’incostituzionalità della legge della Regione che disciplina le attività di cava nei parchi nazionali con standard inferiori a quelli fissati dallo Stato.

La Corte giudica della legittimità di talune norme regionali in materia di cave.

La Corte dichiara in primo luogo l’incostituzionalità della norma regionale che consente, nei parchi nazionali, interventi di ampliamento o completamento delle cave in esercizio e di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse. Richiamata la propria giurisprudenza che configura la tutela dell’ambiente come valore e non come materia - e quindi competenza non circoscritta, ma connessa e intrecciata con competenze regionali concorrenti, la Corte ritiene legittima l’adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal

legislatore statale (sentenza n. 222/2003). Se spetta allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 307/2003 e n. 407/2002), tale competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze (sentenze n. 259/2004; n. 312/2003 ; n. 303/2003).

La norma regionale impugnata deroga *in peius* rispetto agli *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale - in materia di cave all'interno dei parchi - stabiliti dalla legge statale.

Seppure la materia "cave" fosse una competenza esclusiva, osserva la Corte, quando le cave insistono in un parco, la relativa materia va ad intrecciarsi con il valore "ambiente", con l'applicazione della giurisprudenza richiamata, secondo cui, quando viene toccato tale valore, la Regione può legiferare, ma solo per fissare limiti ancor più rigorosi di tutela, né si può distinguere tra "piccole deroghe" (tollerate) e "grandi deroghe" (non tollerate).

La normativa regionale che prevede deroghe al divieto di condurre cave nelle aree naturali protette regionali non è invece incostituzionale, posto che l'adozione di regolamenti delle aree protette, secondo i criteri stabiliti con legge regionale, rientra fra i principi fondamentali per la disciplina di tali aree. La normativa regionale impugnata è altresì rispettosa dell'altro principio, consistente nella partecipazione degli enti locali interessati alla gestione dell'area protetta.

Cessa invece la materia del contendere in relazione alla nuova normativa che non prevede più la cessione a titolo gratuito al Comune dei materiali di cava eccedenti una determinata quantità.

Sentenza n. 111/2005

(ricorso incidentale su legge della Regione)

tutela della salute

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione in materia di tutela della salute che opera un non irragionevole bilanciamento con i vincoli finanziari.

La Corte giudica della legittimità della norma regionale in materia di sanità che finanzierebbe strutture accreditate di sanità privata e quelle

di sanità pubblica in differente modo, nonché di quella che riferisce ad un anno risalente, rispetto a quello di erogazione, le modalità dei rimborsi, ignorando l'effettivo andamento della domanda nel periodo intercorso.

La Corte dichiara l'inammissibilità della prima questione, sulla base di ragioni di carattere procedurale che attengono alla corretta interpretazione della norma impugnata a fronte della mancata impugnazione di altri atti normativi che su tale interpretazione inciderebbero.

La Corte dichiara poi l'infondatezza dell'altra questione, per la quale non ravvisa profili censurabili di irragionevolezza, dato che l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata e si scontra con la limitatezza delle disponibilità finanziarie. Di qui - osserva la Corte - la necessità di individuare strumenti che, pur nel rispetto di esigenze minime, di carattere primario e fondamentale, del settore sanitario, coinvolgenti il "nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito individuale della dignità umana" (sentenza n. 509/2000), operino come limite alla pienezza della tutela sanitaria degli utenti del servizio.

Sentenza n. 120/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

istruzione tutela del lavoro

La Corte dichiara la costituzionalità la legge della Regione in materia di asili nido.

La Corte giudica della legittimità del testo unico regionale in materia di educazione ed istruzione, in particolare per quanto riguarda gli asili nido, e segnatamente la loro organizzazione.

La Corte dichiara l'infondatezza delle questioni poste, richiamando la propria giurisprudenza in base alla quale la disciplina degli asili nido ricade "nell'ambito della materia dell'istruzione (...), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro" e, quindi, in materie comunque attribuite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, risultando impossibile "negare la competenza legislativa delle singole Regioni, in particolare per la individuazione di criteri per la gestione e

l'organizzazione degli asili, seppure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale” (sentenza n. 370/2003).

La Corte osserva anche che gli *standard* strutturali e qualitativi di cui alla norma impugnata non si identificano con i livelli essenziali delle prestazioni, limitandosi ad incidere sull'assetto organizzativo e gestorio degli asili nido che, come si è detto, risulta demandato alla potestà legislativa delle Regioni, e che, sotto un diverso profilo, la individuazione degli *standard* strutturali e qualitativi non può neppure, evidentemente, ricomprendersi nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione e che, dunque, presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello *lato sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale.

La Corte, infine, richiama la propria consolidata giurisprudenza secondo cui, specie nella fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore, senza che l'assenza di nuovi principi possa o debba comportare la paralisi dell'attività del legislatore regionale (sentenze n. 353/2003 e n. 282/2002).

Sentenza n. 121/2005

(conflitto di attribuzione tra Provincia autonoma di Bolzano e Governo)

La Corte dichiara l'inammissibilità del conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti del decreto del Direttore generale dello sviluppo produttivo e competitività del Ministero delle attività produttive, in materia di revoca dell'autorizzazione alla certificazione, in quanto non viene negata la competenza dalle parti, quanto contestata l'interpretazione sulla sfera di applicazione.

Ordinanza n. 127/2005

(ricorso incidentale su legge della Regione)

La Corte ordina la restituzione degli atti al giudice a quo, affinché valuti la persistente rilevanza della questione relativa a norma regionale dichiarata incostituzionale con sentenza n. 331/2003.

Sentenza n. 133/2005

(conflitto di attribuzione tra Regione Veneto e Provincia autonoma di Trento)

autonomie speciali
intese, accordi e pareri
interesse unitario/disciplina uniforme
territoriali (limiti)
principio di leale collaborazione

La Corte dichiara che non spetta alla Provincia autonoma di Trento, in difetto della necessaria previa intesa, l'esercizio delle funzioni relative alle concessioni di derivazioni di acqua pubblica che interessino anche la Regione Veneto.

La Corte esamina il ricorso della Regione Veneto, antecedente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, contro la Provincia autonoma di Trento e nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla spettanza in via esclusiva alla Provincia autonoma di Trento dell'esercizio delle funzioni relative alle concessioni di derivazioni di acqua pubblica che interessino anche la Regione Veneto, nonché delle funzioni relative alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi, in difetto della necessaria previa intesa prevista dalla legge.

La Corte ricostruisce previamente il quadro normativo sulle competenze in materia di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, ritenendo - tra l'altro - che la normativa di attuazione dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige invocata nel conflitto riguarda i rapporti tra le due Province della Regione e non può trovare applicazione nei confronti della finitima Regione Veneto. La Corte osserva che l'autonomia speciale è infatti limitata al territorio regionale, e sarebbe contrastante con l'impianto costituzionale e con i principi ad esso sottesi di parità istituzionale e di leale collaborazione tra gli enti territoriali l'attribuzione di effetti extraterritoriali ad una norma di attuazione dello statuto regionale (*cf.* sentenze n. 743/1988 e n. 55/1997). Nei casi di Regioni finitime la Corte ritiene invece necessaria l'applicazione della normativa statale che richiede l'intesa tra le Regioni interessate nonché che, in caso di mancata intesa, il provvedimento sia rimesso allo Stato. Si tratta, ritiene la Corte, di una norma che risponde ad esigenze unitarie ed al principio di leale

collaborazione, e che certamente è applicabile ai rapporti, non solo tra Regioni ordinarie, ma anche tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale, richiamando la sentenza n. 353/2001, secondo la quale “esigenze di coordinamento e di integrazione devono essere realizzate ... con uno degli ipotizzabili sistemi che assicuri effettiva parità di trattamento di tutte le Regioni e Province autonome interessate, in un giusto procedimento di partecipazione equilibrata dei medesimi soggetti”, viepiù trattandosi, come nella fattispecie, di funzioni delegate alla Provincia autonoma di Trento e non di una competenza statutaria.

La Corte pertanto dichiara che non spetta alla Provincia autonoma di Trento, in difetto della necessaria previa intesa, l’esercizio delle funzioni relative alle concessioni di derivazioni di acqua pubblica che interessino anche la Regione Veneto, con annullamento degli atti che conseguono.

Sentenza n. 134/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

agricoltura finanziamenti statali tutela della concorrenza

La Corte dichiara la costituzionalità della norma statale contenuta nella legge finanziaria 2003 che finanzia contratti di programma nei settori dell’agricoltura e della pesca.

La Corte giudica della legittimità di talune norme contenute nella legge finanziaria 2003 che disciplinano la gestione di risorse destinate al finanziamento di contratti di programma nei settori dell’agricoltura e della pesca.

La Corte non ritiene fondata la questione di costituzionalità, trattandosi di disposizioni che sostanzialmente disciplinano l’uso delle medesime risorse con le medesime finalità già oggetto di giudizio nella sentenza n. 14/2004, che ha ritenuto legittimo l’intervento finanziario dello Stato, atteso che lo stesso, per la sua dimensione nazionale e per la sua funzione di stimolo del mercato, è ascrivibile alla materia della tutela della concorrenza.

La Corte conferma il proprio indirizzo anche in riferimento a quella parte della normativa impugnata che differisce da quella,

confermativa, fin qui oggetto di esame. Anzi, rileva come tali disposizioni si caratterizzino perché la dimensione macroeconomica dell'intervento risulta assicurata dallo strumento usato (sentenza n. 272/2004) e cioè dal ricorso ai contratti di programma, che hanno la funzione di stimolare la crescita economica e rafforzare la concorrenza sul piano nazionale, nell'ambito della più lata nozione di programmazione negoziata che rientra tra gli strumenti di politica economica previsti dal documento di programmazione economica e finanziaria 2004-2007. Si tratta, ritiene la Corte, di interventi finanziari che rientrano nella materia della tutela della concorrenza, di pertinenza esclusiva dello Stato. Data la competenza statale in materia, non lede la Regione né l'attribuzione delle funzioni statali all'uno piuttosto che ad altro Ministero, né il trasferimento delle competenze finanziarie da uno ad altro stato di previsione del bilancio dello Stato. Che poi il CIPE abbia deliberato successivamente di "regionalizzare" i finanziamenti in questione (reimpiegandoli nell'ambito regionale ed autorizzando le Regioni ed esercitare le funzioni amministrative) non rileva, come non rilevano (sentenza n. 14/2004), le modalità con le quali le disposizioni legislative impugnate vengono attuate sul piano amministrativo.

Sentenza n. 135/2005

(conflitto di attribuzione tra Provincia autonoma di Bolzano e Stato)

ambiente e beni culturali
materie trasversali e materie-valori
standard uniformi
norme fondamentali di riforma economico-sociale
funzioni amministrative
principio di leale collaborazione
prevalente (competenza)

La Corte dichiara che spetta allo Stato disporre una ispezione finalizzata alla prevenzione di incidenti rilevanti presso un'azienda nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano.

La Corte esamina il ricorso della Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato sull'ispezione disposta dal Ministero dell'ambiente su un impianto industriale sito nel territorio della Provincia

sulla base di normativa di derivazione comunitaria sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, che prevede anche una commissione incaricata di svolgere la suddetta ispezione.

La Corte ricostruisce la disciplina relativa alla prevenzione dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose che trova la sua base in direttive comunitarie, nel cui ambito si colloca la specifica disciplina delle verifiche ispettive, e che configura, a regime, un sistema di controlli concorrenti, che si realizza mediante ispezioni disposte sia dalla Regione - sulla base dei criteri stabiliti con decreto interministeriale, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni - sia dal Ministero dell'ambiente, al quale è comunque riservata la potestà di disporre ispezioni senza limiti di oggetto e di cadenze temporali.

La Corte ritiene non fondato il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano.

La Corte ricorda di avere già avuto occasione di riconoscere (sentenza n. 407/2002) che la disciplina delle industrie a rischio di incidente rilevante è riconducibile alla tutela dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto, che delinea una sorta di materia trasversale idonea a investire e a intrecciarsi con competenze diverse, anche regionali. L'intento del legislatore, ricorda poi la Corte sulla base dei lavori preparatori sull'art. 117, secondo comma, Cost., è stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Coerentemente con tale impianto, la vigente disciplina sulle attività a rischio rilevante consente una serie di interventi regionali nell'ambito, ovviamente, dei principi fondamentali della legislazione statale in materia (ancora sentenza n. 407/2002). Con specifico riferimento al tema delle verifiche ispettive nella disciplina dei controlli sui rischi di incidenti rilevanti, la Corte ritiene tuttavia rientrante nella ratio di una effettiva tutela dell'ambiente il riservare allo Stato non soltanto un potere di disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale, ma anche le potestà amministrative necessarie a garantire l'adeguatezza degli standard di precauzione.

La norma statale che riconosce la permanenza di un potere ispettivo generale in capo al Ministero dell'ambiente, può ritenersi costituire norma fondamentale, a cui la Provincia autonoma di Bolzano è tenuta ad adeguarsi. Di conseguenza, spetta al Ministero disporre ed

effettuare l'ispezione. A fronte delle competenze statutarie in materia di igiene e sanità e di servizi antincendi, e di quelle previste dall'art. 117, terzo comma, Cost. in tema di tutela della salute e di protezione civile, assume infatti rilievo prevalente la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nello specifico settore dei rischi industriali.

Analogo potere spettava comunque al Ministro in forza della tuttora operante disciplina transitoria. In questo contesto non risulta - osserva ancora la Corte - violato il principio di leale collaborazione, posto che proprio l'attuale disciplina transitoria riserva esclusivamente allo Stato la competenza in materia di verifiche ispettive, senza onere dunque a carico del Ministero dell'ambiente di preavvertire la Provincia autonoma. In caso di disciplina a regime, invece, la concorrenza di verifiche ispettive renderebbe indispensabili forme di reciproca informazione e collaborazione.

Sentenza n. 145/2005

(ricorso della Provincia autonoma di Trento su legge dello Stato)

autonomie speciali
applicabilità della legge statale
clausola di salvaguardia
clausola del miglior trattamento
intese, accordi e pareri

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge dello Stato direttamente applicabile alla Provincia autonoma di Trento, senza clausola di adeguamento.

La Corte giudica della legittimità di talune norme statali, volte in generale a favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici, ed in particolare di quelle che impongono anche alle Province autonome di vigilare sull'attuazione, da parte dei propri uffici, delle disposizioni della stessa legge, presupponendone la diretta operatività, nonché di quelle che prevedono l'emanazione di un regolamento statale.

La Corte riconosce che la disposizione che impone l'obbligo di vigilare presuppone necessariamente la diretta applicabilità alla Provincia della legge contestata, anche attesa l'assenza di una generale clausola di

salvaguardia, ed esclusa la possibilità di concludere diversamente in via interpretativa.

La Corte ricorda che la normativa di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, esclude in via generale l'immediata applicabilità alla Provincia autonoma della legislazione statale, sancendo solo un obbligo di adeguamento alle condizioni e nei limiti specificati in tale norma.

Atteso che - ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - le disposizioni del novellato Titolo V della Costituzione si applicano alle Province autonome, solo "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite", sicché deve necessariamente escludersi che le disposizioni della suddetta legge costituzionale possano comportare limitazioni alla sfera di competenza legislativa già attribuita alla Provincia dallo statuto di autonomia, ne consegue che la diretta applicabilità alla Provincia delle disposizioni della legge statale in esame va dichiarata costituzionalmente illegittima, così come la previsione attributiva di potestà regolamentare dello Stato riguardo a materie che appartengono alla competenza legislativa della Provincia autonoma di Trento. Né può in contrario assumere rilevanza alcuna la previsione dell'intesa con la Conferenza unificata, sia perché tale intesa può, in concreto, non esserci, sia perché non può, in ogni caso, valere quale titolo attributivo di una competenza in ipotesi mancante. La decisione estende la propria efficacia anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, tenuto conto della identità di contenuto della normativa statutaria attributiva delle competenze provinciali (sentenze n. 91/2003, n. 334/2001 e n. 84/2001).

Sentenza n. 147/2005

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

tutela della salute

tutela del lavoro

professioni e attività professionale

principi fondamentali

libera circolazione

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione che pone

limiti all'esercizio della professione di veterinario dipendente da ASL.

La Corte giudica della legittimità della normativa regionale che limita lo svolgimento di attività professionale di veterinario.

La Corte premette che la materia dedotta attiene alla tutela della salute, di competenza legislativa concorrente, sia nel precedente che nell'attuale contenuto del Titolo V, per la quale sicuramente spetta al legislatore statale la determinazione dei principi fondamentali. Osserva poi che tali principi sono tuttora deducibili dalla specifica ed analitica disposizione contenuta nella normativa statale sullo stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali.

Ritiene poi, al riguardo, la legge regionale impugnata - che dà esplicita attuazione a quanto previsto dalla normativa statale - non irragionevole o confliggente con specifiche disposizioni costituzionali, né eccedente la discrezionalità attribuita al legislatore regionale.

Neppure con riferimento all'art. 120 della Costituzione, la Corte ravvisa incompatibilità di carattere costituzionale, posto che il relativo divieto è stato sempre interpretato come riferito esclusivamente al divieto per la legge regionale di porre limiti alla possibilità per i cittadini di svolgere attività di lavoro nel territorio della Regione (sentenze n. 207/2001, n. 168/1987, n. 13/1961 e n. 6/1956) e non invece di individuare limitazioni all'interno di esso sulla base di specifiche esigenze, come è nel caso di specie.

Sentenza n. 150/2005

(ricorso del Governo su leggi della Regione)

agricoltura
commercio

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara l'inammissibilità della questione sollevata sulla normativa regionale in materia di di organismi geneticamente modificati (O.G.M.)

La Corte giudica della legittimità della normativa regionale in materia di organismi geneticamente modificati (O.G.M.).

La Corte dichiara l'inammissibilità della questione, per motivi in parte propriamente procedurali, in parte comunque preliminari ad un compiuto esame di merito, essendo state invocate norme (comunitarie)

interposte rispetto all'art. 117, ritenute dalla Corte sostanzialmente non pertinenti alla materia disciplinata dalla normativa regionale impugnata.

La asserita violazione costituzionale di disposizioni di leggi regionali che riguardano soltanto tipiche forme di emissioni di O.G.M. nei settori dell'agricoltura e della zootecnia, non può conseguire alla violazione di disposizioni che, invece, regolano specificamente il diverso profilo della immissione in commercio di O.G.M.

La dichiarazione di inammissibilità - soggiunge poi la Corte - impedisce di valutare in questa sede gli effetti eventualmente prodottisi, nelle more dei presenti giudizi, sulle due leggi regionali impuginate a seguito dell'entrata in vigore di nuova normativa in materia.

Sentenza n. 151/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2003)

tutela della concorrenza
ordinamento della comunicazione
concorrenza di competenze
prevalente (competenza)
funzioni amministrative
interesse unitario/disciplina uniforme
potere regolamentare statale
principio di sussidiarietà
principio di proporzionalità ed adeguatezza

La Corte dichiara la costituzionalità della norma dello Stato - contenuta nella legge finanziaria 2003 - che prevede un finanziamento per l'acquisto di un decoder.

La Corte giudica della legittimità di talune norme contenute nella legge finanziaria 2003 che prevede l'erogazione di un contributo statale per l'acquisto o il noleggio di un *decoder*.

La Corte, premessa l'inammissibilità per motivi non di merito di talune analoghe questioni sollevate, non ritiene fondata quella qui in esame, ritenendo che la finalità delle norme impuginate sia quella di favorire la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, quale strumento di attuazione del principio del

pluralismo informativo esterno, che rappresenta - a dire della Corte - uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (sentenza n. 466/2002), esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (sentenze n. 312/2003 e n. 29/1996).

Le disposizioni impugnate attingono sicuramente pluralità di materie e di interessi (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo di informazione), appartenenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato, senza che alcuna tra esse possa dirsi prevalente così da attrarre l'intera disciplina.

Avuto anche riguardo all'eccezionalità della situazione caratterizzata dal passaggio alla tecnica digitale terrestre, osserva la Corte, l'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato, nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti, previa adozione di un regolamento che stabilisca criteri e modalità di attribuzione di tale contributo, appare giustificata - alla stregua del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, primo comma, della Costituzione - da una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione stessa, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale.

L'intervento appare "ragionevole e proporzionato" in relazione al fine perseguito, a prescindere dalla sua relativa modestia dal punto di vista finanziario (sentenza n. 272/2004), atteso che l'incentivazione economica all'acquisto del *decoder*, da parte degli utenti, appare all'evidenza uno strumento non irragionevole di diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva.

Ordinanza n. 156/2005

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. Restituisce gli atti al giudice a quo in materia di infrastrutture per le telecomunicazioni, anche in riferimento alle sentenze n. 303/2003 e n. 307/2003, nonché alla normativa sopravvenuta.

Sentenza n. 159/2005
(ricorso del Governo su legge della Regione)

**concorso pubblico
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale**

La Corte dichiara l'illegittimità della legge della Regione che prevede un concorso interno riservato senza applicare il principio del pubblico concorso o comunque di selezione.

La Corte dichiara l'illegittimità della legge regionale che prevede l'accesso a una determinata qualifica mediante un concorso riservato al solo personale interno per violazione dell'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione; richiama le precedenti sentenze in materia (sentenze n. 34/2004, n. 194/2002, n. 1/1999, n. 333/1993, n. 453/1990 e n. 81/1983), ripercorrendo, in particolare, l'argomentare della sentenza n. 34/2004 (*cf.*).

Anche l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso, in quanto comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro con relativa progressione in carriera ed è quindi soggetto al principio del pubblico concorso (*cf.* sentenza n. 320/1997); di conseguenza deve sussistere un ragionevole punto di equilibrio fra quest'ultimo principio e l'interesse a consolidare pregresse esperienze lavorative (*cf.* sentenze n. 205/2004 e n. 34/2004). Non sono pertanto ragionevoli norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti (sentenze n. 218/2002, n. 373/2002 e n. 274/2003). La disposizione impugnata è viziata da evidente irragionevolezza limitando al solo personale interno la partecipazione al concorso; né l'esperienza professionale maturata giustificerebbe questa limitazione dell'accesso al concorso: la Corte afferma che non sussiste affatto una specificità, in senso assoluto, delle colture e della vegetazione calabrese nel panorama fitosanitario nazionale e comunitario, e d'altra parte sono ammessi al concorso anche soggetti che svolgono funzioni tecniche o amministrative, per le quali è del tutto inconferente il riferimento a questa presunta specificità assoluta delle colture e della vegetazione.

Sentenza n. 160/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2004)

coordinamento della finanza pubblica
finanziamenti statali
cultura ed attività culturali
principio di sussidiarietà
funzioni amministrative

La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma statale - contenuta nella legge finanziaria 2004 - che stanziava contributi a favore degli istituti di cultura, trattandosi di "organizzazione di attività culturali", di competenza legislativa concorrente. L'esiguità degli stanziamenti esclude l'esigenza di sussidiarietà ascendente ex art. 118.

La Corte dichiara l'illegittimità delle disposizioni della legge finanziaria 2004 che prevedono l'erogazione di contributi a favore degli istituti di cultura, ribadendo che non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata disposti con legge statale in materie la cui disciplina spetti alle Regioni perché non rientranti in ipotesi di competenza esclusiva dello Stato (*cf.* sentenze n. 370/2003, n. 16/2004, n. 51/2005). Le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a categorie di soggetti pubblici o privati, dal momento che, in numerose materie di competenza regionale, le politiche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione (*cf.* sentenza n. 320/2004). Poiché la finalità perseguita dal finanziamento è strumentale alla "organizzazione di attività culturali", materia di competenza legislativa concorrente, ne consegue la illegittimità costituzionale della norma in questione, la quale non soltanto ha stabilito l'erogazione in oggetto, ma ha anche attribuito a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disciplinarne l'attuazione. Del resto l'esiguità della somma stanziata esclude la necessità di una sua gestione unitaria in applicazione del principio c.d. di sussidiarietà ascendente ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. L'attribuzione di funzioni amministrative ad un organo statale costituisce violazione dell'art. 117 della Costituzione.

Sentenza n. 161/2005*(ricorso incidentale su legge della Regione)***ambiente e beni culturali****libera circolazione***La Corte dichiara l'illegittimità di una legge della Regione che vieta lo smaltimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni.*

La Corte giudica su una legge regionale che vieta lo smaltimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni.

La Corte ribadisce, in tema di limiti imposti dalla legislazione regionale allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, che il principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale, alla luce della legislazione vigente, solo per i rifiuti urbani non pericolosi e non anche per altri tipi di rifiuti, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati, per ridurre il movimento dei rifiuti stessi, correlato a quello della necessità di impianti specializzati per il loro smaltimento: a siffatto criterio sono soggetti i rifiuti speciali (sentenza n. 505/2002), sia pericolosi (sentenza n. 281/2000) che non pericolosi (sentenza n. 335/2001).

Il divieto di smaltimento e stoccaggio di rifiuti provenienti da altre regioni, se è legittimo con riferimento ai rifiuti urbani non pericolosi, si pone, invece, in contrasto con la Costituzione nella parte in cui si applica a tutti gli altri tipi di rifiuti di provenienza extraregionale, perché invade la competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in contrasto con i principî fondamentali della legislazione statale e inoltre perché viola il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, della Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni (sentenze n. 62/2005 e n. 505/2002).

Sentenza n. 162/2005*(ricorso della regione in via principale su legge dello Stato - legge finanziaria 2004)***artigianato**

tutela della concorrenza
transitorietà della normativa
principio di continuità
principio di leale collaborazione
intese, accordi e pareri

La Corte dichiara temporaneamente legittima la norma della finanziaria 2004 in tema di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese artigiane, pur incidendo su una materia di competenza residuale delle regioni. E' invece illegittima nella parte in cui non prevede la previa intesa in Conferenza Stato regioni per l'emanazione del decreto di attuazione.

Sono impugnate disposizioni della legge finanziaria 2004 con le quali si provvede, al fine di agevolare i processi di internazionalizzazione delle imprese artigiane, all'incremento delle disponibilità di un apposito fondo, secondo modalità, condizioni e forme da definire con decreto ministeriale.

La Corte esclude l'incremento delle disponibilità del fondo in questione sia riconducibile alla materia "tutela della concorrenza", nel suo profilo dinamico e promozionale: il finanziamento in questione, infatti, non è idoneo ad incidere sull'equilibrio economico generale, essendo privo del requisito oggettivo dell'"impatto complessivo", tenuto conto anche dell'esiguità dei mezzi economici impegnati nel quadro della complessiva manovra disposta con la legge finanziaria del 2004 (*cfr.* sentenza n. 77/2005). L'ambito materiale nel quale interviene la disposizione denunciata è l'artigianato, che la Costituzione, non annoverando l'artigianato tra le materie tassativamente riservate alla legislazione statale o a quella concorrente, implicitamente demanda alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Appartiene pertanto alla competenza legislativa residuale delle Regioni l'adozione delle misure di sviluppo e sostegno dell'artigianato, e, in questo ambito, la disciplina dell'erogazione di agevolazioni, contributi e sovvenzioni di ogni genere.

La norma impugnata non è però incostituzionale: non istituisce un nuovo fondo a destinazione vincolata, ma si limita ad incrementare le disponibilità di un fondo preesistente alla modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, in vista del raggiungimento di finalità ad esso già proprie. Essa si giustifica, in via transitoria e fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione, in conseguenza del

principio di continuità dell'ordinamento (*cf.*, da ultimo, sentenza n. 255/2004), attesa l'esigenza di non far mancare finanziamenti ad un settore rilevante e strategico dell'economia nazionale, quello dell'impresa artigiana, al quale la Costituzione (art. 45) guarda con particolare favore.

Il principio di continuità giustifica, ancora in via provvisoria, ed in vista di una considerazione complessiva del settore dell'artigianato e delle iniziative da finanziare, l'attribuzione al Ministro delle attività produttive della potestà di definire, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario (*cf.* sentenza n. 255/2004). Tuttavia, l'articolazione della normativa esige forme di cooperazione con le Regioni e di incisivo coinvolgimento delle stesse: è pertanto illegittima la norma impugnata nella parte in cui, in contrasto con il principio di leale collaborazione, non prevede che il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

L'attività di concreta gestione dell'intervento e la concessione dei contributi e delle agevolazioni, rientrano nella competenza delle Regioni, e tale competenza è fatta salva dalla norma censurata, che postula che siano le Regioni stesse a vagliare in concreto i progetti da ammettere al finanziamento previsto dalla legge, e quindi a coordinare questo sostegno con le iniziative già finanziate con altri strumenti di intervento pubblico.

Ordinanza n. 165/2005

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte ordina la restituzione degli atti per un nuovo esame della questione in tema di imposta sui concorsi e sulle scommesse, a seguito dell'abrogazione con effetto retroattivo ad opera di una disposizione della legge finanziaria 2003.

Ordinanza n. 166/2005

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità, per carenza di motivazione, della questione in tema di imposta sui concorsi e sulle scommesse.

Sentenza n. 167/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

**potere sostitutivo
funzioni amministrative**

La Corte dichiara l'incostituzionalità di una legge della Regione che dispone in tema di potere sostitutivo regionale sugli enti locali, attribuendo al difensore civico regionale poteri sostitutivi nei confronti dei comuni, poiché non è organo di governo della Regione.

La Corte richiama la propria giurisprudenza in materia di poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali (sentenze nn. 43/2004, 69/2004, 70/2004, 71/2004, 72/2004, 73/2004, 112/2004 e 173/2004). Ribadisce, in particolare, che, nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, i quali si debbono comunque configurare come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni amministrative, la legge regionale è tenuta al rispetto di alcuni principî connessi essenzialmente all'esigenza di salvaguardare, pur nello svolgimento di procedure di sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali. Tra i principî rileva in particolare quello secondo cui l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato in ogni caso ad un organo di governo della Regione o almeno deve essere attuato sulla base di una decisione di questi (sentenze nn. 112/2004, 313/2003 e 342/1994), in considerazione dell'incidenza dell'intervento sull'ordine delle competenze e sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito. La legge regionale impugnata, che delinea una disciplina del potere sostitutivo regionale incentrata totalmente sul difensore civico regionale, non è quindi conforme a tale principio, giacché la predetta figura non può considerarsi organo di governo della Regione, essendo generalmente titolare soltanto di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'azione amministrativa, funzioni in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già spettanti, prima dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, ai comitati regionali di controllo (*cfr.* sentenze n. 173 e n. 112 del 2004).

Si tratta quindi di un soggetto essenzialmente preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale, con limitati compiti di intervento sulle disfunzioni amministrative, al quale non può pertanto essere riconosciuta la qualificazione di organo di governo regionale;

qualificazione necessaria, peraltro, per consentire, a date condizioni, il legittimo esercizio, nei confronti degli enti locali inadempienti, di poteri sostitutivi. Tali poteri, determinando infatti spostamenti, anche se in via eccezionale, nell'ordine delle competenze ed incidendo direttamente sull'autonomia costituzionale di enti politicamente rappresentativi, postulano che alla loro adozione siano legittimati i soli organi di vertice regionali cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale e delle quali essi assumono la responsabilità.

Sentenza n. 171/2005

(conflitto di attribuzione tra Provincia autonoma di Trento e Stato)

autonomie speciali
ordinamento ed organizzazione amministrativa regionale
pubblico impiego regionale
controlli della Corte dei conti

La Corte dichiara che non spetta alla Corte dei conti sottoporre a certificazione gli accordi di settore per il personale.

La Corte giudica sul conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Trento avverso le note che affermano la pretesa della Corte dei conti di sottoporre alla certificazione di compatibilità finanziaria le ipotesi di accordo relative ai contratti collettivi di lavoro dei dipendenti della Provincia.

La Corte inquadra la vicenda in esame alla luce dell'evoluzione della legislazione sia statale, sia provinciale in tema di controlli sull'autorizzazione alla stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, evidenziandone le successive modifiche.

Successivamente, la Corte ribadisce che non rientra nella competenza legislativa provinciale disciplinare le funzioni di controllo della Corte dei conti, anche se la loro eventuale incidenza su materie di competenza esclusiva provinciale deve essere regolata alla stregua della rispettiva normativa di carattere statutario (sentenza n. 182/1997). I procedimenti di controllo contabile si debbono quindi svolgere secondo la disciplina statale, ma in modo tale che il necessario adeguamento legislativo provinciale li renda compatibili con l'ordinamento di appartenenza, senza che in proposito possano essere invocati eventuali

vincoli derivanti da norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Premesso tra l'altro che le vigenti norme di attuazione statutaria, limitando il controllo della Corte dei conti ad una tipologia puntuale di procedure ed atti, non possono logicamente prevedere tipi di controllo diversi, sotto il profilo formale ed oggettivo (ordinanza n. 310/1998), la norma invocata dalla Corte dei Conti viene quindi ritenuta - alla luce della ricostruita evoluzione normativa del settore - inidonea ad essere invocata, stante le sostituzioni apportate e l'introduzione di un diverso modello di controllo sugli atti della Provincia, che appunto per la sua diversità appare inapplicabile nell'ordinamento provinciale.

Ne consegue la non spettanza alla Corte dei Conti della competenza rivendicata.

Sentenza n. 172/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ordinamento ed organizzazione amministrativa regionale ordinamento penale pubblico impiego

La Corte dichiara la costituzionalità della legge regionale che dispone il trasferimento dell'impiegato condannato penalmente in primo grado.

La Corte giudica sulla disposizione regionale che prevede il trasferimento o l'attribuzione ad altro incarico per il dipendente condannato, per i reati contro la pubblica amministrazione, in primo grado.

La Corte ricorda (sentenza n. 185/2004) che la materia penale deve essere intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa e che essa nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminatrici, mediante la configurazione delle fattispecie, l'individuazione dell'apparato sanzionatorio e la determinazione delle specifiche sanzioni.

La Corte rileva che la misura contestata non ha natura sanzionatoria, bensì meramente cautelare e risponde a esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio" (sentenza n. 206/1999): le finalità perseguite, dunque, sono ravvisate nell'esigenza di garantire la credibilità

e la fiducia di cui l'amministrazione deve godere presso i cittadini (sentenze n. 206/1999 e n. 145/2002).

Di qui la legittimità dell'intervento legislativo regionale.

Sentenza n. 173/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione Friuli Venezia Giulia)

autonomie speciali

ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali legislazione elettorale

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione Friuli Venezia Giulia che esclude gli italiani all'estero ai fini del quorum per le elezioni nei comuni minori.

La Corte giudica sulla disposizione regionale che esclude gli elettori "iscritti nell'anagrafe degli elettori residenti all'estero" ai fini del raggiungimento del *quorum* (50%) richiesto per la validità dell'elezione del Sindaco nei Comuni minori (quelli con meno di 15.000 abitanti, qualora sia presentata una sola lista ovvero un solo gruppo di liste collegate).

La Corte conferma la costituzionalità della norma, prima riconoscendo la competenza della Regione speciale, poi escludendo vizi della norma.

La competenza legislativa della Regione Friuli Venezia Giulia si fonda sull'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dell'"ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" e sul ripetuto convincimento della Corte che la legislazione elettorale non è di per sé estranea alla materia dell'ordinamento degli enti locali, poiché la configurazione degli organi di governo, i loro rapporti, le loro modalità di formazione e quindi anche le modalità di elezione degli organi rappresentativi costituiscono aspetti di questa materia riservata alle Regioni a statuto differenziato (sentenze n. 84/1997, n. 48/2003).

Per quanto concerne poi eventuali lesioni di altri principî di rango costituzionale, la Corte non ne riscontra né sotto il profilo del principio di eguaglianza del voto - che non è finalizzato ad una generica salvaguardia del corpo elettorale, ma è diretto "ad assicurare la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui il voto viene espresso", senza riguardare fasi

anteriori o successive a tale momento (ordinanze n. 260/2002 e n. 160/1996, sentenza n. 107/996) - né sotto quello dello stesso art. 48 Cost., secondo cui l'esercizio del diritto di voto "è dovere civico", posto che il non partecipare alla votazione costituisce una forma di esercizio del diritto di voto significativa solo sul piano socio-politico.

Escluso anche ogni vizio nella disposizione che computa tra i votanti i cittadini iscritti nell'anagrafe dei residenti all'estero, qualora esprimano il voto, la Corte fonda conclusivamente la giustificazione della norma nell'alto tasso di emigrazione che caratterizza alcune aree della Regione, che potrebbe determinare il mancato raggiungimento del *quorum*, con conseguente annullamento delle elezioni e successivo commissariamento del Comune.

Sentenza n. 175/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2004)

finanziamenti statali

tutela della concorrenza

potere regolamentare statale

materie trasversali e materie-valori

commercio con l'estero

formazione professionale

rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni

principio di leale collaborazione

La Corte dichiara la costituzionalità della disposizione statale - contenuta nella legge finanziaria 2004 - che stanziava fondi per il Made in Italy.

La Corte giudica della disposizione statale - contenuta nella legge finanziaria 2004 - con cui si finanziano interventi a favore del *Made in Italy* e si prevede un regolamento statale per la disciplina di dettaglio.

La Corte si sofferma preliminarmente sull'eventuale esiguità dell'intervento, per chiarire come si tratti di elemento di per sé insufficiente a trarre deduzioni certe sul titolo di competenza, anche se potenzialmente rilevante come indizio di ragionevolezza dell'intervento in concorso con altri.

La Corte ribadisce poi i contenuti del proprio insegnamento in tema di "tutela della concorrenza" (definita "materia-funzione") chiarendo

gli stretti limiti dello scrutinio posti all'interno dei parametri della ragionevolezza e della proporzione, alla luce dei quali non ravvisa violazioni. La natura della materia-funzione esclude ogni violazione per il fatto che il regolamento attuativo sia emanato dallo Stato senza coinvolgimento delle Regioni.

Vengono poi passati in sintetica rassegna gli ambiti e le materie evocati, non rilevandosi alcuna particolare significatività né pertinenza (ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi, formazione professionale) salvo il richiamo alla materia del "commercio con l'estero", senza che da ciò, alla luce dell'analisi normativa condotta, possano derivare effetti inibitori, ma - al più - l'auspicio di una reciproca condotta - tra Stato e Regione - improntata alla leale collaborazione.

Sentenza n. 177/2005

(conflitto di attribuzione tra Regione siciliana, Regione Sardegna e Governo)

La Corte dichiara l'inammissibilità del ricorso, sollevato in tema di demanio, in quanto relativo alla titolarità dei beni, non dell'attribuzione della competenza.

Intervenendo su un conflitto sollevato dalla Regione siciliana e dalla regione Sardegna avverso i provvedimenti con i quali l'Agazia del demanio ha individuato come appartenenti al patrimonio dello Stato taluni beni immobili esistenti nei rispettivi territori, la Corte ritiene che il reale oggetto della controversia sia costituito dall'accertamento del titolo giuridico di appartenenza dei beni, questioni meramente patrimoniali di competenza dei giudici comuni (sentenze n. 179/2004 e n. 213/2001). Il conflitto viene ritenuto quindi inammissibile, in quanto non *vindicatio potestatis*, ma *vindicatio rerum* (sentenza n. 95/2003).

Ordinanza n. 179/2005

(ricorso incidentale su legge dello Stato)

**autonomie speciali
giurisdizione e norme processuali**

**statuto della Regione
norme di attuazione di statuto speciale**

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta infondatezza della questione, già decisa con sentenza n. 316/2004.

Sentenza n. 190/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

**pubblico impiego
concorso pubblico**

La Corte dichiara l'incostituzionalità della norma della Regione che prevede l'inserimento in ruolo di personale, in violazione del principio del pubblico concorso (questione affrontata con parametri esterni a quelli contenuti nel Titolo V).

La Corte dichiara incostituzionale la norma regionale che prevede l'inserimento nei ruoli regionali di personale sanitario di strutture private, previa selezione caratterizzata da una arbitraria e irragionevole forma di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi. La Corte ribadisce che il concorso rappresenta la forma generale ed ordinaria di reclutamento di personale nel pubblico impiego, in quanto meccanismo idoneo a garantire il canone dell'efficienza dell'azione amministrativa (tra le altre, sentenze n. 205/2004, n. 34/2004 e n. 1/1999). La Corte ricorda di aver, inoltre, ritenuto che una deroga a siffatto principio sia possibile soltanto in presenza di peculiari situazioni giustificatrici individuate dal legislatore nell'esercizio di una discrezionalità non irragionevole, che trovi il proprio limite specifico nella necessità di meglio garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (sentenza n. 194/2002).

Sentenza n. 200/2005

(ricorso incidentale su legge della Regione)

**tutela della salute
principi fondamentali
punto di equilibrio
normativa previgente**

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione che prevede la necessità dell'autorizzazione della ASL per accedere a servizi sanitari in regime di convenzione.

La Corte giudica della legittimità della legge regionale che, fino alla definizione di nuovi accordi, lascia fermo l'obbligo della preventiva autorizzazione per l'accesso alle strutture sanitarie non pubbliche, impugnata - tra l'altro - perché in contrasto con il principio fondamentale della libertà di scelta dell'assistito.

La Corte, attraverso una puntuale analisi della legislazione previgente, rinviene non l'invocato principio fondamentale, ma un altro, rispetto al quale giudica del tutto compatibile la normativa dedotta in giudizio. La Corte, in particolare, ritiene si sia progressivamente imposto nella legislazione sanitaria il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa sanitaria. Tali norme di principio sono - a dire della Corte - dirette a garantire ad ogni persona il diritto alla salute come "un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti", tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento (sentenze n. 304/1994 e n. 247/1992). Resta quindi confermato il principio fondamentale che l'erogazione delle prestazioni soggette a scelte dell'assistito è subordinata a formale prescrizione a cura del servizio sanitario nazionale (sentenza n. 416/1995).

La Corte ha anche occasione di osservare che alle indicate disposizioni di principio, le Regioni, nella vigenza sia del "vecchio" testo dell'art. 117 della Costituzione sia del nuovo, debbono indirizzare la propria competenza legislativa. La natura negoziale poi dei previsti futuri accordi esclude, inoltre, il preteso carattere di arbitrarietà delle scelte.

Sentenza n. 201/2005

(ricorso della Provincia autonoma di Bolzano su legge dello Stato)

immigrazione
autonomie speciali
tutela del lavoro
ordinamento civile

**clausola del miglior trattamento
competenza residuale
funzioni amministrative**

La Corte dichiara la costituzionalità della normativa statale che disciplina i rapporti di lavoro instaurati sul territorio dagli extracomunitari.

La Corte giudica della costituzionalità della legge che, applicabile su tutto il territorio nazionale, attribuisce alle prefetture (le cui funzioni sono esercitate nella Provincia stessa dal Commissario del Governo) funzioni assai rilevanti in materia di collocamento e di instaurazione di rapporti di lavoro con le imprese degli extracomunitari, funzioni che la Provincia ritiene proprie, alla luce tanto dello Statuto speciale nel contesto previgente alla riforma del Titolo V, quanto dell'ampliamento delle competenze ad opera dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001.

La Corte ritiene, al contrario, che la normativa censurata vada ricondotta alla materia dell'immigrazione, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e non contemplata tra le attribuzioni statutarie della Provincia ricorrente, trattandosi di disciplina del soggiorno dei lavoratori clandestini extracomunitari e della contestuale legalizzazione del lavoro. La Corte si rafforza in tale convinzione per il fatto che le norme denunciate si inseriscono organicamente in un più ampio contesto normativo, riguardante tale materia, seppure - quest'ultimo - non denunciato.

La ricomprensione della normativa contestata nella materia dell'immigrazione, preclude ogni diretta incidenza della materia della tutela del lavoro, nonché gli àmbiti settoriali ai quali la Provincia riporta la normativa denunciata ("apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori", "costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento", "collocamento e avviamento al lavoro", riconducibili alla materia della tutela del lavoro e del rapporto di lavoro in quanto tale (ordinamento civile), non certo a quella della regolarizzazione del lavoro degli immigrati extracomunitari, attinente all'immigrazione.

Neppure sussiste la competenza legislativa residuale limitatamente alla (secondo la Corte, non meglio precisata) materia "non [...] ricompresa nella competenza [...] relativa alla "tutela e sicurezza del lavoro"", con riferimento alla "clausola" di maggior favore prevista in via

transitoria dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. L'accertata esclusiva competenza legislativa dello Stato, infatti, non solo vieta che le norme denunciate rientrino nella competenza residuale, ma non consente in alcun modo, in materia di immigrazione, di effettuare la comparazione, richiesta dal citato art. 10, tra le forme di autonomia garantite dalla Costituzione e quelle statutarie.

La Corte infine esclude interferenza tra la disciplina censurata e le competenze amministrative riconosciute alla Provincia, dato che il necessario parallelismo previsto dallo Statuto speciale fra competenze legislative e competenze amministrative, non è operante per la rilevata mancanza di competenze legislative statutarie della Provincia in materia di immigrazione.

Sentenza n. 202/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione Sardegna)

autonomie speciali

ordinamento creditizio e bancario

ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali

norme fondamentali di riforma economico-sociale

controllo sugli enti locali

equiordinazione delle autonomie territoriali

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara l'inammissibilità, per mancanza di motivazione, delle questioni sollevate su talune disposizioni legislative della Regione Sardegna.

La Corte giudica della costituzionalità di due disposizioni previste dalla legge finanziaria della Regione Sardegna: la prima, che equipara - ai fini della gestione delle misure agevolative regionali - gli intermediari finanziari agli istituti di credito, per preteso contrasto con il Testo Unico bancario, che costituisce legge di grande riforma economico-sociale (sentenza n. 224/1994); la seconda, che rimette, in via transitoria all'Assessore competente forme di controllo eventuale sugli atti degli enti locali minori.

Le questioni sono ritenute inammissibili, sostanzialmente per mancanza di motivazione: sulla prima questione, non specificandosi le ragioni per cui debba prendersi in considerazione il parametro delle norme

di riforma economico-sociale, in luogo di quello che demanda alla competenza della Regione molti aspetti in tema di aziende di credito di carattere regionale, nonché quella delle relative autorizzazioni. Sulla seconda questione, per invocare la pari ordinazione dell'art. 114 della Costituzione, senza darsi carico della competenza legislativa regionale in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", nel cui ambito trova collocazione anche il regime del controllo sui medesimi enti.

Sentenza n. 203/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione Friuli Venezia Giulia)

autonomie speciali

ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali

ordinamento civile

equiordinazione delle autonomie territoriali

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara l'inammissibilità, per mancanza di motivazione, delle questioni sollevate su talune disposizioni legislative della Regione Friuli Venezia Giulia.

La Corte giudica della costituzionalità di due disposizioni previste dalla legge finanziaria della Regione Friuli Venezia Giulia: la prima, che prevede la permanenza di un controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali, la seconda che prevede, per le cooperative sociali, una nuova figura di soci.

Le questioni sono ritenute inammissibili, sostanzialmente per mancanza di motivazione, non specificandosi le ragioni per cui debbano prendersi in considerazione - rispettivamente - i parametri relativi alla c.d. equiordinazione degli enti territoriali (art. 114 Cost.) ed alla competenza statale in tema di ordinamento civile (art. 117 Cost.) in luogo di quelli - contenuti nello Statuto speciale - che tracciano i limiti della competenze della Regione Friuli Venezia Giulia in tema di disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali e di cooperazione.

Sentenza n. 205/2005
(ricorso della Regione su legge dello Stato)

ambiente e beni culturali
normativa di dettaglio
principi fondamentali
spettacolo
competenza residuale
legge di delega

La Corte dichiara – tra l’altro – la costituzionalità della legge statale di delega in tema di beni culturali.

La Corte giudica - rigettando le relative censure - sulla delega al Governo per il riassetto (e, limitatamente ai beni culturali e ambientali, la codificazione) delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, cinematografia, teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo, sport, nonché proprietà letteraria e diritto d’autore e ne detta i relativi principî ed i criteri direttivi.

La Corte, in relazione alle censure sollevate sull’uso della delega in sé, ha occasione di ripercorrere la propria giurisprudenza in tema di rapporto tra strumenti di delega (legge di delega e decreti legislativi delegati) e principi fondamentali. In particolare la Corte ricorda di aver (sentenza n. 50/2005) osservato che “la lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall’uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall’aver il legislatore delegante formulato principî e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in norme di dettaglio, sia dall’aver il legislatore delegato esorbitato dall’oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principî fondamentali (...). Il rapporto tra la nozione di principî e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quello di principî fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte”. La Corte ribadisce, da un lato, che ben può lo Stato, in materie di competenza concorrente, dettare i principî fondamentali per mezzo di leggi delegate (sentenze n. 303/2003; n. 259/1993; incidentalmente, n. 280/2004) e, dall’altro lato, che la legge delega può essere oggetto di impugnazione se i principî ed i criteri direttivi fissati sono essi stessi, tenuto “conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle

ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione”, invasivi della sfera di competenza regionale (sentenze n. 280/2004; n. 125/2003; n. 163/2000 e n. 425/2000).

La Corte fonda anche su tali precedenti l’inammissibilità di talune delle questioni poste, mentre, alla luce dell’emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la Corte dichiara cessata la materia del contendere anche atteso il riconoscimento, da parte della regione ricorrente, del contenuto ricognitivo delle norme già esistenti in materia, in modo coerente con le competenze regionali. La Corte dichiara invece l’infondatezza della tesi per cui la materia “spettacolo”, in quanto non menzionata, rientrerebbe tra quelle di competenza residuale, richiamando - al riguardo - quanto statuito, in senso contrario, con la sentenza n. 255/2004.

Ordinanza n. 208/2005

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione sollevata su una legge in materia di realizzazione di impianti di trattamento di rifiuti, per carenza di motivazione.

Ordinanza n. 209/2005

(ricorso incidentale su legge della Regione)

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara la manifesta infondatezza della questione sollevata su una legge in materia di patrimonio della ASL.

Sentenza n. 214/2005

(ricorso del Governo su legge della Regione)

ambiente e beni culturali
materie trasversali e materie-valori
standard regionali più rigorosi
standard uniformi
principi fondamentali
funzioni amministrative
protezione civile

La Corte dichiara la costituzionalità della legge della Regione che attribuisce alle Province la competenza alla predisposizione di piani di emergenza esterni in tema di incidenti rilevanti.

La Corte dichiara la costituzionalità di una legge regionale che disciplina, al fine di limitare incidenti rilevanti, i “piani di emergenza esterni” negli stabilimenti in cui si impiegano sostanze pericolose, attribuendo la relativa competenza alle Province.

La Corte rileva preliminarmente come la tutela dell’ambiente si configuri come una competenza statale sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti. Nell’ambito di dette competenze concorrenti, risultano legittimi gli interventi posti in essere dalla Regione stessa, nel rispetto dei principi fondamentali, e l’adozione di una disciplina maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale (sentenza n. 222/2003). In più occasioni la Corte ricorda di aver avuto modo di precisare che la “tutela dell’ambiente” si configura come un valore costituzionalmente protetto ed investe altre materie che ben possono essere di competenza concorrente regionale, quale la “protezione civile”. La disciplina dei piani di emergenza esterni che riserva allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale (sentenze n. 307/2003; n. 407/2002) rende compatibile la competenza esclusiva dello Stato con interventi specifici del legislatore regionale (sentenze n. 259/2004; n. 312/2003 e n. 303/2003).

Per quanto concerne il tema dei pericoli di incidenti rilevanti, connessi con determinate sostanze pericolose, l’oggetto del contendere attiene a competenze amministrative (la predisposizione di piani di emergenza esterni), che la legge regionale impugnata ha assegnato alla Provincia, mentre la legge statale le attribuisce al prefetto. La legge statale in materia (d.lgs. n. 334 del 1999) può essere considerato, oggi, come prima della riforma del Titolo V, una legge-quadro di cui la legge regionale costituisce dichiaratamente attuazione. E’ la stessa normativa statale - osserva poi la Corte - che autorizza la Regione ad intervenire sulle competenze amministrative: pertanto la norma impugnata non interferisce illegittimamente con la potestà legislativa statale laddove questa prevede la competenza del prefetto. L’attribuzione alla Provincia, da parte della Regione, di una competenza amministrativa, non solo non viola la potestà legislativa dello Stato (sentenza n. 259/2004), ma costituisce applicazione di quanto alla Regione consente la stessa

legge statale, sia pure in attesa dell'accordo di programma previsto dalla norma statale.

La normativa impugnata - ricorda infine la Corte - non è peraltro operante, in quanto le funzioni provinciali relative alla valutazione del rapporto di sicurezza saranno esercitate solo dopo che sarà perfezionato l'accordo di programma tra Stato e Regione per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni, nonché per le procedure di dichiarazione (sentenza n. 135/2005).

Ordinanza n. 217/2005

(conflitto di attribuzione tra il Governo e la Regione Sardegna)

urgenti (provvedimenti)
profilassi
alimentazione
tutela della salute
vincoli ed obblighi comunitari

Pronuncia non di merito. La Corte dichiara estinto il processo per conflitto di attribuzione sollevato dal Governo avverso l'ordinanza contigibile ed urgente della Regione Sardegna in tema di peste suina, a seguito della sua revoca.

Sentenza n. 219/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - finanziaria 2004)

tutela del lavoro
formazione professionale
assistenza e servizi sociali
previdenza sociale
competenza residuale
principio di sussidiarietà
intese, accordi e pareri
principio di leale collaborazione
funzioni amministrative
federalismo fiscale
prevalente (competenza)

La Corte giudica incostituzionale la disciplina statale - contenuta nella legge finanziaria 2004 - dei lavori socialmente utili, nella parte in cui prevede convenzioni stipulate direttamente con i Comuni, senza il coinvolgimento delle Regioni.

La Corte interviene sulla disciplina statale dei lavori socialmente utili e, segnatamente, sulle convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni per lo svolgimento delle relative attività e per l'attuazione di misure volte all'impiego e alla stabilizzazione occupazionale dei soggetti utilizzati in tali attività.

La Corte ritiene incostituzionale la disciplina, alla luce del ricostruito quadro normativo che ha visto il legislatore, anche dopo la revisione del Titolo V, ripetutamente prevedere finanziamenti di lavori socialmente utili, mediante convenzioni dirette fra Stato e Comune interessato, senza il tramite della Regione, così come fanno le norme impugnate (ed analoghe norme della legge finanziaria 2005).

La disciplina dei lavori socialmente utili si colloca all'incrocio di varie competenze legislative, inscrivendosi nella tutela del lavoro (materia in cui la sentenza n. 50/2005 ha affermato rientrare la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento) ma anche a fronteggiare situazioni di bisogno che ben possono essere accostate, sotto il profilo della natura latamente previdenziale, all'indennità di disoccupazione o di mobilità o al trattamento di integrazione salariale: essa pertanto evoca sia la materia delle politiche sociali, di sicuro compresa nella competenza regionale residuale (sentenza n. 427/2004), sia quella della "previdenza sociale", attribuita alla competenza esclusiva dello Stato. Infine la competenza residuale regionale è coinvolta pure sotto il profilo della "formazione professionale" dei soggetti interessati.

La Corte - ciò premesso - richiama la sentenza n. 50/2005 in materie di "concorrenza di competenze", una fattispecie nella quale - ove non si ravvisi, come nella specie, una sicura prevalenza che renda dominante la relativa competenza - si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni.

Le norme statali che prevedono dunque convenzioni, stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni per il finanziamento statale di attività rientranti (anche) in materie di competenza regionale, devono quindi essere dichiarate illegittime nella parte in cui non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni.

A tal fine, soggiunge la Corte, l'individuazione della tipologia più congrua compete alla discrezionalità del legislatore, il quale peraltro – nelle varie fasi dell'evoluzione normativa prima ricordata – ha già fatto ricorso sia alla previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, sia alla convenzione fra Stato e Regione interessata.

Non vale - osserva anche la Corte - invocare il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione (sentenza n. 303/2003), posto che nelle funzioni amministrative in questione non rilevano istanze unitarie che trascendono l'ambito regionale ma, al contrario, esigenze decisamente locali, di dimensioni addirittura comunali.

Neppure vale richiamare il quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, in base al quale lo Stato può destinare "risorse aggiuntive" ed effettuare "interventi speciali" in favore (anche) di "determinati Comuni", posto che la normativa in esame non si riferisce a particolari Comuni, ma utilizza una manovra unitaria, potenzialmente verso tutti i Comuni italiani.

La proroga disposta in altra norma impugnata non determina invece di per sé - a dire della Corte - lesione alle prerogative regionali.

Sentenza n. 222/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - finanziaria 2004)

trasporto
competenza residuale
intese, accordi e pareri
finanziamenti statali
principio di leale collaborazione
federalismo fiscale

La Corte giudica incostituzionale la disciplina statale - contenuta nella legge finanziaria 2004 - del fondo per il trasporto locale, nella parte in cui prevede che venga ripartito sentita la Conferenza unificata, anziché previa intesa con la Conferenza stessa.

La Corte interviene sulla norma statale - contenuta nella legge finanziaria 2004 - con la quale si costituisce un fondo statale per assicurare maggiore efficienza e produttività nel trasporto pubblico locale e la sua

ripartizione tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata.

La Corte non dubita che la materia del trasporto pubblico locale rientri nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, anche alla luce della disciplina previgente che aveva già conferito alle Regioni ed agli enti locali tutti i servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale esclusi solo i trasporti pubblici di interesse nazionale; tale disciplina prevedeva - tra l'altro - un'intesa per la ripartizione delle relative risorse.

La Corte ricorda di aver ripetutamente affermato che l'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale non consente finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale (sentenza n. 423/2004): nell'ambito del nuovo Titolo V della Costituzione non è quindi di norma consentito allo Stato:

- prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza delle Regioni (sentenze n. 160/2005 e n. 77/2005, n. 320/2004 e n. 49/2004),
- istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali (sentenze n. 16/2004 e n. 370/2003).

Le eccezioni a questo divieto - ricorda ancora la Corte - sono possibili solo nell'ambito e negli stretti limiti di quanto previsto negli artt. 118, primo comma, Cost., 119, quinto comma, (sentenze n. 49/2004 e n. 16/2004), 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenze n. 77/2005 e n. 14/2004: tutela della concorrenza "in senso dinamico").

La Corte non vede spazi di applicabilità - nella fattispecie in esame - del quinto comma dell'art. 119 Cost. che - a suo dire - autorizza semplicemente lo Stato ad attuare due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario nelle materie non statali:

1. l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria autonomia finanziaria (modalità che presuppone l'attuazione legislativa dei primi quattro commi dell'art. 119, a garanzia del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche regionali e locali)

2. la realizzazione di "interventi speciali" "in favore di: determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni" (sentenza n. 16/2004).

La forma *sub* 1 non ricorre, non essendo predeterminato alcun intervento speciale, né individuato alcun particolare ente destinatario. Neppure la forma *sub* 2, nella perdurante situazione di mancata attuazione costituzionale dell'autonomia finanziaria spesa delle Regioni e degli enti locali.

La normativa previgente in materia di trasporto locale è analoga a

quella impugnata e ciò appare alla Corte, al momento, sufficiente a giustificare l'intervento finanziario dello Stato. Tuttavia, proprio perché tale finanziamento interviene in un ambito di competenza regionale, le Regioni devono essere pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi (sentenze n. 49/2004 e n. 16/2004); ciò tenendo altresì conto del c.d. divieto di *reformatio in pejus* in tema di federalismo fiscale (sentenza n. 37/2004).

La Corte giudica pertanto insufficiente il meccanismo previsto dalla disposizione censurata, che - a differenza della legislazione previgente - si limita a richiedere che sia "sentita" la Conferenza unificata: è invece costituzionalmente necessario, al fine di assicurare in modo adeguato la leale collaborazione fra le istituzioni statali e regionali, che il decreto di riparto sia adottato sulla base di una vera e propria intesa.

Sentenza n. 231/2005

(ricorso della Regione su legge dello Stato - legge finanziaria 2004)

federalismo fiscale
istruzione
finanziamenti statali
intese, accordi e pareri
principio di leale collaborazione
prevalente (competenza)
ordinamento civile
tutela del lavoro
vincoli ed obblighi comunitari

La Corte dichiara la costituzionalità della norma statale - contenuta nella legge finanziaria 2004 - che finanzia alcuni obiettivi della c.d. "riforma Moratti", e la incostituzionalità della norma statale - anch'essa contenuta nella legge finanziaria 2004 - che non opera alcun coinvolgimento delle Regioni nel fondo per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese.

La Corte giudica della legittimità di due norme contenute nella legge finanziaria 2004: la prima, che autorizza una spesa finalizzata al raggiungimento di taluni obiettivi in materia di istruzione (tecnologie multimediali; dispersione scolastica; formazione tecnica superiore e

educazione degli adulti; Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione); la seconda, che istituisce un fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese.

La Corte non riconosce fondamento alla prima questione, osservando che la fonte delle disposizioni contestate risiede in realtà in altra e precedente norma (legge 53 del 2003 c.d. "Riforma Moratti"), a suo tempo non impugnata. Il fatto poi che la regione ricorrente si dolga soprattutto del fatto che le disposizioni della legge impugnata si siano discostate dalle statuizioni della legge n. 53 del 2003, non dà titolo alla censura, se essa non comporta lesione della competenza regionale. *Idem* sul rilievo per cui le disposizioni suindicate hanno autorizzato la spesa pur in assenza del piano programmatico, la cui approvazione comporta (ex legge n. 53 del 2003), l'intesa con la Conferenza unificata, in asserita violazione del principio di leale collaborazione nella forma più pregnante dell'intesa. La Corte, al riguardo, legge tale fattispecie in armonia con i principi costituzionali, alla cui luce ritiene che l'autorizzazione alla spesa, oggetto della censura, sia pur sempre subordinata, per quanto concerne la sua concreta attuazione, all'approvazione del piano, a sua volta condizionata all'intesa con la Conferenza. Da ciò consegue l'inesistenza del vizio di illegittimità costituzionale denunciato.

La Corte dichiara invece l'incostituzionalità della seconda disposizione impugnata. Il giudice delle leggi richiama preliminarmente la propria giurisprudenza, secondo cui la legittimità di nuovi fondi è condizionata di norma alla loro inerenza a materie di competenza statale. I finanziamenti in materie di competenza residuale o anche concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle relative norme statali istitutive (sentenze n. 51/2005, n. 77/2005, n. 107/2005, n. 160/2005). Tuttavia la Corte ricorda anche i casi di concorso di competenze, per i quali è stata fatta applicazione del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione (sentenze n. 370/2003 e n. 50/2005). Segue poi la ricostruzione sistematica del quadro normativo di riferimento (collocato nell'ambito dell'art. 46 Cost.), alla luce della quale la questione sollevata - che non incide direttamente sul rapporto di lavoro (ordinamento civile) - viene riferita alla tutela del lavoro.

Le norme impuginate vengono tuttavia ricollegate anche ad atti comunitari che concernono lo statuto della società europea: per questa via la Corte riconosce l'inerenza di dette norme anche - e in misura non secondaria - all'ordinamento civile.

L'incrocio di materie (esclusiva dello Stato e concorrente) in

materia di tutela del lavoro determina, da una parte la legittimazione dello Stato, ma dall'altra rende illegittima, anche ai sensi dell'art. 119 Cost., l'esclusione delle Regioni da ogni coinvolgimento, in violazione del principio di leale collaborazione.

La Corte premette, tuttavia, che il principio di leale collaborazione può essere diversamente modulato poiché nella materia in oggetto non si riscontra l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso, deve essere rimessa alla discrezionalità del legislatore il tipo di coinvolgimento regionale.

L'illegittimità costituzionale è quindi dichiarata in quanto non è previsto alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenze n. 51/2005 e n. 162/2005).

Sentenza n. 232/2005

(ricorso dello Stato su legge della Regione)

governo del territorio
ambiente e beni culturali
materie trasversali e materie-valori
standard uniformi
normativa previgente
territoriali (limiti)
standard regionali più rigorosi

La Corte dichiara la costituzionalità della norma regionale di tutela di beni culturali (ville venete) e la incostituzionalità della norma regionale che modifica i limiti di distanza minima tra le abitazioni.

La Corte giudica della legittimità di due norme contenute nella legge regionale per il governo del territorio: la prima, che - attraverso il Piano di assetto del territorio - concerne anche le ville venete e gli edifici di valore monumentale, attribuendo loro specifici valori di tutela e individuando le correlate destinazioni d'uso ammissibili; la seconda, che regola le distanze tra le costruzioni.

La Corte giudica la prima questione non fondata, ritenendo che la tutela dei beni culturali, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ha un proprio ambito materiale, ma nel contempo contiene l'indicazione di

una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali (materia-attività, come già definita dalla sentenza n. 26/2004), condividendo alcune caratteristiche con la tutela dell'ambiente, non a caso ricompresa sotto la stessa lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione. In entrambe - sottolinea la Corte - assume rilievo il profilo teleologico della disciplina. Così, analogamente, "la tutela dell'ambiente" più che una "materia" in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi, ciò che non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'ambito della propria competenza, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (v. sentenza n. 307/2003, n. 407/2002, n. 222/2003 e n. 62/2005).

La Corte trae elementi di valutazione utili, ai fini del discriminare delle competenze, anche dal Codice dei beni culturali e paesaggistici, dove si ribadisce l'esigenza dell'esercizio unitario di talune funzioni di tutela dei beni culturali, stabilendo, però, che siano non soltanto lo Stato, ma anche le altre territorialità a sostenere il patrimonio culturale connesso con la tutela dell'ambiente. Con riguardo a tale ultimo rilievo la Corte vede venire in evidenza la competenza regionale, anche con riferimento alla materia del governo del territorio, comprensiva dell'urbanistica e dell'edilizia (v. sentenze n. 362/2003 e n. 196/2004). Essendo tale materia concorrente, spetta alle Regioni, nell'ambito dei principi fondamentali determinati dallo Stato, stabilire la disciplina degli strumenti urbanistici. Ma la Corte ritiene non dubbio che tra i valori che gli strumenti urbanistici devono tutelare abbiano rilevanza non secondaria quelli artistici, storici, documentari e comunque attinenti alla cultura nella polivalenza di sensi del termine.

Non si può dubitare, ad esempio, che disposizioni le quali, a qualsiasi livello, limitino l'inquinamento atmosferico o riducano, disciplinando la circolazione stradale, le vibrazioni, tutelino l'ambiente e insieme, se esistenti, gli immobili o i complessi immobiliari di valore culturale.

Nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi. Ed è significativo - secondo la Corte - che, proprio con riguardo a ciò cui si è fatto cenno, la Costituzione abbia stabilito che nella materia dei beni culturali la legge statale preveda forme di intesa e

coordinamento tra Stato e Regioni (art. 118, terzo comma). Alla luce di tali considerazioni la norma regionale non è ritenuta invasiva.

Stabilire che sia il PAT a determinare la tutela e l'utilizzazione dei beni culturali esistenti nei centri storici, non comporta contraddizione della normativa statale in materia, in quanto la disciplina regionale è in funzione di una tutela non sostitutiva di quella statale, bensì diversa ed aggiuntiva, da assicurare nella predisposizione della normativa di governo del territorio, nella quale necessariamente sono coinvolti i detti beni. La legge regionale non stabilisce nuovi criteri di identificazione dei beni culturali, ma prevede che - nella disciplina del governo del territorio - si tenga conto non soltanto dei beni culturali identificati secondo la normativa statale, ma eventualmente anche di altri, purché però essi si trovino a far parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia (sentenza n. 94/2003).

La Corte nota inoltre che non viene lamentata lesione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, e che allo Stato non mancherebbero rimedi se singoli provvedimenti regionali o locali dovessero ledere le sue attribuzioni.

Riguardo all'altra questione, la Corte ritiene la questione fondata. La disciplina delle distanze fra costruzioni - ricorda la Consulta - ha la sua collocazione nel codice civile: non si può pertanto dubitare che tale disciplina rientri nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato.

Tuttavia, poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri - per ragioni naturali e storiche - specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda tocca anche interessi pubblici, ed è perciò che lo stesso codice civile ha attribuito rilievo ai regolamenti locali, in un ambito in cui oggi rileva l'attribuzione alle Regioni, in sede di competenza concorrente, della materia del governo del territorio (comprensiva dell'urbanistica e dell'edilizia), nel rispetto dei principi della legislazione statale. Primo principio, ritiene la Corte, è che la distanza minima sia determinata con legge statale, mentre in sede locale, sempre ovviamente nei limiti della ragionevolezza, possono essere fissati limiti maggiori. In secondo luogo, siffatte deroghe devono essere previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio: siffatti limiti si radicano nelle esigenze del governo del territorio e non in funzione degli interessi privati dei proprietari.

La norma regionale non risponde - ritiene il giudice delle leggi - ai menzionati requisiti, posto che non attiene quindi all'assetto urbanistico complessivo delle zone territoriali in cui consente la deroga ai limiti del codice civile. Né (sentenza n. 62/2005) la transitorietà della disposizione può valere a giustificarla sul piano costituzionale, poiché, anzi, tale caratteristica allontana ulteriormente la disciplina impugnata dall'ambito dell'assetto urbanistico del territorio a conferma dell'esorbitanza dalla competenza della Regione.

Sentenza n. 234/2005

(ricorso delle Province autonome di Trento e Bolzano su legge dello Stato)

autonomie speciali
tutela del lavoro
sistema tributario e contabile dello Stato
previdenza sociale
ordinamento civile
prevalente (competenza)
clausola del miglior trattamento
intese, accordi e pareri

La Corte dichiara la costituzionalità della normativa statale in tema di emersione del lavoro.

La Corte giudica della legittimità delle norme statali in tema di emersione del lavoro che istituiscono presso le direzioni provinciali del lavoro di "Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso" (CLES), i cui componenti sono nominati dal prefetto, e disciplinano le relative attività, anche nei confronti degli imprenditori.

Preliminarmente la Consulta osserva come non valga ad escludere la rilevanza delle sollevate questioni l'ipotesi secondo cui la disciplina censurata potrebbe essere ritenuta «non immediatamente applicabile nella Provincia», perché non preceduta dalla specifica procedura di adeguamento normativo ad opera della stessa Provincia, prevista dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Per la rilevanza delle questioni è ritenuta infatti sufficiente l'applicabilità, anche se non immediata.

La Corte ricostruisce preliminarmente la normativa in materia, sottolineando - tra l'altro - quella fase della procedura che attiene alle

violazioni di obblighi di legge in “materia fiscale e previdenziale” che considera espressione della competenza esclusiva dello Stato sul “sistema tributario dello Stato” e sulla “previdenza sociale”, senza che sussista alcuna interferenza con le competenze statutarie. Ciò consente alla Corte di circoscrivere le residue questioni alla fase procedurale che riguarda le funzioni svolte dai CLES in ordine ai piani individuali di emersione.

Il giudice delle leggi ritiene al riguardo che anche tali norme debbano essere ricondotte alla competenza esclusiva dello Stato, nella materia dell’ordinamento civile”, e ciò sulla base sia della *ratio* e dell’inquadramento sistematico della normativa, sia della connessione funzionale tra le due fasi procedurali in precedenza evocate. Quanto alla *ratio*, essa è apprezzata in riferimento all’obiettivo generale del rilancio dell’economia, desumibile anche dal titolo della legge (“Primi interventi per il rilancio dell’economia”), mantenendo inalterata la funzionalità economica delle imprese emergenti, sia con un appropriato regime di incentivo fiscale e previdenziale, sia consentendo il ritardo nell’adeguamento agli obblighi rimasti inadempiti.

In questo contesto, i CLES svolgono l’importante funzione di modulare l’intervento pubblico, in un contesto in cui si può integrare il contratto individuale di lavoro secondo il contenuto dei piani individuali di emersione, incidendo sugli obblighi previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva, nonché specificamente sul trattamento economico individuale. In virtù della procedura gestita dai CLES, i contratti individuali di lavoro, originariamente irregolari, si trasformano gradualmente in contratti conformi. L’assunzione di tali impegni, potendo incidere sull’autonomia negoziale in funzione della regolarizzazione del lavoro, soddisfa l’esigenza – strettamente connessa al principio costituzionale di eguaglianza – di assicurare, decorso il periodo transitorio previsto, l’applicazione uniforme di quelle regole e di quei principi generali disciplinanti i rapporti individuali di lavoro fra privati, che gli imprenditori avevano omesso di applicare.

La speciale disciplina, idonea a modificare a fini di uniformità l’originario regolamento contrattuale, attiene dunque all’esercizio dell’autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro e deve perciò essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell’ordinamento civile”, a sua volta riconducibile al consolidato limite del diritto privato. Tale limite è fondato sull’esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i

rapporti fra privati (sentenze n. 50/2005, n. 282/2004, n. 352/2001 e n. 82/1998).

Poiché la fase di emersione progressiva culmina in quella di regolarizzazione fiscale e previdenziale riconducibile - come detto - alla competenza esclusiva dello Stato alla Corte appare viepiù coerente il disegno complessivo del legislatore e il titolo di intervento dello Stato.

La disciplina dell'emersione progressiva del lavoro irregolare, rientrando nella materia dell'“ordinamento civile”, è ritenuta dalla Corte del tutto diversa dagli ambiti settoriali invocati dalle Province autonome di Trento e Bolzano, ciò che è ritenuto sufficiente per escludere la lesione di competenze statutarie. Si esclude così il rilievo della norma statutaria che pone un necessario parallelismo fra competenze legislative e competenze amministrative: tale norma non è infatti operante per la rilevata mancanza di competenze legislative statutarie.

L'utilizzato criterio di prevalenza, infine, non solo non consente di effettuare la comparazione ai fini dell'applicazione della clausola del “miglior trattamento” di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ma esclude anche l'operatività del principio di leale collaborazione, invocato dalle ricorrenti sotto il profilo sia legislativo che amministrativo (sentenze n. 50/2005 e n. 51/2005). Non trova, pertanto, applicazione neanche l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, che prevede che la Conferenza Stato-Regioni sia sentita sugli schemi di atti normativi statali nelle materie di competenza delle Regioni.

Stampato nel mese di Luglio 2005
dalla tipografia Print Company Srl (RM)



Ultimi quaderni di documentazione pubblicati dal Servizio Studi del Senato

27. Lo statuto dell'opposizione. Rassegna degli istituti di garanzia dell'opposizione in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti d'America, luglio 1995.
28. Par condicio. Disciplina della comunicazione politica ed elettorale sui mass-media in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e in altri paesi, dicembre 1995.
29. Il dibattito sul bilancio interno del Senato (19 dicembre 1995). Presentazione di Carlo Scognamiglio Pasini, aprile 1996.
30. Le camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America, 1997.
31. Il dibattito sul bilancio interno del Senato (12 dicembre 1996). Presentazione di Nicola Mancino, 1997.
32. Il dibattito sul bilancio interno del Senato (21 luglio 1997). Presentazione di Nicola Mancino, 1998.
33. Il dibattito sul bilancio interno del Senato (16 giugno 1998). Presentazione di Nicola Mancino, 1999.
34. Le Costituzioni dell'America Latina. I Paesi dell'area del Mercosur, 2000.
35. Il dibattito sul bilancio interno del Senato (28 luglio 1999). Presentazione di Nicola Mancino, 2000.
36. La legge 5 giugno 2003, n. 131 – Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – Commento agli articoli. Con i lavori preparatori su CD, 2003.
37. Il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni alla prova della Corte - La giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V - Parte I: Le decisioni della Corte - Parte II: Il contenzioso in atto, 2004.
38. Contributi al dibattito parlamentare - Saggi conclusivi degli *stage* presso il Servizio Studi del Senato della Repubblica - 2003, 2004.
39. Roma capitale. Aspetti di diritto costituzionale e comparato, 2004.
40. Le Costituzioni dell'America latina volume secondo - I paesi bolivariani, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù, Venezuela, 2005.